

Legal Problems Related to Non-Hotel Accommodations

A Case Study of Homestay

Matus Natchayaphon^{1*}

Received: 24/06/2025, Revised: 19/08/2025, Accepted: 12/09/2025

Abstract

This research is concerned with three main objectives legal problems and resolve related to rent a house providing temporary accommodation with a lower monthly fee (Homestay). Thailand prohibits business operations rent a house providing temporary accommodation with a lower monthly fee (Homestay) until 2008, The Ministerial Regulation Prescribing the Types of Hotels and the Criteria for Hotel Business Operation No. 1 B.E. 2551 (2008) accommodations with up to 4 rooms with not more than 20 guests are not typically considered “hotels” under The Hotel Act B.E. 2547 (2004), the objective is to promote the homestay business and people with additional careers. Later in 2023, the law was amended. The Ministerial Regulation Prescribing the Types of Hotels and the Criteria for Hotel Business Operation No. 2 B.E. 2566 (2023) accommodations with up to 8 rooms with not more than 30 guests. Using qualitative method research approach documentary research. The results of this research Homestay operators must renew their license every 5 years, Increasing the number of rooms contrary to the purpose of The Ministerial Regulation Prescribing the Types of Hotels and the Criteria for Hotel Business Operation No. 1 B.E. 2551 (2008), unfair competition between business operators not typically considered "hotels" under the Hotel Act and "hotels" under the Hotel Act B.E. 2547 (2004) therefore, the number of rooms and guests should be reduced for homestay operators only.

Keywords: Hotel Act, Homestay

¹ Faculty of Law, Thammasat University, E-mail: tui.bigo@gmail.com

* Corresponding Author, E-mail: tui.bigo@gmail.com

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

ศึกษากรณีโฮมสเตย์ (Homestay)

เมธัส ญัฐชยพล^{1*}

วันรับบทความ: 24/06/2568, วันแก้ไขบทความ: 19/08/2568, วันตอบรับบทความ: 12/09/2568

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหา และแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการพักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนที่เรียกว่า โฮมสเตย์ (Homestay) ประเทศไทย ห้ามนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการพักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน จนถึง พ.ศ. 2551 ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 อนุญาตให้บ้านพักที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน สามารถประกอบกิจการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้ โดยถือว่าเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ (Homestay) และให้ประชาชนมีอาชีพเสริม ต่อมา พ.ศ. 2566 แก้ไขเพิ่มจำนวนห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 30 คน โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า ผู้ประกอบการโฮมสเตย์ (Homestay) ต้องต่อใบอนุญาตทุก 5 ปี การเพิ่มจำนวนห้องพักขัดกับวัตถุประสงค์ของการบัญญัติสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม อีกทั้งทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการตามสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงควรแก้ไขลดจำนวนห้องพัก และผู้พักเพื่อผู้ประกอบการโฮมสเตย์ (Homestay) เท่านั้น

คำสำคัญ: กฎหมายโรงแรม, โฮมสเตย์

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อีเมล: tui.bigo@gmail.com

* Corresponding Author อีเมล: tui.bigo@gmail.com

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การประกอบอาชีพต่าง ๆ ในประเทศไทยถือเป็นเสรีภาพที่ประชาชนมีสิทธิในการประกอบอาชีพอะไรก็ได้ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 40 แต่ภาครัฐสามารถบัญญัติกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพนั้น ๆ ได้แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข เช่น การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ซึ่งการประกอบอาชีพให้ที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนฝ่าฝืนมติบัญญัติได้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพการประกอบอาชีพชื่อว่า พระราชบัญญัติโรงแรม มีการบัญญัติครั้งแรก พ.ศ. 2478 บังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวต้องเก็บค่าตอบแทนหรือให้บริการอย่างน้อย 1 เดือน และไม่มีบริการอาหารและเครื่องดื่ม³ เป็นการแยกประเภทที่พักชั่วคราวชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดการแข่งขันกับที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนตามพระราชบัญญัติโรงแรม

การออกแบบกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนนำวิธีการเก็บค่าตอบแทน หรือค่าบริการเป็นเครื่องชี้ว่าสถานที่พักชั่วคราวใดถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรมเห็นได้จากมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁴ กำหนดให้บริการที่เป็นที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน รายวัน รายสัปดาห์ หรือไม่เกิน 30 วัน ถือเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อต้องการประกอบกิจการให้บริการที่พักชั่วคราวรายวัน รายสัปดาห์ หรือไม่เกิน 30 วัน ต้องได้รับอนุญาตจากภาครัฐเท่านั้นถึงประกอบกิจการได้ หากฝ่าฝืนมีโทษปรับ และจำคุกตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

ทำให้การนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนมีการจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ห้ามนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยสิ้นเชิงจน พ.ศ. 2551 ภาครัฐได้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 บัญญัติให้บ้านพักที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และ

³ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมพ.ศ. 2478 ได้บัญญัติการนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวต้องรับผู้ให้บริการที่มีระยะเวลาการอาศัยอย่างน้อย 1 เดือน และสถานที่พักไม่มีบริการอาหารและเครื่องดื่มแก่ผู้พักถือว่าไม่เป็นการประกอบกิจการโรงแรม

⁴ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในพระราชบัญญัตินี้ “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน ซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม สามารถประกอบกิจการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้ โดยถือว่าเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจที่พักอาศัยชั่วคราวขนาดเล็กให้ประชาชนมีอาชีพเสริม และยังช่วยส่งเสริมสร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่นในสถานที่นั้น ๆ อีกทั้งยังเป็นช่องทางเผยแพร่ และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นด้วย แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยว และโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อย่างยิ่ง เพราะแก้ไขเพิ่มจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง เป็น 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน เป็น 30 คน ทำให้สามารถรองรับสถานที่พักขนาดใหญ่ขึ้นจากไม่เกิน 4 ห้อง เป็น 8 ห้อง เพิ่มขึ้นมา 1 เท่า ทำให้สถานที่ให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนจากเดิมที่มีห้องพักมากกว่า 4 ห้อง ต้องขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงเป็น 8 ห้อง ขึ้นไป เป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงเกิดการแข่งขันระหว่างสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะในอดีตสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นรูปแบบบ้านพักอาศัยรูปแบบพูลวิลล่า หรือที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ที่พักชั่วคราวขนาดเล็กที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง เท่านั้น แต่การแก้ไขล่าสุดผ่านมติบัญญัติต้องการให้สถานประกอบการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนรูปแบบตัวอาคาร หรือตึกสูงที่ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวก หรือไม่มีบันไดหนีไฟ ไม่ผ่านมาตรฐานความปลอดภัยตามพระราชบัญญัติโรงแรม สามารถประกอบกิจการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้ โดยผ่านช่องทางสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และเกิดความซับซ้อนระหว่างสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนด้วยกันเอง กฎหมายมองสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 เป็นที่พักชั่วคราวขนาดเล็กไม่เป็นการประกอบอาชีพ ไม่ได้ทำธุรกิจที่พักชั่วคราวเป็นหลัก ไม่มีค่าธรรมเนียมในการขอประกอบอาชีพ ภาครัฐไม่ได้เข้าไปควบคุมกำหนดมาตรฐานตัวอาคาร ต่างกับการประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ภาครัฐควบคุมกำหนดมาตรฐานตัวอาคาร ขนาดความสูงของเพดานห้องพัก จำกัดพื้นที่ที่สามารถเปิดธุรกิจโรงแรมได้ แต่เมื่อได้แก้ไขเพิ่มจำนวนห้องพัก และจำนวนคนใช้บริการรองรับสถานที่พักขนาดใหญ่กว่าบ้านพักอาศัยเพื่อรองรับสถานที่พักชั่วคราวที่ไม่สามารถขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ประชาชนข้างเคียง และผู้เข้าใช้บริการ อีกทั้งภาระของผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีมากกว่าผู้ประกอบการตามสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และการขออนุญาตประกอบธุรกิจตามพระราชบัญญัติโรงแรมมีหลายกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องในการพิจารณาใบอนุญาตประกอบที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน แต่การขออนุญาตตามสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเพียงพิจารณาว่า สถานที่นั้นมี

จำนวนห้องไม่เกิน 8 ห้อง มีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน และเป็นการประกอบอาชีพเสริมก็สามารถขอหนังสือสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้แล้ว

ส่วนผู้เข้าใช้บริการสถานที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน ถือเป็นส่วนสำคัญในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว กฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงให้ความสำคัญกับตัวอาคารที่สร้างมีความปลอดภัยต่อผู้ให้บริการ ทำเลสถานที่ก่อสร้างต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติผังเมืองเพราะอาจเกิดผลกระทบต่อประชาชนข้างเคียง การสร้างที่พักชั่วคราวจะมีผู้เข้าใช้บริการเปลี่ยนหน้าเข้ามาทุก ๆ วัน ยังมีจำนวนห้องพักมากผู้เข้าใช้บริการยิ่งมากตามส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนใกล้เคียง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนที่เรียกว่าโฮมสเตย์ (Homestay)

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับการนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ตั้งแต่พระราชบัญญัติโรงแรมฉบับแรก พ.ศ. 2478 จนถึงปัจจุบัน

การทบทวนวรรณกรรม

การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม

การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural Tourism) เป็นการท่องเที่ยวรูปแบบที่นักท่องเที่ยวมีความสนใจในขนบธรรมเนียมของท้องถิ่นนั้น ๆ มีนักท่องเที่ยวที่สนใจการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural Tourism) เติบโตขึ้นทุก ๆ ปี และประเทศไทยก็มีจุดเด่นทางด้านนี้เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว เช่น การตักบาตรพระสงฆ์ริมแม่น้ำโขงที่เชียงของ จังหวัดเชียงราย หรือการตักบาตรพระสงฆ์ริมทะเลที่อำเภอหัวหิน และรูปแบบสถานที่พักบ้านแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และเพ็ญศิริ ศรีคำภา (2557) กล่าวว่า การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม มีสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินมาไปยังสถานที่นั้นเพื่อรับรู้ถึงการใช้ชีวิต เรียนรู้วิถีของชุมชนนั้น ๆ เพื่อรับประสบการณ์ใหม่ ๆ

แนวคิดอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept)

กาญจนา แก้วเทพ (2549) กล่าวว่า อัตลักษณ์ (Identity) หมายถึง การสร้างตัวตนให้ประชาชนรับรู้ได้ว่า ชุมชนมีสิ่งใดบ้าง เหมือนหรือต่างจากที่อื่นอย่างไร โดยแต่ละท้องถิ่นจะใช้วิธีการสื่อสารความเป็นตนเอง

ให้กับคนอื่น ๆ ที่อยู่ภายนอกชุมชนทราบ อัตลักษณ์ (Identity) ปัจจุบันสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ไม่คงที่ตามบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ และปัจจัยทางการเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีในแต่ละยุคสมัย

สุจรรยา โชติช่วง (2554) กล่าวว่า อัตลักษณ์ (Identity) หมายถึง ความสามารถของบุคคลหรือสิ่งที่แสดงถึงความเป็นตัวตนให้ผู้อื่นรับรู้ว่าเขาเป็นใคร อัตลักษณ์ (Identity) มีการแสดงให้เห็นถึงลักษณะ ความคิด นิสัย การใช้ชีวิต เหมือนหรือแตกต่างจากคนอื่นอย่างไร โดยแสดงอัตลักษณ์ (Identity) ผ่านสถานะของบุคคล เพศ ตำแหน่ง หน้าที่ บทบาททางสังคม ซึ่งเรียกว่า อัตลักษณ์ของปัจเจก หรืออัตลักษณ์ส่วนบุคคล หากเป็นการแสดงออกผ่านสัญลักษณ์ที่มีความหมายเป็นที่เข้าใจร่วมกัน การแสดงออกทางพิธีกรรม ประเพณี วัฒนธรรม ตำนาน ประวัติศาสตร์ ปราภูมิการณ์ทางสังคม เรื่องเล่า การแต่งกาย ภาษา และความเชื่อต่าง ๆ เรียกว่า “อัตลักษณ์ทางสังคม” หรือ “อัตลักษณ์ที่คนในสังคมมีร่วมกัน” ดังนั้นอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) คือ การสื่อสารให้ผู้อื่นรับทราบว่าท้องถิ่นมีสิ่งใดบ้างในท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อให้ผู้อื่นตัดสินใจในการเดินทางไปสถานที่นั้น เพราะปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทำให้ข้อมูลข่าวสารต่าง “สามารถเชื่อมโยงผู้คนทั่วโลกอย่างไร้พรมแดน และอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) ถูกกำหนดเป็นนโยบายการจัดการท่องเที่ยวของประเทศไทยในแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (5) ประเด็นการท่องเที่ยว (พ.ศ. 2561-2580) สำหรับการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม ส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ วัฒนธรรม และวิถีชีวิต เพื่อสร้างคุณค่าให้กับสินค้าและบริการด้านการท่องเที่ยว เพื่อรองรับความต้องการของนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

แนวคิดความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยว

องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (World Tourism Organization) ตั้งอยู่ที่ประเทศสเปน ให้ความสำคัญในชีวิต และทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวเป็นส่วนสำคัญทำให้การท่องเที่ยวมีคุณภาพได้กำหนดขอบเขตการวางแผนเพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับนักท่องเที่ยวความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมของมนุษย์ และหน่วยงานภาคการท่องเที่ยว เช่น ถูกลักทรัพย์ หลอกหลวง กระทำชำเรา ข่มขู่ ความไม่สงบทางการเมือง ความเสี่ยงจากการท่องเที่ยว และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เช่น การขนส่ง ร้านค้าของที่ระลึก

พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์ และพินิจ ทิพย์มณี (2558) ที่กล่าวว่า กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ไม่มีการบัญญัติถึงความปลอดภัยเช่นระบบป้องกันและระงับอัคคีภัยสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ สุขอนามัย เช่น การมีน้ำดื่มที่สะอาดได้มาตรฐาน ความสะอาดของห้องพักป้องกันโรคติดต่อ และสิ่งแวดล้อมภายในสถานที่ให้บริการ เช่น การพักอาศัยไม่ทำลายพื้นพื้นที่ป่าไม้ไม่เป็นแหล่งสร้างมลพิษ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรตราพระราชบัญญัติเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักผ่อนที่ไม่ใช่โรงแรม

ศรายุทธ ทองหมั่น และคณะ (2566) ที่กล่าวว่า นักท่องเที่ยวจากทั่วโลกเดินทางเข้าประเทศไทยเป็นจำนวนมากมีโอกาสเกิดอุบัติเหตุในการท่องเที่ยวได้เสมอรวมถึงภัยทางธรรมชาติที่ไม่สามารถควบคุมได้ ดังนั้น

ความปลอดภัยในการท่องเที่ยวเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวประสบความสำเร็จ ทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นว่าประเทศที่จะเดินทางไปปลอดภัยทางร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน และไม่เอาเปรียบนักท่องเที่ยว หรือเกิดการหลอกลวงขายสินค้าและบริการ

จิตติศักดิ์ เวชกามา (2557) ที่กล่าวว่า ที่มีความนิยมมาก สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรการท่องเที่ยวก็ถูกทำลายอย่างรวดเร็วหากไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้นักท่องเที่ยวเรียนรู้ และช่วยกันรักษาสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ และทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นว่ามีความปลอดภัย สะอาด ให้นักท่องเที่ยวพอใจ และกลับมาท่องเที่ยวประเทศไทยอีก

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy)

การนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักรวบรวมเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นรูปแบบ Home Sharing ที่พัฒนามาจากแนวคิดมาจากเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) โดยมีเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ตเป็นส่วนสำคัญให้เศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) ประสบความสำเร็จทำให้โลกแคบลง คนทั่วทั้งโลกสามารถเชื่อมต่อ หรือสื่อสารกันได้โดยระยะทางไม่เป็นอุปสรรคอีกต่อไป เพียงมีอินเทอร์เน็ตก็สามารถเข้าแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการจองที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน เว็บไซต์ของที่พักรวบรวมเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน ทำให้การปล่อยเช่าห้องพัก และบ้านที่เก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนให้นักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นเรื่องง่าย สำหรับรูปแบบที่พัก Home Sharing จะมีราคาไม่สูงเท่ากับการเข้าพักที่โรงแรม มีจุดเด่นทำเลที่สามารถเดินทางสะดวก ส่วนมากเป็นรูปแบบคอนโดมิเนียม หรือที่พักรูปแบบบ้านเดี่ยวที่อยู่ห่างไกลในพื้นที่ที่มีห้องพักชั่วคราวจำกัด ทำให้เกิดการดำเนินธุรกิจลักษณะ P2P คือ Peer to Peer ที่เจ้าของทรัพย์สินสามารถนำมหารายได้ผ่านการให้บริการบนแพลตฟอร์มออนไลน์ได้ เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ (Air Bed & Breakfast: Airbnb) เป็นสื่อกลางเชื่อมต่อของนักท่องเที่ยวหรือผู้ใช้บริการที่พักรวบรวมกับผู้ใช้บริการที่พักรวบรวมผ่านระบบออนไลน์ ชื่อว่า Airbnb ทำให้การประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนสะดวกขึ้น และช่วยให้การเข้าถึงทรัพย์สินต่าง ๆ ได้รวดเร็วและง่ายขึ้น ผู้บริโภคตัดสินใจใช้บริการ สั่งซื้อจากรูปภาพ หรือการแสดงความคิดเห็นจากผู้คนที่ได้ใช้บริการหรือซื้อสินค้าแล้ว (Review) สำหรับระบบ Sharing Economy บริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาคาดการณ์ว่าปี พ.ศ. 2568 จะมีมูลค่าธุรกิจสูงถึง 3.35 แสนล้าน เพราะประชาชนจากทั่วโลกเริ่มหันมาใช้บริการผ่านระบบ Sharing Economy มากขึ้น เช่น การนำรถยนต์ส่วนตัวมารับผู้ใช้บริการแทน Taxi หรือนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักรวบรวมเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน เกิดการขยายตัวเพิ่มขึ้นมีแพลตฟอร์มออนไลน์ที่มารองรับระบบ Sharing Economy มากมาย

โฮมสเตย์ (Homestay)

โฮมสเตย์ (Homestay) เป็นรูปแบบที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนที่มีลักษณะเป็นบ้านพักอาศัยไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเทียบเท่าการให้บริการรูปแบบโรงแรม โดยมีจุดเด่นที่ผู้เข้าใช้บริการจะได้เรียนรู้การใช้ชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนรอบ ๆ สถานที่พัก เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

ศึกษาขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวบ้าน ผู้ใช้บริการได้สัมผัสอากาศบริสุทธิ์ พื้นที่ห่างไกล ความเจริญ บางสถานที่พักยังไม่มีไฟฟ้าใช้ โดยมีทำเลที่พักรู้อยู่บนที่สูงช่วงเช้ามีทะเลหมอก หรือตั้งอยู่ริมทะเล ศึกษาวิถีชีวิตของชาวประมง และการพักชั่วคราวในสวนผลไม้ ศึกษาวิถีชีวิตของชาวสวนเกษตรกร เป็นต้น

มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ (2562) กล่าวว่า รูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) จะดึงดูดความสนใจจากนักท่องเที่ยวด้วยธรรมชาติ เช่น บ้านร่องกล้า จังหวัดพิษณุโลก มีจุดเด่นทางเดินไปภูเขา ดอกพญาเสือโคร่ง บนยอดเขาภูมอโล และน้ำตก บ้านนาต้นจั่น จังหวัดสุโขทัย เปิดบริการ พ.ศ. 2558 มีจุดชมวิวยอดต้นไทรเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวที่ต้องเดินขึ้นเขาไปชมวิวดูพระอาทิตย์ขึ้น เป็นต้น สำหรับการให้บริการที่พักชั่วคราวรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) นักท่องเที่ยวส่วนใหญ่จะผิดหวังกับความสะอาดของสถานที่พักที่ไม่เปลี่ยนผ้าปูที่นอน และการจราจรแออัดช่วงเทศกาล

กิตติคุณ วงษ์จ้อย (2561) กล่าวว่า รูปแบบที่พักโฮมสเตย์มีจำนวนเพิ่มขึ้นตามการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แต่ที่พักโฮมสเตย์มีจำนวนน้อยมากที่ได้ “มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย” ของกรมการท่องเที่ยว และวิสาหกิจชุมชนดีเด่นของกรมส่งเสริมการเกษตร การสร้างที่พักชั่วคราวเพื่อรองรับผู้ใช้บริการเจ้าของบ้านจะใช้พื้นที่เดิมภายในบ้านพักอาศัยมากกว่าการลงทุนต่อเติมที่พัก

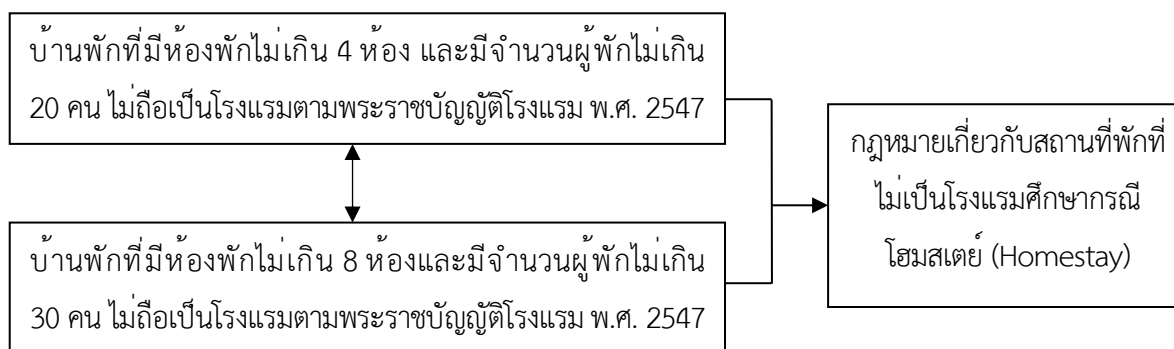
อรุณา สอาดจิตต์ (2566) กล่าวว่า ควรแก้ไขแยกสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกับรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) ออกจากกันเพราะรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) เป็นการให้บริการนักท่องเที่ยวพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน เพื่อแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม และเป็นรายได้เสริมไม่ได้ประกอบอาชีพที่พักชั่วคราวเป็นหลัก แตกต่างกับสถานที่พักชั่วคราวที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว เช่น รูปแบบเกสต์เฮาส์ รีสอร์ท เป็นต้น

กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว (2561) ได้สร้างมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย จะมีป้ายเครื่องหมายออกให้ที่พักชั่วคราวที่ผ่านมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย และมีระยะเวลา 3 ปี เมื่อครบกำหนดเวลา ต้องยื่นใบสมัครขอรับการประเมินโฮมสเตย์ไทยใหม่ โฮมสเตย์ คือ รูปแบบที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบทที่นักท่องเที่ยวได้พักรวมกับเจ้าของบ้าน สามารถสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ความสามารถ ประเพณี และขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ที่นอนสำหรับนักท่องเที่ยวจะเป็นเตียง พูก เสื่อก็ได้ และต้องมีมุ้งลวดป้องกันยุง และแมลง และกองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว ได้กำหนดค่านิยมความหมายของโฮมสเตย์ไทย⁵ ที่ให้ความสำคัญกับการดัดแปลงบ้านพักอาศัยมาหารายได้เสริม โดยผู้ใช้บริการพักอาศัยที่เดียวกับเจ้าของกิจการ

⁵ โฮมสเตย์ไทย หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ซอยภายในบ้านเหลือสามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทนและจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด

กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยเรื่อง “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมศึกษากรณีโฮมสเตย์ (Homestay)” มีกรอบแนวคิดดังนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งศึกษาจากกฎหมาย วารสาร ข้อมูลจากหนังสือ บทความทางวิชาการ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต งานวิจัยต่าง ๆ เกี่ยวกับการนำบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay)

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ และข้อเท็จจริงสามารถวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนที่กฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพนี้ไว้คือพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 พบว่า มีเงื่อนไขการขออนุญาตแตกต่างกัน และการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมปัจจุบัน ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนซึ่งยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 40⁶ หลักเสรีภาพใน

⁶ มาตรา 40 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นการตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

การประกอบอาชีพที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพการประกอบอาชีพได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เช่น เพื่อการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

สำหรับการนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนทางกฎหมายเรียกว่า ‘สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม’ ซึ่งบัญญัติขึ้นครั้งแรกในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 เพื่อให้ประชาชนสามารถนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้โดยไม่ถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทำให้เห็นว่า แม้เราจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถดำเนินการอย่างไรก็ได้กับทรัพย์สินของตนเองอย่างอิสระตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336⁷ แต่การประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนประเทศไทยมีกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพการประกอบอาชีพไว้ ภาครัฐต้องเข้าไปควบคุมการดำเนินการกิจการเพราะการดำเนินธุรกิจที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน สามารถกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนรายอื่น เช่น ประชาชนที่อาศัยรอบ ๆ สถานที่ประกอบธุรกิจที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน ความปลอดภัยของประชาชนที่เข้าใช้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน เป็นต้น แต่การแก้ไขข้อกำหนดจำนวนห้องพักและจำนวนผู้เข้าพักเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ทำให้รองรับสถานที่พักชั่วคราวขนาดใหญ่ขึ้น ส่งผลกระทบกับผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเดิมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 และผู้ให้บริการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม เพราะสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย หรือการกำหนดว่าต้องมีบันไดหนีไฟ ดังที่พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์ และพินิจ ทิพย์มณี (2558) กล่าวว่า ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ไม่มีการบัญญัติถึงความปลอดภัย เช่น ระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย สัญญาณเตือนเพลิงไหม้ ความสะอาดของห้องพักป้องกันโรคติดต่อ แบ่งออกเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่

1) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีโฮมสเตย์ (Homestay)

พระราชบัญญัติโรงแรมตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ได้บัญญัติห้ามนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน⁸ จนถึง พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติคำว่า “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ขึ้นในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 สามารถนำที่พัก

⁷ มาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

⁸ มาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติโรงแรมตั้งแต่พ.ศ. 2478 ได้บัญญัติการนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวต้องรับผู้ให้บริการที่มีระยะเวลาการอาศัยอย่างน้อย 1 เดือน และสถานที่พักไม่มีบริการอาหารและเครื่องดื่มแก่ผู้พักถือว่าไม่เป็นการประกอบกิจการโรงแรม

อาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้โดยมีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน เนื่องจากช่วงเวลานั้น การท่องเที่ยวสัมผัสวัฒนธรรมชาติ ศิษษาชนบธรรมเนียม วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวบ้านท้องถิ่นนั้นกำลังได้รับความนิยม และภาครัฐต้องการให้ประชาชนมีรายได้เสริมจากการนำที่พักอาศัยของตนเองมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ตามแนวความคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) เรียกว่า Home Sharing หรือเรียกว่า ที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) สอดคล้องกับหลักเสรีภาพการประกอบอาชีพที่ส่งเสริมให้ประชาชนหารายได้จากทรัพย์สินของตนโดยสุจริต เพราะภาครัฐมองว่า ที่พักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คนเป็นที่พักขนาดเล็กไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชน เป็นการประกอบอาชีพเสริมไม่ได้ดำเนินธุรกิจที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นอาชีพเหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547⁹ โดยเจ้าของที่พักขอหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และการขอหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมดังกล่าวไม่มีวันหมดอายุ¹⁰ แต่กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 เพิ่มข้อ 1/1 ให้สามารถแจ้ง และการออกหนังสือรับแจ้งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ และหนังสือรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมมีอายุ 5 ปีนับแต่วันแจ้ง¹¹ แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในการกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสร้างรายได้เสริมจากการใช้บ้านพักอาศัยของตน และกฎหมายไม่ได้ต้องการให้สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นการประกอบอาชีพที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเพื่อทำการแข่งขันกับโรงแรมตาม

⁹ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมมากขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คนซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และโดยที่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรม จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

¹⁰ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและประเภทของโรงแรม ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4

¹¹ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ข้อ 1/1 การแจ้งและการออกหนังสือรับแจ้ง ให้ดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในกรณีที่สถานที่พักนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ดำเนินการ ณ สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง หรือในกรณีจังหวัดอื่น ให้ดำเนินการ ณ ที่ทำการปกครองอำเภอท้องที่ที่สถานที่พักนั้นตั้งอยู่ให้หนังสือรับแจ้งตามข้อ 1 มีอายุ 5 ปีนับแต่วันแจ้ง

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะจะทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการที่ขอ อนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กับผู้ประกอบการที่ขอหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็น โรงแรม เช่น ค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาต การจ่ายภาษี การจ้างผู้จัดการโรงแรมตามมาตรา 30 แห่ง พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นต้น และมาตรฐานการให้บริการสำหรับผู้เข้าใช้บริการของที่พัก 2 รูปแบบแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง สำหรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นเพียงการประกอบอาชีพเสริมผู้เข้าใช้ บริการไม่คาดหวังกับสิ่งอำนวยความสะดวกที่ มีสิ่งสรรพ ขาวสะอาด และคณะ (2562) กล่าวว่า รูปแบบที่พัก โฮมสเตย์ (Homestay) มีจุดเด่นใกล้ชิดธรรมชาติมีน้ำตก ภูเขา หรือศึกษาวิถีชีวิตชุมชน ส่วนข้อเสียเป็นเรื่อง ความสะอาดของสถานที่พัก หรือกิตติคุณ วงษ์จ้อย (2561) กล่าวว่า รูปแบบที่พักโฮมสเตย์เจ้าของบ้านจะใช้ พื้นที่เดิมภายในบ้านพักอาศัยมากกว่าการลงทุนต่อเติมสร้างที่พักเพิ่ม และรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) แต่ละที่จะมีอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) เป็นสิ่งดึงดูดผู้ให้บริการให้ตัดสินใจในการเดินทางไปสถานที่นั้น ๆ เพื่อการท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural Tourism) เช่น การดื่กบาตรพระสงฆ์ริมแม่น้ำโขง ที่เชียงของ จังหวัดเชียงราย สถานที่พักบนภูเขาเช่นแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่ ที่มีวิถีชีวิตบนภูเขาอยู่บนพื้นที่ สูง 1,300 เมตรเหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง เป็นต้น ทำให้เห็นว่ารูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) จะเป็น บ้านพักอาศัยดัดแปลงเป็นที่พักรับรองให้บริการ ไม่ใช่สถานที่สร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ให้บริการที่พักชั่วคราว อย่างเดียวผู้ใช้บริการคาดหวังที่จะสัมผัสสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ สถานที่พักนั้น ๆ บางแห่งตอนค่ำอาจไม่มีไฟส่องสว่างที่นอนไม่ได้หลับหลับ แตกต่างกับรูปแบบที่พักชั่วคราวโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ ต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วน การก่อสร้างได้มาตรฐานมีการกำหนดอุปกรณ์ป้องกันเหตุฉุกเฉิน เช่น ทางหนีไฟ ไฟฉุกเฉิน เป็นต้น หากข้อบกพร่องผู้เข้าใช้บริการสามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ และมีโทษพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 40¹²

ต่อมา พ.ศ. 2566 ได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 เพิ่มจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน ถือเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมส่งผลกระทบโดยตรงต่อ

¹² มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการผู้ใด กระทำการดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำนั้นหรือดำเนินการแก้ไขได้ตามที่เห็นสมควร (1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ (2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการไม่ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขตามคำสั่ง ของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ในกรณีเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ซึ่งจะต้องไม่เกิน 4 ครั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (2) ในกรณีเป็นผู้จัดการให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ ปฏิบัติให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาต จะประกอบธุรกิจโรงแรมใน ระหว่างที่ถูกพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้ ในกรณีที่นายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมจัดหาโรงแรมที่มี มาตรฐานใกล้เคียงกันให้แก่ผู้พักหรือกำหนดวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้ที่เป็นสำคัญ

ผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรมทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ผู้ประกอบการที่มีห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง ไม่ต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม กลายเป็นผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมสามารถทำธุรกิจให้บริการเต็มรูปแบบ แต่ไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตเหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และส่งผลกระทบต่อธรรมชาติ อีกทั้งยังส่งผลต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการด้านมาตรฐานความปลอดภัย และสุขอนามัย เพราะสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เช่น การติดกล้องวงจรปิดให้ความปลอดภัยกับผู้ใช้บริการ การติดตั้งเครื่องตรวจจับควัน เป็นต้น และไม่มีโทษสำหรับผู้ประกอบการหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือถูกร้องเรียนเหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่สิ่งที่โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องปฏิบัติเหมือนกันคือ ผู้ให้บริการเป็นบุคคลต่างด้าวต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงาน ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองในท้องถิ่นนั้น ถ้าท้องถิ่นนั้นไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจในท้องถิ่นนั้น¹³ และทั้ง 2 มีอายุใบอนุญาตประกอบกิจการ 5 ปีเท่ากัน

ดังนั้นผู้เขียนจึงแบ่งปัญหาเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีโฮมสเตย์ (Homestay) ออกเป็น 3 ประการประกอบด้วย

(1) ปัญหาเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ

การให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนในประเทศไทยภาคีรัฐออกกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 เพราะเป็นการให้บริการที่พักอาศัยสามารถส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ของชุมชนรอบ ๆ สถานที่ประกอบกิจการ ความปลอดภัยของตัวอาคารที่ให้บริการและความสะอาดของห้องพัก ห้ามนำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยสิ้นเชิง จนออกกฎหมายกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 อนุญาตให้นำที่พักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้ เรียกว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมให้บริการเป็นที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน เป็นอาชีพเสริมให้ประชาชนสามารถแบ่งห้องพักของตนเปิดให้บริการเป็นที่พักชั่วคราวได้ โดยภาครัฐไม่มีการกำหนดความปลอดภัย หรือการตรวจสอบอาคารเหมือนการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่การแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 เพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ที่ประกอบกิจการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นอาชีพเสริม เพราะหนังสือ

¹³ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้นตั้งอยู่ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าท้องถิ่นใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ให้แจ้งต่อเจ้าหน้าที่พนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องถิ่นนั้น

ใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเดิม ไม่มีการกำหนดอายุใบอนุญาต แต่ปัจจุบันมีการกำหนดอายุ 5 ปี เหมือนใบอนุญาตโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้ประกอบการที่มีหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องแจ้งต่อนายทะเบียนทราบภายใน 90 วันก่อนวันที่หนังสือรับแจ้งนั้นจะสิ้นอายุ และผู้แจ้งต่ออายุต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการแจ้งต่ออายุเหมือนตอนขออนุญาตสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมครั้งแรก

ตารางที่ 1 ภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีโฮมสเตย์ (Homestay)

ภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม	
กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551	กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์ การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566
ไม่มีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับอัคคีภัย	การติดตั้งเครื่องตรวจจับควันในห้องพัก ใบขออนุญาตใช้คำว่าติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัย หรือติดตั้งเครื่องดับเพลิง
ใบอนุญาตไม่มีการกำหนดอายุ	หนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมมีอายุ 5 ปี
ไม่ต้องต่อใบอนุญาต	ต่อใบอนุญาตก่อนวันที่หนังสือรับแจ้งสิ้นอายุ ภายใน 90 วัน โดยใช้เอกสารเหมือนตอนขอครั้งแรก

และการขออนุญาตสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่มีขั้นตอนการตรวจโครงสร้างอาคารพร้อมรองรับผู้เข้าพักใช้บริการหรือไม่ บันไดหนีไฟไม่จำเป็นต้องมีเหมือนอาคารที่ขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ขนาดห้องพักไม่จำเป็นต้องผ่านมาตรฐานตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นต้น ทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้เข้าพักใช้บริการด้านความปลอดภัยในการเข้าพัก เช่น ประตูห้องพัก หากขออนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประตูต้องมีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง¹⁴ ซึ่งองค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (World Tourism Organization) ให้ความสำคัญกับหลักความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวอย่างยิ่ง ดังที่ ฐิติศักดิ์ เวชกามา (2557) กล่าวว่า ทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นด้าน

¹⁴ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 7/1 ประตูห้องพักให้มีช่องหรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง เว้นแต่เป็นห้องพักในอาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่สร้างขึ้นหรือนำมาประกอบขึ้นโดยใช้ผ้าใบ เสาไม้ หรือวัสดุแผ่นบาง เป็นส่วนประกอบของโครงสร้าง ผัง หรือหลังคา ในลักษณะเป็นเต็นท์ กระโจม โครงสร้างแบบออตตากาส หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องจัดให้มีอุปกรณ์ที่สามารถล็อกห้องพักทั้งภายในและภายนอก แต่ไม่ต้องมีช่องหรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพัก

ความปลอดภัย สะอาด ให้นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยว และเกิดความประทับใจกลับมาท่องเที่ยวประเทศไทยอีก ดังนั้นการให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนถือเป็นหน้าตาของประเทศไทยเป็นสำคัญที่ทำให้นักท่องเที่ยวกลับมาใช้บริการอีก หากนักท่องเที่ยวกังวลไม่มีความปลอดภัย ก็ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวประเทศไทยได้ และที่สำคัญหากผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมให้บริการที่พักไม่สะอาด นักท่องเที่ยวไม่สามารถร้องเรียน และภาครัฐไม่มีบทลงโทษผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 40¹⁵

(2) ปัญหาเกี่ยวกับประชาชนข้างเคียงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

การแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ภาครัฐเพิ่มจำนวนห้องพักจาก 4 ห้องเป็น 8 ห้อง รองรับผู้ให้บริการไม่เกิน 30 คน สะท้อนให้เห็นว่า สถานที่ที่จะนำมาขอสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้จะใหญ่ขึ้น จำนวนผู้เข้าใช้บริการมากขึ้น และเป็นรูปแบบการสร้างอาคารขึ้นมาใหม่ ไม่ใช่บ้านพักอาศัยเพียงอย่างเดียว หรืออาคารที่ไม่สามารถขออนุญาตประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่มีห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง รองรับผู้ให้บริการไม่เกิน 30 คน ก็สามารถขอประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนใกล้เคียงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม เมื่อเรียกว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม จึงไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562 ผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมจะขออนุญาตเป็นให้บริการตรงไหนก็ได้ เพียงแต่เข้าเงื่อนไขสถานที่นั้นมีห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน ทำให้กระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนรอบ ๆ สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม จะมีผู้เข้าใช้บริการเข้ามาในพื้นที่นั้น ๆ เปลี่ยนหน้าตาไปทุก ๆ วัน การใช้ชีวิตของประชาชนรอบ ๆ วิถีชีวิตเปลี่ยนไป ต่างกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่มีการบัญญัติชัดเจนต้องไม่อยู่ในบริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถาน หรือสถานที่อันเป็นที่เคารพในทางศาสนา เป็นต้น¹⁶ และหากเป็นที่พักชั่วคราวรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ประชาชนที่อาศัยใกล้เคียง

¹⁵ มาตรา 40 แห่ง พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำนั้นหรือดำเนินการแก้ไขได้ตามที่เห็นสมควร (1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ (2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการไม่ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ในกรณีเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ซึ่งจะต่อไม่เกิน 4 ครั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (2) ในกรณีเป็นผู้จัดการให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งถูกพักใช้ใบอนุญาต จะประกอบธุรกิจโรงแรมในระหว่างที่ถูกพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้ ในกรณีที่นายทะเบียนสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมจัดหาโรงแรมที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกันให้แก่ผู้พักหรือกำหนดวิธีการอื่นตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยพิจารณาถึงประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้ที่เป็นสำคัญ

¹⁶ ข้อ 3 สถานที่ตั้งของโรงแรมต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้ (4) ไม่ตั้งอยู่ในบริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถานหรือสถานที่อันเป็นที่เคารพในทางศาสนา หรือสถานที่อันใดอันจะทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสม กระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถานที่ดังกล่าวหรือจะทำให้ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

สถานที่พักเป็นส่วนสำคัญที่จะให้ผู้ให้บริการนักท่องเที่ยวยอมรับหรือประทับใจได้ อย่าลืมนักท่องเที่ยวใช้บริการเดินทางมาเข้าพักที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) เพราะอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) หรือเพื่อท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม (Cultural Tourism) ต้องอาศัยสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ที่พัก ถ้าประชาชนรอบที่พักชั่วคราวเดือดร้อนหรือไม่พอใจสถานที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ ก็ส่งผลต่อความรู้สึก ความประทับใจของผู้ใช้บริการหรือนักท่องเที่ยวได้

(3) ปัญหาจำนวนห้องพักที่ควรจะเป็นสำหรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติเพื่อให้ประชาชนมีอาชีพเสริมนำทรัพย์สินของตนมาหารายได้ให้เกิดประโยชน์ตามทฤษฎี แนวคิด เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) การนำที่พักอาศัยของตนเองมาให้บริการที่พักรูปแบบโฮมสเตย์เก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน แต่ปัจจุบันสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมขยายไปถึงการสร้างอาคารขึ้นมาใหม่ เพื่อให้บริการที่พักรูปแบบโฮมสเตย์เก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน หรือนำอาคารเก่าที่ไม่สามารถขออนุญาตโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้มาขอเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 แทน

ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติจำนวนห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน สูงเกินกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายที่บัญญัติสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 เพราะต้องการสนับสนุนการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ จึงกำหนดสถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน ให้บริการเพื่อหารายได้เสริม โดยไม่ถือเป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹⁷ แต่การแก้ไขกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 เปลี่ยนแปลงจำนวนห้องพัก และผู้ให้บริการของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมมากขึ้น ขัดกับคำนิยามโฮมสเตย์ไทย ที่กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว ได้กำหนดความหมายว่า เป็นห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านที่เหลื่อมมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ

¹⁷ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมมากขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน ซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และโดยที่ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรม จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

โรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยตรง เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมการขอใบอนุญาต หากกระทำฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อาจถูกพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ที่ในอดีตสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่เกิน 4 ห้อง รองรับไม่เกิน 20 คน แต่ตอนนี้ต้องแข่งขันกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่เกิน 8 ห้องรองรับไม่เกิน 30 คน ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่า มีสิ่งอำนวยความสะดวกรองรับนักท่องเที่ยวครบถ้วน สามารถให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเต็มรูปแบบ แต่ไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

2) แนวทางการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีโฮมสเตย์ (Homestay)

ที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นสิ่งสำคัญที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวไทย เพราะธุรกิจที่พักชั่วคราวเป็นสถานที่ให้บริการนักท่องเที่ยวพักอาศัยค้างคืนในพื้นที่นั้น ๆ หากให้บริการดีสะอาดถูกหลักอนามัย นักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการประทับใจ ก็เป็นผลดีนักท่องเที่ยวช่วย ส่งเสริมการท่องเที่ยวให้กับประเทศไทย เป็นกระบอกเสียงโฆษณาประเทศไทยผ่านทางโซเชียลมีเดีย สื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ของตนเอง เช่น เฟซบุ๊ก (Facebook) อินสตาแกรม (Instagram) เป็นต้น อีกด้านหากที่พักชั่วคราวไม่สะอาด เกิดปัญหาด้านการสื่อสาร ก็เป็นผลเสียกับประเทศไทยเช่นกัน เมื่อนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมาก ก็ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจไทยเกิดการจ้างงานรองรับนักท่องเที่ยว แต่ปัจจุบันภาครัฐไม่แยกระหว่างสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม กับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ออกจากกัน สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมควรเป็นที่พักชั่วคราวรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) เท่านั้น เพื่อสอดคล้องกับการบัญญัติให้สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นการประกอบอาชีพเสริมของที่พักชั่วคราวขนาดเล็ก จึงไม่มีการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยเหมือนการประกอบกิจการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้เขียนจึงแบ่งแนวทางแก้ไขปัญหากับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมออกเป็น 3 ประการประกอบด้วย

(1) แนวทางแก้ไขปัญหากับภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ

เห็นได้จากตารางที่ 1 ภาระหน้าที่ของผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมปัจจุบันมากกว่ากฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 เรื่องการต่อใบอนุญาตทุก ๆ 5 ปี หนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเดิมไม่มีการกำหนดอายุ ปัจจุบันมีการกำหนดอายุ 5 ปี เหมือนใบอนุญาตโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้ประกอบการที่มีหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องแจ้งต่อนายทะเบียนทราบภายใน 90 วัน ก่อนวันที่หนังสือรับแจ้งนั้นจะสิ้นอายุ และผู้แจ้งต่ออายุต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการแจ้งต่ออายุเหมือนตอนขอใบอนุญาตครั้งแรก แต่การต่อใบอนุญาตโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นอาชีพไม่ได้ประกอบกิจการเป็นอาชีพเสริม ใช้เอกสารน้อยกว่าการขอใบอนุญาตครั้งแรก เพียงแต่กรอกแบบคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ร.ร.1/1 บัตรประจำตัว

ประชาชนของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม หรือสำเนาหนังสือรับรองนิติบุคคล สำเนาใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และผลตรวจสอบประวัติอาชญากรรมเท่านั้น

ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่มีการกำหนดอายุในการให้อุญาตเหมือนกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 เพราะการประกอบสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีโฮมสเตย์ (Homestay) เป็นการหารายได้เสริมผู้ประกอบการโฮมสเตย์ (Homestay) ไม่ได้ประกอบอาชีพให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นหลัก เหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 การที่กฎหมายกำหนดให้ต่อใบอนุญาตทุก ๆ 5 ปี เป็นการเพิ่มภาระและค่าใช้จ่ายกับผู้ประกอบการโฮมสเตย์ (Homestay) ที่ต้องจัดเตรียมเอกสารให้เหมือนขออนุญาตครั้งแรกขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 ภาครัฐต้องไม่ออกกฎหมายเพิ่มภาระแก่ประชาชนเกินสมควร¹⁸ และดังที่กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว (2561) กล่าวว่า โฮมสเตย์ (Homestay) เป็นรูปแบบที่พักดัดแปลงบ้านพักอาศัยแบ่งห้องให้เช่าเป็นรายได้เสริมโดยผู้ให้บริการพักอาศัยที่เดียวกับเจ้าของกิจการ ผู้ให้บริการได้สัมผัสวัฒนธรรมชนบทที่นักท่องเที่ยวได้พักร่วมกับเจ้าของบ้าน แลกเปลี่ยนความรู้ความสามารถกัน และอรุณา สอาดจิตต์ (2566) ที่กล่าวว่า ควรแก้ไขแยกสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกับรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) ออกจากกัน เพราะรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) เป็นการให้บริการนักท่องเที่ยวพักร่วมกับเจ้าของบ้านขายคาเดียวกัน เพื่อแลกเปลี่ยนวัฒนธรรม ประเพณีการใช้ชีวิตของคนท้องถิ่น และเป็นรายได้เสริมไม่ได้ประกอบอาชีพที่พักชั่วคราวเป็นหลัก แตกต่างกับสถานที่พักชั่วคราวที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว เช่น รูปแบบเกสต์เฮาส์ รีสอร์ท เป็นต้น สร้างความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการตามสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมขนาดเล็กตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทำให้เห็นว่า สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีโฮมสเตย์ (Homestay) เป็นเพียงบ้านพักอาศัยเท่านั้น แตกต่างกับสถานที่ให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนรูปแบบอื่นที่สร้างขึ้นมาเพื่อประกอบเป็นกิจการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นหลัก ไม่ได้มีเจ้าของที่พักชั่วคราวอาศัยอยู่ด้วย จึงควรมีอายุใบอนุญาตที่แตกต่างกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และปัจจุบันยังไม่มีมาตรการหรือบทลงโทษหากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมถูกร้องเรียนเกี่ยวกับความสะอาดหรือความปลอดภัย จึงควรมีมาตรการทางปกครองมาใช้กับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมในการลงโทษพัก หรือเพิกถอนหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 หากพบว่า มีการร้องเรียนด้านความสะอาด

¹⁸ มาตรา 26 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

หรือความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ ส่วนการติดตั้งเครื่องตรวจจับควันในห้องพัก หรือติดตั้งเครื่องดับเพลิง แม้เป็นการเพิ่มภาระกับผู้ประกอบการ แต่ก็ยังเป็นประโยชน์กับผู้ให้บริการ ควรกำหนดเป็นมาตรฐานหากขอสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมทุกห้อง ต้องมีเครื่องตรวจจับควันในห้องพัก และติดตั้งเครื่องดับเพลิงจำนวนที่จุดในบริเวณใดเพื่อความปลอดภัยของผู้ประกอบการและผู้เข้าใช้บริการ ดังที่พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์ และพินิจ ทิพย์มณี (2558) กล่าวว่า กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ไม่มีการบัญญัติถึงความปลอดภัย เช่น ระบบป้องกันและระงับอัคคีภัยสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ สุขอนามัย เช่น การมีน้ำดื่มที่สะอาดได้มาตรฐาน ความสะอาดของห้องพักป้องกันโรคติดต่อ และควรเพิ่มมาตรฐานความปลอดภัยให้กับผู้ให้บริการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม เช่น ประตูห้องพักทุกห้องที่ให้บริการที่พักรั่วครวต้องมีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง เหมือนที่พักรั่วครวตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹⁹ เพื่อสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความสำคัญกับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของนักท่องเที่ยวขององค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (World Tourism Organization) และศรายุทธ ทองหมั่น และคณะ (2566) กล่าวว่า ความปลอดภัยในการท่องเที่ยวเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การท่องเที่ยวประสบความสำเร็จ ทำอย่างไรให้นักท่องเที่ยวมีความเชื่อมั่นว่า ประเทศที่จะเดินทางไปปลอดภัยทางร่างกาย ชีวิต ทรัพย์สิน และไม่เอาเปรียบนักท่องเที่ยวหรือเกิดการหลอกลวงขายสินค้าและบริการ

(2) แนวทางแก้ไขปัญหากับประชาชนข้างเคียงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

การแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ที่เพิ่มจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน ถือเป็นการแก้ไขข้อกำหนดสำคัญที่สามารถรองรับที่พักรั่วครวขนาดใหญ่ขึ้น มีห้องพักเพิ่มขึ้นมากกว่าอดีต 1 เท่า ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชนรอบ ๆ ที่พัก ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์การกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 และเกิดการแข่งขันกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะการให้บริการที่พักรั่วครวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนไม่เกิน 8 ห้อง มีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน สามารถขอหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมประกอบธุรกิจที่พักที่พักรั่วครวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้ แต่สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่ได้มีวัตถุประสงค์การบัญชีขึ้นมาเพื่อรองรับที่พักรั่วครวขนาดใหญ่กว่า การดัดแปลงบ้านพักอาศัยเห็นได้จากหมายเหตุท้ายกฎกระทรวง

¹⁹ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 7/1 ประตูห้องพักให้มีช่องหรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง เว้นแต่เป็นห้องพักในอาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่สร้างขึ้นหรือนำมาประกอบขึ้นโดยใช้ผ้าใบ เสาไม้ หรือวัสดุแผ่นบาง เป็นส่วนประกอบของโครงสร้าง ผนัง หรือหลังคา ในลักษณะเป็นเต็นท์ กระโจม โครงสร้างแบบอเนกประสงค์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องจัดให้มีอุปกรณ์ที่สามารถล็อกห้องพักทั้งภายในและภายนอก แต่ไม่ต้องมีช่องหรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพัก

กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551²⁰ หรือคานียามโฮมสเตย์ (Homestay) ที่กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยวกำหนดความหมายของ โฮมสเตย์ไทย²¹ ที่ให้ความสำคัญกับการดัดแปลงบ้านพักอาศัยมาหารายได้เสริม โดยผู้ให้บริการพักอาศัยที่เดียวกับเจ้าของกิจการ และการตั้งสถานที่ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 เมื่ออาคารรวมกันไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน เป็นสถานที่พักชั่วคราวรองรับนักท่องเที่ยวได้มากขึ้นภาครัฐไม่มีกฎหมายควบคุมการจำกัดการก่อสร้าง ผลที่ตามมาจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมและชุมชนรอบ ๆ สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมทำลายอัตลักษณ์ (Identity) ความเป็นอยู่ของชุมชน ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวได้

ดังนั้นเมื่อสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมสามารถขอหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมในพื้นที่ไหนในประเทศไทยก็ได้ อาจก่อปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ การมีที่พักชั่วคราวในพื้นที่ก็ทำให้นักท่องเที่ยวจากทั่วโลกสามารถเดินทางเข้าไปพักอาศัยชั่วคราว วิถีชีวิตของประชาชนรอบ ๆ ก็จะเปลี่ยนแปลงไป พื้นที่เงียบสงบเมื่อมีที่พักรองรับนักท่องเที่ยวมาก ๆ ก็กลายเป็นสถานที่ที่มีนักท่องเที่ยวแวะเวียนเข้าไปใช้บริการมากมาย ควรแก้ไขหลักเกณฑ์การขอหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขอหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องอาศัยอยู่ในสถานที่ขออนุญาตด้วย เพื่อตรงกับความหมายของโฮมสเตย์ (Homestay) เป็นการให้บริการที่พักรูปแบบสัมผัสวัฒนธรรมชนบทในสถานที่นั้น ๆ เท่านั้น เพราะโฮมสเตย์ (Homestay) ชุมชนต้องมีส่วนร่วมตามแนวคิด อัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) เหมือนที่กาญจนา แก้วเทพ (2549) กล่าวว่า อัตลักษณ์ (Identity) หมายถึง การสร้างตัวตนให้ประชาชนรับรู้ได้ว่าชุมชนมีสิ่งใดบ้าง เหมือนหรือต่างจากที่อื่นอย่างไร หรือ สุจรรยา โชติช่วง (2554) กล่าวว่า การแสดงออกผ่านสัญลักษณ์ที่มีความหมายเป็นที่เข้าใจร่วมกัน การแสดงออกทางพิธีกรรม ประเพณีวัฒนธรรม ตำนาน ประวัติศาสตร์ ปรากฏการณ์ทางสังคม เรื่องเล่า การแต่งกาย ภาษารวม

²⁰ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมมากขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คนซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และโดยที่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรม จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

²¹ โฮมสเตย์ไทย หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักร่วมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ที่สอยภายในบ้านเหลือสามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทนและจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด

และความเชื่อต่าง ๆ เรียกว่า “อัตลักษณ์ทางสังคม” หรือ “อัตลักษณ์ที่คนในสังคมมีร่วมกัน” หากที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) จะได้รับความนิยมต้องอาศัยความร่วมมือของชุมชนแสดงความเป็นอัตลักษณ์ (Identity) ออกมา เมื่อแหล่งท่องเที่ยวนั้นมีอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) หากไม่มีการควบคุมหรือปล่อยให้มีที่พักมากจนเกินไป ความเป็นอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) ก็จะถูกทำลายไปได้ ดังนั้นที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ต้องอาศัยวัฒนธรรมท้องถิ่นเป็นสิ่งดึงดูดให้เดินทางไปรับชมสัมผัสด้วยตนเอง ดังที่บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และเพ็ญศิริ ศรีคำภา (2557) กล่าวว่า การท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม มีสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เดินมาไปยังสถานที่นั้นเพื่อรับรู้ถึงการใช้ชีวิต เรียนรู้วิถีของชุมชนนั้น ๆ เพื่อรับประสบการณ์ใหม่ ๆ การประกอบที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) จะสำเร็จหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนรอบที่พักนั้นด้วย จึงควรกำหนดหนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมขอได้เฉพาะที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ที่เป็นที่อยู่อาศัยแล้วดัดแปลงห้องพักในบ้านเป็นที่พักชั่วคราว และผู้ขออนุญาตอาศัยอยู่ในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมด้วย เพื่อตรงตามเจตนารมณ์ของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมที่กำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม เพื่อการประกอบอาชีพเสริมให้กับประชาชนไทยตามหลักเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing Economy) และไม่ได้ต้องการให้เกิดการแข่งขันระหว่างสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม กับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

(3) แนวทางแก้ไขปัญหจำนวนห้องพักที่ควรจะเป็นสำหรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

การกำหนดจำนวนห้องพักของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมควรมองถึงเจตนารมณ์ของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมที่ต้องการให้บ้านพักอาศัยของประชาชนนำห้องว่างมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนตามทฤษฎี แนวคิด เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) เพื่อเป็นรายได้เสริม มีใช้สร้างอาคารขึ้นมา หรือนำอาคารเก่าที่ไม่สามารถของประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ มาขอเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมแทน เห็นได้จากเงื่อนไขหนึ่งของผู้ขอหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องทำเป็นอาชีพเสริมเท่านั้น ตามที่ กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว (2561) กำหนดความหมายของที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) เป็นการประกอบกิจการที่เจ้าของที่พักดัดแปลงบ้านพักอาศัยของตน นำห้องที่ไม่ได้ใช้งานมาให้บริการพักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน ห้องพักมีสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร แตกต่างกับที่พักชั่วคราวประเภทอื่น จึงแสดงให้เห็นว่า ที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) จำนวนห้องพักและสิ่งอำนวยความสะดวกไม่สามารถแข่งขันกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ ผู้ประกอบการที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ไม่สามารถประกอบกิจการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นอาชีพหลักได้ ภาครัฐจึงไม่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตประกอบอาชีพ แตกต่างกับผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีการระดมค่าใช้จ่ายในการออกใบอนุญาต ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 เพิ่มจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 8 ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน

30 คน ทำให้ที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนขนาดใหญ่ขึ้นไม่จำเป็นต้องเป็นสถานที่พักอาศัยเท่านั้น ยังครอบคลุมไปถึงอาคารที่พักขนาดใหญ่ที่สามารถขออนุญาตประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้เป็นการทำลายอัตลักษณ์ท้องถิ่น (Local Identity Concept) และความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ เช่น อาคารที่ขออนุญาตสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่ต้องมีบันไดหนีไฟ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการขออนุญาตประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ดังนั้นเมื่อกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่ถือเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 บัญญัติขึ้นมาเพื่อรองรับสถานที่พักชั่วคราวขนาดเล็กตามแหล่งท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ เป็นรายได้เสริมกับประชาชนและท้องถิ่น การเพิ่มจำนวนห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 30 คน ถือว่าสูงกว่าการรองรับที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ที่ดัดแปลงบ้านพักอาศัยมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน จึงควรแก้ไขจำนวนห้องพักให้เหลือจำนวนห้องพัก 4 ห้อง และรองรับได้ไม่เกิน 20 คน เท่าเดิมเหมือนกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2551 และสอดคล้องกับ กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว (2561) ได้กำหนดคำนิยามความหมายของ โฮมสเตย์ (Homestay) คือ การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือสามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และควรแก้ไขให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติสามารถเข้าถึงข้อมูลว่าสถานที่เข้าพักเป็นที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) มิใช่โรงแรม (Hotel) ที่มีห้องอาหาร ฟิตเนส สระว่ายน้ำ บริการซักรีด ห้องออกกำลังกาย เตียงนอน ห้องน้ำที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบถ้วน จึงควรเพิ่มคำว่าโฮมสเตย์ (Homestay) ลงในหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และกำหนดให้ผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องมีคำว่าโฮมสเตย์ (Homestay) ต่อท้ายชื่อของสถานประกอบการของตนเอง ให้ผู้ใช้บริการรับทราบว่า สถานที่พักที่จะจองเข้าพักชั่วคราวเป็นที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามโฮมสเตย์ (Homestay) ของกองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยวได้กำหนดว่ามีสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร

องค์ความรู้ใหม่จากงานวิจัย

สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมขึ้นใน พ.ศ. 2551 เพื่อต้องการให้เกิดที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ที่ถูกจำกัดการประกอบอาชีพโดยพระราชบัญญัติโรงแรมตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ให้สามารถนำบ้านพักอาศัยมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน โดยไม่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการขออนุญาต ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายผังเมือง กฎหมายโรงแรม และกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีมาตรการแก้ปัญหา กรณีผู้ใช้บริการร้องเรียนด้านความสะอาด ความปลอดภัย จึงควรมีบทลงโทษผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเหมือนผู้ประกอบการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

เช่น การพัก หรือเพิกถอนใบอนุญาต หากฝ่าฝืนกฎหมาย หรือถูกร้องเรียนจากผู้ให้บริการแม้เป็นการประกอบที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นอาชีพเสริมก็ตาม

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

1) เห็นได้ว่าผู้ประกอบการกิจการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีค่าใช้จ่ายการขอใบอนุญาตภาระหน้าที่ประกอบกิจการมากกว่าผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และมีบทลงโทษชัดเจนหากผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้เห็นว่ากฎหมายแยกที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนออกเป็น 2 รูปแบบ ซึ่งผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ถือเป็นการประกอบอาชีพภาครัฐต้องเข้าไปควบคุมเข้มงวด ตั้งแต่ตัวอาคารที่ประกอบการ จนถึงระหว่างดำเนินกิจการ แต่ผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นการประกอบอาชีพเสริมที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือน เป็นรูปแบบที่พักที่ภาครัฐไม่มีการกำหนดมาตรฐานไว้ ดังนั้นการกำหนดห้องพักมากเกินไปรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) หรือรองรับที่พักชั่วคราวขนาดใหญ่ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ เพราะการเพิ่มจำนวนห้องพักถึง 8 ห้อง และรองรับได้ถึง 30 คน เป็นที่พักชั่วคราวขนาดใหญ่ขึ้น ขัดกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมครั้งแรกชัดเจน ที่ต้องการรองรับที่พักขนาดเล็กรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ไม่ได้ประกอบอาชีพให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนเป็นหลัก อีกทั้งยังขัดกับค่านิยมรูปแบบที่พักโฮมสเตย์ (Homestay) ที่กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยวกำหนดไว้ และสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมสามารถแข่งขันกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ เพราะจะสร้างที่ได้ก็ได้อีกต่างกับการสร้างโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายผังเมือง จึงควรแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ให้มีจำนวนห้องพัก 4 ห้อง และรองรับได้ไม่เกิน 20 คน เท่าเดิม และเพิ่มเงื่อนไขกำหนดให้หนังสือใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมขอได้เฉพาะที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) ที่เป็นที่อยู่อาศัยแล้ว ดัดแปลงห้องพักในบ้านเป็นที่พักชั่วคราว และผู้ขออนุญาตอาศัยอยู่ในสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมด้วย เพื่อตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นอาชีพเสริมอนุญาตให้ที่พักชั่วคราวขนาดเล็กที่ไม่สามารถดำเนินกิจการเป็นธุรกิจแข่งขันกับโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และสอดคล้องกับกองพัฒนาบริการท่องเที่ยว กรมการท่องเที่ยว ที่กำหนดค่านิยม โฮมสเตย์ (Homestay) ว่า การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักร่วมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือสามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักร่วมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร

2) ควรเพิ่มคำว่า โฮมสเตย์ (Homestay) ลงในหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีคำว่าโฮมสเตย์ (Homestay) ต่อท้ายชื่อของสถานประกอบการของตนเองให้ผู้ให้บริการรับทราบว่าสถานที่พักที่จะจองเข้าพักเป็นที่พักรูปแบบโฮมสเตย์ (Homestay) สิ่งอำนวยความสะดวกจะแตกต่างกับที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนรูปแบบอื่น ๆ

3) ควรมีมาตรการพักหรือเพิกถอนหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกรณีที่พักถูกร้องเรียนด้านความสะอาดและความปลอดภัย

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยห้องพักหรืออาคารที่ไม่สามารถขอใบอนุญาตประกอบที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้ เช่น ห้องพักในอาคารชุด (คอนโดมิเนียม) อาคารที่ไม่มีทางหนีไฟ สามารถนำมาให้บริการที่พักชั่วคราวเก็บค่าตอบแทนต่ำกว่ารายเดือนได้หรือไม่

เอกสารอ้างอิง

- กรมการท่องเที่ยว, กองพัฒนาบริการท่องเที่ยว. (2561). *มาตรฐานที่พักสัมผัสวัฒนธรรมชนบท* (พิมพ์ครั้งที่ 2). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กาญจนา แก้วเทพ. (2549). *ได้พักฟ้าแห่งการศึกษา สื่อบุคคลและเครือข่ายการสื่อสารภาพรวมจากงานวิจัย* (รายงานการวิจัย). สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- กิตติคุณ วงษ์จ้อย. (2561). การบริหารจัดการที่พักนักท่องเที่ยวแบบโฮมสเตย์โดยวิสาหกิจชุมชนบางน้ำผึ้ง. *สารศาสตร์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 1(2), 287-298.
- ฐิติศักดิ์ เวชกามา. (2557). การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์: การเตรียมความพร้อมการท่องเที่ยวไทย. *Journal of Thai Hospitality and Tourism*, 9(1), 64-77.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา และเพ็ญศิริ ศรีคำภา. (2557). *การพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน*. ธรรมสาร.
- พัทธ์ธีรา ศรีประทักษ์ และพินิจ ทิพย์มณี. (2558). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมไม่ใช่โรงแรม* [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- มิ่งสรรพ ขาวสะอาด, อรุณี อินทรไพโรจน์ และอรรถพันธ์ สารวงศ์. (2562). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการการศึกษาเศรษฐกิจท่องเที่ยวชุมชนอย่างครบวงจร: จากโซเซียลมีเดียถึงชุมชนท่องเที่ยว* (รายงานการวิจัย). สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม.
- ศรายุทธ ทองหมั่น, พรชัย ศักดิ์สิริโสภณ และนิมิต ชื่นสัน. (2566). การจัดการความปลอดภัยสำหรับนักท่องเที่ยวในประเทศไทย. *วารสาร มจร พุทธปัญญาปริทรรศน์*, 8(5), 279-290.

สุจรรยา โชติช่วง. (2554). การศึกษาสภาพการพัฒนาอัตลักษณ์และเอกลักษณ์ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิษณุโลก เขต 1 [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยนเรศวร.

อรญา สะอาดจิตต์. (2566). ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม: ศึกษากรณีอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา [การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยพะเยา.