

บทความวิจัย

มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย:

ศึกษากรณีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

ฐิตาพร อุทก *

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีอาคารโรงแรมที่ก่อสร้างใหม่เพื่อใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม วิธีการวิจัยประกอบด้วยการวิเคราะห์เอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งของไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาตและการใช้มาตรการอื่นแทนระบบอนุญาต โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์กับหลักเกณฑ์และกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย ผลการวิจัยพบว่า มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทยมีปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ความทับซ้อนและความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมที่ส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการจะต้องดำเนินการขออนุญาตหลายใบสำหรับกิจการเดียวกัน 2) ปัญหาในกระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ซึ่งมีกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยาก และมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตที่ก่อให้เกิดความล่าช้า และ 3) รูปแบบที่เหมาะสมในการควบคุมกำกับกิจการประกอบกิจการโรงแรมที่ในปัจจุบันการควบคุมการดำเนินการประกอบกิจการโรงแรมของไทยอยู่ภายใต้รูปแบบระบบอนุญาต อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการค่อนข้างมาก สร้างภาระในการดำเนินการ และไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ในตอนท้าย ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงมาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

คำสำคัญ: การประกอบกิจการโรงแรม, ระบบอนุญาต, สิทธิ, เสรีภาพ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,

Email: titaporn.aut@stu.nida.ac.th

(Received: 22/08/22, Revised: 29/10/22, Accepted: 02/11/22)

Research Article

Legal Measures for Hotel Business Operations in Thailand: A Case Study of Conducting Hotel Businesses

Titaporn Authok[†]

Abstract

The objective of this study was to examine legal measures and mechanisms regarding hotel business operations, especially small to medium-sized hotel businesses in Thailand. This study employed a qualitative research technique, namely a document analysis. Data used in this study were derived from various sources including books, theses, academic and research articles, and electronic information related to licenses, permits, and legislation for hotel businesses in Thailand and other nations. The results of this study revealed that there were 3 major problems of Thai laws concerning hotel business operations. First, Thailand's laws related to hotel businesses remain ununified and scattered. Second, there are a number of licenses and registrations that are required for starting and operating a hotel business in Thailand. Entrepreneurs in the hotel industry need to contact many public agencies to obtain these registrations, licenses, and permits. This can ultimately cause a delay in starting and operating a hotel business and an increase in the operating expenses. Finally, the current hotel licensing system severely restricts hotel entrepreneurs' rights and freedom. Specifically, this system creates a burden for Thai hotel entrepreneurs, and cannot adapt to the changing world. The implications and recommendations of these findings are discussed.

Keywords: hotel businesses, regulatory system, rights, liberties

[†] LLM student, Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand,
Email: titaporn.aut@stu.nida.ac.th

(Received: 22/08/22, Revised: 29/10/22, Accepted: 02/11/22)

1. บทนำ

การประกอบกิจการโรงแรมเป็นกิจการหนึ่งในธุรกิจการท่องเที่ยว ที่เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย ถึงแม้ว่าภาคการท่องเที่ยวจะได้รับผลกระทบในทางลบจากวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่เริ่มระบาดมาตั้งแต่ช่วงเดือนธันวาคม 2562 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2565) ภาครัฐก็ได้นำมามาตรการต่าง ๆ มาใช้กระตุ้นการท่องเที่ยวในประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ (กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2565) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย ผู้วิจัยเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการกำกับและควบคุมการประกอบกิจการโรงแรม ก็ควรที่จะต้องเป็นไปในทางที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรม และสร้างมาตรฐานความปลอดภัยให้กับผู้ใช้บริการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโควิด-19

แต่ด้วยมาตรการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมของไทยในปัจจุบันอยู่ภายใต้ระบบอนุญาต (Regulatory System) ซึ่งเป็นมาตรการหลักที่หลายประเทศนิยมนำมาใช้ในการควบคุมการประกอบอาชีพหรือการประกอบกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่ออำนวยความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชนผู้ใช้บริการ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538) แต่อย่างไรก็ดี การศึกษาของคณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2560) กลับพบว่า ระบบอนุญาตดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของภาคธุรกิจที่ส่งผลต่อการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างล่าช้า และเป็นที่มาของการทุจริตและประหลาดมิชอบในสังคม และเมื่อพิจารณาถึงการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมของไทยโดยใช้ระบบอนุญาต ก็จะพบว่ากฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรมได้ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการของผู้ประกอบกิจการโรงแรมในหลาย ๆ มิติ

ด้วยการประกอบกิจการโรงแรมถือเป็นการดำเนินการธุรกิจสำคัญของชาติที่สนองรับกับนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจจากการท่องเที่ยว แต่ด้วยประเทศไทยยังใช้ระบบอนุญาต (Regulatory System) ซึ่งมุ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้แก่ผู้ใช้บริการเป็นหลัก ผ่านการกำกับและควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมอย่างเข้มงวด ซึ่งส่งผลกระทบเชิงลบต่อผู้ประกอบการโรงแรม เช่น ความยุ่งยากในกระบวนการและขั้นตอนการขออนุญาตประกอบกิจการ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษามาตรการควบคุมทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทยในปัจจุบัน โดยกำหนดคำถามในการวิจัยไว้ 3 ประการ คือ 1) ปัจจุบัน กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทยเป็นเช่นไร มีปัญหาและอุปสรรคใด ๆ บ้าง 2) กระบวนการและขั้นตอนในการขออนุญาต

ประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทยเป็นเช่นไร มีปัญหาและอุปสรรคใด ๆ บ้าง และ 3) รูปแบบในการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ควรเป็นเช่นไร มีส่วนใดที่ต้องปรับปรุงบ้าง

ทั้งนี้ ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีอาคารโรงแรมที่ก่อสร้างใหม่ และเป็นโรงแรมขนาดเล็กไปจนถึงขนาดกลางในท้องถิ่น ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษานี้ จะเป็นข้อมูลสนับสนุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือรูปแบบมาตรการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และยังคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐ ในการควบคุมหรือกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงแรมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ กระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาการใช้ระบบอนุญาตและการใช้มาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย
3. เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์และกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายที่ทับซ้อนในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย
4. เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์และกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย

3. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย

3.1 หลักการสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties)

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ มีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อเป็นการประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น เพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐหรือองค์กรนิติบัญญัติในการใช้อำนาจในการตรากฎหมายไม่ให้ล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือในทางที่อาจเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน ซึ่งการพิจารณาเพื่อตรากฎหมายอันเป็นจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องคำนึง

หลักสำคัญต่าง ๆ เช่น หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560; วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538)

ทั้งนี้ ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย และมีระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมหรือทุนนิยม หลักการดังกล่าวข้างต้นจะต้องสร้างความสมดุลของประโยชน์สาธารณะ อาทิ การสร้างความปลอดภัยและสุขอนามัยของประชาชน ควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของภาครัฐกิจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ และการให้เสรีภาพแก่ภาคเอกชนในการเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การอนุญาตให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน มีเสรีภาพในการเลือกตัดสินใจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมีระบบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเป็นแรงจูงใจทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Bayer, 2007)

ซึ่งการตรากฎหมายเพื่อสร้างความสมดุลของประโยชน์สาธารณะ ภาครัฐจำเป็นต้องมีการกำกับและควบคุมการประกอบกิจการของภาคเอกชนด้วยเช่นกัน โดยมาตรการควบคุมที่ภาครัฐใช้เพื่อควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการหรืออาชีพของภาคเอกชนนั้น อาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของกิจการหรืออาชีพ แต่โดยภาพรวมแล้ว มาตรการกำกับและควบคุมของภาครัฐสามารถจำแนกออกเป็น 3 ระดับ โดยเรียงลำดับจากความเคร่งครัดในการกำกับควบคุมน้อยที่สุด ไปจนถึงความเคร่งครัดในการกำกับควบคุมมากที่สุด คือ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

- 1) การจัดแจ้ง
- 2) การจดทะเบียน /การขึ้นทะเบียน และ
- 3) การอนุญาต/ใบอนุญาต

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายของแต่ละประเทศจะได้กำหนดขอบเขตไว้เพียงใด ขึ้นอยู่กับลัทธิทางการเมืองที่ประเทศนั้น ๆ ยอมรับ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งบุคคลใดพึงกระทำได้เมื่อมีเหตุอันสมควร และต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ และได้สัดส่วนกับความจำเป็นตามสภาพการณ์ของสังคม เพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Moon, 2017)

3.2 การใช้ระบบอนุญาตในการประกอบกิจการ (Regulatory System)

ปัจจุบันในหลายประเทศ ระบบอนุญาต (Regulatory System) เป็นมาตรการหลักในการควบคุมการประกอบกิจการ ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นการที่รัฐเข้ามามีหน้าที่และใช้อำนาจแทรกแซงเพื่อควบคุมและกำกับการประกอบกิจการของประชาชนในลักษณะเป็นไปในทางที่จะกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยทางเศรษฐกิจหรือสังคม

ทรัพยากรธรรมชาติ ประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นกิจการที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง หรือเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ที่กำหนดให้บุคคลจะประกอบกิจการใดได้ ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐเสียก่อน โดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก่อนที่จะพิจารณาอนุญาต และหลังจากนั้นจะมีกลไกในการควบคุมกำกับดูแล และตรวจติดตามกิจการนั้น ๆ หากพบว่า การดำเนินการไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการตามบทลงโทษที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้แก่ผู้ประกอบการที่อาจจะพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.)

หากพิจารณาแล้ว แม้ว่าการใช้ระบบอนุญาตนี้จะก่อให้เกิดผลดีต่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับผลประโยชน์ของส่วนรวม แต่ในอีกแง่หนึ่ง ระบบอนุญาตดังกล่าวได้ขยายภารกิจของรัฐออกไปมาก และสร้างขั้นตอนการปฏิบัติมากมาย รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวาง อันนำมาซึ่งการทุจริต และเป็นกลไกที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นอย่างมาก การประกอบกิจการของประชาชนในบางเรื่องที่กำหนดให้อยู่ภายใต้ระบบอนุญาตของกฎหมาย อาจเป็นการลำสมัย หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของประชาชน สร้างภาระขั้นตอน และระยะเวลาในการพิจารณาของทางราชการมักจะมีค่าล่าช้า อันเป็นการสร้างต้นทุนให้กับทั้งภาคเอกชนและภาครัฐ ส่งผลต่อการพัฒนาและการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ อาจก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตที่เป็นไปในทางที่มิชอบ หรือมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอันอาจนำไปสู่การทุจริตได้ (สำนักงานกฤษฎีกา, 2562)

3.3 แนวคิดในการการปฏิรูปกฎหมายภายใต้ระบบอนุญาต (Regulatory Guillotine)

ในปัจจุบัน หลายประเทศได้มีการศึกษาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย (เช่น กองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง, ม.ป.ป.; คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560) และได้เกิดแนวคิดการปฏิรูปกฎหมายภายใต้ระบบอนุญาต (Regulatory Guillotine) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการลงทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจการค้าเป็นสำคัญ (ปกรณ นิลประพันธ์, 2557)

โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อลด-เลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น ลำสมัย สร้างภาระต่อการปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน โดยหลักเกณฑ์ในการทบทวนกฎหมายจะครอบคลุมใน 2 มิติ คือ 1) *ด้านนิติศาสตร์* เป็นการทบทวนความจำเป็นทางกฎหมาย

และ 2) ด้านเศรษฐศาสตร์ เป็นการทบทวนความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ เพื่อให้เกิดการพัฒนารูปแบบใหม่ ๆ และความได้สัดส่วนระหว่างสภาพปัญหา กับมาตรการที่เลือกใช้ รวมถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดี มีความถูกต้องทางนิติศาสตร์และมีประสิทธิภาพ เป็นต้นว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ นอกจากจะต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายแล้ว ในส่วนของภาครัฐแล้ว การดำเนินการอนุญาตจะต้องเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่ดี (good public governance) กล่าวคือ ภาครัฐจะต้องปรับกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนที่ดียิ่งขึ้น ลดปัจจัยเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการทุจริตในภาครัฐ และเพื่อยกระดับกระบวนการตรากฎหมายให้ดีขึ้น (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และวรรคสาม บัญญัติว่า รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่น่าจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงการควบคุมการประกอบกิจการก็ได้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของเอกชนในการประกอบกิจการ การลดความซับซ้อนในการพิจารณาของทางราชการ การส่งเสริมการประกอบกิจการ และการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น เพื่อขจัดอุปสรรคในการประกอบกิจการของภาคเอกชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560) จากข้างต้น หน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็ได้กำหนดแนวทางในการลดระบบอนุญาต และการใช้มาตรการอื่นแทนระบบอนุญาต ดังตัวอย่างเช่น การยกเลิกระบบอนุญาตในเรื่องที่ไม่จำเป็น โดยใช้มาตรการอื่นแทน การยุบรวมใบอนุญาตหรือใบอนุญาตเดียวครอบคลุมหลายกิจการ การไม่กำหนดอายุให้แก่ใบอนุญาต และการอำนวยความสะดวกในการขออนุญาต (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

3.4 หลักกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรม

ด้วยการวิจัยนี้กำหนดขอบเขตการวิจัยอยู่ที่การประกอบกิจการโรงแรมที่ก่อสร้างใหม่ ที่มีขนาดเล็กไปจนถึงขนาดกลาง หรือมีขนาดไม่เกิน 80 ห้อง เท่านั้น ดังนั้น กระบวนการและขั้นตอนในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่สำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร 2) การขออนุญาตเปิดใช้อาคาร และ 3) การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

3.4.1 การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และ การขออนุญาตเปิดใช้อาคาร

ขั้นตอนที่ 1 การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และ ขั้นตอนที่ 2 การขออนุญาตเปิดใช้อาคาร เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 และอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายสำคัญที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้าง และการอนุญาตเปิดใช้อาคาร สามารถอธิบายโดยสรุปได้ ดังนี้

(1) มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดจะก่อสร้างอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

(2) มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดโดยสรุปว่า อาคารประเภทควบคุมการใช้ ได้แก่ อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรม เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างและได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบตามแบบที่กำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้างนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง และห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารโรงแรมตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบอาคารโรงแรมที่สร้างเสร็จแล้ว และเมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วว่าการก่อสร้างอาคารโรงแรมเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับอนุญาต ก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาต และ

(3) อนุบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ที่ออกตามมาตรา 32 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เจ้าของอาคารโรงแรม ซึ่งเป็นอาคารในลักษณะที่เป็นอาคารชุมนุมคน ที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบด้านวิศวกรรมหรือด้านสถาปัตยกรรม แล้วแต่กรณี ทำการตรวจสอบสภาพของตัวอาคาร อุปกรณ์ประกอบต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบไฟฟ้า และการจัดแสงสว่าง ระบบการเตือน การป้องกันและการระงับอัคคีภัย การป้องกันอันตรายเมื่อมีเหตุฉุกเฉิน ระบายอากาศ ระบบระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบเครื่องกล หรือระบบอื่น ๆ ของอาคารที่จำเป็นต่อการป้องกันอันตรายต่าง ๆ ที่มีผลต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.4.2 การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นบทบัญญัติกฎหมายสำคัญที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยที่กำหนดไว้ใน มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ซึ่งการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับวิธีการและเงื่อนไขในการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรมได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นอกจากนี้ อนุบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับการพิจารณาเพื่อประกอบการอนุญาตธุรกิจโรงแรม คือ

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดประเภท หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับ สถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก มาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม เพื่อควบคุมมาตรฐานของโรงแรม สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรม

4. วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้วิธีการเชิงคุณภาพ (qualitative method) โดยมุ่งศึกษาข้อมูลจากหนังสือ วิทยานิพนธ์ เอกสารวิชาการ บทความวิชาการ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ทั้งของไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการ และกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมทั้งในและต่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษา หลักเกณฑ์ กระบวนการขั้นตอนตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม 2) เพื่อศึกษา การใช้ระบบอนุญาตและการใช้มาตรการอื่นแทนระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศและทำการเปรียบเทียบกับ กฎหมายไทย 3) เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์และกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายที่ทับซ้อนในการขออนุญาต ประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย และ 4) เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขหลักเกณฑ์และกระบวนการขั้นตอน ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย

อนึ่ง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะการประกอบกิจการโรงแรมที่ก่อสร้างใหม่ ที่มีขนาดเล็ก ไปจนถึงขนาดกลางเท่านั้น ไม่รวมถึงอาคารที่ดัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้มาประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งเป็นอาคาร โรงแรมที่มีขนาดไม่เกิน 80 ห้อง ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร ที่จัดตั้งและดำเนินการโดยผู้ประกอบการที่เป็นประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการขออนุญาตประกอบ กิจการโรงแรมตามขั้นตอนหลักที่สำคัญ อันได้แก่ การขออนุญาตก่อสร้างอาคารและการขอประกอบกิจการ โรงแรม เท่านั้น โดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน ปัญหาอุปสรรค ความเหมาะสมกับสภาพการณ์ และผลกระทบที่เกิดจากการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

5. ผลการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่องมาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย: ศึกษากรณี การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม มีข้อค้นพบสำคัญสรุปได้ดังนี้

5.1 ปัญหาความทับซ้อนและความเป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย

ผู้วิจัยพบว่า ในปัจจุบัน การดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายด้วยกันหลายฉบับ ที่ทำให้ผู้ประกอบการโรงแรมต้องขอรับใบอนุญาตหลายใบ โดยมีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎหมายหลักที่ใช้หลักเกณฑ์ในการควบคุมและส่งเสริมการประกอบกิจการโรงแรม นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งโรงแรม ซึ่งผู้ประกอบการจำเป็นต้องปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้อง อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยกฎหมายแต่ละฉบับ ก็ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงแรมให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวให้เติบโตได้อย่างยั่งยืน แต่ผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ก็ได้มีเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน นั่นคือ การกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปอย่างถูกต้อง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาความหลากหลายและความทับซ้อนของการใช้กฎหมาย ทำให้ผู้ประกอบการโรงแรมจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตหลายใบ สำหรับการดำเนินการในกิจการเดียวกัน ประกอบกับขั้นตอนการขออนุญาตในแต่ละกระบวนการมีรายละเอียดขั้นตอนที่ยุ่งยาก ต้องติดต่อหลายหน่วยงาน

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการขอใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

เนื่องจากการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทยเป็นไปโดยใช้ระบบอนุญาต (Regulatory System) อันเป็นมาตรการควบคุมที่มีความเคร่งครัด ที่ส่งผลให้กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการขออนุญาตต่าง ๆ ค่อนข้างยุ่งยาก และมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต ก่อให้เกิดความล่าช้า ตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะเริ่มประกอบกิจการโรงแรมหนึ่ง ๆ นั้น ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้รับอนุญาตตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยอย่างน้อยจะต้องผ่านการได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร 2) การขอใบอนุญาตเปิดการใช้อาคาร และ 3) การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ทั้งนี้ ในขั้นตอนการขอใบอนุญาตต่าง ๆ นั้น เจ้าพนักงานจะใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบโดยทั้งสิ้นประมาณ 172 - 306 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่มากพอสมควร แม้กฎหมายจะได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานราชการไว้ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยก็ยังพบว่า ระยะเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนยังมีความล่าช้า เนื่องจากเจ้าพนักงานต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตรวจสอบตามหลักเกณฑ์จำนวนมากที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้กำหนดไว้ รวมทั้ง ผู้ประกอบการยังต้องรอผลการตรวจสอบของหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ระยะเวลาการขอใบอนุญาตอาจขยายออกไปอีกจากที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า อาคารที่จะใช้เพื่อประกอบกิจการโรงแรมส่วนใหญ่ได้สร้างเสร็จถูกต้องตามขั้นตอนการขออนุญาตก่อสร้างและเปิดใช้อาคารตามกฎหมาย และพร้อมใช้งานแล้ว แต่ผู้ประกอบการยังคงต้องดำเนินการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กฎหมาย ผู้วิจัยจึงเห็นว่า มาตรการควบคุมนี้ ส่งผลให้ผู้ประกอบการโรงแรมไม่สามารถดำเนินธุรกิจโรงแรมได้ทันที แม้ว่าจะมีความพร้อมในทุกด้านที่สามารถจะดำเนินการได้แล้วก็ตาม ทำให้เสียโอกาสทางธุรกิจ

5.3 ปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดจากการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายไทย ภายใต้หลักการความเคร่งครัดของระบบอนุญาต

กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันในประเทศไทยส่วนใหญ่มีลักษณะที่เรียกว่า “เป็นระบบการควบคุมอย่างใกล้ชิด ผ่านการอนุมัติและอนุญาต” โดยรัฐหรือฝ่ายบริหารมักจะคำนึงแต่เพียงว่า กฎหมายคือ เครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ใช้เพื่อการสั่งการ ควบคุม กำกับ หรือจัดระเบียบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ การมองในลักษณะนี้ ล้วนเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับประชาชนและภาคเอกชนโดยไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาพรวม และกลายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชน ทั้งยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

และแม้ว่าในปัจจุบัน การใช้ระบบอนุญาตจะถูกมองว่า เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขั้นสูง ทำให้ประเทศไทยได้พยายามที่จะลดทอนกลไกในการบังคับหรือกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ให้มีความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อไม่ให้成为อุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจของประเทศ (Regulatory Guillotine) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้ภาครัฐจะต้องหันกลับมาพิจารณาการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายไทย โดยคำนึงถึงระดับความสำคัญของประโยชน์สาธารณะ ควบคู่ไปกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งความคุ้มค่าของระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลที่เลือกใช้ให้มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับมาตรการที่เลือกใช้ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย โดยสรุปได้ว่า ระดับการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและ เสรีภาพในการทำกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนในกฎหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ ได้แก่ 1) การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม 2) การจัดแจ้ง 3) การจดทะเบียน/การขึ้นทะเบียน และ 4) การอนุญาต/ใบอนุญาต (คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560)

6. อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษางานวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัย โดยนำเสนอตามประเด็นปัญหาของการวิจัยได้ ดังนี้

6.1 ปัญหาความทับซ้อนและความเป็นเอกภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรม

จากการศึกษากฎหมายไทยที่ใช้ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมในปัจจุบัน พบว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายหลายฉบับ ที่ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมต้องขอรับใบอนุญาตหลายใบ นับแต่การขออนุญาตก่อสร้างอาคารโรงแรม การขออนุญาตเปิดใช้อาคารโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคารและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตามกฎหมายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาความหลากหลายและความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมาย ที่ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขอใบอนุญาตหลายใบสำหรับการดำเนินการในกิจการเดียวกัน ประกอบกับขั้นตอนการขออนุญาตในแต่ละกระบวนการมีรายละเอียดขั้นตอนที่ยุ่งยาก และใช้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนมาก เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สังเกตว่าอาคารที่จะใช้เพื่อประกอบกิจการโรงแรมได้สร้างเสร็จถูกต้องตามขั้นตอนการขออนุญาตตามกฎหมาย และพร้อมใช้งานแล้วก็ตาม ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงแรมได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ผู้ประกอบการจะสามารถประกอบกิจการโรงแรมได้ ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรมเสียก่อน อันเป็นมาตรการควบคุมหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการเสียประโยชน์ ไม่สามารถดำเนินธุรกิจโรงแรมได้ทันที แม้ว่าจะมีความพร้อมในด้านอาคารและการบริการแล้วก็ตาม ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นทั้งสำหรับผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ยังเกิดเป็นปัญหาในทางเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดต้นทุนแฝงในการดำเนินการ ของผู้ประกอบการที่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อการได้รับอนุญาต และสำหรับภาครัฐซึ่งต้องเสียงบประมาณและเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้วิจัยยังพบอีกว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมที่มีบทบัญญัติในลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือ กฎหมายและอนุบัญญัติที่อยู่ภายใต้กฎหมายควบคุมอาคาร และกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมภายใต้กฎหมายว่าด้วยโรงแรม ประกอบไปด้วยกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 กฎหมายเหล่านี้มีหลักเกณฑ์เงื่อนไขบางประการที่มีความเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน หากแต่เจตนารมณ์ของการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้นแตกต่างกัน ดังเช่น กฎหมายว่าด้วยการ

ควบคุมอาคารได้ตรารขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นไปในลักษณะของความมั่นคงแข็งแรงของอาคารและความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้อาคาร ส่วนกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมได้ตรารขึ้น โดยมีเจตนารมณ์มุ่งเน้นไปในลักษณะการส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ในปัจจุบัน หลาย ๆ ประเทศ ได้มีแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายการควบคุมการประกอบกิจการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากปัญหาอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายเพ้อ (Regulatory Inflation) หรือ ปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและนำไปสู่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การมีกฎหมายเพ้อจะสร้างภาระในการประกอบอาชีพหรือการดำเนินธุรกิจของประชาชน รวมถึงจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับกลไกและเงื่อนไขในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ดังนั้น หลาย ๆ ประเทศต่างเริ่มแนวคิด “การสังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine)” เพื่อลด ละ เลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น ลำสมัย ไม่สะดวก สร้างภาระต่อการปฏิบัติงาน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

ตัวอย่างเครื่องมือที่ใช้ในการการสังคายนากฎหมาย (Regulatory Guillotine) ได้แก่ การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) ซึ่งเป็นกระบวนการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายต่าง ๆ ของรัฐ การประยุกต์ใช้เครื่องมือดังกล่าว จะช่วยให้กฎหมายที่ตรารขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาดังตรงตามวัตถุประสงค์ และส่งผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาตที่ควรจะเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวก ลดภาระแก่ประชาชนและส่งเสริมการประกอบกิจการของแต่ละประเทศ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เมื่อพบบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกิจการมีเนื้อหาทับซ้อนหรือคล้ายคลึงกัน ก็ควรต้องพิจารณาว่า กฎหมายฉบับใดควรได้รับการปรับปรุง หรือควรใช้บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดเป็นหลัก หรือจะยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายใด โดยไม่ควรจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งอาจแก้ไขให้บทบัญญัติอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขของการดำเนินการประกอบธุรกิจโรงแรม นับตั้งแต่การเริ่มต้นขออนุญาตก่อสร้างอาคารจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมไว้เพียงฉบับเดียว เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่สามารถเข้าถึงหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมได้อย่างสะดวกและถูกต้อง และเป็น

การลดกฎหมายที่ไม่จำเป็น ทั้งยังเป็นการปรับปรุงให้กระบวนการออกกฎหมายของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.2 การเปรียบเทียบการควบคุมและกำกับการประกอบกิจการโรงแรมภายใต้มาตรการทางกฎหมายของไทยและของต่างประเทศ

ผลการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ พบว่า การควบคุมและกำกับการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศสิงคโปร์ ที่การควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมอยู่ภายใต้ระบบอนุญาต กล่าวคือ การดำเนินการในแต่ละขั้นตอนจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน อันได้แก่ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การขออนุญาตและเปิดการใช้อาคาร และการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ที่จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตและรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ ซึ่งกระบวนการพิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่อาจใช้เวลาานและมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อในเริ่มต้นจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับอาคารสถานที่ที่จะใช้เป็นโรงแรมตามกฎหมายควบคุมอาคาร ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคาร และขออนุญาตเปิดการใช้อาคาร ที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้มีอำนาจอนุญาตไว้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น และเมื่อภายหลังอาคารที่จะใช้เป็นโรงแรมได้ก่อสร้างและเปิดการใช้อาคารถูกต้องตามที่กฎหมายแล้ว ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการโรงแรมต้องไปยื่นคำขออนุญาตและได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนในท้องที่ที่โรงแรมนั้น ๆ ตั้งอยู่ ตามที่กฎหมาย Singapore Tourism Board Act 1963 กำหนด (Singapore Tourism Board Act 1963)

หากเทียบเคียงกับการประกอบธุรกิจโรงแรมระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ ในเรื่องการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม พบว่า กฎหมายธุรกิจโรงแรมของประเทศไทย หรือ Hotel Proprietor Act 1956 ไม่ได้มีการควบคุมธุรกิจโรงแรมโดยตรง โรงแรมสามารถเปิดทำการได้โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตใด ๆ ทั้งสิ้น (Hotel Proprietor Act 1956) แต่มีข้อสังเกตที่ว่า ในประเทศอังกฤษมีกฎหมาย Development of Tourism Act 1969 ที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบกิจการโรงแรมมาขึ้นทะเบียนไว้กับคณะกรรมการการท่องเที่ยวโดยสมัครใจ โดยมีมาตรการจูงใจ คือ ผู้ประกอบกิจการที่ขึ้นทะเบียนกับคณะกรรมการท่องเที่ยว มีสิทธิ์ได้รับเงินสนับสนุนการประกอบกิจการ (Development of Tourism Act 1969)

สำหรับประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศสนั้น ผู้วิจัยพบว่า มีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศอังกฤษ คือ ประเทศเหล่านี้ก็ให้ความสำคัญกับการขึ้นทะเบียนโรงแรม มากกว่าการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม โดยใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญในการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศดังกล่าว เหตุเพราะประเทศเหล่านี้ไม่ต้องการสร้างขั้นตอนที่เกินจำเป็น อันจะเป็นภาระแก่ประชาชน

ที่มากเกินไปจนสมควร รวมทั้งยังถูกใช้เป็นมาตรการสนับสนุนการประกอบธุรกิจของเอกชน ให้สามารถขับเคลื่อนธุรกิจไปได้อย่างคล่องตัว (อนุพงศ์ สุขสมนิตย์, 2546)

สำหรับประเทศไทยนั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีเจตนาให้มีการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่เป็นการเพิ่มต้นทุนการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่อไม่ให้ เป็นเป็นลิดรอนและกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น และให้ กฎหมายสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน (ชนาพร จิตติเดโช, 2563) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่า ในขั้นตอนการขอ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม รัฐไทยอาจกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงาน ท้องถิ่นตามที่อยู่บริหารท้องถิ่นมอบหมาย เป็นนายทะเบียนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน มีหน้าที่และ อำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งโรงแรม โดยดำเนินการร่วมกับนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ กิ่งอำเภอท้องที่ที่เป็นที่ตั้งโรงแรม ร่วมกันเป็นกรรมการในการพิจารณาอนุญาตขอจัดตั้งโรงแรมในเขตพื้นที่นั้นไป พร้อมกันกับการอนุญาตให้ใช้อาคารโรงแรม การดำเนินการเช่นนี้ จะอยู่ในรูปแบบของการบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุด เดียว (One Stop Service) ที่เป็นการดำเนินงานบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังลดขั้นตอน การดำเนินการ โดยจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรม ให้สามารถยื่นคำขออนุญาต ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยตรง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่อาคารโรงแรมนั้นตั้งอยู่ ซึ่งจะเป็นการ ช่วยลดภาระต้นทุนการดำเนินการของผู้ประกอบการโรงแรมและภาคเอกชน และเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง หน่วยงานราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย ผู้วิจัยให้ข้อสังเกตว่า องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าหน่วยงานราชการจากส่วนกลาง และมีความพร้อมที่จะ สามารถดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมในพื้นที่ให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และด้วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ซึ่งน่าจะทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (กรมการปกครอง, 2560)

6.3 ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบในการควบคุม (Regulatory System) การประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน

การประกอบธุรกิจโรงแรมในปัจจุบันเป็นการดำเนินการทางพาณิชย์ธุรกิจทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่ม ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมขนาดเล็กไปจนถึงโรงแรมขนาดกลางที่มีจำนวนห้องไม่เกิน 80 ห้อง ซึ่งโดยมากกระจายอยู่ ทั่วพื้นที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้น ภาครัฐควรตระหนักว่า เหตุผลความจำเป็นในการควบคุมกำกับกับการประกอบธุรกิจ โรงแรมประเภทนี้ ไม่ควรเป็นไปเพื่อกำกับควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างเข้มงวดแต่อย่างใด แต่ควร เป็นไปเพื่อการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรมในพื้นที่ และการรักษาความปลอดภัยในแง่ของ

มาตรฐานการให้บริการธุรกิจโรงแรม กฎหมายควรให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการเข้าไปตรวจสอบการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการโรงแรมดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานของผู้ให้บริการธุรกิจโรงแรมเท่านั้น

แต่เมื่อหันกลับมาพิจารณารูปแบบในการควบคุมการประกอบกิจการโรงแรมตามกฎหมายไทยในปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่า มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมของไทย ยังอยู่ภายใต้หลักความเคร่งครัดของระบบอนุญาต ซึ่งส่งผลกระทบทางลบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลค่อนข้างมาก และสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการโรงแรมมากเกินไป ทั้งในด้านต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ความล่าช้าจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาต ซึ่งล้วนเป็นการเพิ่มต้นทุนให้กับประชาชนและภาคเอกชน โดยไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาพรวม ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง จนกลายเป็นอุปสรรคกระทบต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการลดภาระและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับการประกอบอาชีพของประชาชน จึงควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยโรงแรมในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ “ระบบการอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม” โดยพิจารณาปรับปรุงใช้รูปแบบที่เหมาะสม

7. ข้อเสนอแนะ

เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจ ให้เหมาะสมกับบริบทของการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรม และมาตรการทางกฎหมายที่มีความเคร่งครัด อันเป็นการภาระแก่ผู้ประกอบการเกินสมควร ดังนี้

7.1 การพัฒนารูปแบบการให้บริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) แก่ผู้ประกอบการโรงแรม

ในปัจจุบัน การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อขอรับใบอนุญาตหลายใบ และมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจพิจารณาใบอนุญาต ซึ่งก่อให้เกิดความทับซ้อนและความล่าช้าในการออกใบอนุญาตที่เกี่ยวข้อง ทั้งยังสร้างภาระต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการทั้งด้านเวลาและค่าใช้จ่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเป็นอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบการ หากสามารถยื่นคำขอการอนุญาตเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรม ตั้งแต่การขออนุญาตก่อสร้างอาคารเพื่อใช้เป็นโรงแรม การขออนุญาตใช้อาคาร จนกระทั่งการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ให้สามารถยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องที่ที่อาคารโรงแรมนั้นตั้งอยู่ ในรูปแบบของการบริการเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One Stop Service) จะเป็นการลดภาระต้นทุนในการดำเนินการของผู้ประกอบการโรงแรมและของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น

7.2 การปรับเปลี่ยนรูปแบบในการควบคุมกำกับการประกอบกิจการโรงแรม (Regulatory System)

ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการควบคุมกิจการโรงแรม ออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

7.2.1 การนำรูปแบบการจดทะเบียนก่อนการดำเนินการ (Ex Ante Control) มาใช้แทนระบบการอนุญาต (Regulatory System)

กล่าวคือ ภาครัฐควรนำรูปแบบ “การจดทะเบียนก่อนการดำเนินการ หรือ Ex Ante Control” มาใช้แทน “ระบบการอนุญาตแล้วค่อยดำเนินการ หรือ Ex Post Control” ซึ่งกำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน ตามระบบ “การจดทะเบียนก่อนการดำเนินการ หรือ Ex Ante Control” ผู้ที่ประสงค์จะประกอบกิจการโรงแรมสามารถจดทะเบียนก่อนเริ่มประกอบกิจการโรงแรม โดยถือว่าการแจ้งดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่ผู้แจ้งสามารถดำเนินการประกอบกิจการโรงแรมไปพรากก่อนได้ หรือ เสมือนว่าได้รับการอนุญาตโดยปริยาย และหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่แต่เพียงยืนยันความครบถ้วนของรายการตามที่ผู้แจ้งได้ให้ไว้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางในการ “การจดทะเบียนก่อนการดำเนินการ หรือ Ex Ante Control” เพื่อปรับปรุงการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย ไว้ดังนี้

(1) การแจ้งการประกอบกิจการ กำหนดให้ผู้ประสงค์ประกอบกิจการโรงแรมนำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมไปแจ้งต่อนายทะเบียน โดยมีเงื่อนไขว่าหากผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการประกอบกิจการ จะต้องมีความผิดทางอาญาตามมาตรา 137 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(2) ผลของการแจ้ง นับแต่ที่ผู้แจ้งได้แจ้งให้การแจ้งนั้นมีผลทางกฎหมายซึ่งผู้แจ้งมีสิทธิประกอบกิจการโรงแรมได้ในทันที

(3) หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับการจดทะเบียนการประกอบกิจการโรงแรม นายทะเบียนมีหน้าที่ตรวจสอบว่า การประกอบกิจการโรงแรมตามที่จดทะเบียนนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน และออกใบอนุญาตประกอบกิจการให้แก่

ผู้ประกอบการในภายหลัง หากพบว่า การประกอบกิจการใดที่ได้รับจัดแจ้งไว้ ได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งระงับ หรือ ห้ามมิให้ผู้เกี่ยวข้องประกอบกิจการโรงแรมต่อไป

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การใช้ระบบการจัดแจ้ง แทนการใช้ระบบอนุญาต ก็ไม่ได้ทำให้เจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ที่มุ่งหมายควบคุมผู้ประกอบการ และคุ้มครองสิทธิให้กับผู้พักหรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักของโรงแรม รักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยในประเทศ และเพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท เปลี่ยนไป เนื่องจากกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา หากผู้ประกอบการแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการประกอบกิจการ และยังคงให้อำนาจนายทะเบียนในการออกคำสั่งระงับ หรือ ห้ามมิให้ประกอบกิจการโรงแรม หากฝ่าฝืนข้อกำหนดทั้งระหว่างการพิจารณาอนุญาต หรือภายหลังที่ได้จัดแจ้งและได้รับอนุญาตไปแล้วก็ตาม

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นควรให้แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในมาตรา 15 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยบทบัญญัติใหม่ ควรมีข้อความดังต่อไปนี้

“มาตรา 15 ผู้ใดประสงค์ประกอบกิจการโรงแรม ให้แจ้งการประกอบกิจการต่อนายทะเบียน และจะเริ่มประกอบกิจการโรงแรมได้ต่อเมื่อได้รับใบรับแจ้งจากนายทะเบียน

การขอแจ้งและการออกใบรับแจ้ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

“มาตรา 17 เมื่อนายทะเบียนได้รับคำขอแจ้งตามมาตรา 15 แล้ว ให้นายทะเบียนตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำขอแจ้ง หากคำขอแจ้งไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ให้นายทะเบียนแจ้งผลการตรวจสอบต่อผู้แจ้งถึงความไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ดังกล่าว ภายในห้าวันนับแต่วันยื่นคำขอแจ้ง พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันให้ผู้แจ้งแก้ไข หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วผู้แจ้งไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ให้นายทะเบียนคืนคำขอแจ้งแก่ผู้แจ้ง

เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอแจ้งตามวรรคหนึ่งถูกต้องและสมบูรณ์ ให้นายทะเบียนออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งโดยไม่ชักช้า”

“มาตรา 18 ภายหลังจากนายทะเบียนได้ออกใบรับแจ้งตามมาตรา 17 แล้ว นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม เมื่อเห็นว่าการประกอบกิจการโรงแรมของผู้รับแจ้ง เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13 ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้ออกใบรับแจ้ง

ในกรณีที่พบว่าการประกอบกิจการโรงแรมใดตามที่ได้รับแจ้งไว้ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และอาจแก้ไขการประกอบกิจการนั้นให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ให้นายทะเบียนสั่งให้แก้ไขการประกอบกิจการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

ในกรณีที่พบว่าการประกอบกิจการโรงแรมใดตามที่ได้รับแจ้งไว้ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และไม่อาจแก้ไขการประกอบกิจการนั้นให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ หรือผู้รับแจ้งไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคสอง เมื่อล่วงระยะเวลาที่กำหนดเกินว่าหกสิบวัน ให้นายทะเบียนมีคำสั่งห้ามประกอบกิจการต่อไป

นายทะเบียนจะออกคำสั่งห้ามประกอบกิจการได้ ต่อเมื่อเป็นกรณีที่มียกยंत्रรายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาในภายหลังได้ต่อสิ่งแวดล้อม ภูมิทัศน์ มรดกทางวัฒนธรรม สุขภาพของบุคคล ความปลอดภัยสาธารณะ หรือการป้องกันประเทศ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

7.2.2 การนำรูปแบบการแจ้งก่อนการดำเนินการ (Ex Ante Control) มาใช้ร่วมกับระบบอนุญาต (Regulatory System)

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างร้ายแรง เช่น การดำเนินการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ซึ่งไม่สามารถใช้การจดแจ้งได้ในปัจจุบัน การใช้มาตรการควบคุมในรูปแบบของระบบอนุญาตจึงยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท ดังนั้น ในการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจประเภทใดหากสามารถยื่นคำขอการอนุญาตได้ในครั้งเดียว ก็สมควรที่จะนำเอารูปแบบที่เหมาะสมมาใช้ดำเนินการ เพื่อให้ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องในการขออนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีขั้นตอนที่ง่ายขึ้น ลดค่าใช้จ่ายอันเป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจของประชาชน โดยสมควรที่จะนำเอารูปแบบที่เหมาะสมอย่างเช่นรูปแบบ LicenseOne ของประเทศสิงคโปร์ (Ministry of Manpower, n.d.) ซึ่งเป็นระบบที่เป็นศูนย์รวมข้อมูลและเน้นให้บริการที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตมาใช้ในประเทศไทย

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้เสนอขั้นตอนในการนำรูปแบบการแจ้งก่อนการดำเนินการ (Ex Ante Control) มาใช้ร่วมกับระบบอนุญาต (Regulatory System) เพื่อปรับปรุงการประกอบกิจการโรงแรมของประเทศไทย ไว้ดังนี้

(1) การแจ้งขออนุญาตก่อสร้างอาคาร ให้ผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร นำเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร ตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไปยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจนว่า อาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นอาคารเพื่อดำเนินการประกอบกิจการโรงแรม พร้อมทั้งยื่นเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงแรมกำหนดมาในคราวเดียวกัน โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน มีหน้าที่และอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

(2) เมื่ออาคารโรงแรมได้ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เจ้าของอาคารแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเข้าไปตรวจสอบอาคารที่ก่อสร้างแล้วเสร็จตามแบบที่ได้รับใบอนุญาต และตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงแรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมด้วย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่การตรวจสอบเสร็จสิ้น และเห็นว่า อาคารดังกล่าวถูกต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด จึงออกใบอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรม และใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ในคราวเดียวกัน โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนมีหน้าที่และอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

ทั้งนี้ หากสามารถนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบออนไลน์มาใช้ในการบวนการอนุญาตการประกอบธุรกิจโรงแรม เช่น การนำรูปแบบ LicenseOne ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นระบบที่เป็นศูนย์รวมข้อมูลและเน้นให้บริการที่เกี่ยวกับใบอนุญาตมาใช้ในการประเทศไทย โดยในการจัดทำฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขอใบอนุญาต และเชื่อมโยงฐานข้อมูลดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน เพื่อประชาชนสามารถยื่นขอใบอนุญาตออนไลน์ และติดตามสถานะของการขออนุญาตได้ โดยกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตจะต้องมีความชัดเจนและง่ายต่อการได้ใบอนุญาต มีกรอบระยะเวลาดำเนินการที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาตจะต้องมีความเหมาะสม เพื่อการดำเนินงานของภาคธุรกิจในระดับประเทศจะขับเคลื่อนได้อย่างคล่องตัว ลดภาระและอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เป็นต้น

8. บทสรุป

ผลการวิจัยในครั้งนี้ทำให้ต้องรู้เกี่ยวกับการทบทวนบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย และการประเมินผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการโรงแรมทั้งระบบ อย่างรอบด้าน ผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงมาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการโรงแรมในประเทศไทย เพื่อลดอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของประชาชน ลดภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายทั้งของภาคธุรกิจและภาครัฐที่มากเกินไป และเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อสภาพแวดล้อมของภาคธุรกิจให้เติบโต เสริมสร้างศักยภาพความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ ยังนำไปสู่การสร้างกฎหมายที่ดี ลดจำนวนกฎหมายที่ไม่จำเป็น ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2565). รายงานภาวะเศรษฐกิจการท่องเที่ยว ปี 3 ฉบับที่ 1/2565. <https://www.mots.go.th/news/category/663>

กรมการปกครอง. (2560). คู่มือการปฏิบัติงานกฎหมายโรงแรม. https://chanthaburi.mots.go.th/ewtadmin/ewt/chanthaburi/ewt_dl_link.php?nid=797

กองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง. (ม.ป.ป.). โครงการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบและแปลกฎหมายในกลุ่มประเทศอาเซียนในเรื่อง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน. <http://oldoffice.dpt.go.th/legal/images/pdf/book1.pdf>

คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). รายงานการศึกษา เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตและมาตรฐานอื่นแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ. <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1570530592-xp1dm-6yl4k.pdf>

ชนาพร จิตติเดโช. (2563). หลักเกณฑ์การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. <https://www.parliament.go.th/>

ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). *Regulatory Guillotine ปฏิรูปกฎหมาย เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ*. <https://www.bot.or.th/Thai/BOTMagazine/Pages/256204Knowledge03.aspx>

ปกรณ นิลประพันธ์. (2557). การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ. *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, 5(1), 1-12.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย*. <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1579148886-2cqso-rwvy6.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย*. <https://lawreform.go.th/uploads/files/1579148869-mxyxd-s4ntr.pdf>

อนุพงศ์ สุขสมนิตย์. (2546). *มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม ศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547*. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย].

Bayer R. (2007). The continuing tensions between individual rights and public health. *Talking Point on public health versus civil liberties. EMBO reports*, 8(12), 1099–1103

Ministry of Manpower. (n.d.). *LicenceOne new features guide*. <https://www.mom.gov.sg/-/media/mom/documents/services-forms/licenceone/licenceone-new-features-guide.pdf>

Moon, R. (2017). Limits on constitutional rights: The marginal role of proportionality analysis. *Israel Law Review*, 50(1), 49-68. doi:10.1017/S0021223716000327

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

Development of Tourism Act 1969.

Hotel Proprietor Act 1956.

Singapore Tourism Board Act 1963 (Chapter 305B).