Chulalongkorn University
Chula Digital Collections

Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)

2023

มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

นนทวัฒน์ สุวรรณ
คณะนิติศาสตร์

Follow this and additional works at: https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd

Part of the Law Commons

Recommended Citation

สุวรรณ, นนทวัฒน์, "มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด" (2023). *Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD)*. 10300.
https://digital.car.chula.ac.th/chulaetd/10300

This Thesis is brought to you for free and open access by Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Chulalongkorn University Theses and Dissertations (Chula ETD) by an authorized administrator of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.

มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

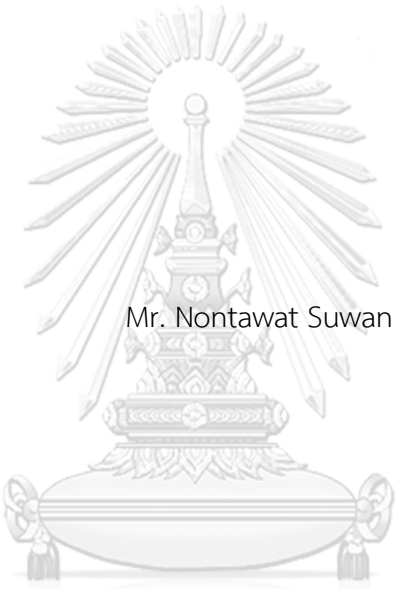
นายนนทวัฒน์ สุวรรณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2566

Regulatory measures for local housing businesses: A case study of renting a condominium unit

Mr. Nontawat Suwan



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Faculty of Law
Chulalongkorn University
Academic Year 2023

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด
โดย	นายนนทวัฒน์ สุวรรณ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ดร.สลิลธร ทองมีนสุข

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปารีณา ศรีวนิชย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.สลิลธร ทองมีนสุข)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(กรณ์ อรรถเนติศาสตร์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นนทวัฒน์ สุวรรณ : มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด. (Regulatory measures for local housing businesses: A case study of renting a condominium unit) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ดร.สลิลธร ทองมีนสุข

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้มุ่งศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะกรณีห้องชุดในอาคารชุดทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้นการที่รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุและไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนภายใต้สภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันห้องพักอาศัย (sharing economy) เพื่อต้องการให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กสามารถประกอบอาชีพเพื่อสร้างรายได้เสริมดำรงชีพและช่วยให้เกิดการหมุนเวียนจำนวนเงินในทางเศรษฐกิจของสังคมแต่ละท้องถิ่นภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้ การที่รัฐได้กำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุดผ่านระบบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 นั้นเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุและไม่สอดรับกับลักษณะการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุดแต่อย่างใด โดยทำการศึกษานำหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน หลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ และวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีด้วยกันทั้งหมด 4 ประเด็นสำคัญ ดังนี้ (1) ปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ขัดต่อหลักเกณฑ์และมาตราฐานของสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม (2) ปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (3) ปัญหาการกำกับดูแลของนิติบุคคลอาคารชุดกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ (4) ประเด็นปัญหาผลกระทบเชิงลบต่อผู้พักอาศัยรายอื่นๆกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการธุรกิจโรงแรมไม่มีความเหมาะสมเท่าที่ควรและไม่สอดรับกับลักษณะการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุด จึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนมากเกินสมควรแก่เหตุในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม และทำให้เกิดการปล่อยเช่าห้องชุดไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามมา รัฐมิสามารถกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวได้ จนทำให้ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดตกอยู่ในสภาวะความเสี่ยงภัยอันตราย ความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยขณะใช้บริการในสถานที่พักอาศัยแห่งนั้น ฉะนั้น ในลำดับแรกเบื้องต้นมีข้อเสนอแนะควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามประเภทสถานที่พักในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 (ฉบับปัจจุบัน) โดยระบุในคำนิยามเกี่ยวกับประเภทห้องชุดในอาคารชุดเพื่อให้เกิดความชัดเจน และเพื่อให้เกิดความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทันสมัยให้สอดรับกับลักษณะการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุด และไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนภายใต้สภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ในลำดับถัดมา มีข้อเสนอแนะให้ควรออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ (ฉบับใหม่) โดยอาศัยมาตรา 32 (9) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับการให้บริการธุรกิจโรงแรม หรือ ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ โดยนำมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบบังคับก่อน หรือในรูปแบบ ex-ante regulationและมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบบังคับหลัง หรือในรูปแบบ ex-post regulation มาใช้เพื่อกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดกรณีห้องชุดในอาคารชุด แต่หากมีการห้ามประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวผ่านข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด รัฐก็จะไม่เข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนแต่อย่างใด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สาขาวิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิสิต .....
ปีการศึกษา	2566	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

6380082534 : MAJOR LAWS
KEYWORD: Regulatory Measures Local Residential Business Condominium Unit

Nontawat Suwan : Regulatory measures for local housing businesses: A case study of renting a condominium unit. Advisor: SALILTORN THONGMEENSUK, Ph.D.

This research aims to study the legal issues relating to the regulatory measures for local housing businesses within the extent of condominium units in Thailand and other countries. The government should promote and not limit the rights and freedoms of people appropriately under liberalism. Condominium Units should be allowed to be shared to allow new or small private sector entrepreneurs to earn a daily or monthly income according to the shared economy concept. When compared to other accommodation businesses, it has been found that there is a lack of regulatory measures from the government for the safety and security of the residents in such businesses. Under public economic law, the following has been examined: the ownership or rights of property, the freedom of entrepreneurship, the restrictions of the rights and freedoms of engaging in work, and the roles of the local administrative organizations in the rental regulations of condominium units based on the principle of decentralization. Moreover, the legal issues that these laws relate to have been analyzed, this includes the types of residence and accommodation business that are not covered by the rental of condominium units.The four key aspects are (1) issues with the daily or weekly rental of the condominium unit that are against the criteria and standards of a non-hotel residence, (2) issues with the rental of the condominium unit under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017), (3) issues with the regulations of the condominium juristic person regarding the daily or weekly rental of the condominium unit, and (4) issues with the daily or weekly rental of the condominium unit under the condominium law. The findings showed that if there is no amendment to the definition of the type of residence in the Ministerial Regulation Prescribing the Types of Hotels and the Criteria for Hotel Business Operation No. 2 B.E. 2566 (2023), an amendment will be required under the appropriateness of the provision of the law that would not obstruct the occupation or business operation of the people and be updated to the current socioeconomic circumstances. In addition, the ministerial regulations prescribing the criteria and standards for the daily or weekly rental of the condominium unit (new edition) under Section 32 (9) of the Condominium Act, B.E. 2522 (1979) should be proposed to be the same standard as a hotel business or legislate for local residential business . Ex-ante regulation and ex-post regulation measures must also be applied to regulate the rental of condominium units to meet the international standard. Therefore, the government should intervene to regulate the rental of condominium units in condominium buildings if the condominium's regulations do not prohibit private entrepreneurs (co-owners of the condominium unit) from operating the rental of condominuim units

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study:	Laws	Student's Signature .....
Academic Year:	2023	Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิอาจสำเร็จลุล่วงได้หากขาดความอนุเคราะห์และคำชี้แนะทางวิชาการจากอาจารย์ที่ปรึกษา อ.ดร.สลิลธร ทองมีนสุข ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่าในการตรวจงานนิพนธ์ของข้าพเจ้าอย่างละเอียดถี่ถ้วน ตลอดจนคอยกระตุ้นให้กำลังใจเพื่อศึกษาและค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ได้มอบประสบการณ์อันล้ำค่าจากรั้วมหาวิทยาลัย ด้วยการฝึกฝนและสร้างเสริมทักษะงานด้านวิชาการ ตลอดระยะเวลาที่ได้รับทุนเป็นผู้ช่วยงานวิจัยอาจารย์

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ เป็นอย่างสูงที่ให้เกียรติเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้ารู้สึกประทับใจอย่างยิ่งเมื่อได้รับฟังคำชี้แนะที่เข้าใจง่ายและตรงประเด็นจากท่านอาจารย์ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความถูกต้อง สมบูรณ์ และมีคุณภาพยิ่งขึ้น อีกทั้ง ท่านอาจารย์ได้เริ่มอบรมและชี้แนะให้ข้าพเจ้าฝึกหัดเขียนงานวิชาการในขณะลงเรียนวิชากฎหมายแรงงานขั้นสูงก่อนได้ลงมือเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณ อาจารย์กรณ์ อรรถเนติศาสตร์ เป็นอย่างสูงที่ให้เกียรติเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้ารู้สึกประทับใจวิธีการแนะนำเนื้อหาให้เข้าใจง่ายและกระชับ รวมถึงได้มอบกำลังใจที่ดีทำให้ข้าพเจ้าเชื่อมั่นอย่างสูงว่าวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะสำเร็จลุล่วงในที่สุด อีกทั้ง ผลงานบทความวิชาการของท่านอาจารย์เป็นประโยชน์อย่างมากสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ผู้วิจัยขอกราบพระคุณคณาอาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่านที่ได้อบรมสั่งสอนและถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการด้วยความเมตตาและกรุณาตลอดระยะเวลาที่อยู่ในรั้วมหาวิทยาลัย ทำให้ข้าพเจ้าได้รับองค์ความรู้ใหม่ ๆ มีมุมมองและความคิดเปิดกว้างแตกต่างไปจากเดิม ตลอดจนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกท่านและเพื่อนพี่น้องร่วมรุ่นสาขากฎหมายมหาชนยุคโควิดเรียนผ่านระบบออนไลน์ครั้งแรกและอาจารย์ณัฐวุฒิ คล้ายขำ ในฐานะเพื่อนสมัยเรียนภาษาฝรั่งเศสด้วยกันที่คอยให้ความช่วยเหลือและได้แลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการกันเสมอมา ซึ่งเป็นอีกหนึ่งในกำลังใจและมิตรภาพที่ดี

ข้าพเจ้ามีความมุ่งมั่นและพยายามอย่างต่อเนื่องโดยใช้ใจบันดาลแรงเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ถึงจุดหมายปลายทางตามที่คาดหวังไว้ ทั้งนี้ ทุกความสำเร็จที่ได้เกิดขึ้นจากการศึกษาและเนื้อหา

ความรู้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนบุคคลก็ดีหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ดี ข้าพเจ้าขอมอบความดีนี้ให้แก่ คุณปู่ คุณย่า คุณตา และคุณยายของข้าพเจ้า ผู้ซึ่งได้ตั้งปณิธาน “วางรากฐานให้ลูกหลานรักในการเรียนรู้และการศึกษาเพื่อนำไปสร้างประโยชน์ที่ดีแก่ตนเองและสังคมส่วนรวม” ซึ่งปณิธานดังกล่าวได้ถูกส่งต่อผ่านบิดาและมารดา เป็นผู้กรุยเส้นทางการศึกษาให้เป็นรอยทางที่ดีได้เดินตามต่อไป และขอขอบพระคุณน้องชายสุดที่รักที่ยืนเคียงข้างกันเสมอมา บุคคลเหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญในชีวิตข้าพเจ้าได้คอยปลูกฝังเลี้ยงดูและผลักดันข้าพเจ้าเปรียบได้เป็นลมใต้ปีกสนับสนุนให้ข้าพเจ้าได้รับโอกาสศึกษาเล่าเรียนตลอดมา

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ข้าพเจ้าขอน้อมรับในความไม่สมบูรณ์แบบไว้แต่เพียงผู้เดียว และจะปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นในผลงานทางวิชาการชิ้นต่อไป

นนทวัฒน์ สุวรรณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญ

หน้า

..... ค

บทคัดย่อภาษาไทย..... ค

..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... ง

กิตติกรรมประกาศ..... จ

สารบัญ..... ช

สารบัญตาราง..... ฌ

สารบัญรูปภาพ..... ญ

บทที่ 1 1

บทนำ..... 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... 4

1.3 สมมติฐานของการวิจัย 5

1.4 ขอบเขตของการวิจัย..... 5

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย 5

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

บทที่ 2 6

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ..... 6

2.1 หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด. 6

2.1.1 หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน (Le droit de propriété)..... 7

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.1.1.1 ความเป็นมาของหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ 7

2.1.1.1.1 สำนักเสรีนิยมคลาสสิก 9

2.1.1.1.2 สำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ 10

2.1.1.2 การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้กฎหมายนอกประเทศ 11

2.1.1.2.1 คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 12

2.1.1.2.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 12

2.1.1.2.3 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 13

2.1.1.3 การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้กฎหมายในประเทศ 13

2.1.2 หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ (La liberté d'entreprendre) 14

2.1.2.1 ความเป็นมาของหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้ระบบเสรีนิยมเศรษฐกิจ 14

2.1.2.1.1 สำนักเสรีนิยมสมัยคลาสสิก 15

2.1.2.1.2 สำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ 16

2.1.2.2 การรับรองและคุ้มครองหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้กฎหมายนอกประเทศ 17

2.1.2.3 การรับรองและคุ้มครองหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้กฎหมายในประเทศ 18

2.1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนอันมาจากแนวคิดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ 19

2.1.3.1 ความเป็นมาของแนวคิดว่าด้วยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยภาครัฐ (Doctrine interventionniste) 19

2.1.3.1.1 ลัทธิประโยชน์นิยม (Unitarianism) 21

2.1.3.1.2 ลัทธิสวัสดิการ (Welfarism) 21

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.1.3.2 เหตุผลสำคัญในการการจำกัดสิทธิในทรัพย์และเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการ 22

2.1.3.2.1 เหตุผลในเรื่องการคุ้มครองสังคมและเสรีภาพของผู้อื่น..... 22

2.1.3.2.2 เหตุผลในเรื่องการรักษาประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน 23

2.1.4 ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 25

2.1.4.1 ด้านเศรษฐกิจ..... 25

2.1.4.2 ด้านกฎหมาย..... 26

2.2 มาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด.....27

2.2.1 ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 28

2.2.1.1 คำนิยามสำคัญที่เกี่ยวข้อง 28

2.2.1.2 รูปแบบในการกำกับดูแล 31

2.2.2 มาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือกำกับดูแลแบบบังคับก่อน (ex-ante regulation) 33

2.2.2.1 ลักษณะของ ex-ante regulation..... 33

2.2.2.1.1 ระบบการขึ้นทะเบียน (registration system) 34

2.2.2.1.2 ระบบแจ้งก่อนดำเนินการ (notification system) 35

2.2.2.2 ข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation 36

2.2.2.2.1 ข้อดีของในรูปแบบ ex-anteregulation 36

2.2.2.2.2 ข้อเสียของในรูปแบบ ex-ante regulation..... 36

2.2.3 มาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือกำกับดูแลแบบบังคับหลัง (ex-post regulation) 37

2.2.3.1 ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับในรูปแบบ ex-post regulation 37

2.2.3.2 ข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation..... 38

2.2.3.2.1 ข้อดีในรูปแบบ ex-post regulation..... 38

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.3.2.2 ข้อเสียในรูปแบบ ex-post regulation 39

2.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 39

2.3.1 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ 39

2.3.2 บทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 41

บทที่ 3 45

การกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้ระบบกฎหมายต่างประเทศ 45

3.1 กรณีประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 45

3.1.1 ความเป็นมาของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น 45

3.1.2 การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น 48

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 49

3.1.3.1 กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น (Act on building unit ownership) 49

3.1.3.1.1 การจัดตั้งสมาคมการจัดการ (Incorporated Management Association) 49

3.1.3.1.2 ข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดในประเทศญี่ปุ่น 51

3.1.3.1.3 การใช้และจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง 53

3.1.3.1.4 การใช้กรรมสิทธิ์ทรัพย์ส่วนบุคคล 54

3.1.3.2 กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยแบบระยะสั้น หรือกฎหมาย Private Lodging Business Act 55

3.1.4 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และรูปแบบ ex-post regulationเกี่ยวกับการบริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 57

3.1.4.1 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation 57

3.1.4.1.1 การจดทะเบียนและการอนุญาต 57

3.1.4.2 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation 59

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.1.4.2.1 การจำกัดระยะเวลาการปล่อยเช่าที่พักอาศัยแบบระยะสั้น..... 59

3.1.4.2.2 มาตรฐานความปลอดภัย สุขอนามัยและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก 59

3.1.4.2.3 การบันทึกประวัติของผู้ใช้บริการ 60

3.1.4.2.4 ข้อห้ามของผู้ใช้บริการเช่าที่พักอาศัย 61

3.1.4.2.5 การกำหนดบทลงโทษ..... 62

3.1.5 บทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นตามหลักการกระจายอำนาจ..... 62

3.2 กรณีเมืองซานฟรานซิสโกประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 64

3.2.1 ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมของเมืองซานฟรานซิสโก 64

3.2.2 การกำกับดูแลอาคารชุดของเมืองซานฟรานซิสโก..... 65

3.2.2.1 สมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัย (Home owner association)..... 65

3.2.2.2 การใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง..... 65

3.2.2.3 การใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคล..... 66

3.2.2.4 กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดของเมืองซานฟรานซิสโก..... 66

3.2.3 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และในรูปแบบ ex-post regulation เกี่ยวกับการบริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด..... 66

3.2.3.1 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation..... 66

3.2.3.1.1 ระบบการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาต..... 67

3.2.3.2 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation 68

3.2.3.2.1 การจำกัดระยะเวลาการปล่อยเช่าที่พักอาศัยแบบระยะสั้น..... 68

3.2.3.2.2 หลักประกันและความปลอดภัย..... 69

3.2.3.2.3 ข้อห้ามของผู้ให้บริการปล่อยเช่าที่พักอาศัย 69

3.2.3.2.4 การกำหนดบทลงโทษ..... 70

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.2.4 บทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นของเมืองซานฟรานซิสโก 71

บทที่ 4 73

การกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น 73

ภายใต้ระบบกฎหมายไทย 73

4.1 แนวคิดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้ระบบเศรษฐกิจไทย 73

4.2 ความเป็นมาของอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมต่างประเทศและในประเทศไทย 77

4.2.1 ความเป็นมาของอาคารชุดในต่างประเทศ 77

4.2.2 ความเป็นมาของอาคารชุดในประเทศไทย 79

4.3 กฎหมายไทยเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น 81

4.3.1 กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดกรณีปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 81

4.3.1.1 หลักการและเจตนารมณ์ 81

4.3.1.2 หลักเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้อง 81

4.3.1.3 ภาระหน้าที่ของเจ้าของห้องชุดร่วมทุกคนในอาคารชุด 83

4.3.2 ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด 85

4.3.2.1 ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้จดทะเบียนตามมาตรา 32 85

4.3.2.2 การใช้ทรัพย์สินในอาคารชุด 87

4.3.2.3 การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับในการประชุมใหญ่ 87

บทที่ 5 90

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายการกำกับดูแลห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น 90

5.1 ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ขัดต่อหลักเกณฑ์และมาตรฐานของสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม 90

5.1.1 การนิยามศัพท์ทางกฎหมายไม่ครอบคลุมประเภทห้องชุดในอาคารชุด 90

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.1.2 มาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ 96

5.2 ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 104

5.2.1 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาต 104

5.2.2 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายการกำกับดูแลผ่านการจดทะเบียน..... 112

5.3 ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลของนิติบุคคลอาคารชุดกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ 113

5.3.1 กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเจ้าของร่วมห้องชุด 113

5.3.2 กรณีการใช้พื้นที่ส่วนกลางในอาคารชุดของเจ้าของร่วมหรือผู้ใช้บริการเช่าห้องชุด.... 115

5.4 ประเด็นปัญหาผลกระทบเชิงลบต่อผู้พักอาศัยรายอื่นๆกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ 118

5.4.1 ปัญหาการผู้ใช้บริการได้สร้างความไม่สงบสุขและความรำคาญต่อผู้พักอาศัยอื่นๆในอาคารชุดและบริเวณใกล้เคียง..... 118

5.4.2 ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุด 120

บทที่ 6 122

บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 122

6.1 บทสรุป 122

6.2 ข้อเสนอแนะ 124

6.2.1 ประเด็นเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามศัพท์กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น..... 124

6.2.2 ประเด็นเกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ 127

6.2.3 ประเด็นเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 128

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

6.2.4 ประเด็นเกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ 130

6.2.5 ประเด็นเกี่ยวข้องกับมาตรฐานการของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ 133

ภาคผนวก 1 138

ภาคผนวก 2 140

บรรณานุกรม 150

ประวัติผู้เขียน 157

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 การรับและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการ 24

ตารางที่ 2 แสดงวิธีการจดทะเบียนและการอนุญาต 58

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศการให้คำนิยาม “สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” นำมาปล่อยเช่าแบบระยะสั้น 95

ตารางที่ 4 มาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักส่วนบุคคลไม่ใช่ธุรกิจโรงแรมของต่างประเทศ 103

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สารบัญรูปภาพ

หน้า

แผนภาพที่ 1 แผนภาพรวมแนวทางพัฒนาการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด 137

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้ ผู้ประกอบการภาคเอกชนย่อมมีเสรีภาพในทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินการประกอบกิจการธุรกิจได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถแข่งขันกันได้อย่างอิสระเสรีภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ทั้งนี้ รัฐซึ่งได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลธุรกิจของภาคเอกชนอันมาจากการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการ โดยกำหนดเงื่อนไขมาตรการกำกับดูแลคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการและลักษณะการประกอบกิจการในการเข้าสู่ตลาด ช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเข้ามาสู่ยุคการพลิกผันทางเทคโนโลยี (Disruption Technology) คือ นวัตกรรมทางเทคโนโลยีถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อรองรับความต้องการของผู้บริโภคยุคสมัยใหม่ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมโดยเฉพาะการเข้าใช้บริการจองห้องพักแรมผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลเพิ่มมากขึ้นโดยคำนึงถึงความสะดวกและรวดเร็ว อาทิเช่น แอร์บีเอ็นบี โฮมสเตย์อินน์ โฮมเอ็กเช้ง เป็นต้น หรือการจองห้องพักในช่องทางอื่น ทั้งนี้ ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันเป็นลักษณะการที่ผู้ประกอบการได้นำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อปล่อยเช่าให้แก่ผู้สนใจเพื่อประกอบอาชีพสร้างรายได้เสริม โดยสอดรับกับแนวโน้มความนิยมของผู้ใช้บริการยุคใหม่ในการจองห้องพักผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบีซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง[1] อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เปิดให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้น ยังไม่ได้ถูกรับรองให้เป็นธุรกิจที่พักแรมถูกต้องตามกฎหมายไทยแต่อย่างใด ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ใช้บริการที่ต้องตกอยู่ภายใต้ความเสี่ยงภัยและความไม่ปลอดภัย อาจเกิดความเสี่ยงภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ใช้บริการขณะพักอาศัยอยู่ห้องชุดในอาคารชุดแห่งนั้น

ฉะนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยและสุขอนามัยในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าว รวมถึงกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจและผู้ใช้บริการซึ่งได้เดินทางมาจากต่างถิ่นอาศัยอยู่ร่วมกับผู้พักอาศัยรายอื่นที่อาจมีพฤติกรรมหรือการกระทำที่ไม่เหมาะสมจนอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและสร้างปัญหาความวุ่นวายหรือความเดือดร้อนหรือก่ออาชญากรรม ซึ่งเกิดความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยของผู้พักอยู่อาศัยในอาคารชุดหรือบริเวณชุมชนใกล้เคียงอาคารชุด อีกทั้ง รัฐได้สูญเสียโอกาสในการจัดเก็บข้อมูลของบุคคลที่เกี่ยวข้องเมื่อเปรียบเทียบกับการให้บริการธุรกิจโรงแรม พบว่า การประกอบการธุรกิจโรงแรมตาม

[1] พรไพลิน จุลพันธ์, Airbnb ชี้สัญญาณบวกท่องเที่ยวฟื้นเร็ว ต่างชาติค้นหาที่พักในไทยเพิ่ม 180%, 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.bangkokbiznews.com/business/1017955.

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 รัฐได้กำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลของผู้ใช้บริการ (มาตรา 35[2]) และดำเนินการจัดส่งข้อมูลให้รัฐในทุกสัปดาห์ (มาตรา 36[3])

สำหรับประเทศไทยรัฐยังขาดการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นการเฉพาะ โดยการประกอบกิจการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าให้บริการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ซึ่งไม่สอดรับกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เนื่องจากผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่เป็นรายใหม่และรายเล็กไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม อีกทั้งเกิดจากความไม่ชัดเจนในการจำกัดนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมเป็นประเภทใดบ้าง จึงไม่อาจนำห้องชุดในอาคารชุดมาขอประกอบกิจการเป็นสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมได้ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551[4]

ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นนั้น พบว่ามีการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 อย่างเข้มข้นเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งไม่สอดรับกับลักษณะธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นซึ่งเป็นลักษณะการแบ่งปันห้องพักของผู้ประกอบการในท้องถิ่นให้กับผู้ใช้บริการต่างถิ่นโดนแลกกับรายได้เสริมตอบแทนภายใต้สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลง โดยมีกรณีตัวอย่างคำพิพากษาของศาลจังหวัดหัวหินในคดีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบีได้ผิดกฎหมายโรงแรม (คดีดำเลขที่ 50/2561 คดีแดง 59/2561 และคดีดำ เลขที่ 107/2561 คดีแดง 106/2561) อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และศาลจังหวัดเพชรบุรี (คดีดำเลขที่ 277/2561 คดีแดง 900/2561) อันมีลักษณะเป็นการให้บริการธุรกิจโรงแรมโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ตลอดจนการห้ามไม่ให้ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ซึ่งมีลักษณะเป็นการค้าในพื้นที่อาคารชุดย่อมมีความผิดตามมาตรา 17/1ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522[5]

ทั้งนี้ การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวเป็นลักษณะการปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์มีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เนื่องจากการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมได้นั้นต้องเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 30 วัน ซึ่งนั้นหมายความว่าหากเป็นลักษณะการให้บริการห้องชุดในอาคารชุด สถานที่พักแห่งนั้นต้องมีจำนวนห้องพักเกินกว่า 4 ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดเกินกว่า 20 คน ย่อมเป็นการผิดกฎหมายในมาตรา 4 มาตรา 15 และมาตรา 59 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกับไม่เข้าหลักเกณฑ์ ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 แม้ว่าปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน โดยมีห้องพักรวมกันไม่เกิน 8 ห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่เกิน 30 คนตามกฎกระทรวง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[2] มาตรา 35 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547.

[3] มาตรา 36 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547.

[4] กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

[5] มาตรา 17/1 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522.

กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566[6] แล้วก็ตาม ดังนั้น ผู้วิจัยพบว่าการใช้ระบบใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เข้ามากำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้นอาจเป็นการสร้างปัญหาการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของเจ้าของร่วมห้องชุดมากเกินสมควรแก่เหตุ โดยเป็นการใช้มาตรการกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นสูง ขัดต่อเจตนารมณ์ในการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา 26[7] มาตรา 37[8] ประกอบกับมาตรา 40[9] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยพบว่า กฎหมายไทยยังคงมีข้อจำกัดที่ทำให้รัฐไม่สามารถกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือไม่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนโดยใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 77[10] ประกอบกับ มาตรา 258 (ค) (1)[11] ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิรูปประเทศ ฉะนั้นจึงเห็นสมควรที่จะต้องมีการออก

---

[6] ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566.

[7] มาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว**ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ** และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย (...)”

[8] มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.“บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและ**การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ** (...)”

[9] มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **“**บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ **เว้นแต่**โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น**เพื่อรักษาความมั่นคง**หรือ**เศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัด**ระเบียบ การประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้อง**ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ**หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”

[10] มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 **“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น** และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น**หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์** หรือที่**เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน** และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง (...)

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น (...)”

[11] มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้**มีการใช้ระบบอนุญาต**และระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการ**เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น** เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”

กฎกระทรวงฉบับใหม่โดยอาศัยอำนาจ มาตรา 32 (9) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพื่อกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น โดยนำมาตรการกำกับดูแลในลักษณะแบบบังคับก่อนหรือรูปแบบex-ante regulation โดยผ่านระบบการกำกับดูแล คือให้มีการขึ้นทะเบียนและกำหนดการแจ้งก่อนดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลของหน่วยงานรัฐโดยให้เจ้าของห้องชุดต้องแสดงเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนตามที่รัฐได้กำหนดไว้ โดยกำหนดเงื่อนไขของคุณสมบัติต่าง ๆ และลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการก่อนเข้าสู่กลไกตลาดแข่งขัน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา อีกทั้ง ภายหลังผู้ประกอบการการเข้าสู่ตลาดแข่งขันแล้ว หากได้ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องใช้มาตรการกำกับดูแลในลักษณะแบบบังคับหลังหรือรูปแบบ ex-post regulationโดยผู้ประกอบการกระทำผิดต้องมีบทลงโทษและชดใช้เยียวยาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การที่รัฐได้ใช้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulationและรูปแบบ ex-post regulation โดยใช้การขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการแทนที่การใช้ระบบอนุญาตนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กไม่ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพอย่างเข้มข้น อีกทั้ง ให้องค์กรกำกับดูแลในระดับท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหน้าที่และอำนาจเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจที่พักปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียม ภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ควรจะได้รับและสามารถจัดเก็บประวัติข้อมูลของผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการได้อย่างเป็นระบบ และอีกภารกิจหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการติดตามและตรวจสอบมาตรฐานความปลอดภัยและสิ่งอำนวยความสะดวกของการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้บริการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ และท้ายที่สุดผู้วิจัยเสนออีกหนึ่งแนวทางเลือกที่เหมาะสมในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้น คือ การตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการนำสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเป็นกฎหมายเฉพาะธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและ การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเฉพาะกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

1.2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ลักษณะการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเฉพาะกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการพัฒนากฎหมายไทยในการกำกับดูแลการบริการปล่อยเช่าธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเฉพาะกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ในการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดยังขาดกฎหมายเป็นการเฉพาะ ทำให้รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและออกกฎกระทรวงฉบับใหม่โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นการเฉพาะ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นโดยทำการศึกษาเฉพาะกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการโดยรัฐ อีกทั้งการศึกษาองค์กรกำกับดูแลระดับท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดให้เป็นไปตามหลักการสากลของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยนำข้อมูลที่ได้ค้นคว้าเพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและเป็นแนวทางในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยปัจจุบัน

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเฉพาะกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมจากแหล่งข้อมูลอ้างอิง ดังนี้ หนังสือ บทความกฎหมาย บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบแนวคิดและหลักพื้นฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดของเจ้าของห้องชุดและผู้ใช้บริการ

1.6.2 ทำให้ทราบลักษณะการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

1.6.3 ทำให้ทราบกฎเกณฑ์ซึ่งมีความเหมาะสมสอดรับกับบริบทของสังคมปัจจุบันในการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

บทที่ 2

หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ

ในยุคอดีตที่ผ่านมา แนวคิดของนักปรัชญาสำนักเสรีนิยมคลาสสิกสนับสนุนให้รัฐไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาดในระบบเศรษฐกิจ ในทางตรงกันข้าม พบว่า แนวคิดดังกล่าวอาจไม่ได้การยอมรับในปัจจุบัน หากการปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการธุรกิจโดยปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐ ย่อมอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือสังคมส่วนรวม เพราะฉะนั้นบทบาทของรัฐมีส่วนสำคัญในการเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยเฉพาะการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันซึ่งเป็นหนึ่งในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้เกิดขึ้นและได้เปิดประสบการณ์ใหม่ของผู้ใช้บริการในการจองห้องพักผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ทั้งนี้ รัฐจะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ เพื่อให้เกิดมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ โดยจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการเกินสมควรแก่เหตุ

สำหรับในบทที่ 2 ผู้วิจัยจะอธิบายหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย 3 หัวข้อหลัก ดังต่อไปนี้ (หัวข้อ 2.1) หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด ได้แก่ หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เป็นต้น (หัวข้อ 2.2) มาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด ได้แก่ ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแล มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulationและรูปแบบ ex-post regulation (หัวข้อ 2.3) การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

เมื่อกล่าวถึงหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน ประกอบไปด้วย 2 หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ ซึ่งทั้งสองหลักการทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ รัฐสามารถแทรกแซงด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนด้วยเหตุผลเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนร่วมหรือความสงบเรียบร้อยของ

สังคม อีกทั้ง นำเสนอแนวคิดของนักปรัชญาคนสำคัญในแต่ละสำนักกฎหมายภายใต้การพลวัตทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองจากอดีตจนถึงปัจจุบัน จนกระทั่งได้ปรากฏเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี 2560 ได้กล่าวถึงการส่งเสริมผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจภายใต้การปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อสภาพการณ์ของสังคมปัจจุบัน โดยอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน (Le droit de propriété)

2.1.1.1 ความเป็นมาของหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ

การเกิดขึ้นของหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินในทางประวัติศาสตร์ในสมัยยุคการปกครองระบบศักดินา (ฟิวดัล) ประชาชน (ไพร่พล) ยังไม่ได้รับสิทธิ์ในการถือครองทรัพย์สินแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์ที่ดินเป็นของตนเอง ทั้งนี้การครอบครองที่ดินโดยส่วนใหญ่เหล่าบรรดาขุนนางเป็นเจ้าของที่ดินในการทำการเกษตรกรรม เมื่อระยะเวลาผ่านพ้นไปจึงทำให้สามารถขยายอาณาเขตพื้นที่ดินออกไปได้อย่างกว้างขว้างและได้สะสมกำลังไพร่พลจำนวนมากเพื่อสามารถต่อรองอำนาจกับพระมหากษัตริย์ได้ จนทำให้พระมหากษัตริย์ต้องตกอยู่ในฐานะที่อ่อนแอกว่าเหล่าขุนนางทั้งหลาย[12] ต่อมาด้วยวิวัฒนาการทางการเมืองนำมาสู่ระบบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้พระมหากษัตริย์ถือครองอำนาจเหลือล้นในการตัดสินใจ มีความเข้มแข็งเด็ดขาดในการบริหารประเทศ ซึ่งสอดรับกับแนวคิดทางเศรษฐกิจพาณิชย์นิยม (Mercantilism) โดยเน้นทำการค้าขายซึ่งมีลักษณะการผูกขาดทรัพย์สินและสะสมความมั่งคั่งเงินทองคำเป็นสำคัญ[13] อย่างไรก็ตาม การค้าขายแบบผูกขาดส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจทำให้เกิดการเสื่อมถอยลงและถูกแทนที่โดยแนวคิดธรรมชาตินิยม (Physiocrates) มีความเชื่อว่ารัฐไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการค้าขายของปัจเจกชน ปล่อยให้เอกชนได้เรียนรู้กลไกตลาดอย่างอิสระหรือที่เรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible hand) ดังคำภาษาฝรั่งเศส “Laissez-faire, Laissez-passer” นั้นหมายถึง เป็นการปล่อยให้ปัจเจกชนเกิดการแข่งขันและเรียนรู้จัดการด้วยกันเองตามสภาวะธรรมชาติของกลไกตลาด รัฐมีเพียงหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเนื่องจากปัจเจกชนเหล่านั้นได้ทำการลงทุน ลงแรง ในการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ สร้างผลผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ออกไปสู่สังคม[14] ภายใต้แนวคิดเสรีนิยมของปัจเจกชนถูกถ่ายทอดผ่านระบบกฎหมาย[15] ดังต่อไปนี้ (1) ปัจเจกชน (ผู้ทรงสิทธิทางกฎหมาย) คือ บุคคลทั่วไปได้มีบทบาทสำคัญในระบบกฎหมายไม่ใช่ผู้ปกครองในยุค

---

[12] แนะนำศึกษาเพิ่มเติม กุลลดา เกษบุญชู มี๊ด, วิวัฒนาการรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, , 2561).หน้า 19-20.

[13] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557). หน้า 18.

[14] เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล, หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2566).หน้า 45.

[15] ศักดา ธนิตกุล, กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: นิติธรรม).หน้า 6.

สมัยอดีต (2) การมีสิทธิในทรัพย์สิน คือ เป็นสิทธิเด็ดขาดและสมบูรณ์ที่สุดของเอกชนในบรรดาสิทธิต่าง ๆ (3) เสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญาของเอกชนไม่ขัดต่อนโยบายสาธารณะภายในรัฐ

จุดเริ่มต้นหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ได้เกิดขึ้นในเวลาต่อมาเมื่อเข้ามาสู่เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศส คือ การปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ 1789 เกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างชนชั้นผู้ปกครองกับชนชั้นผู้ใต้ปกครองซึ่งมีความต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบระบบการปกครองสมัยเก่า (สมบูรณาญาสิทธิราชย์) ไปสู่ระบบการปกครองสมัยใหม่ (เสรีประชาธิปไตย) ซึ่งมรดกสำคัญจากชัยชนะของผู้ใต้ปกครองในเหตุการณ์ครั้งนี้ คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789[16] ได้ระบุให้การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยผ่านลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับประกันหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนจะถูกละเมิดมิได้และมีความศักดิ์สิทธิ์[17] (Inviolable et Sacré) ย่อมเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐได้ให้ความมั่นใจแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินและผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองได้อย่างอิสระตามความพึงพอใจ ดังนั้นจึงเป็นการยืนยันว่าสิทธิในการครอบครองทรัพย์สินของผู้ใต้ปกครองตามหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินได้กลายเป็นสิทธิอันมีความสมบูรณ์แบบและเด็ดขาดด้วยตนเองซึ่งมีรากฐานมาจากสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นในห้วงเวลาดังกล่าวผู้มีอำนาจในการปกครองมิอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจกระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดทรัพย์สินของปัจเจกชนได้[18] อย่างไรก็ตาม ในมุมมองทางเศรษฐกิจตามแนวคิดสังคมนิยมกลับไม่เห็นด้วยในการรับประกันหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนตามแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยม เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม สร้างความเหลื่อมล้ำของชนชั้นในสังคม โดยอาจเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่บุคคลบางกลุ่มจากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินที่ดินแห่งนั้น[19] ทั้งนี้ เหตุผลจำเป็นในการสร้างหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน ดังต่อไปนี้ มีด้วยกันทั้งหมด 3[20] ประการ (1) แรงจูงใจ กล่าวคือ เป็นการสร้างงานและแรงจูงใจในการดูแลรักษาและพัฒนาทรัพย์สินให้มั่นคงถาวรใช้งานได้อย่างต่อเนื่อง (2) ความมั่งคั่ง กล่าวคือ ทำให้ปัจเจกชนและสังคมมีความมั่งคั่งทางด้านเศรษฐกิจ (3) ข้อยุติโต้แย้ง กล่าวคือ กรณีเกิดปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือเกิดความเสียหายของทรัพย์สินเป็นของบุคคลใด ย่อมทำให้ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นยุติลงได้

---

[16] Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, [en ligne], 07 Juillet 2023 Disponible depuis : https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789.

[17] Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux, Droit public économique (9e édition LGDJ, 2018).p.109.

[18] เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ้างอิงแล้ว, หน้า 68-69.

[19] สุรพล นิติไกรพจน์, " หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่4 (ปีที่ 24).หน้า 813.

[20] ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ : กฎหมายทรัพย์สิน สัญญา ละเมิด และสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559).หน้า 40.

นอกจากนั้น ในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอธิบายเพิ่มเติมในนิยามว่าเป็น *สิทธิทุกอย่างที่คุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจของบุคคลและอาจคำนวณเป็นเงินได้ ภาพรวมของสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลก่อให้เกิด "กองทรัพย์สิน"*[21] ตลอดจนนำเสนอแนวคิดของบรรดาเหล่านักปรัชญาในแต่ละยุคสมัย โดยแบ่งออกเป็น 2 สำนักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ สำนักเสรีนิยมสมัยคลาสสิก และสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ โดยอธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.1.1.1 สำนักเสรีนิยมคลาสสิก

หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินได้รับการสนับสนุนจากนักปรัชญาคนสำคัญของสำนักเสรีนิยมคลาสสิก คือ จอห์น ลอค (John Locke, ค.ศ. 1632-1704) ซึ่งได้ผลิตหนังสือมีชื่อว่า "Two Treatises of Government" สรุปรายละเอียดที่สำคัญ คือ ในสภาวะธรรมชาติของมนุษย์นั้นย่อมมีเสรีภาพและมีสิทธิเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ สิทธิในทรัพย์สินเป็นสิทธิมูลฐานของมนุษย์ทุกคนอันพึงได้รับตามธรรมชาติอยู่แล้วซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากการที่รัฐได้มอบสิทธิในทรัพย์สินให้แก่มนุษย์แต่อย่างใด นอกจากนั้น การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันได้ภายในสังคมก็เพราะว่ามนุษย์อาศัยความมีเหตุและผลในการดำรงชีวิต ทำให้มนุษย์สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองในการใช้กำลังสติปัญญา กำลังแรงกายในการทำงานเพื่อสร้างทรัพย์สินขึ้นมาใหม่ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อาทิเช่น อสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สมบัติที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ มนุษย์ผู้ใดมีศักยภาพสูงในการทำงานย่อมสามารถสะสมทรัพย์สินเท่าที่มนุษย์ผู้นั้นหามาได้ โดยมิควรถูกจำกัดจำนวนปริมาณของทรัพย์สินแต่อย่างใด นั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดเสรีนิยมคลาสสิกทางเศรษฐกิจของจอห์น ลอค ได้ปฏิเสธสิทธิทางเศรษฐกิจของชนชั้นผู้ปกครองในระบบศักดินา ซึ่งพระมหากษัตริย์และเจ้าขุนมูลนายย่อมมีสิทธิครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์ที่ดินผูกขาดเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น[22] ทั้งนี้ นักปรัชญาบุคคลนี้ ได้สะท้อนความคิดให้เห็นว่ารัฐควรให้การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในชีวิตร่างกายของมนุษย์อันเกิดจากการที่มนุษย์ได้ลงทุนกำลังแรงงานทั้งกายใจและเงินทองเพื่อแลกมากับการได้ทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลซึ่งทั้งสองสิทธิดังกล่าวจะไม่มีผู้ใดพรากจากมนุษย์แต่ละบุคคลได้แต่อย่างใด[23] ตลอดจนรัฐไม่ควรใช้อำนาจจำกัดซึ่งมาจากสิทธิมูลฐานตามธรรมชาติของมนุษย์โดยปราศจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่ขณะเดียวกันรัฐควรให้การคุ้มครองและส่งเสริมให้มนุษย์ศแต่ละคนได้ใช้สิทธิดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์[24]

---

[21] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, คำอธิบายหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชน (กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2562).หน้า 263, 376. ขออธิบายเพิ่มเติม กรรมสิทธิ์เป็นทรัพย์สิทธิที่มีความเด็ดขาด ซึ่งเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจเหนือทรัพย์สินเหล่านั้น โดยมิไม่ให้บุคคลอื่นเอาทรัพย์สินเหล่านั้นไปปราศจากการได้รับความยินยอม และสามารถติดตามเอาคืนกลับมาโดยไม่มีอายุความ

[22] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างอิงแล้ว, หน้า 24-25.

[23] ปวริศร เลิศธรรมเทวี, สิทธิทางรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2564).หน้า 132.

[24] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างอิงแล้ว, หน้า 31.

2.1.1.1.2 สำนักเสรีนิยมสมัยใหม่

เมื่อนักปรัชญาชาวอังกฤษ จอห์น ลอค แห่งสำนักเสรีนิยมคลาสสิกได้พยายามอธิบายถึงเหตุผลเกี่ยวกับทฤษฎีหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของมนุษย์ภายในสังคมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่ได้รับมาจากสิทธิตามธรรมชาติ นำมาสู่การส่งต่อผ่านทางความคิดและเหตุผลของนักปรัชญาบุคคลนี้ได้ถูกพัฒนาต่อยอดเพิ่มเติมในยุคเสรีนิยมสมัยใหม่ โดยได้รับการสนับสนุนจากนักปรัชญาคนสำคัญในนาม เจเรมี เบนแทม (Jeremy Bentham, 1748-1832) ได้ผลิตหนังสือสำคัญชื่อว่า “An Introduction to the Principles of Morals and Legislation” และจอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill, 1806-1873) ได้ผลิตหนังสือสำคัญชื่อว่า “On Liberty” ซึ่งบุคคลทั้งสองได้นำเรื่องหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินมาอธิบายในอีกมุมมองของนักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ ในส่วนของเจเรมี เบนแทม เชื่อว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์จะแสวงหาความพึงพอใจ (Pleasures) และหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (Pains) ทั้งนี้ มนุษย์ต้องการได้รับความสุขเป็นที่ตั้ง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานว่าสิ่งนั้นต้องเป็นสิ่งที่ดีและเป็นสิ่งที่ถูกต้องจึงจะทำให้มนุษย์จะได้พบความสุขอันแท้จริง[25] ซึ่งการที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือห้ามการกระทำการใดอันเป็นการละเมิดประโยชน์ส่วนรวม หากบุคคลนั้นได้กระทำความผิดย่อมต้องได้รับบทลงโทษโดยตรง เบนแทม เชื่อว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือเข้ามาควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม โดยเน้นเรื่องประโยชน์และความสุขของคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ในส่วนเรื่องหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินควรเป็นของปัจเจกชนมิใช่เป็นของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น อาจกล่าวได้ว่าระบบกรรมสิทธิ์เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงและสร้างแรงบันดาลใจให้กับปัจเจกชนในการทำงานซึ่งจะได้รับผลตอบแทนตลอดไปจากการใช้ทักษะ ความรู้ความสามารถของตนเอง[26] ในส่วนจอห์น สจ๊วต มิลล์ มีความคิดเห็นแตกต่างไปจาก เจเรมี เบนแทม ในเรื่องหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของระบบเสรีนิยม[27]กล่าวคือ ในระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเป็นการสนับสนุนให้นายทุนที่มีศักยภาพทางด้านกำลังทุนได้ครอบครองสะสมทรัพย์สมบัติที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นจำนวนมาก ย่อมเป็นการทำลายความเสมอภาคของในการถือครองกรรมสิทธิ์ นักปรัชญาบุคคลนี้ มีความคิดต้องการกระจายหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้อย่างทั่วถึงอย่างเสมอภาคแต่นั้นก็ไม่ได้หมายความว่าเป็นไปในลักษณะระบบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์แต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุป นักปรัชญาสำนักเสรีนิยมคลาสสิกได้กล่าวถึงในแง่มุมหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน เป็นสิทธิมูลฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน โดยมนุษย์ทุกคนมีสิทธิ์ในการครอบครองทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลจากการใช้แรงงานของตนเอง โดยแนวคิดดังกล่าวถูกหยิบยกขึ้นมาต่อต้านการปกครองระบบศักดินาโดยชนชั้นผู้ปกครองซึ่งถือครองที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์จำนวนมากและมีอำนาจในการผูกขาดแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สิน

---

[25] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างอิงแล้ว, หน้า 89.

[26] เรื่องเดียวกัน, หน้า 94-95.

[27] เรื่องเดียวกัน, หน้า 111.

เหล่านั้นเพียงผู้เดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม นักปรัชญาสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่สนับสนุนรัฐให้มีการรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนเพื่อสร้างแรงบันดาลใจในการทำงานและเป็นหลักประกันความมั่นคงในการครอบครองทรัพย์สิน ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้รัฐมีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้ ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมในปัจจุบัน รัฐให้ความสำคัญในการแข่งขันระหว่างเอกชนด้วยกันเองในตลาด โดยปล่อยให้ปัจเจกชนได้ดำเนินการประกอบกิจการได้อย่างอิสระซึ่งอยู่ภายใต้กรอบกติกาของรัฐอย่างเท่าเทียมกันเพื่อให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้เกิดความเสมอภาคในทางเศรษฐกิจและนำรายได้กระจายลงสู่ท้องถิ่นอย่างครอบคลุม ทั้งนี้ รัฐสามารถใช้อำนาจในการจำกัดหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนได้ หากรัฐมีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของเอกชน โดยจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเกินสมควรแก่เหตุ

2.1.1.2 การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้กฎหมายนอกประเทศ

เอกสารสิทธิเกี่ยวข้องกับหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินถูกรับรองในระดับต่างประเทศภายหลังการต่อสู้อย่างกล้าหาญของชนชั้นผู้ใต้ปกครองเพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชนจากผู้มีอำนาจปกครองในห้วงเวลานั้น จนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตย โดยปรากฏคำขวัญของประเทศฝรั่งเศส คือ เสรีภาพ เสมอภาคและภราดรภาพ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 เป็นเอกสารสิทธิสำคัญของโลกอีกฉบับหนึ่งซึ่งได้ให้การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จนกระทั่งได้ตกทอดมาสู่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยบรรจุหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ยุคสมัยอดีตที่ผ่านมา ได้พบว่าสิทธิทางการเมืองของพลเมืองนั้นมีความเชื่อมโยงกับหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินอย่างปฏิเสธไม่ได้ กล่าวคือ การที่พลเมืองคนหนึ่งสามารถมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งได้นั้น บุคคลนั้นต้องถือครองอสังหาริมทรัพย์และเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น จึงสามารถเป็นพลเมืองใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง.(ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) ไม่ได้กล่าวถึงหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินแต่อย่างใด[28] ทั้งนี้ ในเอกสารสิทธิที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในระดับสากลและระดับภูมิภาคอาเซียน ได้แก่ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

[28] ปวริศร เลิศธรรมเทวี, อ้างอิงแล้ว, หน้า 132.

2.1.1.2.1 คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789

เมื่อพิจารณาคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ในมาตรา 2[29] และมาตรา 17[30] สภานิติบัญญัติแห่งชาติฝรั่งเศสจะเห็นว่าได้ให้การรับรองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งไม่มีบุคคลใดพรากสิทธิเหล่านี้ไปได้โดยประกาศอย่างเป็นทางการวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ว่า ในแต่ละสังคมการเมืองต้องการรับรองและคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยปราศจากอายุความของมนุษย์ในแต่ละคน เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนอันพึงได้รับอย่างเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ อาทิเช่น การใช้เสรีภาพต่าง ๆ ของมนุษย์โดยไม่กระทบความเดือดร้อนต่อผู้อื่น การสร้างหลักประกันกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินและผู้ซื้อทรัพย์สิน ความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ทั้งนี้ รัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินห้ามมิให้กระทำการใดอันเป็นการละเมิดหรือสร้างผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้น เว้นแต่ รัฐได้มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนร่วมเป็นที่ตั้ง แต่ทั้งนี้รัฐก็ไม่สามารถปล่อยละเลยไม่รับผิดชอบจากการกระทำละเมิดทรัพย์สินของปัจเจกชนได้เพื่อความเป็นธรรมรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

2.1.1.2.2 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

ในส่วนของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 17[31] โดยกำหนดให้มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในทรัพย์สิน บุคคลนั้นสามารถครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์ที่ดินมาเป็นเจ้าของได้ด้วยตัวบุคคลนั้นเอง หรือการได้มาทรัพย์สินร่วมกับบุคคลอื่นก็ตาม ทั้งนี้ หากการกระทำใดเป็นการยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและเกิดขึ้นโดยปราศจากความยินยอมหรือโดยพลการ ไม่สามารถกระทำได้แต่อย่างใด ในส่วนของภูมิภาคอาเซียนประเทศสมาชิกที่เป็นภาคี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

[29] Article 2 Le but de toute association politique est **la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme**. Ces droits sont la liberté, **la propriété**, la sûreté, et la résistance à l'oppression., Déclaration de l’homme et du citoyen de 1789, [en ligne], 09 Juillet 2023 Disponible depuis: https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite /declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789)

[30] Article 17 **La propriété étant un droit inviolable et sacré**, nul ne peut en être privé, si ce n'est **lorsque la nécessité publique**, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et **préalable indemnité**, Déclaration de l’homme et du citoyen de 1789, [en ligne], 09 Juillet 2023 Disponible depuis: https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789

[31] Article 17

(1) **Everyone** has the **right to own property** alone as well as in association with others.

(2) No one shall be arbitrarily deprived of his property.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf.

2.1.1.2.3 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 17[32] ได้รับรองหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สินตามความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นประโยชน์ของประชาชนทุกคนในแต่ละรัฐภาคีและภูมิภาคอาเซียน ทั้งนี้ ในเนื้อหาการคุ้มครองให้บุคคลที่ได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินมาโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งที่ได้ทรัพย์สินมาด้วยตนเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นก็ตามย่อมมีสิทธิในการใช้ทรัพย์สินและแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นก็ได้ การที่เจ้าของทรัพย์สินได้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์หรือสมบัติที่ดินนั้นมิอาจให้บุคคลใช้อำนาจหรือกระทำการใดตามอำเภอใจเพื่อพรากทรัพย์สินนั้นไปจากเจ้าของทรัพย์สินโดยปราศจากความยินยอมได้

2.1.1.3 การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินภายใต้กฎหมายในประเทศ

กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องโดยตรง เริ่มต้นจากกฎหมายลำดับศักดิ์สูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ (Constitution) ถือได้ว่าเป็นเสาหลักของประเทศในการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางหลักประกันสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเอาไว้ ทำให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินในที่ดินได้เกิดความมั่นใจและมีแรงจูงใจว่าการใช้ความพยายามด้วยการลงทุน ลงแรง ลงกำลัง ในการประกอบอาชีพเพื่อสร้างทรัพย์สินใหม่ขึ้นมา หรืออาจได้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากทรัพย์สินเหล่านั้นในอนาคต แต่ทั้งนี้หากรัฐมิได้ให้หลักประกันในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินเหล่านั้นไว้อย่างชัดเจน อาจทำให้ปัจเจกชนขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนและมิอาจกล้าทุ่มพลังในการสร้างทรัพย์สินและทรัพย์สมบัติที่ดินขึ้นมาใหม่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการหมุนเวียนจำนวนเม็ดเงินภายในระบบเศรษฐกิจ ในส่วนของประเทศไทยรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ฉบับที่ 20 พ.ศ.2560 (มาตรา 37[33]) ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดกของปัจเจกชนไว้ด้วยเช่นกัน[34] กล่าวคือ ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นย่อมมีกรรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเองอยู่แล้วและสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินเหล่านั้นได้อย่างอิสระเสรีและต้องไม่สร้างผลกระทบความเดือดร้อนต่อบุคคลอื่น ทั้งนี้ การให้หลักประกันกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมทำให้ทายาทหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทรัพย์สินนั้นมีความมั่นใจว่ามรดกทรัพย์สินที่บรรพบุรุษได้สร้างขึ้นมาสามารถเป็นมรดกตกทอดและสืบทอดกันต่อไปได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจ

---

[32] Article 17. Every person has the **right to own, use, dispose of and give** that person's lawfully acquired possessions alone or in association with others. No person shall be arbitrarily deprived of such property

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, , 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://aichr.org/wpcontent/uploads/2019/02/AHRD_Booklet_FIN_13June.pdf.

[33] มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ" (...)

[34] ธรรมนิตย์ สุมันตกุล, กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ : กฎหมายทรัพย์สิน สัญญา ละเมิด และสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2559), หน้า 47.

รัฐในบางกรณีเป็นการทำละเมิดปัจเจกชนได้ด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ทั้งนี้ รัฐจำเป็นต้องให้การชดใช้ค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น อาทิเช่น กรณีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของปัจเจกชน นอกจากนี้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 1335[35] และมาตรา 1336[36] ได้ให้การรับรองและคุ้มครองกรรมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งดินแดนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ได้เพียงอยู่บนพื้นดินเพียงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการรับประกันกรรมสิทธิ์ที่อยู่ใต้ดินของอสังหาริมทรัพย์แห่งนั้นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิในการติดตามหรือเอาคืนทรัพย์สินที่ได้ถูกบุคคลอื่นยึดถือไว้โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงเจ้าของทรัพย์สินก็มีสิทธิในการขัดขวางไม่ให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้รับอนุญาตใช้ทรัพย์สินด้วยเช่นกัน

2.1.2 หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ (La liberté d'entreprendre)

2.1.2.1 ความเป็นมาของหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้ระบบเสรีนิยมเศรษฐกิจ

การเกิดขึ้นของเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในทางประวัติศาสตร์ ภายหลังเหตุการณ์ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ระบบเศรษฐกิจไม่ได้เป็นไปในลักษณะเป็นการผูกขาดอีกต่อไป โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ชนชั้นผู้ใต้ปกครองในอดีตได้มีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับกลุ่มชนชั้นผู้ปกครองที่เคยมีอำนาจมากเหลือล้นในการผูกขาดกิจการดังเช่นในยุคระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า นักปรัชญาหล่ายท่านได้เสนอแนวความคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจในการปล่อยให้ปัจเจกชนได้มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพด้วยตนเอง กล่าวคือ เจ้าของทรัพย์สินสามารถดำเนินการประกอบธุรกิจโดยนำทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือหารายได้ในการดำรงชีพอย่างอิสระเสรีตามความพึงพอใจ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ในคำประกาศสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1789 ไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบกิจการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในอุตสาหกรรมและการค้า แต่ในขณะเดียวกันได้ให้การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 17 ไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ อาจารย์ผู้เชี่ยวชาญฝรั่งเศส MESTRE ได้อธิบายว่า ถึงแม้ว่าเสรีภาพในการประกอบกิจการไม่ได้เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่นั้นก็ไม่ได้หมายความว่าจุดประสงค์ในการร่างคำประกาศฉบับนี้มิได้ให้การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของปัจเจกชนที่มีความสามารถและต้องการประกอบสัมมาอาชีพแต่อย่างใด ทั้งนี้การใช้เสรีภาพดังกล่าวนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นหรือส่งผลกระทบต่อแก่ส่วนรวมของสังคมอย่าง

---

[35] มาตรา 1335 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.“ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย”

[36] มาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย **เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น** กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ร้ายแรง นั้นหมายความว่าโดยนัยนี้ คำประกาศสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ได้ยอมรับเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าโดยปริยายเป็นที่เรียบร้อยแล้ว[37] ซึ่งในเวลาต่อมาช่วงปี ค.ศ. 1791 รัฐฝรั่งเศสได้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ว่าเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าโดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายภาษีอากร (décret d'Allard) ซึ่งนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐเสรีนิยมทางเศรษฐกิจได้ให้ความสำคัญในเรื่องความมีศักดิ์ศรีมนุษย์ตามสิทธิมนุษยชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากการที่ปัจเจกชนได้เสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถของตนเองที่ได้สะสมประสบการณ์ไว้ ย่อมทำให้บุคคลนั้นมีความมั่นใจในความเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์แบบ โดยปราศจากการถูกปิดกั้นหรือกีดขวางการใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพนั้น ซึ่งเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้[38]

นอกจากนั้น ในเรื่องหลักเสรีภาพประกอบกิจการภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอธิบายเพิ่มเติมจากเหล่านักปรัชญาในแต่ละยุคสมัย โดยแบ่งออกเป็น 2 สำนักเสรีนิยมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ สำนักเสรีนิยมสมัยคลาสสิก และสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ โดยอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.1.2.1.1 สำนักเสรีนิยมสมัยคลาสสิก

เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของปัจเจกชนในระบบเศรษฐกิจมีรากฐานมาจากสิทธิตามธรรมชาติซึ่งได้รับการสนับสนุนจากนักปรัชญาชาวอังกฤษ จอห์น ลอค โดยเน้นการคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชน (อธิบายเนื้อหาก่อนหน้านี้) ตลอดจนสิทธิในชีวิต ร่างกาย และเสรีภาพต่าง ๆ อันมนุษย์พึงมี ทั้งนี้ นักปรัชญาบุคคลนี้เชื่อว่า รัฐควรให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของปัจเจกชนประกอบกับหลักกกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินควรได้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นการรับประกันว่ารัฐจะไม่ทำการยกเลิกหรือเพิกถอนเสรีภาพดังกล่าวได้ เว้นแต่รัฐสามารถจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ได้ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดไว้[39] นอกจากนี้ นักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญชาวอังกฤษ อดัม สมิธ ซึ่งได้เผยแพร่แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจตรงกันข้ามกับแนวคิดพาณิชย์นิยมในระบบศักดินาออกมาสู่สังคม กล่าวคือ อดัม สมิธ เชื่อว่า โดยธรรมชาติของมนุษย์ในสังคมหนึ่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ไม่ต้องการถูกบังคับทุกอย่างก้าว การปล่อยให้มนุษย์มีเสรีภาพอย่างแท้จริง มนุษย์ก็จะปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมที่ดีในที่สุด นั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจของสมิธได้สนับสนุนให้ปัจเจกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เพื่อพัฒนาเจริญความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ปัจเจกชนเหล่านั้น

---

[37] J.L.MESTRE, "Le conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et le droit de propriété", Dalloz, 1984, Chron. อ้างใน สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างอิงแล้ว, วารสารนิติศาสตร์, หน้า 587.

[38] ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, กฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2566).หน้า 33.

[39] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563).หน้า 242.

สามารถแลกเปลี่ยน ซื้อขายสินค้า การบริการได้อย่างอิสระภายใต้กลไกตลาด (มือที่มองไม่เห็น) โดยให้เอกชน (ผู้ผลิต) เน้นการแบ่งงานกันทำเพื่อสร้างผลผลิตหรือการบริการต่าง ๆ โดยมิได้เน้นการผูกขาดทางด้านธุรกิจให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมทำให้ราคาของสินค้ามีราคาค่อนข้างต่ำกว่าปกติ แต่ทว่ากรณีรัฐปล่อยให้เอกชนทำการแข่งขันค้าขายและอุตสาหกรรมอย่างผูกขาดย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคซึ่งอาจได้รับราคาสินค้าค่อนข้างสูง[40] ทั้งนี้ นักปรัชญาชาวอังกฤษเชื่อว่า รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงตลาดแต่อย่างใด เนื่องจากโดยสัญชาตญาณของมนุษย์นั้นมักมีความเห็นแก่ตัวและต้องการรักษาผลประโยชน์ของตนเองที่ได้รับก่อนเสมอ นั้นย่อมก่อให้เกิดการประสานผลประโยชน์ระหว่างเอกชนด้วยกันอย่างอิสระ

2.1.2.1.2 สำนักเสรีนิยมสมัยใหม่

รัฐสมัยใหม่ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมได้รับการสนับสนุนจากแนวคิดประโยชน์นิยม (Utilarianism) โดยมีนักปรัชญาคนสำคัญ ได้แก่ เจเรมี แบนแทม และ สจ๊วต มิลล์ กล่าวคือ เบนแทมได้ให้ความสำคัญในเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของปัจเจกชนภายใต้การแข่งขันการค้าและอุตสาหกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเสรี เบนแทม เชื่อว่า รัฐควรให้การรับประกันในหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเพื่อปัจเจกชนได้ใช้สิทธิในทรัพย์สินหรือความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนำมาสู่การใช้เสรีภาพประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีพได้อีกต่อไป โดยปล่อยให้ปัจเจกชนได้กระทำการตามความพึงพอใจและปล่อยให้มีการแข่งขันทางการค้าและอุตสาหกรรมให้เป็นไปอย่างอิสระ โดยอาจถูกจำกัดเสรีภาพในบางส่วนด้วยกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ในส่วนของสจ๊วต มิลล์ ในหนังสือ Principles of Political Economy ค.ศ. 1948 แสดงให้เห็นว่า ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม มิได้ปฏิเสธในการปล่อยให้ปัจเจกชนได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในทางกลับกัน ควรให้มีการจัดเก็บภาษีบางชนิดต่างกัน[41] ดังต่อไปนี้ (1) ภาษีที่ดิน กล่าวคือ ให้รัฐจัดเก็บภาษีที่ดินเพื่อนำค่าเช่ามาเป็นของรัฐและให้มีการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นต่อเนื่องตามที่ค่าเช่าได้เพิ่มขึ้น (2) ภาษีมรดก กล่าวคือ การรับมรดกโดยไม่จำกัดย่อมส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของปัจเจกชนและความไม่เทียมกันในการแข่งขันการค้าและอุตสาหกรรมอย่างเสรี ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีก็เพื่อลดความแตกต่างในทรัพย์สินและรายได้ของปัจเจกชนภายในรัฐ

กล่าวโดยสรุป นักปรัชญาสำนักเสรีนิยมคลาสสิกมุ่งเน้นสนับสนุนให้ปัจเจกชนใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ อย่างสมบูรณ์ โดยเชื่อว่า การที่จำนวนของผู้ประกอบการภาคเอกชนเพิ่มมากขึ้นและได้เข้ามาสู่ตลาดแข่งขันเสรีนั้น ก่อให้เกิดการตัดราคาของสินค้าหรือบริการระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชน ทำให้ผู้บริโภคได้รับสินค้าที่มีคุณภาพและมีราคาค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ มีเงินหมุนเวียน และจะนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจในที่สุด ส่วนแนวคิดของนักปรัชญาสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่นั้นมุ่งเน้นการส่งเสริมเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ

[40] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างอิงแล้ว, หน้า 35, 37, 40.

[41] เรื่องเดียวกัน หน้า 107.

ของเอกชนและขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมด้วย ทั้งนี้ หากรัฐมีเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของปัจเจกชน รัฐสามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายของบ้านเมือง รวมถึงการที่รัฐปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้แสวงหาประโยชน์ทรัพยากรของรัฐนั้นเกิดการแข่งขันในตลาดภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐควรได้รับผลตอบแทนในรูปแบบการจัดเก็บภาษีจากการประกอบกิจการของเอกชนด้วยเช่นกัน

2.1.2.2 การรับรองและคุ้มครองหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้กฎหมายนอกประเทศ

การที่ปัจเจกชนได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ โดยการใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถ ศักยภาพ ตามประสบการณ์ที่ได้สะสมมาอย่างยาวนานเพื่อดำรงชีพเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว ย่อมถือว่าบุคคลนั้นได้ใช้เสรีภาพตามสิทธิธรรมชาติของมนุษย์อย่างสมบูรณ์ ซึ่งได้ให้การรับรองไว้ในข้อ 4[42] ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 ทั้งนี้ หากรัฐต้องการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปตามกฎหมายของบ้านเมือง โดยยึดหลักการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมไว้เป็นที่ตั้งจึงจะสามารถกระทำการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ของปัจเจกชนได้ ซึ่งในเวลาต่อมา รัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยได้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนเป็นรากฐานในการพัฒนาหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม จะเห็นได้ว่า วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ได้มีการประชุมสัมมาชาครั้งใหญ่แห่งประชาชาติ ณ กรุงปารีส เมืองหลวงประเทศฝรั่งเศส ได้ให้การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 โดยให้ความสำคัญในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกชนทุกคน[43] โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อ 23[44] ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับนี้ ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจเป็นการสร้างความมั่นคงของปัจเจกชนในการใช้ชีวิต ปัจเจกชนทุกคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการเลือกงานตามความ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[42] Article. 4. **La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui** : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789,[en ligne], 07 Juillet 2023 Disponible depuis : https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789

[43] ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์, อ้างอิงแล้ว, หน้า 50.

[44] Articles 23 (1) **Everyone has the right to work, to free choice of employment**, to just and **favourable conditions of work** and to protection against unemployment.

(2) Everyone, **without any discrimination**, has **the right to equal pay for equal work**.

(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human 14 dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.

(4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf

เหมาะสมอย่างเท่าเทียมกันได้โดยไม่ถูกกีดขวาง ไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ไม่ว่าบุคคลนั้นมีความแตกต่างจากบุคคลอื่นด้วยเหตุผลอันใด อาทิเช่น เชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง จำนวนทรัพย์สิน เป็นต้น ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าสอดรับกับกติการะหว่างประเทศ 3 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ในข้อ 1[45] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (ICESCR) ในข้อ 6 (1)[46] และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในข้อ 27[47] กล่าวคือ เป็นการยืนยันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองได้อย่างอิสระโดยจัดการใช้ทรัพย์สินหรือทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างที่สุด ไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ ทั้งสิ้นซึ่งได้เกิดจากความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศอยู่บนหลักพื้นฐานในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันและกัน นอกจากนั้น การที่รัฐได้ทำการรับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนในการใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของปัจเจกชนได้อย่างอิสระเสรี เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนไม่ถูกปิดกั้นการใช้เสรีภาพในการเลือกงานที่เหมาะสมกับค่าตอบแทนจากการใช้แรงงานหรือบริการและนำทรัพย์สินของตนเองใช้ประโยชน์หารายได้ด้วยเช่นกัน

2.1.2.3 การรับรองและคุ้มครองหลักเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้กฎหมายในประเทศ

ด้วยอิทธิพลของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่ถูกรับรองจากสมาชิกรัฐภาคี ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในรัฐที่ได้เข้าร่วมและให้การรับรองไว้ จึงตระหนักถึงความสำคัญของเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนซึ่งมีรากฐานมาจากสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับของประเทศไทยได้บรรจุหลักการเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ของปัจเจกชนไว้อย่างเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 40[48] เน้นการแข่งขันทางการค้าและอุตสาหกรรมภายใต้กติกาบ้านเมืองที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ อย่างเต็มประสิทธิภาพ ซึ่งอาจนำเทคโนโลยีมาอำนวยความสะดวกในการดำเนินการทางธุรกิจ และลดปัญหาความผูกขาดของกลุ่ม

---

[45] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, , 15 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights/ICCPR_th.aspx

[46] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม, , 20 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.nhrc.or.th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-human-rights/ICESCR_th.aspx.

[47] ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา :https://aichr.org/wpcontent/uploads/2019/02/AHRD_Booklet_FIN_13June.pdf

[48] มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

"บุคคลย่อมมี**เสรีภาพในการประกอบอาชีพ**" (...)

นายทุนในระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนชาวไทยไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้ให้การยอมรับความแตกต่างหลากหลายในแต่ละอาชีพ การให้อำนาจตัดสินใจเลือกประกอบธุรกิจของเอกชนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคตามสภาพสังคมที่พลวัตร และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการเลือกอาชีพซึ่งมีลักษณะของงานประจำหรืองานเป็นครั้งคราวก็ได้ ล้วนแต่เป็นการสร้างสมประสบการณ์และเพิ่มศักยภาพของประชาชนให้มีทักษะในการดำรงชีพหารายได้ทั้งสิ้น และการซื้อขายแลกเปลี่ยนทรัพย์สินหรือการให้บริการ ย่อมทำให้เกิดการสร้างรายได้หมุนเวียนของธุรกิจภาคเอกชนและส่งเสริมการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศด้วยเช่นกัน ในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา149-152[49]) นั้นได้กล่าวถึงความสมบูรณ์ของนิติกรรมในการปล่อยเช้าห้องชุดในอาคารชุดซึ่งจะส่งผลต่อผลของกฎหมาย กล่าวคือ ในทางกฎหมายหากนิติกรรมไม่มีความสมบูรณ์ย่อมตกเป็นโมฆะกรรม ทำให้นิติกรรมนั้นสูญเปล่า ไม่สามารถให้สัตยาบันได้ บุคคลมีส่วนได้เสียยกกล่าวอ้างได้ การคืนทรัพย์เกิดขึ้นจากฐานลาภมิควรได้รับ ในส่วนกรณีนิติกรรมไม่สมบูรณ์ได้ตกเป็นโมฆียะกรรมมีความสมบูรณ์ต่อไปจนกว่าจะถูกบอกล้าง ซึ่งจะเห็นได้ว่าผลของนิติกรรมย่อมทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของสิทธิ อาทิเช่น ก่อสิทธิ เปลี่ยนแปลงสิทธิ โอนสิทธิ สงวนสิทธิ และระงับสิทธิ

2.1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนอันมาจากแนวคิดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

2.1.3.1 ความเป็นมาของแนวคิดว่าด้วยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยภาครัฐ (Doctrine interventionniste)

ยุคสมัยอดีตที่ผ่านมาในทางประวัติศาสตร์ เป็นที่ทราบกันดีว่าในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมมักปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ใช้พลังศักยภาพของตนเองในการผลิตสินค้าหรือการให้บริการโดยไม่ถูกแทรกแซงจากภาครัฐแต่อย่างใด โดยได้รับการสนับสนุนจากแนวความคิดเสรีนิยมคลาสิกของนักปรัชญาชาวอังกฤษ จอห์น ลอค และอดัม สมิธ ที่ได้ตกลงเห็นชอบกับการปล่อยให้เอกชนดำเนินการธุรกิจในลักษณะการปล่อยให้เป็นไปตามกลไกตลาด กล่าวคือ บรรดาเหล่าผู้ผลิตทั้งหลายต้องการขายสินค้าหรือให้บริการที่ดีและมีราคาที่ต่ำกว่าคู่แข่งขัน ย่อมทำให้บรรดาเหล่าผู้ซื้อได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น รวมถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจนำไปสู่ความก้าวหน้าของสังคม ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจไม่ได้สนับสนุนให้รัฐใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจเอกชนแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อรัฐได้เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจแล้วนั้น อาจจะส่งผลกระทบต่อหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์ของปัจเจกชน ตลอดจนกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพในธุรกิจภาคเอกชน กล่าวคือ การปล่อยผู้ประกอบการภาคเอกชนทำงานอย่างอิสระเสรีย่อมทำให้มีแรงจูงใจในการทำงาน (incentive) คิดค้นประดิษฐ์นวัตกรรมหรือนำเสนอผลิตภัณฑ์สินค้าหรือการให้บริการเข้าสู่ตลาดการค้าทันยุคสมัยของ

[49] ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์, อ้างอิงแล้ว, หน้า 386.

สังคม เมื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ลงทุนในปัจจัยการผลิตสินค้า ย่อมเป็นธรรมดาที่คาดหวังผลกำไรตอบแทนเป็นที่ตั้ง ซึ่งโดยปกติในการประกอบกิจการธุรกิจของเอกชนย่อมได้สะสมประสบการณ์กำหนดทิศทางและดำเนินการทางธุรกิจได้ดีกว่าภาครัฐ ทั้งนี้ มีความกังวลว่าหากรัฐได้ใช้อำนาจแทรกแซงทางเศรษฐกิจ อาจเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตรุกล้ำดินแดนนิติสัมพันธ์ในเชิงระหว่างภาคเอกชนด้วยกันจนกระทั่งอาจทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเกิดเสียขวัญกำลังใจหรือขาดแรงจูงใจในการลงทุน ลงแรง ในการใช้ทรัพยากรของตนเพื่อพัฒนานวัตกรรมหรือผลิตภัณฑ์สินค้าหรือการให้บริการรูปแบบใหม่ ๆ อีกทั้งการให้เอกชนได้ดำเนินการประกอบการอย่างเสรีนั้น ย่อมเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ[50] แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า ภายหลังเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจตกต่ำ ค.ศ.1930 ประกอบกับเหตุผลสำคัญจากการเกิดข้อบกพร่องของสภาพการแข่งขันการค้าและอุตสาหกรรมในตลาดอย่างเสรีซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้จริงอย่างสมบูรณ์แบบ แต่ในทางตรงกันข้ามได้เป็นการปล่อยให้มีการผูกขาดทางการค้าเพียงจำนวนไม่กี่ราย อาจทำให้การผลิตสินค้าลดคุณภาพหรือราคาสินค้าเพิ่มขึ้นกว่าราคาปกติ แม้ว่าการปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนดำเนินธุรกิจให้เป็นไปตามกลไกตลาดภายใต้แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็ได้ถูกแทนที่และได้การยอมรับการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจในลักษณะเชิงนโยบายในทางการเมืองที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเพิ่มขึ้น[51] กล่าวคือ บทบาทของรัฐในการใช้นโยบายทางการเมือง โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ย่อมเป็นการถือว่ามีส่วนสำคัญในการช่วยพยุงระบบเศรษฐกิจของสังคมให้มีความมั่นคงอยู่รอดต่อไป กล่าวคือ เป็นการที่รัฐใช้จำนวนเม็ดเงินผ่านการออกนโยบายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ฟื้นคืนชีพอีกครั้ง จะเห็นได้ว่าความเชื่อมั่นของแนวคิดเสรีนิยมในเรื่องกลไกลตลาด หรือมือที่มองไม่เห็นของกลไกตลาด มิอาจช่วยแก้ปัญหาในยามเกิดวิกฤติเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำได้ภายในเวลาอันจำกัด แต่ในทางกลับกันเป็นมือที่มองไม่เห็นของรัฐได้ยื่นเข้ามามีส่วนสำคัญในการช่วยแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ[52] อย่างไรก็ตาม การใช้หลักการแทรกแซงของรัฐในระบบเศรษฐกิจก็ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละสังคมที่แตกต่างกัน โดยที่รัฐมิอาจปฏิเสธหน้าที่ในการดูแลได้ จากข้อมูลข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า การที่รัฐได้ใช้หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจนี้ในการกำหนดทิศทางและจัดระเบียบความเหมาะสมทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็นไป[53] ย่อมเป็นการจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพบางประการของปัจเจกชนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง

นอกจากนี้ หลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยภาครัฐได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอธิบายเพิ่มเติมจากเหล่านักปรัชญาในแต่ละยุคสมัย โดยแบ่งออกเป็น 2 ลัทธิทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ได้แก่ ลัทธิประโยชน์นิยม (Unitarianism) และลัทธิสวัสดิการ (Welfarism) โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

---

[50] แนะนำศึกษาเพิ่มเติม กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, "มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแล Digital Platform ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป," วารสารกฎหมายปกครอง ตอนที่1 (ปีที่ 34).หน้า 72.

[51] สุรพล นิติไกรพจน์, อ้างอิงแล้ว, หน้า 839-840.

[52] Sophie Nicinski, Droit public des affaires (5e édition LGDJ, 2016). P.34.

[53] เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ้างอิงแล้ว, หน้า 108.

2.1.3.1.1 ลัทธิประโยชน์นิยม (Unitarianism)

การที่รัฐได้ใช้อำนาจทำการแทรกแซงทางเศรษฐกิจโดยมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินหรือหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของปัจเจกชน ตลอดจนการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของปัจเจกชนนั้น ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนนทางความคิดของนักปรัชญาคนสำคัญสองท่านซึ่งสังกัดลัทธิประโยชน์นิยม ได้แก่ เจเรมี เบนแทม และสจ๊วต มิลล์ ทำให้อิทธิพลทางความคิดมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของสังคมสมัยใหม่ โดยได้คลี่คลายแนวความคิดเสรีนิยมดั้งเดิมซึ่งไม่ต้องการให้รัฐเข้ามายุ่งเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมของเอกชนแต่อย่างใด ขณะเดียวกันแนวคิดเสรีนิยมสมัยใหม่ทางเศรษฐกิจ ได้เห็นชอบเปิดทางให้รัฐได้ใช้อำนาจเข้าทำการแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานบางประการเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่ กล่าวคือ ในระบบเศรษฐกิจของรัฐเสรีนิยม รัฐต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมเศรษฐกิจและสังคมให้ขับเคลื่อนต่อไปได้ ด้วยเหตุผลคือ การที่สังคมหนึ่งอยู่รอดได้นั้นต้องมีการใช้กฎหมายเป็นไปในลักษณะการลงโทษและการให้รางวัล อธิบายได้ว่า การลงโทษของรัฐนั้นเกิดจากการที่รัฐได้ตรากฎหมายห้ามมิให้ปัจเจกชนได้กระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคมส่วนรวม ทั้งนี้ หากปัจเจกชนได้ทำการฝ่าฝืนหรือไม่เคารพกฎหมาย รัฐก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยการลงโทษผู้กระทำผิด ขณะเดียวกันการกระทำใดที่ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดห้ามไว้นั้น รัฐต้องปล่อยให้เอกชนได้กระทำตามความพึงพอใจอย่างอิสระเสรีโดยเฉพาะการประกอบกิจการของภาคเอกชนที่มุ่งหวังสร้างนวัตกรรมหรือสินค้าบริการใหม่ ๆ โดยแลกกับผลตอบแทน ผลกำไร ที่จะได้รับกลับคืนมา[54] ทั้งนี้ การที่รัฐสามารถใช้อำนาจในการจำกัดเสรีภาพของปัจเจกชนได้นั้นก็ต่อเมื่อปัจเจกชนคนหนึ่งได้ ใช้เสรีภาพกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นจนเกิดความเสียหายขึ้นมา เว้นแต่กรณีการที่ปัจเจกชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองจนเกิดความเสียหายแก่ตนเองนั้น ไม่มีเหตุผลอันใดทำให้รัฐใช้อำนาจเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้[55]

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

2.1.3.1.2 ลัทธิสวัสดิการ (Welfarism)

โดยเป็นการพยายามผลักดันให้เกิดเศรษฐกิจและสังคมของรัฐในรูปแบบนโยบายสวัสดิการ โดยมีการนำเสนอแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์ที่ได้มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ ซี พิกู[56] (C. Pigou) เขียนหนังสือในนาม (The Economics of Welfare ค.ศ. 1982) และจอห์น เมนาร์ด เคนส์[57] (John Maynard Keynes) เขียนหนังสือในนาม (The General Theory of Employment, Interest and Money) โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ การเกิดขึ้นของรัฐสวัสดิการมีความมุ่งหมายเพื่อช่วยลดปัญหาในด้านเศรษฐกิจที่ได้สร้างความเหลื่อมล้ำของผู้คนภายในสังคม โดยเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐได้ทำการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายสวัสดิการของรัฐ อาทิเช่น การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบต่าง ๆ การใช้นโยบายอัดฉีดจำนวนเม็ดเงินกระตุ้นเศรษฐกิจฟื้นคืนชีพ

---

[54] ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, อ้างอิงแล้ว, หน้า 93-94.

[55] เรื่องเดียวกัน หน้า 100-101.

[56] แนะนำศึกษาเพิ่มเติม เรื่องเดียวกัน หน้า 125-130.

[57] เรื่องเดียวกัน หน้า 135-136.

การวางแผนทางเศรษฐกิจ การกำกับดูแลโดยรัฐในการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขเข้าออกในตลาด การกำหนดเงื่อนไขของผู้ประกอบการภาคเอกชนปฏิบัติตามในการผลิตสินค้าและการให้บริการ (ราคา ปริมาณ คุณภาพ) ทั้งนี้ การวางหลักประกันในหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนยังคงไว้ดั้งเดิม[58] ซึ่งเมื่อมองย้อนกลับไปในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม พบว่า เกิดข้อบกพร่องซึ่งทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นทางเศรษฐกิจโดยปริยาย กล่าวคือ ในทางปฏิบัติปฏิเสธมิได้ว่าการปล่อยให้เกิดการแข่งขันเสรีในตลาดย่อมเป็นการเปิดประตูตลาดต้อนรับกลุ่มนายทุนที่มีความพร้อมและศักยภาพสูงในด้านเศรษฐกิจ (ทุน ทรัพยากร บุคคลากร เทคโนโลยี เป็นต้น) ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายเล็ก ๆ ไม่สามารถต่อสู้ทำการแข่งขันในตลาดเดียวกันได้อย่างแน่นอน ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการผูกขาดของกลุ่มทุน เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจได้เข้ามาบีบคั้นให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กมีอุปสรรคในการเติบโตได้อย่างสะดวก ในทางกลับกันผู้ประกอบการรายใหญ่ย่อมมีโอกาสเข้าถึงแหล่งทรัพยากรของรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์และผลกำไรได้ดีกว่าผู้ประกอบรายเล็กภายใต้ระบบทุนนิยม จึงอาจถือได้ว่าเป็นการลดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายเล็กได้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐได้อย่างเท่าเทียม

2.1.3.2 เหตุผลสำคัญในการการจำกัดสิทธิในทรัพย์และเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการ

2.1.3.2.1 เหตุผลในเรื่องการคุ้มครองสังคมและเสรีภาพของผู้อื่น

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพชอบด้วยกฎหมายเพื่อมุ่งคุ้มครองสังคมและผู้อื่น การที่รัฐได้ออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของผู้ประกอบการภาคเอกชนนั้น รัฐจำเป็นต้องมีเหตุผลให้การรองรับที่สมเหตุและสมผลมิฉะนั้นอาจถือได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพสมควรเกินแก่เหตุ ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อไม่ต้องการให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบางประการของบุคคลที่สาม และรัฐต้องปล่อยให้มีการใช้เสรีภาพด้วยเช่นกัน หากรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของประชาชนไม่อาจกระทำได้แต่อย่างใด[59] ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่สามได้มีรากฐานจากแนวความคิดของนักปรัชญาในนาม จอห์น ลอค ซึ่งเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสิ่งที่ติดตัวเองมาตั้งแต่กำเนิดตามธรรมชาติ โดยมนุษย์ทุกคนนั้นย่อมสิทธิเสรีภาพและมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมอย่างปฏิเสธไม่ได้ แต่มนุษย์แต่ละคนได้สละสิทธิและเสรีภาพของตนบางประการเพื่อมาทำสัญญาประชาคมร่วมกัน นั้นหมายความว่า การที่ปัจเจกชนคนหนึ่งได้ใช้สิทธิและเสรีภาพของของตนเองได้นั้นต้องอยู่ภายในขอบเขตตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยไม่กระทำการอันใดเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่บุคคลใดทั้งสิ้น ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นแก่ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือเสรีภาพใดก็ตาม มิฉะนั้นจะถือว่าการกระทำนั้นเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

---

[58] กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, อ้างอิงแล้ว, หน้า 72.

[59] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2547).หน้า 32.

อย่างปฏิเสธไม่ได้[60] ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าตามหลักนิติรัฐในการปกครองบ้านเมืองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ กล่าวคือ การใช้เสรีภาพของปัจเจกชนทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น รัฐมิอาจใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้ เว้นแต่ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพื่อมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงหรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น[61]

2.1.3.2.2 เหตุผลในเรื่องการรักษาประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยหลักการทางกฎหมายมหาชนเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐปล่อยให้ปัจเจกชนได้ใช้ทรัพย์สินของตนเองในการนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อแสวงหารายได้หรือเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว เช่น การนำห้องพักอาศัยมาปล่อยเช่าเพื่อสร้างรายได้เสริม จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี 2560 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์ของปัจเจกชนหรือสิทธิในทรัพย์สิน[62] ประกอบกับเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้อย่างเสรี[63] ทั้งนี้ การปล่อยให้ปัจเจกชนได้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างไม่มีขอบเขตอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยของสาธารณะได้ รัฐเป็นผู้ควบคุมกติกาของสังคมไม่ให้บุคคลใดใช้เสรีภาพของตนเองไปกระทำการละเมิดสร้างความเดือดร้อนให้หรือความเสียหายให้แก่สังคมส่วนร่วมได้[64] เพราะฉะนั้น รัฐจึงมีความจำเป็นในการคุ้มครองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือโดยต้องยึดถือประโยชน์สาธารณะก่อนตอบสนองประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นสำคัญ ซึ่งในมาตรา 26[65] ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ระบุไว้ หากรัฐต้องการตรากฎหมายในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนโดยมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมมีความจำเป็นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักแห่งความได้สัดส่วน[66] ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดของหลักแห่ง

Chulalongkorn University

---

[60] Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (1994), p.306 อ้างใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2562).หน้า 215.

[61] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563), หน้า 37.

[62] มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[63] มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[64] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 9 (ปีที่3 กันยายน-ธันวาคม 2544).หน้า 29.

[65] มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้อง**ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ** และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

[66] เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ้างอิงแล้ว, หน้า 68.

ความได้สัดส่วน[67] ได้ดังต่อไปนี้ (1) หลักแห่งความสัมฤทธิผล กล่าวคือ มาตรการที่ได้รับรองรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้ แต่หากการใช้มาตรการดังกล่าวเกิดทำให้สถานการณ์ไม่เป็นไปตามจุดประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ย่อมเป็นการขัดต่อหลักแห่งสัมฤทธิผลอย่างแน่ชัด (2) หลักแห่งความจำเป็น กล่าวคือ เป็นการตระหนักถึงความจำเป็นในเลือกการใช้มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่กลับบรรลุได้ตามเป้าหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สุด (3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างอย่างแคบ กล่าวคือ เป็นการที่เลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าโทษ โดยสอดรับกับการบรรลุสัมฤทธิ์ผลของเป้าหมายและความจำเป็นที่ทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ตารางที่ 1 การรับและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการ

กฎหมาย	หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน	เสรีภาพในการประกอบกิจการ
กฎหมายนอกประเทศ	• มาตรา 2 และ มาตรา 17 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ.1789 • ข้อ 17 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 • ข้อ 17 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	• มาตรา 4 ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ.1789 • ข้อ 1 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) • ข้อ6 (1) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) • ข้อ 27 ของปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
กฎหมายในประเทศ	• มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	• มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[67] แนะนำศึกษาเพิ่มเติม เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563).หน้า 166, 168, 170.

กฎหมาย	หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน	เสรีภาพในการประกอบกิจการ
	• มาตรา 1335 และมาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	• มาตรา 149 ถึง 152 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
	การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ 2560 ด้วยเหตุผล เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ	

2.1.4 ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.1.4.1 ด้านเศรษฐกิจ

ในหมวด 6 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ปี 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับ “นโยบายแห่งรัฐ” โดยให้ความสำคัญในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชนด้วยกันเอง โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในการประกอบกิจการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับธุรกิจของภาคเอกชนแต่อย่างใด เว้นแต่กรณีที่รัฐมีความจำเป็นอย่างแท้จริงหรือได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ของส่วนรวมไว้เป็นที่ตั้ง โดยมิอาจปล่อยให้เอกชนดำเนินการประกอบธุรกิจนั้นได้ (มาตรา 75[68]) เช่น การรักษาความมั่นคงของประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น รวมถึงการลดปัญหาการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มนายทุนอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือ โดยหลักการของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมเป็นการที่รัฐมุ่งเน้นพัฒนา ทักษะ ความรู้ ความสามารถให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้อย่างทั่วถึง และปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เพิ่มศักยภาพในการพึ่งพาตนเอง

นอกจากนี้ รัฐต้องดำเนินการปฏิรูปในทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐต้องขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของรัฐเพื่อให้ประชาชนและประเทศชาติได้รับประโยชน์ และรัฐก็ต้องสร้างกลไกในการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้มีความเข้าใจและได้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีในการประกอบกิจการ ตลอดจนลดปัญหาอุปสรรคในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ (มาตรา 258 (ฉ) (1) (2)[69]) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญ

---

[68] มาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกัน**อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน** สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง **ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม** และ**พัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ**ของประชาชนและประเทศ

รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน **เว้นแต่**กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมการจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ (...)

[69] มาตรา 258 (ฉ) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

ฉบับนี้ได้ให้การยอมรับถึงแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ กล่าวคือ รัฐได้ปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ดำเนินการธุรกิจอย่างเสรี ในทางกลับกันรัฐก็สามารถทำการแทรกแซงทางด้านเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ด้วยเช่นกัน อาทิเช่น กรอบดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ กำหนดแนวทางปฏิรูป กำหนดนโยบาย เป็นต้น

2.1.4.2 ด้านกฎหมาย

แนวนโยบายแห่งรัฐและการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ในมาตรา 77[70] ประกอบกับมาตรา 258 ค.(1)[71] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พอสรุปสาระสำคัญได้ว่า รัฐได้มีส่วนสำคัญในการจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและให้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ได้หมดความจำเป็นไปแล้วเพื่อให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถดำเนินการธุรกิจได้ในลักษณะเป็นการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการอย่างสะดวกและลดปัญหาอุปสรรคขัดขวางของกฎหมายที่ล้าสมัยภายใต้สภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการที่รัฐพึงใช้ระบบใบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในทางกฎหมายเท่าที่จำเป็น โดยต้องกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ และระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดเงื่อนไขเป็นการเฉพาะในการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการไว้ในมาตรา 40 วรรคสองและวรรคสาม ประกอบกับ

---

(1) **ขจัดอุปสรรค**และ**เสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน**ของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(2) **สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุน**การนำ**ความคิดสร้างสรรค์**และ**เทคโนโลยีที่ทันสมัย**มาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (...)

[70] มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และ**ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาช**น และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

[71] มาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มาตรา 77 ทั้งนี้ รัฐจำเป็นต้องนำมาตรการที่สำคัญในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ โดยแบ่งออกเป็น 3[72] มาตรการสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการทั่วไป เป็นมาตรการที่รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยเป็นอุปสรรคในการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน และทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้และปฏิบัติได้ถูกต้อง

(2) มาตรการก่อนตรากฎหมายและภายหลังมีผลบังคับใช้ ในส่วนของมาตรการก่อนตรากฎหมาย รัฐมิอาจปฏิเสธไม่ดำเนินการในขั้นตอนเหล่านี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการเปิดรับฟังความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ถึงผลกระทบของกฎหมาย การเปิดเผยต่อประชาชน และการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย ล้วนเป็นมาตรการที่สำคัญก่อนที่รัฐจะทำการตรากฎหมายขึ้นมาก่อนกฎหมายฉบับนั้นมีผลบังคับใช้ แต่หากกฎหมายได้มีผลบังคับใช้ไปแล้วนั้น รัฐต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายใต้กรอบระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ โดยไม่อาจปฏิเสธการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

(3) มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย การที่รัฐควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย โดยเป็นไปในลักษณะการควบคุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้ระบบใบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น การใช้ดุลพินิจของเจ้าที่ของรัฐ การกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ การกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ล้วนเป็นการที่รัฐต้องพึงตระหนักในการเข้ามาควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายทั้งสิ้น

2.2 มาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อความทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น ได้แก่ คำนิยามสำคัญ รูปแบบในการกำกับดูแล ต่อมาจะอธิบายในเรื่องมาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือกำกับดูแลแบบบังคับก่อน (ex-ante regulation) ได้แก่ ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับ ex-ante regulation ระบบการขึ้นทะเบียนและระบบแจ้งก่อนดำเนินการ ข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation ในส่วนสุดท้ายได้กล่าวถึงเรื่องมาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือกำกับดูแลแบบบังคับหลัง (ex-post regulation) ได้แก่ ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับ ex-post regulation ข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation โดยอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

[72] กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มิถุนายน 2560 อ้างใน สุกฤตา ฉัตรพรธนดุล, "เสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561). หน้า 102-103.

2.2.1 ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

2.2.1.1 คำนิยามสำคัญที่เกี่ยวข้อง

การให้คำนิยามของกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดของต่างประเทศมักแบ่งออกเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ส่วนรวม โดยนิยามอาคารชุดได้ปรากฏไว้ในกฎหมาย กฎหมายอาคารชุด เลขที่ 65-557 ของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายอาคารชุดของสหรัฐอเมริกา กฎหมายอาคารชุด (Act on Building Unit Ownership) ของประเทศญี่ปุ่น[73] โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นิยามคำว่า “อาคารชุด” ตาม Black's Law Dictionary หมายถึง ระบบกรรมสิทธิ์ที่แยกกรรมสิทธิ์ในส่วนบุคคลออกจากกรรมสิทธิ์ในส่วนของอาคารทั้งหลัง (System of separate ownership of individual units in multiple - unit building) แต่ในขณะเดียวกันผู้ถือกรรมสิทธิ์ทุกคนก็มีกรรมสิทธิ์ร่วมกันในทรัพย์ส่วนกลาง

นิยามคำว่า “อาคารชุด” ของกฎหมายฝรั่งเศส เลขที่ 65-557 มาตรา 1 หมายถึง กฎหมายใช้บังคับกลุ่มอาคารที่ก่อสร้างขึ้นโดยความเป็นเจ้าของได้แบ่งกันระหว่างบุคคลหลายคนเป็นส่วน ๆ แต่ละส่วนประกอบด้วยส่วนเฉพาะตัวส่วนหนึ่ง และส่วนร่วมส่วนหนึ่งในส่วนที่เป็นส่วนกลาง ถ้าไม่มีการตกลงจัดตั้งเป็นองค์การอย่างอื่น กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับด้วยแก่กลุ่มอสังหาริมทรัพย์ซึ่งนอกจากที่ดิน การจัดปรับปรุง และการบริการส่วนกลางแล้วยังประกอบด้วยที่ดินเป็นแปลง ๆ จะได้ก่อสร้างหรือไม่ก็ตามที่เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัว

นิยามคำว่า “อาคารชุด” ของกฎหมายอาคารชุดของสหรัฐอเมริกา หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ที่แบ่งส่วนกรรมสิทธิ์ออกเป็นส่วนบุคคล และส่วนที่เหลือเป็นกรรมสิทธิ์รวมกันระหว่างผู้เป็นเจ้าของส่วนบุคคลเหล่านั้น และในกฎหมายอาคารชุดของรัฐฮาวาย สหรัฐอเมริกาได้ให้คำจำกัดความอาคารชุดไว้ว่า หมายถึง ที่ดินและอาคาร รวมทั้งทรัพย์ส่วนกลางซึ่งอยู่ในความควบคุมของระบบการควบคุมอพาร์ทเม้นท์

นิยามคำว่า “อาคารชุด” ของกฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น หมายถึง อาคารที่มีหลายๆส่วนอยู่ในอาคารเดียวกัน ซึ่งมีโครงสร้างอาคารแบ่งแยกเป็นสัดส่วนอิสระจากกันสำหรับการอยู่อาศัย (residences) ร้านค้า (stores) สำนักงาน (offices) โกดังเก็บสินค้า (werehouses) หรือพื้นที่ว่างส่วนอื่นใดที่ถูกนำมาใช้เสมือนกับเป็นตัวอาคาร ซึ่งในแต่ละส่วนนั้น ๆ อาจถือกรรมสิทธิ์เป็นสัดส่วนได้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นเจ้าของร่วมห้องชุด ค.ศ. 1962 (Act on Building Unit Ownership)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[73] วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2560).หน้า 421-422.

สำหรับในประเทศไทยการให้คำนิยามสำคัญอาคารชุดในมาตรา 4[74] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ได้แก่ อาคารชุด ทรัพย์ส่วนบุคคล ห้องชุด ทรัพย์ส่วนกลาง เจ้าของร่วม นิติบุคคลอาคารชุด ข้อบังคับ รวมถึงการให้คำนิยามแพลตฟอร์มดิจิทัล

(1) “อาคารชุด” หมายความว่า *อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน ๆ โดยแต่ละส่วนประกอบด้วย<u>กรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคล</u>และ<u>กรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลาง</u>* กล่าวคือ โดยปกตินั้นตัวอาคารในแต่ละหลังมิอาจทำการแบ่งแยกการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินออกเป็นแต่ละส่วนได้ แต่จะเห็นได้ว่าในตัวอาคารชุด หรือ คอนโดมิเนียม ได้แบ่งแยกกรรมสิทธิ์ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของส่วนบุคคล (personal property) และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนรวม (common property) โดยในตัวอาคารชุดจำเป็นต้องมีทั้งสองกรรมสิทธิ์และได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย

(2) “ทรัพย์ส่วนบุคคล” หมายความว่า *ห้องชุด และหมายความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดไว้ให้เป็นของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย* กล่าวคือ ได้ถูกจัดแบ่งออกเป็นทั้งหมด 3 ส่วน ดังต่อไปนี้ (1) ส่วนของห้องชุด เป็นลักษณะห้องชุดซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่ห้องน้ำ ห้องนอน ห้องครัว ห้องรับแขก ตามสัดส่วนที่เหมาะสมของพื้นที่ภายในห้องชุดแห่งนั้น (2) ส่วนของสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ได้ถูกจัดไว้เป็นเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดแต่ละบุคคล อาทิเช่น โรงเก็บรถยนต์ ห้องเล่นกีฬาเฉพาะบุคคลเป็นเจ้าของเท่านั้น แต่ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าหากเจ้าของห้องชุดบุคคลอื่นสามารถใช้สิทธิ์ในการมีส่วนร่วมใช้ทรัพย์สินดังกล่าวก็มิอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลแต่กลายเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล (3) ส่วนของที่ดินที่จัดไว้เป็นเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดแต่ละบุคคล อาทิเช่น การปล่อยพื้นที่ดินปลูกดอกไม้หรือทำสวนครัวเฉพาะเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดเท่านั้นโดยบุคคลอื่นไม่มีสิทธิ์ในการใช้พื้นที่ดินดังกล่าวหากไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่อย่างไรก็ตามการใช้พื้นที่ดังกล่าวต้องถูกห้ามหากส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของตัวโครงสร้างอาคารชุด

(3) “ห้องชุด” หมายความว่า *ส่วนของอาคารชุดที่แยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วนเฉพาะของแต่ละบุคคล* กล่าวคือ เป็นลักษณะของห้องที่ได้แบ่งแยกส่วนออกเป็นส่วนโดยไม่จำกัดจำนวนห้องภายในห้องชุดแห่งนั้น โดยหลัก ๆ มักมีห้องน้ำ ห้องครัว ห้องรับแขก เป็นต้น ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าห้องชุดนั้นเป็นส่วนหนึ่งในอาคารชุดแต่ได้แบ่งแยกกรรมสิทธิ์ของห้องชุดในแต่ละเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นการเฉพาะ โดยปรากฏชื่อความเป็นเจ้าของในหนังสือกรรมสิทธิ์

(4) “ทรัพย์ส่วนกลาง” หมายความว่า *ส่วนของอาคารชุดที่มิใช่ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด และที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม* กล่าวคือ การนับว่าเป็นทรัพย์ส่วนกลางนั้นให้รวมถึงตัวอาคารชุด ที่ดินได้จัดตั้งอาคารชุด และทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีไว้ใช้เพื่อส่วนกลางในอาคารชุดแห่งนั้น อาทิเช่น สระว่ายน้ำ ห้องฟิตเนส ห้องอ่านหนังสือ ลิฟท์ โรงจอดรถ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลของอาคารชุดทำหน้าที่ในการดูแล

(5) “เจ้าของร่วม” หมายความว่า *เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดแต่ละอาคารชุด* กล่าวคือ กรณีเจ้าห้องชุดในแต่ละห้องชุดเป็นเจ้าของถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของในห้องชุดนั้นภายใน

[74] มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

คอนโดมิเนียม การแยกกรรมสิทธิ์ห้องชุดไม่สามารถทำได้ เว้นแต่การแบ่งด้วยวิธีการขายทอดตลาดห้องชุด นอกจากนั้น อาจระบุเป็นการเฉพาะในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดว่าสิ่งของใดบ้างเป็นทรัพย์ส่วนกลาง

(6) “นิติบุคลลอาคารชุด” หมายความว่า *นิติบุคคลที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้* กล่าวคือ เป็นบุคคลตามกฎหมายโดยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารดูแลทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุดเท่านั้น โดยนิติบุคคลของอาคารชุดนั้น ประกอบด้วยผู้จัดการเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายก็ได้และกรรมการของนิติบุคคลอาคารชุดด้วยเช่นกัน

(7)“ข้อบังคับ” หมายความว่า *ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด* กล่าวคือ ในการดูแลทรัพย์สินของส่วนกลางและทรัพย์สินส่วนบุคคลภายในอาคารชุด จำเป็นต้องมีหลักการปฏิบัติในการดำเนินการกิจการของอาคารชุดนั้นก็คือ “ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด” ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายสูงสุดของอาคารชุดในการควบคุมดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายต่อผู้อาศัยและทรัพย์สิน ทั้งนี้ข้อบังคับของนิติบุคคลของอาคารชุดนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และสภาพของอาคารชุดในแต่ละแห่งทำให้บทบบัญญัติของข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอาจมีความแตกต่างกันได้ แต่ทั้งนี้สาระสำคัญของข้อบังคับอย่างน้อยที่ต้องมี อาทิเช่น ชื่อ บังคับให้ต่อท้ายด้วย “นิติบุคคลอาคารชุด” ไว้ด้วยเสมอ วัตถุประสงค์ ที่ตั้ง เป็นต้น

ในส่วนนิยามของ“แพลตฟอร์มดิจิทัล” หมายถึง *“เป็นโครงสร้างหรือแหล่งในการเชื่อมโยง ผู้เกี่ยวข้องในห่วงโซ่มูลค่าให้เข้าถึงกันได้ง่ายขึ้นโดยการเชื่อมโยงนี้อาจเกิดขึ้นกับห่วงโซ่ที่ไม่ได้อยู่ใกล้กันในวิถีของการทำธุรกิจแบบดั้งเดิมได้ด้วย”* ยกตัวอย่าง ไม่ต้องดำเนินการผ่านผู้ค้าคนกลางซึ่งแพลตฟอร์มดิจิทัลได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการ อาจกล่าวได้ว่าแพลตฟอร์มดิจิทัลนั้นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามชุดคำสั่งสำหรับจัดการปฏิสัมพันธ์ของเครือข่ายของผู้ใช้งาน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคธุรกิจเอกชน สถาบันต่าง ๆ เป็นต้น ตลอดจนการให้นิยาม *“Platform เป็นเสมือนชานชาลาเพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมต่าง ๆ สามารถเข้าสู่ธุรกิจโดยมีระบบนิเวศน์ (Ecosystem) ที่เอื้ออำนวยในการปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือหรือแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันจำเป็นต้องมีการผูกมัดในระยะยาว”* ซึ่งในทางเศรษฐกิจดิจิทัล เป็นการที่มุ่งเน้นประกอบการกิจการเพื่อแสวงหาผลกำไรหรือผลประโยชน์ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยใช้พื้นที่ให้ทางเทคโนโลยีแลกเปลี่ยนปฏิสัมพันธ์ของทุกฝ่ายซึ่งกันและกันเป็นไปในลักษณะจับคู่กันระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ โดยที่เจ้าของแพลตฟอร์มไม่ต้องเป็นเจ้าของผลิตภัณฑ์สินค้าหรือให้บริการแต่อย่างใด เช่น การปล่อยเช่าห้องพัก Airbnb มิได้เป็นเจ้าของสถานที่พักแต่อย่างใด แต่สามารถเชื่อมโยงระหว่างผู้ให้บริการห้องพักกับผู้ใช้บริการได้เกิดข้อตกลงกันได้[75] โดยรูปแบบแพลตฟอร์มดิจิทัล ได้แบ่งออก 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ (1) แพลตฟอร์มธุรกรรม (The transaction platform) กล่าวคือ การทำธุรกรรมของธุรกิจต่าง ๆ ได้มีความสะดวกมากขึ้น โดยใช้พื้นที่แพลตฟอร์มดิจิทัลทำธุรกรรมเป็นสื่อกลาง ระว่างฝ่ายผู้ให้บริการ ฝ่ายแพลตฟอร์ม ฝ่ายผู้ใช้บริการ (2) แพลตฟอร์มนวัตกรรม (The innovation platform model) กล่าวคือ เป็นการเปิดพื้นที่ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้นำมาเสนอสินค้า นวัตกรรมหรือการให้บริการ ที่รองรับความต้องการของตลาด (3)

[75] พิรงรอง รามสูตร, "แพลตฟอร์มดิจิทัล Digital platform," วารสารกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2565) (ปีที่ 1).หน้า 5-6.

แพลตฟอร์มผสมผสาน (The integrated platform model) กล่าวคือ เป็นการนำรูปแบบที่หนึ่งและที่สองข้างต้นมาผสมผสานกัน ทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่รองรับการทำธุรกรรมผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล

2.2.1.2 รูปแบบในการกำกับดูแล

ด้วยการพัฒนาทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดทำให้การประกอบการธุรกิจหลายภาคส่วน ได้มีการปรับตัวให้เท่าทันยุคสมัยปัจจุบันและได้รองรับแนวโน้มความต้องการของผู้บริโภคในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินธุรกิจปล่อยห้องชุดในอาคารชุดทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเพื่อนำเสนอเป็นอีกหนึ่งหนทางเลือกให้แก่ผู้บริโภคที่มีความสนใจเข้าจองห้องชุดในอาคารชุดนี้ซึ่งสอดรับกับแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (sharing economy[76]) ทั้งนี้ แพลตฟอร์มดิจิทัลได้เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างผู้ประกอบการกับผู้ใช้บริการทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าหรือการให้บริการโดยที่การเปิดพื้นที่ให้ใช้บริการของแพลตฟอร์มดิจิทัลนั้นย่อมได้รับค่าธรรมเนียมตอบแทนด้วยเช่นกัน กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กสามารถใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งได้รองรับตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์หรือเป็นสิทธิในทรัพย์สินของตนเอง เปิดให้บริการต้อนรับบุคคลภายนอกต้องการอาศัยพักแรมเป็นการชั่วคราวโดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์แห่งนั้นได้รับรายได้เสริมจำนวนหนึ่งเป็นการตอบแทนจากการเปิดให้บริการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายนั้นการที่ผู้ประกอบการได้เปิดบริการปล่อยห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวยังไม่ได้ถูกรับรองถูกต้องตามกฎหมายไทย แต่ทว่าในทางเศรษฐกิจ การตอบรับของผู้สนใจเข้าจองห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงมีความจำเป็นในการหาแนวทางรูปแบบในการกำกับดูแล[77] ดังต่อไปนี้

(1) การปล่อยอิสระเสรี กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้ปล่อยให้ผู้ประกอบการได้ดำเนินการธุรกิจในตลาดได้อย่างอิสระเสรีโดยไม่ถูกจำกัดด้วยข้อกฎหมายเป็นการเฉพาะหรืออาจเป็นไปได้ว่ารัฐได้กำกับดูแลอย่างไม่เคร่งครัดหรือผ่อนปรนการกำกับดูแลธุรกิจประเภทนั้นโดยอาศัยกลไกลตลาดเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น อาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐปล่อยให้มีการประกอบการอย่างเสรีเป็นไปตามแนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจโดยไม่อาจถูกการแทรกแซงจากรัฐได้

---

[76] ในทางเศรษฐศาสตร์ “แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน” (Sharing economy) ในผลงานทางวิชาการสังคมศาสตร์ในหัวข้อ “Community Structure and Collaborative Consumption” (ค.ศ.1978) เขียนโดยนาย มาร์คัส เฟลสัน (Marcus Felson) และ นาย โจ สเปธ (Joe Spaeth) ได้นำเสนอแนวคิดเรื่อง “การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยผ่านการแบ่งปันร่วมกับผู้อื่นโดยอาศัยเทคโนโลยีเป็นตัวกลาง” อาจกล่าวได้ว่า การผู้ซึ่งมีศักยภาพในการครอบครองทรัพย์สินไว้จำนวนมากนั้น มิได้หมายความว่า ผู้นั้นสามารถใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของตนเองให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดได้แต่อย่างใด แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันจึงได้เปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนผลิตภัณฑ์สินค้าหรือการให้บริการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล แนะนำศึกษาเพิ่มเติม ปราณี สุทธิศรีและคณะวิจัย, " Sharing Economy : นัยต่อเศรษฐกิจไทย," ธนาคารแห่งประเทศไทย (2019). หน้า 2. และนวพร เรืองสกุล และอัจฉรา สุทธิศิริกุล, SHARING ECONOMY ลองมาแล้ว : เศรษฐศาสตร์โลกใบใหม่ (โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2560).หน้า 13.

[77] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก นุรัตน์ ปวนคำมา และฤทธิภัฏ กัลป์ยาณภัทรศิษฏ์, "มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจแบ่งปันที่พักแรมระยะสั้น : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 258-259.

แต่อย่างใด แต่ทว่าเป็นการที่ปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้จัดการดูแลกันเองหรือเรียกว่าเป็นระบบกำกับดูแลตัวเอง อาทิเช่น ระบบการให้คะแนนการให้บริการ (Rating) การเปิดพื้นที่ให้แลกเปลี่ยนความคิดเห็น (Reviewing) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่า ในการปล่อยเสรีในการประกอบการห้องชุดในอาคารชุดโดยปราศจากการกำกับดูแลจากรัฐ อาจทำให้ผู้ประกอบการไม่รัดกุมรอบคอบในเรื่องความปลอดภัยของสถานที่พักและผู้ใช้บริการ จนอาจเกิดความเสี่ยงภัยอันตรายทั้งชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งสิ่งที่ผู้ประกอบการควรให้ความสำคัญในการเปิดให้บริการห้องชุดในอาคารชุด เช่น สัญญาณเตือนไฟไหม้ อุปกรณ์ดับเพลิง ทางหนีไฟไหม้ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นสิ่งที่รัฐไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลมาตรฐานของสถานที่พักได้หากเป็นการปล่อยให้ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นนี้ได้เปิดบริการได้อย่างอิสระเสรี

(2) การห้ามอย่างเด็ดขาด กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้ตัดสินใจต้องห้ามประกอบการในธุรกิจบางประเภทซึ่งเป็นแนวทางที่ค่อนข้างเข้มข้นและเด็ดขาดกว่าแนวทางอื่น ๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐไม่ต้องการให้ผู้ประกอบการดำเนินการธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของผู้คนในบริเวณชุมชนหรือสังคมก็ตาม กล่าวคือ เป็นการที่รัฐมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินควรจากการต้องห้ามใช้ทรัพย์สินของตนเองเพื่อแสวงหารายได้เสริมในการดำรงชีพ แต่ทั้งนี้ หากผู้ประกอบการรายใดไม่เคารพกฎเกณฑ์กติกาบ้านเมืองที่ได้กำหนดไว้นั้น ก็ย่อมต้องได้รับโทษความผิด จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัตินั้นรัฐมิสามารถห้ามประกอบการในธุรกิจที่พักอาศัยในอาคารชุดได้อย่างเด็ดขาด ด้วยเหตุผลในสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเสมอทำให้วิถีชีวิตของผู้คนได้ปรับตัวโดยเฉพาะในการเข้าถึงเทคโนโลยีสมัยใหม่ ผู้คนจึงหันมาให้ความสนใจในการจองห้องชุดในอาคารชุดอย่างต่อเนื่องซึ่งแตกต่างจากเดิมที่นิยมพักแรมในธุรกิจโรงแรม เพราะฉะนั้นย่อมทำให้เกิดผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์จากการให้บริการธุรกิจประเภทที่พักอาศัยนี้จำนวนเพิ่มขึ้น แต่ทว่ากลับต้องตกอยู่ในพื้นที่สีเทาของสังคมอย่างผิดกฎหมาย อีกทั้ง รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์จากการไม่ปล่อยให้ผู้ประกอบการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดให้ถูกต้องตามกฎหมาย อาทิเช่น สูญเสียรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม สูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ดังนั้น แนวทางการห้ามประกอบการธุรกิจปล่อยห้องชุดในอาคารชุดอย่างเด็ดขาดอาจไม่เหมาะสมในสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน

(3) การจัดให้มีระบบกำกับดูแล กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้ปล่อยเสรีให้ผู้ประกอบการได้ดำเนินการธุรกิจห้องชุดในอาคารชุด แต่ขณะเดียวกันรัฐก็ได้ใช้มาตรการกำกับดูแลเป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากการกำกับดูแลธุรกิจที่พักแรมทั่วไป ด้วยเหตุผลที่ว่าการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้น เป็นที่ทราบว่าผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่นั้นมิได้มุ่งเน้นถือเป็นอาชีพหลักแต่อย่างใด เพียงต้องการมีรายได้เสริมเพิ่มเติมจากรายได้หลัก จึงเห็นได้ว่า แนวทางในการจัดให้มีระบบกำกับ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ดูแลในการประกอบการธุรกิจห้องชุดในอาคารชุดทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นย่อมทำให้เกิดประโยชน์ทุกภาคส่วน ดังต่อไปนี้

(3.1) ประโยชน์ในส่วนของภาครัฐ กล่าวคือ ภาครัฐสามารถจัดเก็บผลประโยชน์รายได้ที่เกี่ยวข้องการปล่อยให้ผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจห้องชุดในอาคารชุดถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ภาครัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นนำไปสู่การพัฒนาสาธารณูปโภคหรือสิ่งที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อสังคมส่วนรวม และภาครัฐได้กำหนดเกณฑ์กำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมกับธุรกิจประเภทนั้นโดยผู้ประกอบการต้องปฏิบัติเพื่อลดปัญหาความไม่มั่นคงในสังคม

(3.2) ประโยชน์ในส่วนของผู้ประกอบการภาคเอกชน กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้เกิดขึ้นเพื่อเข้าสู่ตลาดแข่งขัน ซึ่งเป็นการที่ให้ผู้ประกอบการได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ตามสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 โดยนำอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ปล่อยเช่าเพื่อแสวงหารายได้เสริมได้อย่างถูกกฎหมาย ตลอดถึงเป็นการนำเสนอทางเลือกใหม่ๆของธุรกิจที่พักแรมให้แก่ผู้ที่สนใจเข้าใช้บริการ

(3.3) ประโยชน์ในส่วนของผู้ใช้บริการ กล่าวคือ การที่รัฐได้มีมาตรการกำกับดูแลธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้น ย่อมเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้บริการในเรื่องมาตรฐานความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและลักษณะการประกอบการได้เข้าสู่ระบบเพื่อเป็นประโยชน์ในการติดตามและตรวจสอบพฤติกรรมในการประกอบกิจการได้เสมอ

2.2.2 มาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือกำกับดูแลแบบบังคับก่อน (ex-ante regulation)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.2.1 ลักษณะของ ex-ante regulation

มาตรการกำกับดูแลล่วงหน้าหรือการกำกับดูแลแบบบังคับก่อน[78] ก่อนเข้าสู่ตลาดการแข่งขันของผู้ประกอบการได้ถูกจำกัดด้วยกฎเกณฑ์บางประการไว้ล่วงหน้า กล่าวคือ เป็นการวางหลักเกณฑ์และข้อจำกัดไว้ โดยมุ่งเน้นกำกับดูแลผู้ประกอบการเป็นการเฉพาะ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตรวจสอบและกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดตั้งแต่แรกเริ่ม อาทิเช่น การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการมีความครบถ้วนหรือไม่ การตรวจสอบลักษณะของการประกอบการมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นต้น หากผู้ประกอบการรายใดฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้มิอาจปฏิเสธความรับผิดนั้นได้ นอกจากนี้ การกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

[78] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแล Digital Platform ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป, วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ตอนที่1, หน้า 73. ประกอบกับ ภูมินทร์ บุตรอินทร์, ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2562).หน้า 117.

ต่อตลาดหรือสังคมส่วนรวม ตลอดจนการใช้มาตรการกำกับดูแลรูปแบบบังคับก่อนนี้อาจนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการโดยใช้เครื่องมือกลไกตลาด อีกทั้งภาครัฐสามารถจัดเก็บรวบรวมเอกสารข้อมูลของผู้ประกอบการแต่ละรายและลักษณะการประกอบการธุรกิจหากมีความจำเป็นต้องการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวในอนาคต

2.2.2.1.1 ระบบการขึ้นทะเบียน (registration system)

มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบการขึ้นทะเบียน[79] ในทางตำราวิชาการของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ เป็นที่ทราบว่าระบบการขึ้นทะเบียนเป็นหนึ่งในมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยได้ถูกจัดให้เป็น “ระบบอนุญาตแบบลดรูป” (simplified system) ซึ่งมีความเข้มข้นน้อยกว่าระบบการอนุญาต (authorization system) ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการที่รัฐได้กำหนดลักษณะเงื่อนไขซึ่งต้องได้รับคำสั่งเพื่อได้รับความยินยอมให้ประกอบกิจกรรมก่อนเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม เป็นคำสั่งของนายทะเบียนที่ได้อนุมัติให้ผู้ขอจดแจ้งชื่อของตนลงในทะเบียนของทางราชการเมื่อมีความต้องการเริ่มต้นดำเนินกิจกรรมบางประเภท ทั้งนี้ ในทางกฎหมายของการขึ้นทะเบียนมักกำหนดเงื่อนไขบางประการที่สำคัญไว้ อาทิเช่น คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ขั้นตอนการพิจารณาการขึ้นทะเบียน นอกจากนี้ หากเปรียบเทียบระหว่างระบบอนุญาตกับระบบขึ้นทะเบียน พบว่า มีข้อแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้ (1) ขั้นตอนในการพิจารณา กล่าวคือ ระบบขึ้นทะเบียนมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและยุ่งยากน้อยกว่าระบบอนุญาต โดยเป็นการพิจารณาของนายทะเบียนผู้มีอำนาจรับขึ้นทะเบียนเป็นที่เรียบง่ายและมีความกระชับมากกว่า (2) องค์กรผู้กำกับดูแลได้รับประโยชน์ กล่าวคือ หากการขาดหายของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ข้อมูลดังกล่าวกระจัดกระจายไม่ถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบย่อมอาจทำให้รัฐต้องสูญเสียผลประโยชน์ทั้งสิ้น แต่ทั้งนี้การใช้มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบการขึ้นทะเบียนผ่านองค์กรผู้กำกับดูแลมักจะได้รับประโยชน์จากการใช้มาตรการดังกล่าว อาทิเช่น การได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนของผู้ประกอบการ การได้รับข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับประวัติของผู้ประกอบการและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะของการประกอบกิจกรรม ซึ่งข้อมูลดังกล่าวที่ได้รับการขึ้นทะเบียนไว้นั้นได้ถูกจัดเก็บอย่างเป็นระบบทำให้เกิดความสะดวกเมื่อต้องการตรวจสอบข้อมูลเพื่อนำไปปฏิบัติการหรือกระทำการใดตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างสะดวกและรวดเร็ว อาจกล่าวได้ว่ามาตรการขึ้นทะเบียนเป็นหนึ่งในเครื่องมืออันสำคัญของเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีอำนาจในการติดตามและตรวจสอบมาตรฐานสถานที่พักในการประกอบกิจการได้มีความเหมาะสมเพียงใด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งมีอำนาจมีสิทธิ์ปฏิเสธการรับขึ้นทะเบียน หากพบว่าสถานที่พักในการประกอบกิจการแห่งนั้นไม่สอดรับกับมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ที่

[79] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, อ้างแล้ว, หน้า 74.ประกอบกับ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2566), หน้า 125. คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษา เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ, กันยายน 2560, หน้า 62.

กฎหมายได้กำหนดไว้ และกรณีเกิดผู้ประกอบการได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วนั้น หากกระทำการฝ่าฝืนก็อาจโดนเพิกถอนการขึ้นทะเบียนหรือมีคำสั่งพักการประกอบการธุรกิจได้เช่นกัน[80]

2.2.2.1.2 ระบบแจ้งก่อนดำเนินการ (notification system)

มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบแจ้งก่อนดำเนินการ เป็นอีกหนึ่งในมาตรการสำคัญที่มักใช้ในการกำกับดูแลการประกอบการทางเศรษฐกิจ โดยมีความเคร่งครัดน้อยและมักจะใช้เวลาไม่นาน เนื่องจากเป็นการออกใบแจ้งโดยอัตโนมัติ ถือเป็นกลไกที่ดีเนื่องจากได้สร้างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนค่อนข้างน้อย กล่าวคือ กรณีได้กำหนดให้ผู้ประสงค์ยื่นคำร้องเพื่อดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดของข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อองค์กรกำกับดูแลผู้ซึ่งทำหน้าที่ในการยืนยันรายการข้อมูลที่ได้กำหนดไว้ หากข้อมูลรายการดังกล่าวไม่ขาดตกบกพร่องมีความพร้อมครบถ้วนทุกรายการตามที่ผู้ยื่นคำขอได้แจ้งไว้ อาทิเช่น เอกสารเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ เอกสารเกี่ยวข้องกับลักษณะของการประกอบกิจการธุรกิจ สถานที่ประกอบกิจการ เป็นต้น โดยที่เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งออก “ใบรับแจ้ง”(récépissé) มอบให้แก่ผู้ยื่นคำขอแจ้งไว้เป็นเอกสารหลักฐาน อาจถือได้ว่า การที่ผู้ประสงค์ยื่นคำแจ้งเป็นการ “ให้ข้อมูล” แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้ง หรืออาจมีวัตถุประสงค์ให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สามหรือประชาชนโดยทั่วไปผ่านการปิดประกาศหรือพิมพ์เผยแพร่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้และกำหนดผลของประกาศใบรับแจ้ง อาทิเช่น มีผลต่อการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้แจ้งด้วยหรือไม่ แต่ทว่า หากกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการ “คัดค้านการแจ้ง” (pouvoir d’opposition à la déclaration) ได้ด้วยเช่นกันซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขกรณีมีเหตุผลพิเศษและมีระยะเวลากำหนดที่ชัดเจน ทั้งนี้ การที่รัฐได้จัดเก็บข้อมูลของผู้ประกอบการธุรกิจอย่างเป็นระบบทำให้สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมภายหลังซึ่งได้ดำเนินการแจ้งเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งอาจเรียกว่า “การควบคุมในภายหลัง” (contrôle *a posteriori*) นอกจากนี้มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบการแจ้งอาจถือได้ว่าเป็นกลไกของรัฐที่ได้มีส่วนช่วยส่งเสริมการลงทุนของผู้ประกอบการภาคเอกชนโดยการถูกจำกัดการใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ อย่างไม่เข้มข้นซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากการใช้ระบบอนุญาตมีความเข้มข้นที่สุด โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้ใช้เสรีภาพในการดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ต้องติดอุปสรรคความล้าช้าและความไม่เป็นธรรมจากการเลือกปฏิบัติของทางราชการ ทั้งนี้ การใช้ระบบอนุญาตต้องรอการพิจารณาของผู้มีอำนาจทางราชการในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ ซึ่งได้ใช้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควร และอาจถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อผู้มายื่นคำขอด้วยเช่นกัน[81]

---

[80] นุรัตน์ ปวนคำมา และฤทธิภัฏ กัลป์ยาณภัทรศิษฏ์, มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจแบ่งปันที่พักแรมระยะสั้น : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 286.

[81] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแล Digital Platform ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป, วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ 34 ตอนที่1, หน้า 74.ประกอบกับ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อ้างแล้ว,

2.2.2.2 ข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation

สำหรับหัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation[82] ในส่วนของข้อดี รัฐสามารถพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประกอบการและลักษณะการประกอบกิจการธุรกิจที่มีความเหมาะสม รวมถึงผู้ประกอบการได้ทราบกฎเกณฑ์อย่างก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขัน ในส่วนข้อเสีย ภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องมีการแบกภาระค่าใช้จ่ายค่อนสูงข้าง โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2.2.2.1 ข้อดีของในรูปแบบ ex-ante regulation

มาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือแบบบังคับก่อนนั้นพบว่ามีข้อดีทั้งหมด 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) โดยการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ประกอบการ กล่าวคือ เป็นการให้องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อพิจารณาข้อมูลของผู้ประกอบการซึ่งมีความประสงค์ต้องการเข้าสู่ตลาด แต่ทว่า หากเกิดกรณีผู้ประกอบการรายใดได้ขาดคุณสมบัติที่มีความเหมาะสม หรือได้มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมอันควรเป็นที่ชัดเจน องค์กรผู้กำกับดูแลย่อมใช้อำนาจตัดสินใจในการตัดทิ้งผู้ประสงค์รายนั้นไม่ให้ไหลเข้าสู่ตลาดการแข่งขันได้ตั้งแต่แรกเริ่ม (2) โดยพิจารณาข้อมูลเพื่อคาดการณ์ล่วงหน้า กล่าวคือ มาตรการในรูปแบบ ex-ante regulation เป็นการกำกับดูแลกิจการขององค์กรผู้กำกับดูแลโดยใช้เอกสารข้อมูลจำเป็นของผู้ประกอบการและลักษณะการประกอบกิจการนำมาประกอบเพื่อทำการพิจารณาพฤติกรรมของผู้การประกอบกิจการที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในอนาคต ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการกำกับดูแลที่ได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (3) โดยเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการ กล่าวคือ การที่ได้สร้างกฎเกณฑ์หรือกติกาที่ชัดเจนล่วงหน้าในการประกอบกิจการโดยกำหนดเงื่อนไขของการได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ผู้ประกอบการได้รับทราบตั้งแต่ต้น ย่อมถือเป็นหนึ่งในหลักประกันที่ได้มอบให้แก่ผู้ประกอบการทุกรายได้เกิดความเชื่อมั่นว่าเมื่อได้เข้าสู่ตลาดการแข่งขันแล้วนั้น ไม่ถูกองค์กรกำกับดูแลได้ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์กติกาที่ไม่ได้คาดการณ์มาก่อน ซึ่งย่อมทำให้ผู้ประกอบการต้องตกอยู่ในสภาวะที่ไม่เป็นธรรมในการประกอบกิจการ

2.2.2.2.2 ข้อเสียของในรูปแบบ ex-ante regulation

มาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือแบบบังคับก่อนนั้นได้พบว่ามีข้อเสีย 2 ประการซึ่งได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทั้งฝ่ายภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยอธิบาย

หน้า 125. คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษา เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ, กันยายน 2560, หน้า 11,12,62.

[82] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, เพิ่งอ้าง, หน้า 74-75. ประกอบกับ ภูมินทร์ บุตรอินทร์, ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2562), หน้า 118-119.

รายละเอียด ดังต่อไปนี้ (1) ข้อเสียที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ กล่าวคือ การใช้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulationทำให้องค์กรผู้กำกับดูแลต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงเนื่องจากการสร้างระบบการติดตามและตรวจสอบความประพฤติของผู้ประกอบการภาคเอกชนอย่างเข้มข้น อีกทั้ง องค์กรผู้กำกับดูแลต้องรับผิดชอบในการทำงานอย่างเข้มข้นโดยการวิเคราะห์และติดตามตรวจสอบข้อมูลตลอดเวลา (2) ข้อเสียที่เกิดขึ้นในส่วนของผู้ประกอบการภาคเอกชน กล่าวคือ องค์กรผู้กำกับดูแลได้วางกฎเกณฑ์ที่ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้จึงจะสามารถดำเนินการเข้าสู่ตลาดได้นั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าก่อนการเข้าสู่ตลาดการแข่งขันได้นั้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนทั้งสิ้น ซึ่งหากมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้อย่างครบถ้วนย่อมถูกปฏิเสธในการเข้าสู่ตลาดโดยปริยาย จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า อาจทำให้เกิดการบิดเบือนของตลาดก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดการแข่งขันอย่างเสรีในการประกอบการนั้นได้ โดยเป็นการตัดสิทธิของผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กมิให้เข้าสู่ตลาดตั้งแต่แรกเริ่ม เนื่องจากผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กนั้นอาจขาดความพร้อมในการแสวงหาต้นทุนเพื่อต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งโดยหลักการ พบว่ามาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือแบบบังคับก่อนนั้นเป็นไปในลักษณะเชิงรูปแบบ กล่าวคือ เป็นการที่องค์กรผู้กำกับดูแลได้กำหนดเงื่อนไขบางประการในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตเข้าสู่ตลาดการแข่งขันได้เพียงเท่านั้นตามกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย หาใช่เป็นการพิจารณาพฤติกรรมของผู้ประกอบการที่ได้เกิดขึ้นจริง เว้นแต่กรณีเฉพาะที่ได้มีความจำเป็นเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่ค่อนข้างสูง (asymmetric regulation) เพราะฉะนั้นการใช้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation เพื่อไม่ให้เกิดการบิดเบือนของตลาดจนนำไปสู่การปิดกั้นผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กไม่อาจเข้าสู่ตลาดการแข่งขันได้แต่อย่างใด

2.2.3 มาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือกำกับดูแลแบบบังคับหลัง (ex-post regulation)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2.2.3.1 ข้อความทั่วไปเกี่ยวกับในรูปแบบ ex-post regulation

มาตรการกำกับดูแลภายหลัง หรือที่เรียกว่ามาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation การกำกับดูแลแบบบังคับภายหลังเข้าสู่ตลาดการแข่งขันได้เกิดเหตุการณ์ของผู้ประกอบการได้กระทำหรือได้มีพฤติกรรมในการประกอบการที่มีลักษณะเป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายหรือทำให้ตลาดการแข่งขันได้ถูกบิดเบือนไปจากเดิม ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามในลักษณะเช่นเดียวกับการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation แต่ในทางกลับกัน มาตรการกำกับดูแลแบบบังคับหลังได้มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อแก้ไขเชิงเนื้อหาของพฤติกรรมของผู้ประกอบการซึ่งเป็นไปในลักษณะการฝ่าฝืนกฎหมาย อาจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่กำกับดูแลผู้ประกอบการโดยตรงในตลาดแข่งขัน ทั้งนี้ หากพบว่าผู้ประกอบการนั้นได้กระทำความผิดต่อกฎหมายและได้ส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวม จึงมีความจำเป็นต้องหยิบยกมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex post regulation เพื่อทำการแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น

และได้กำหนดบทลงโทษไว้ด้วยเช่นกัน โดยสามารถทำการร้องเรียนผ่านองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายหรือทำการฟ้องศาลได้ โดยพบว่าผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นอาจได้รับการบรรเทาโดยการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น และผู้ประกอบการซึ่งได้กระทำผิดกฎหมายนั้นอาจได้รับบทลงโทษ ได้แก่ การกำหนดค่าปรับ สั่งระงับการประกอบการ หรือวิธีการอื่นใดทำให้ผู้ประกอบการรายนั้นไม่กระทำความผิดซ้ำอีกครั้ง เป็นต้น[83]

2.2.3.2 ข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation

สำหรับหัวข้อนี้จะกล่าวถึงข้อดีและข้อเสียของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation[84] ในส่วนของข้อดี คือ มุ่งตรวจสอบการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายส่งผลกระทบต่อภัยอันตรายของสังคม และการใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจสร้างระบบการติดตามและตรวจสอบราคาค่อนข้างต่ำ ในส่วนข้อเสีย คือ การปล่อยให้เหตุการณ์เสียหายเกิดขึ้นแล้วทำการชดใช้เยียวยาภายหลัง การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าถึงข้อมูลค่อนข้างยาก และการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปอาจไม่เหมาะสมกับผู้ประกอบการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.3.2.1 ข้อดีในรูปแบบ ex-post regulation

มาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือแบบบังคับหลังนั้น พบว่า มีข้อดีทั้งหมด 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) โดยตรวจสอบการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างแท้จริง กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation มุ่งเน้นตรวจสอบในเชิงเนื้อหาซึ่งมีความเข้มข้นน้อยกว่าการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulationโดยเป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในลักษณะการประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย อาทิเช่น ความประพฤติของผู้ประกอบการ การกระทำใดของผู้ประกอบการที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงหรือภัยอันตรายต่อสังคมส่วนรวม เป็นต้น (2) โดยพิจารณาในเรื่องต้นทุนทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบระหว่างมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation กับมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation ย่อมเห็นถึงความแตกต่างกันในเรื่องการใช้ต้นทุน เพราะมาตรการในรูปแบบ ex-post regulation นั้นผู้ประกอบการมีความประสงค์ต้องการเข้าสู่ตลาดแข่งขันย่อมไม่ได้ถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขไว้ล่วงหน้าในการเข้าสู่ตลาด ทำให้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กสามารถวิ่งเข้าสู่ตลาดแข่งขันได้ อีกทั้ง ในส่วนของภาครัฐนั้นการใช้ต้นทุนทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างระบบการติดตามและตรวจสอบผู้ประกอบการในกิจการย่อมมีต้นทุนที่ค่อนข้างต่ำกว่าการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และช่วยลดปัญหาความไม่เสมอภาคในการกำกับดูแลประกอบกิจการด้วยเช่นกัน

---

[83] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, เพิ่งอ้าง, หน้า 75. ประกอบกับ ภูมินทร์ บุตรอินทร์, เพิ่งอ้าง , หน้า 117-118.

[84] สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, เพิ่งอ้าง, หน้า 75. ประกอบกับ ภูมินทร์ บุตรอินทร์,เพิ่งอ้าง, หน้า 118-119.

2.2.3.2.2 ข้อเสียในรูปแบบ ex-post regulation

มาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือแบบบังคับหลังนั้นได้พบว่ามีข้อเสีย 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) การขาดประสิทธิภาพในการคัดกรองผู้ประสงค์เข้าสู่ตลาดแข่งขันในเบื้องต้น กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulationนั้นเป็นการปล่อยให้เหตุการณ์ได้เกิดขึ้นไปก่อนแล้ว โดยที่ความประพฤติของผู้ประกอบการในการประกอบกิจการได้สร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายเกิดขึ้นต่อบุคคลอื่นหรือสังคมส่วนรวม โดยมิได้ทำการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้า แต่กลับมุ่งเน้นให้มีการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ เพราะฉะนั้นการไม่ได้ทำการคัดกรองหรือตรวจสอบผู้ประสงค์เข้าสู่ตลาดการแข่งขันตั้งแต่แรกเริ่ม ย่อมเป็นหนึ่งในจุดอ่อนของมาตรการในรูปแบบ ex-post regulationที่อาจปล่อยให้ผู้ประกอบการบางรายกระทำการใดที่อาจเป็นอันตรายต่อตลาดแข่งขัน (2) การเข้าถึงข้อมูลของผู้ประกอบการค่อนข้างยาก กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulationย่อมไม่เอื้อต่อการเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของผู้ประกอบการเท่าที่ควรเนื่องจากผู้ประกอบการได้เก็บข้อมูลที่สำคัญในการประกอบกิจการไว้ที่ตนโดยไม่ได้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้รับทราบเช่นเดียวกับมาตรการในรูปแบบ ex-ante regulation เมื่อเข้าสู่ตลาดการแข่งขัน (3) การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ขาดเหมาะสม กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulationนั้นการนำหลักเกณฑ์โดยทั่วไปมาใช้กำกับดูแลกับผู้ประกอบการทุกประเภท ซึ่งเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้นั้นอาจเหมาะสมหรือไม่ก็ได้ หากแต่ว่าการการประกอบกิจการบางประเภทมีลักษณะพิเศษซึ่งไม่เหมาะสมในการกำกับดูแลภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันภายใต้บริบทของสังคมที่แตกต่างกัน

2.3 การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

เมื่อกล่าวถึง (หัวข้อ 2.3.1) แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่เป็นหนึ่งในหลักการสำคัญในการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางส่วนแทนรัฐส่วนกลางหรือได้แบ่งเบาภาระบางภารกิจของรัฐ (หัวข้อ 2.3.2) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทหน้าที่และอำนาจเข้ามากำกับดูแลมาตรฐานของธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแบบรายวันและแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.3.1 แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

วิวัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจได้ถูกหล่อหลอมมาจากการเกิดเหตุการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2 จึงช่วยทำให้กลายเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยกระจายอำนาจนั้นยังช่วยให้รัฐได้มีอิสระในการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะที่เห็นควร มีความเหมาะสมและได้เป็นประโยชน์ต่อสังคมท้องถิ่นแห่งนั้น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจก็เพื่อมุ่งเน้นให้รัฐส่วนกลางได้กระจายอำนาหน้าที่ให้รัฐในระดับท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน พบว่าภายหลังการได้เปิดระบบตลาดแข่งขันอย่างเสรี (Market

Liberalization) ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่เพียงแต่หน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ในบางภารกิจของการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกแทนที่หน่วยงานภาคเอกชนจากการมอบหมายของภาครัฐและเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองด้วยเช่นกัน[85]

การกระจายอำนาจ (Decentralisation) กล่าวคือ การที่รัฐส่วนกลางได้มอบอำนาจการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้องค์กรอื่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจย่อมมาควบคู่กับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง(Libre Administration des collectivites territoriales) เพื่อให้เกิดคล่องตัวและตอบสนองความต้องการของประชาชนซึ่งอาศัยอยู่ในท้องถิ่นแห่งนั้น ทั้งนี้ การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อดำเนินกิจกรรมาทางเศรษฐกิจภายใต้ขอบเขตอำนาจของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง[86]

การที่รัฐได้ทำการโอนบางกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลและได้จัดทำบางภารกิจได้อย่างอิสระ โดยรัฐส่วนกลางยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหลักของประเทศ อาทิเช่น การทหาร การต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกจัดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท[87] ดังต่อไปนี้ (1) ประเภททั่วไป กล่าวคือ หน่วยการทางปกครองท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะระดับใหญ่ครอบคลุมทั้งจังหวัด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะในระดับเล็กลงมาตามลำดับโดยครอบคลุมในเขตพื้นที่ของตนเอง ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (2) ประเภทพิเศษ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานการปกครองพิเศษขนาดใหญ่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมกับเทศบาล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้น พอสรุปได้ว่า แนวคิดกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เพื่อมุ่งเน้นลดบทบาทของรัฐส่วนกลางให้คงเหลือไว้เฉพาะภารกิจหลักและจำเป็นเท่านั้น และกระจายอำนาจภารกิจ ภารกิจหน้าที่ อำนาจในการตัดสินใจ และการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้องค์กร

---

[85] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563).หน้า 8-9.

[86] ณัฐวุฒิ คล้ายขำ, "ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปีที่ 40 ฉบับที่ 3 พฤศจิกายน 2565).หน้า 33-38.

[87] สรุปสาระสำคัญเนื้อหาจาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะวิจัย, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2546).ประกอบกับ โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2559). และกรณ์ อรรถเนติศาสตร์, "หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ: ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการประกอบกิจการขนส่งประจำทาง," วารสารกฎหมายปกครอง ตอนที่2 (ปีที่ 35).

ปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ได้จัดการ กล่าวคือ การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในทางปกครอง มีงบประมาณรายได้ มีบุคลากรเป็นของตนเอง โดยไม่ขึ้นตรงหรือถูกบังคับบัญชาจากรัฐส่วนกลาง แต่ต้องเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลในทางปกครองเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หาใช่เป็นการที่รัฐส่วนกลางได้เข้าไปใช้อำนาจสั่งการโดยการใช้ดุลพินิจแทนแต่อย่างใด นอกจากนี้การส่งเสริมการกระจายอำนาจทางปกครองถือเป็นกลไกอันสำคัญในการบริหารงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจภายในพื้นที่ท้องถิ่นแห่งนั้น ในส่วนของรูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครองได้ถูกจัดแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้ (1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้ทำการถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของผู้คนในท้องถิ่นแห่งนั้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความใกล้ชิดและเข้าใจถึงความต้องการของผู้คนในพื้นที่มากกว่ารัฐส่วนกลางซึ่งอาจไม่รับทราบปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง (2) การกระจายอำนาจตามบริการ กล่าวคือ เป็นการโอนกิจการสาธารณะโดยมอบความรับผิดชอบให้องค์กรผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐได้อย่างอิสระและมีประสิทธิภาพ แต่ยังคงมุ่งแสวงหาผลกำไรหรือผลประโยชน์เป็นหลักอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยเฉพาะกรณีการจัดทำบริการสาธารณะด้านเศรษฐกิจ (Economic Public Service) ต้องการอาศัยความคล่องตัวและการตัดสินใจดำเนินการได้อย่างอิสระ

2.3.2 บทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการขับเคลื่อนเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจใหม่หรือเศรษฐกิจดิจิทัลนั้น พบว่า บทบาทของรัฐมีส่วนสำคัญอย่างมากในการสร้างความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการภาคเอกชนเพื่อให้สามารถปรับตัวเข้าบริบทของเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลได้ดี โดยรัฐต้องมีบทบาทในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของภาคเอกชนโดยต้องสร้างแนวปฏิบัติที่ไม่คลุมเครือและมีความหยืดหยุ่นสูง ทั้งนี้บทบาทของรัฐมีส่วนสำคัญใน 2 ด้าน คือ (1) ด้านการส่งเสริมผู้ประกอบการภาคเอกชน กล่าวคือ โดยเป็นการเน้นการเตรียมโครงสร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจเพื่อรองรับเศรษฐกิจดิจิทัลสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงในราต้นทุนราคาที่ไม่สูงมากหนัก และเป็นการส่งเสริมผู้ประกอบการภาคเอกชนให้มีความเหมาะสมกับเศรษฐกิจดิจิทัล อาทิเช่น การสร้างแรงจูงใจ การสร้างสร้างภาพแวดล้อมที่ดีและเอื้อต่อการประกอบกิจการ การพัฒนาศักยภาพเพื่อรองรับการเข้าสู่เศรษฐกิจดิจิทัล เป็นต้น (2) ด้านการกำกับดูแลการประกอบกิจการในเศรษฐกิจดิจิทัล กล่าวคือ ความไม่สอดคล้องของกฎระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่ผลบังคับใช้มีความล้าหลัง ไม่ทันต่อการเปลี่ยนการประกอบกิจการธุรกิจในเศรษฐกิจดิจิทัลทำให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชน

และทำให้การพัฒนาความเจริญของบ้านเมืองไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างสะดวกและทันต่อการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ของโลก[88]

ในส่วนของบทบาทของท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นซึ่งเป็นการดำเนินการตามหลักกระจายอำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้คนในแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนในท้องถิ่นตนเองสอดคล้องตามบริบทเศรษฐกิจและสังคม[89] ทั้งนี้ หลักเกณฑ์พื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะมีด้วยกัน หลักเกณฑ์สำคัญทั้งหมด 3[90] ข้อ ดังต่อไปนี้ (1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (principe d'égalité**)** กล่าวคือ โดยหลักการของความเสมอภาคนั้นมิได้มีเพื่อตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ขณะเดียวกันกลับเป็นหลักประกันถึงความเท่าเทียมของประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากสาธารณะและต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำกับดูแลในธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยอาจกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตลาดของผู้ประกอบการ การกำหนดราคาค่าบริการให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค (2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องเข้าดำเนินการรับผิดชอบในการบริการสาธารณะเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องและต้องไม่มีการหยุดชะงักในการให้บริการแต่อย่างใด เพราะมิฉะนั้นการขาดซึ่งความต่อเนื่องโดยมิได้มีองค์กรใดเข้ามากำกับดูแลทำหน้าที่แทนนั้นย่อมสร้างปัญหาความเดือดร้อนและได้รับความเสียหาย (3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (principe d'adaptation) กล่าวคือ หลักการนี้ความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากให้ทันต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นซึ่งได้ถูกผันเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้ หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความเหมาะสมและความจำเป็นสอดรับกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันความนิยมของผู้ใช้บริการในธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องสอดรับกับการเกิดผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้นำห้องพักมาปล่อยเช่าให้บริการอย่างไม่ถูกกฎหมายเพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทนของผู้ใช้บริการ ก่อให้เกิดความเสี่ยงของผู้ใช้บริการห้องชุดในอาคารชุดซึ่งขาดการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยและความมั่นคง รวมถึงรัฐต้องสูญเสียรายได้และข้อมูลที่สำคัญของการประกอบการธุรกิจประเภทนี้ ทั้งนี้ รัฐควรนำมาตรการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อน

---

[88] รัตติยา ภูละออ และคณะวิจัย, โครงการวิจัยประเด็นแรงงานในเศรษฐกิจดิจิทัล (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), 2565).หน้า 19.

[89] โกวิทย์ พวงงาม,อ้างแล้ว

[90] นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560). หน้า 44,46,50.

ดำเนินการมาปรับใช้กำกับดูแลธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน[91] ดังต่อไปนี้

(1) ในฐานะผู้ควบคุมกฎเกณฑ์ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องพิจารณาและทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องต่อสภาพการณ์สังคมปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งอาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อประกอบกิจการภาคเอกชนและส่งผลกระทบต่อภาพรวมของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบหลักฐานเอกสารที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและลักษณะการประกอบการแห่งนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) ในฐานะผู้ให้อำนวยความสะดวก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้การส่งเสริมผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กเพื่อเข้าสู่ตลาดแข่งขันธุรกิจที่พักแรมรูปแบบใหม่ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้นำเอาอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง อาทิเช่น ห้องชุดในอาคารชุด มาปล่อยให้ผู้สนใจเช่าแบบระยะสั้นเพื่อแลกกับรายได้เสริม โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดนโยบาย ปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน

(3) ในฐานะผู้ดำเนินการ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้มีโอกาสเติบโตเปิดกิจการหารายได้เสริมจากการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของห้องชุดโดยเป็นการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสนับสนุนแบ่งปันบริการและจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมแก่ทุกฝ่าย

(4) ในฐานะผู้ประสานงาน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้ประสานงานกับผู้ประกอบการภาคเอกชนในการเปิดให้บริการธุรกิจปล่อยห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ทั้งนี้การเปิดให้บริการดังกล่าวอาจส่งผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นแห่งนั้นก็ได้ กล่าวคือ การเปิดให้บริการปล่อยห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลทำให้เกิดการหมุนเวียนจำนวนเงินภายในพื้นที่ท้องถิ่นนั้นซึ่งเป็นการสร้างงานหรืออาชีพของผู้คนในท้องถิ่น แต่อาจกลับสร้างปัญหาในด้านสิ่งแวดล้อมตามมา อาทิเช่น ปัญหาการเพิ่มขึ้นของขยะมูลฝอย หรือปัญหามาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการปล่อยห้องชุดในอาคารชุด

[91] White Paper, " Collaboration in Cities: From Sharing to 'Sharing Economy'," World Economic Forum (2017). p.15.

ในบริบทของเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น (Economic and Social Reality) พบว่าบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจมีส่วนสำคัญอย่างมาก กล่าวคือ เป็นที่ทราบกันดีว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดและเข้าใจรับทราบปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐส่วนกลาง เนื่องจากสภาพพื้นที่ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ทำให้วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนแตกต่างไปด้วย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะก็มักจัดทำหรือให้มีในสิ่งที่ประชาชนต้องการ อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์บางส่วนมักไม่เกิดความเชื่อมั่นในบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดศักยภาพในการแสวงหารายได้เป็นของตนเอง อาทิเช่น การไม่กระตือรือร้นในการจัดเก็บเก็บภาษีของท้องถิ่น การไม่แสวงหารายได้ใหม่ๆของท้องถิ่น[92]

ท้ายที่สุด พบว่าปัจจุบันนี้บริบทของท้องถิ่นทั้งมิติด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมด้วยอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัฒน์ (Globalization) เกิดจากความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีทำให้ประเภทธุรกิจต่างๆเกิดขึ้นใหม่ ทำให้เมืองและท้องถิ่นต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกโดยการเคลื่อนย้ายของทุนเสรีมาประกอบกิจการธุรกิจในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะและกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลธุรกิจที่เกิดขึ้นซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจและพัฒนาความเจริญของเมืองแห่งนั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[92] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ้างแล้ว, หน้า 18-19.

บทที่ 3

การกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้ระบบกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาต่างประเทศที่มีความน่าสนใจและบริบทมีความเหมาะสมใกล้เคียงประเทศไทย โดยเป็นการตัดสินใจเลือกประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีความก้าวหน้าและพัฒนาในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น โดยเป็นการนำเสนอภาพรวมในแต่ละประเทศเกี่ยวกับการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยแบบระยะสั้น การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และรูปแบบ ex-post regulation ในการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดให้เช่าแบบระยะสั้น และบทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น

3.1 กรณีประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

3.1.1 ความเป็นมาของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งสองเป็นต้นมา ได้กำเนิดผู้ประกอบการธุรกิจรายเล็กเปิดให้บริการห้องพักเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวต่างถิ่นเข้ามาทำกิจกรรม เรียนรู้วิถีชีวิตในท้องถิ่น พักอาศัยร่วมกับเจ้าของบ้าน ซึ่งการให้บริการที่พักประเภทนี้ เรียกว่า “มินชูกุ” (Minshuku) อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรมฯ (Inns and Hotels and Act 1948) อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ขาดประสิทธิภาพทำให้ผู้ประกอบการบางรายได้เปิดให้บริการธุรกิจที่พักภายใต้กฎหมายมินชูกุโดยไม่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการประกอบกิจการที่พัก นอกจากนั้น พฤติกรรมที่ไม่ดีของนักท่องเที่ยวต่างถิ่นได้สร้างปัญหารบกวนผู้อาศัยดั้งเดิมภายในชุมชน ทำให้ธุรกิจประเภทนี้ได้ถูกคัดค้านจากประชาชนอย่างมาก[93]

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันด้วยพฤติกรรมการใช้ชีวิตของนักเดินทางยุคใหม่นิยมท่องเที่ยวแถบประเทศเอเชียตะวันออก อาทิเช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ จีน เป็นต้น เนื่องจากนักท่องเที่ยวเหล่านี้ต้องการพักผ่อนสัมผัสบรรยากาศท่ามกลางธรรมชาติที่สงบ สภาพแวดล้อมที่แตกต่างในแต่ละฤดูกาล สัมผัสวิถีชีวิตของชาวญี่ปุ่นที่ค่อนข้างเรียบง่าย การคมนาคมสะดวกสบายและรวดเร็ว ทำให้นักท่องเที่ยวยุคใหม่ต้องการทำกิจกรรมลักษณะแบ่งปันประสบการณ์ร่วมกับเจ้าของพื้นที่ในชุมชน สอดรับกับแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันห้องพักประกอบกับอินเตอร์เน็ตได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทำให้การเข้าถึงค่อนข้างง่ายและรวดเร็วในการจองห้องพักผ่านแพลตฟอร์มที่ได้เปิดให้บริการ

---

[93] Umeda Sayuri, Japan: Law on Renting Rooms in Private Homes to Tourists, [online], 16 January 2023 Available from: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2017-06-16/japan-law-on-renting-rooms-in-private-homes-to-tourists/.

นอกจากนี้ มีแนวโน้มว่าประเทศญี่ปุ่นจะเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนจำนวนห้องพักไม่เพียงพอเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวต่างถิ่นในอนาคต ทั้งนี้ ช่วงหลายปีที่ผ่านมา การเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของนักท่องเที่ยว ด้วยเหตุผลจากการที่ค่าเงินอ่อนลง การผ่อนปรนวีซ่าของนักท่องเที่ยว และการได้เป็นเจ้าภาพโอลิมปิก ค.ศ. 2020 ณ เมืองโตเกียว ทำให้ขาดแคลนจำนวนห้องพักที่เปิดให้บริการ[94] อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการได้นำห้องพักว่าง ไร้ประโยชน์ ไม่มีค่าตอบแทน นำมาเปิดให้บริการที่พักท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลในรูปแบบต่าง ๆ อาทิเช่น แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) โฮมอเวย์ (HomeAway) ถูเจีย (Tujia) ซีเซ้ก (Zizaike) เป็นต้น ในอดีตประเทศญี่ปุ่นไม่เคยมีธรรมเนียมในการอนุญาตให้แบ่งปันห้องพักหรือบ้านให้คนแปลกหน้าต่างถิ่น หากเจ้าของบ้านต้องการปล่อยทรัพย์สินทิ้งไว้ ปราศจากรายได้ตอบแทน หรือกรณีมีรายได้ตอบแทนเป็นไปในลักษณะปล่อยให้ผู้เช่าโดยการทำสัญญาเช่าที่อยู่อาศัย[95]

ทั้งนี้ ความนิยมของผู้ใช้บริการเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันผู้ให้บริการห้องพักรูปแบบใหม่ได้จดทะเบียนเพิ่มขึ้นเช่นกัน อาทิเช่น บริษัทของสหรัฐแอร์บีเอ็น (Airbnb) จำนวนกว่า 50,000 แห่ง บริษัทจีนซีเซ้ก (Zizaike) ในประเทศญี่ปุ่นกว่า 14,000 แห่ง โดยมีผู้ใช้บริการจำนวนเพิ่มขึ้นกว่า 20,000 ราย ซึ่งพบว่าความนิยมของผู้ใช้บริการมีข้อดีเรื่องราคาต่ำกว่าและมีสิ่งอำนวยความสะดวกมากกว่าที่พักโรงแรม[96]

อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นได้มีความประสงค์ต้องการรักษาความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ได้รับความนิยมในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวและต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนบริเวณชุมไม่ให้ถูกรบกวนจากธุรกิจประเภทนี้ ในวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2561 จึงได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นในการปล่อยเช่าสถานที่พักแบบระยะสั้น ซึ่งมีชื่อว่า “มินปากุ” (minpaku) หรือ “Private Loding Business Act[97]” (PLB Act) ซึ่งในเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับนี้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ซึ่งเป็นกฎหมายคนละฉบับในการกำกับธุรกิจโรงแรมและเรียวกัง

ทั้งนี้ กฎหมายมินปากุได้เน้นการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นและการอนุญาตให้ผู้ประกอบการที่พักอาศัยดำเนินกิจการ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมาย

---

[94] Research Office Legislative Council Secretariat, " Regulation of home-stay lodging in selected places."p.9.

[95] Shigenori Matsui, "Is Law Killing the Development of New Technologies: Uber and Airbnb in Japan," Boston University Journal of Science and Technology Law 25 (Winter 2019).p.125.

[96] BUSINESS, Airbnb finally becomes legit in Japan, [online], 17 January 2023 Available from: https://asia.nikkei.com/Business/Airbnb-finally-becomes-legit-in-Japan.

[97] Minpaku, Private Lodging Business Operators, [online], 15 February 2023 Avialable from : https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/index_en.html, .

กำหนดไว้ ซึ่งเป็นมาตรฐานการให้บริการของสถานที่พักที่ได้รับการยอมรับในระดับมาตรฐานสากล เพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ อาทิเช่น ทางหนีไฟ สัญญาณเตือนไฟไหม้ จำกัดระยะเวลาเข้าพักต่อปี เป็นต้น

ในประเทศญี่ปุ่นการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยไม่ใช่โรงแรมแบบระยะสั้นมักเป็นการแบ่งปันบ้านเรือนเป็นหลังมากกว่าให้บริการแบ่งปันห้องพักภายในบ้านหรือภายในอาคารชุด ซึ่งสิ่งนี้อาจเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในชุมชนระหว่างผู้ให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวกับผู้ใช้บริการที่ไม่ได้อยู่อาศัยอยู่ร่วมกับชาวบ้านอย่างเป็นประจำ ดังนั้น เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวกฎหมายฉบับนี้ต้องการกำกับดูแลในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าแบบระยะสั้น

ทั้งนี้ ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือทางอื่น แต่กลับพบว่าผู้ประกอบการในธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวต้องประสบปัญหาในการดำเนินการธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าเกิดอุปสรรคทางกฎหมายในการจดทะเบียนและการได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวจำนวนมากไม่อยู่ในระบบและอยู่ในธุรกิจพื้นที่สีเทาเนื่องจากยังไม่ได้มีการรับรองให้ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีอำนาจในการตราข้อบัญญัติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ ขั้นตอนในการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสม แต่กลับตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมินปากุฉบับใหม่ อาทิเช่น การห้ามใช้บ้านร่วมกันในเขตที่อยู่อาศัย การลดจำนวนวันทำงานให้น้อยลงต่อปี จึงส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทนี้ และได้มีการยกเลิกห้องพักปล่อยเช่าแบบระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบีไปเกือบ 14,000 ราย[98]

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าการเติบโตของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน คือ ได้มีการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกับธุรกิจประเภทอื่น ๆ บริเวณชุมชนท้องถิ่นแห่งนั้น อาทิเช่น ธุรกิจให้บริการสะดวกซื้อแฟมมิลี่มาร์ท (FamilyMart) อนุญาตให้ผู้ใช้บริการที่พักอาศัยในธุรกิจที่พักแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี โดยทำการรับฝากและรับคืนกุญแจของเจ้าของห้องพักได้ โดยคาดหวังว่าจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากผู้ใช้บริการที่พักดังกล่าว อาจได้ขยายชื่อเสียงของธุรกิจ และช่วยลดปัญหาความไม่สะดวกในการติดต่อระหว่างเจ้าของห้องพักกับผู้ใช้บริการ[99]

---

[98] Nikkei Asie, Airbnb removes 80% of Japan home-share listings, [online], 17 January 2023 Available from: https://asia.nikkei.com/Spotlight/Most-read-in-2018/Airbnb-removes-80-of-Japan-home-share-listings.

[99] The japantimes, FamilyMart to let Airbnb users in Japan pick up keys at convenience stores, [online], 15 January 2023 Available from: https://www.japantimes.co.jp/news/2018/05/21/business/familymart-let-airbnb-users-japan-pick-keys-convenience-stores/.

3.1.2 การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น (**日本国憲法**) ได้ประกาศใช้วันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 และมีผลบังคับใช้ 1 ปีต่อมา อาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ เป็น "รัฐธรรมนูญสันติภาพ[100]" ภายหลังเกิดเหตุการณ์สงครามในประเทศญี่ปุ่น ทำให้เกิดการสูญอย่างมหาศาลทั้งการบาดเจ็บ ล้มตายเสียชีวิต ความเสียหายทรัพย์สินของประชาชน จนทำให้ประชาชนเกิดความผวา เกิดความกลัวในความรุนแรงผลมาจากการต่อสู้รบในสงคราม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสงบสุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ จึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ขึ้นมาโดยต่อต้านระบบเผด็จการ การกดขี่ข่มเห่ง สร้างความยุติธรรม รักษาสันติภาพ โดยยึดมั่นในหลักการสากลของมนุษยชาติซึ่งเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญนี้

ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีด้วยกันทั้งหมด 11 หมวด โดยเฉพาะหมวด 3 เกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนชาวญี่ปุ่น มาตรา 10 ถึง มาตรา 40 ทั้งนี้ ในทางเศรษฐกิจรัฐได้ให้การคุ้มครองในการประกอบกิจการหรืออาชีพของประชาชนในมาตรา 22[101] โดยประชาชนมีสิทธิในการเลือกอาชีพของตนเองตามความถนัดและความสามารถที่ไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศย่อมกระทำได้ อีกทั้ง ให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของประชาชนจากการหามาได้จากการทำมาหากินหรือได้มาด้วยวิธีอื่นอย่างสุจริตถูกกฎหมาย โดยได้วางหลักประกันในทรัพย์สินของบุคคลไว้ (มาตรา 29[102]) หากทรัพย์สินส่วนบุคคลถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อส่วนรวมย่อมต้องได้รับการชดเชยค่าทดแทน แต่การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดด้วยเหตุผลเรื่องสวัสดิการสาธารณะ (the public welfare) หากการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปในทางที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายย่อมมีความผิด(มาตรา 12[103]) ประกอบกับ (มาตรา 13[104]) โดยให้ประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคนในฐานะปัจเจกบุคคล ต้องได้รับความเคารพสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนโดยรัฐสามารถใช้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับสวัสดิการสาธารณะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

---

[100] The Constitution of Japan, [online], 3 February 2023 Available from: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html#:~:text=Article%2022.,interfere%20with%20the%20public%20welfare.

[101] Article 22. Every person shall have freedom to choose and change his residence and to choose his occupation to the extent that it does not interfere with the public welfare.

[102] Article 29. The right to own or to hold property is inviolable.
Property rights shall be defined by law, in conformity with the public welfare.
Private property may be taken for public use upon just compensation therefor.

[103] Article 12. The freedoms and rights guaranteed to the people by this Constitution shall be maintained by the constant endeavor of the people, who shall refrain from any abuse of these freedoms and rights and shall always be responsible for utilizing them for the public welfare.

[104] Article 13. All of the people shall be respected as individuals. Their right to life, liberty, and the pursuit of happiness shall, to the extent that it does not interfere with the public welfare, be the supreme consideration in legislation and in other governmental affairs.

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

3.1.3.1 กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่น (Act on building unit ownership)

กฎหมายอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่นเกิดขึ้นจากฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดขึ้นมานั้น หรือที่เรียกว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นเจ้าของร่วมห้องชุด ค.ศ.1962 (Act on Building Unit Ownership 1962[105]) ด้วยเหตุผลการเติบโตของการก่อสร้างอาคารชุดจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยประมาณมากกว่า 10,000 หลัง เพื่อใช้เป็นที่พักอยู่อาศัยของผู้คนจำนวนมาก ทั้งนี้ กฎหมายอาคารชุดฉบับดังกล่าวมีรากฐานมาจากกฎหมายอาคารชุดของประเทศเยอรมัน (German Condominium Act) กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายอาคารชุดฉบับดังกล่าวนี้ได้รับแนวคิดพื้นฐานของกฎหมายอาคารชุดเยอรมัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและผลประโยชน์อันใดในอาคารและพื้นดินของเจ้าของร่วมห้องชุด โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในทรัพย์สินส่วนกลาง (Commonhold ownership) อีกทั้ง ได้กล่าวถึงการบริหารจัดการอาคารชุดจำเป็นต้องผ่านการให้ความเห็นชอบลงมติของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดในที่ประชุมสามัญ การใช้และจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง รวมถึงการใช้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุด[106]

3.1.3.1.1 การจัดตั้งสมาคมการจัดการ (Incorporated Management Association)

การกำกับดูแลอาคารชุดของประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นเจ้าของร่วมห้องชุด ค.ศ. 1962 (Act on Building Unit Ownership 1962) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารและดูแลรักษาทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุด ทั้งนี้ กฎหมายอาคารชุดฉบับดังกล่าว ได้กล่าวถึงการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาทำหน้าที่แทนเจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนในอาคารชุดตามมาตรา 3[107] โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้เป็นการจัดตั้งสมาคมการบริหาร (Incorporated Management Association) ขึ้นมาให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เพื่อทำหน้าที่จัดการในส่วนพื้นที่ของอาคาร พร้อมกับจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนดำเนินการจัดประชุมในวาระต่าง ๆ การกำหนดข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด โดยต้องกระทำตามมติของที่ประชุมเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุด เว้นแต่

---

[105] Act on building unit ownership.

[106] พรประภา จันทรุกขา, "ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556). หน้า 115-116.

[107] Article 3 Act on Building Unit Ownership 1962

All of the unit owners together may organize an association to manage the building, its grounds, and its attached facilities and, pursuant to the provisions of this Act, may hold meetings, establish bylaws, and assign a manager. The same applies when a common area that should clearly be provided for the common use of only a part of the unit owners (hereinafter referred to as a "partial common area"), are managed by those unit owners.

กฎหมายหรือข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น[108]ตามมาตรา 52 (1) ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดตั้งสมาคมการบริหารของอาคารชุดได้นั้น จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการลงมติของที่ประชุมเจ้าของร่วมห้องชุดโดยต้องได้รับคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด และเป็นคะแนนเสียงข้างมาก โดยต้องระบุชื่อ (เจ้าของร่วมห้องชุด) ระบุสถานที่ทำการ การจดทะเบียนสถานที่ตั้งของสถานที่ทำการหลักให้เป็นไปตามมาตรา 47 (1)[109]

อีกทั้ง ในสมาคมการบริหารอาคารชุดต้องประกอบไปด้วยตำแหน่งกรรมการ มีวาระดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 49[110] ทั้งนี้ กรรมาการเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้แทนของสมาคมการบริหารนั้น และกิจกรรมใดของการจัดการอาคารชุด โดยปฏิบัติงานเป็นผู้แทนของสมาคมการบริหารนั้นต้องยึดหลักถือมติเสียงข้างมากของกรรมการในที่ประชุม เว้นแต่ได้กฎหมายหรือข้อบังคับได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นจึงอาจกระทำการนั้นได้

---

[108] Article 52 (1) Beyond what is provided for in this Act, the affairs of an incorporated management association are executed based on meeting resolutions; provided, however, that except for matters for which a special fixed number is specified in this Act with regard to meeting resolutions and the matters provided in Article 57, paragraph (2), the bylaws may provide that matters are to be decided by the directors and other officers

[109] Article 47 (1) The association referred to in Article 3 becomes a corporation by specifying to the effect that it is to become a corporation as a result of a meeting resolution adopted by at least a three-fourths majority of the unit owners and a three-fourths majority of the votes, by specifying its name and office, and by making a registration in the location of its principal office.

[110] Article 49 (1) An incorporated management association must have a director.

(2) When there are multiple directors, the affairs of an incorporated management association are to be decided by the majority of the directors, unless otherwise provided for in the bylaws.

(3) The director represents the incorporated management association.

(4) When there are multiple directors, each director represents the incorporated management association.

(5) The provisions of the preceding paragraph do not preclude an incorporated management association from designating a director to represent the incorporated management association or providing the fact that multiple directors are to jointly represent the incorporated management association in its bylaws or by resolution at a meeting, or from specifying that the director who is to represent the incorporated management association is to be chosen by the election of a director from among the directors themselves under the provisions of the bylaws.

(6) The director's term of office is to be two years; provided, however, that when the bylaws specify a different period of no longer than three years, that period is to be the director's term of office.

(7) Where there is an vacancy in the office of a director, or a shortfall in the number of directors as specified in the bylaws, a director who has retired due to expiration of their term of office or resignation is to perform the duties of a director until a newly appointed director (including a provisional director as prescribed in Article 49-4, paragraph (1)) assumes office.

(8) The provisions of Article 25 apply mutatis mutandis to a director.

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของสมาคมการบริหารในอาคารชุดต้องดำเนินการจัดเตรียมรายการข้อมูลทรัพย์สินในเวลานับตั้งแต่การก่อตั้งสมาคมการบริหารช่วงระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคมของทุกปี โดยต้องจัดเก็บไว้ในสถานที่ทำการหลักของสมาคมการบริหาร กรณีสมาคมการบริหารได้จัดทำปีงบประมาณเป็นการเฉพาะเจาะจงไว้ (a specific business year) จะต้องจัดทำรายการข้อมูลทรัพย์สินในเวลานับตั้งแต่ก่อตั้งสมาคมการบริหารและเวลาสิ้นสุดของปีงบประมาณนั้น ตามมาตรา 48-2 (1)[111] รวมถึงในการจัดเก็บรักษาข้อมูลทะเบียนของเจ้าของร่วมห้องชุดเดิมและข้อมูลใหม่ที่ได้ทำการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดตามมาตรา 48 (2)[112]

3.1.3.1.2 ข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดในประเทศญี่ปุ่น

ในมาตรา 30[113] ได้กล่าวถึง สาระสำคัญข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ไว้ด้วยกันทั้งหมด 5 ข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การจัดการหรือการใช้อาคาร กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นเจ้าของร่วมห้องชุด ค.ศ. 1962 (Act on Building Unit Ownership 1962) ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับ

---

[111] Article 48-2(1) An incorporated management association must prepare its inventory of assets at the time of its establishment, and at any time between January and March each year, and must keep it at its principal office at all times; provided, however, that when an incorporated management association establishes a specific business year, it must prepare an inventory of assets at the time of its establishment and at the end of each business year

[112] (2) An incorporated management association must keep a register of the unit owners and make necessary changes to the register whenever there is a change in the unit owners

[113] Article 30 Act on Building Unit Ownership 1962

(1) Matters among the unit owners concerning the management or use of a building or, its grounds or attached facilities may be provided for in the bylaws, in addition to what is provided for in this Act.

(2) Matters concerning a partial common area that do not affect the interests of all of the unit owners may be provided for in the bylaws of the unit owners who are to have common use of that area, except where provisions are provided for in the bylaws of all the unit owners.

(3) The bylaws prescribed in the preceding two paragraphs must be set forth in a manner that ensures equity in the interests among unit owners by comprehensively taking into consideration the shapes, areas, positional relationships, purpose of use, and status of use, as well as the price paid by each unit owner and any other circumstances with regard to the exclusively-owned areas, common areas, or grounds or attached facilities of the building (including rights related to the grounds or attached facilities of the building).

(4) In the cases referred to in paragraph (1) and paragraph (2), the bylaws may not prejudice the rights of persons other than unit owners.

(5) The bylaws must be prepared in writing or by means of electronic or magnetic records (meaning records made in an electronic format, a magnetic format, or any other format not recognizable by human perception, which is specified by Order of the Ministry of Justice as suitable for use in information processing by computers; the same applies hereinafter)

การจัดการหรือการใช้อาคารชุด พร้อมกับสิ่งอำนวยความสะดวกจำเป็นต้องระบุไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไว้เช่นกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจของเจ้าของร่วมห้องชุดทุกคน

(2) พื้นที่ส่วนกลางบางส่วนที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนกลาง กล่าวคือ เป็นการที่พื้นที่ส่วนกลางบางส่วนที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด โดยอาจกำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดในการที่เจ้าของร่วมห้องชุดจะใช้พื้นที่ร่วมกัน ยกเว้นมีข้อกำหนดระบุไว้เป็นอย่างอื่นในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด

(3) ความเสมอภาคในผลประโยชน์ของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุด กล่าวคือ ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องกำหนดในลักษณะที่ทำให้เกิดความเสมอภาคในผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของร่วมห้องชุด โดยคำนึงถึงรูปทรง พื้นที่ ความสัมพันธ์ตำแหน่ง วัตถุประสงค์ในการใช้และสถานะการใช้อย่างครอบคลุม ตลอดจนราคาที่เจ้าของร่วมห้องชุดแต่ละรายได้จ่ายและพฤติการณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ส่วนบุคคล พื้นที่ส่วนกลาง หรือการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้ติดมากับอาคาร

(4) ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่น กล่าวคือ ในเรื่องเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดได้จัดการหรือการใช้อาคารพื้นที่หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่ ตลอดจนการใช้พื้นที่ส่วนกลางบางส่วนนั้นต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุด

(5) การจัดทำข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด กล่าวคือ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเข้าใจตรงกันของทุกฝ่าย จึงกำหนดให้ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดดังกล่าวต้องปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ให้มีการบันทึกทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือการจัดทำข้อมูลผ่านการบันทึกแม่เหล็ก

อย่างไรก็ตาม หากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่สอดรับกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมเสรีภาพปัจจุบัน มีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงและยกเลิกข้อบังคับฉบับนั้นให้เป็นไปตามมาตรา 31[114] กล่าวคือ กรณีเป็นการแก้ไขหรือยกเลิกข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องได้รับมติในที่ประชุมด้วยเสียงข้างมากของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดอย่างน้อย 3 ใน 4 ของเจ้าของร่วมห้องชุดจำนวนทั้งหมด ในส่วนกรณีการแก้ไขหรือยกเลิกข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอาจไม่ได้ผล หากจำนวนเสียงของเจ้าของร่วมห้องชุดมากกว่า 1 ใน 4 ของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด

---

[114] Article 31 (1) The establishment, amendment, or repeal of the bylaws is effected by resolution at a meeting, by at least a three-fourths majority of the unit owners and a three-fourths majority of the votes. In this case, when the establishment, amendment, or repeal of the bylaws has a special influence on the rights of some unit owners, the approval of those unit owners must be obtained.

(2) The establishment, amendment, or repeal of the bylaws of all the unit owners for the matters prescribed in paragraph (2) of the preceding Article, may not be effected when more than one-fourth of the unit owners who co-own the partial common area or persons who hold more than one-fourth of the voting rights connected with the partial common area oppose the establishment, amendment, or repeal.

ในอาคารชุด ทั้งนี้ เจ้าของร่วมห้องชุดที่มีสิทธิคัดค้าน โดยต้องออกเสียงเกินกว่า 1 ใน 4 เพื่อไม่ให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกข้อบังคับฉบับเดิม

3.1.3.1.3 การใช้และจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง

การใช้และจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง มาตรา 30 (1) [115] ของพระราชบัญญัติว่าด้วยความเป็นเจ้าของร่วมห้องชุด ค.ศ.1962 ได้กล่าวถึงการจัดการทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุดในประเทศญี่ปุ่น และมาตรา 4 (1) (2)[116] ประกอบกับมาตรา 1[117] ของพระราชบัญญัติ ได้กล่าวถึงอาคารชุดนั้นประกอบไปด้วยทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลาง ในส่วนของพื้นที่ส่วนรวมหรือทรัพย์ส่วนกลางได้ถูกจัดไว้เพื่อต้องการให้เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดได้ใช้ประโยชน์และรับผิดชอบร่วมกัน

ทั้งนี้ นิยามของทรัพย์ส่วนกลางให้หมายถึงบริเวณพื้นที่ส่วนกลาง โครงสร้างของอาคารทั้งภายนอกและภายใน ตลอดจนการกำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดให้เป็นทรัพย์ส่วนกลางโดยต้องได้รับการถูกจดทะเบียนตามกฎหมายก็ให้ถือได้ว่าเป็นทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุดแห่งนั้น นอกจากนี้ การกำหนดทรัพย์ส่วนกลางเป็นพิเศษเพิ่มเติมมีความแตกต่างระบุไว้ในข้อบังคับก็สามารถกระทำได้เป็นไปตามมาตรา 11[118] อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 27 (1)[119] ได้กล่าวถึง

---

[115] Article 30 Act on Building Unit Ownership 1962

(1) Matters among the unit owners concerning the management or use of a building or, its grounds or attached facilities may be provided for in the bylaws, in addition to what is provided for in this Act.

[116] Article 4 Act on Building Unit Ownership 1962

(1) No corridor or stairway leading to multiple exclusively-owned areas, nor any other portion of the building that, due to the structure, should be provided for the common use of all or some of the unit owners, is to be the object of unit ownership.

(2) The portion of the building and attached buildings set forth in Article 1 may be treated as common areas pursuant to the bylaws. In this case, the portion of the building and attached buildings may not be duly asserted as a common area against a third party unless it has been registered to that effect.

[117] Article 1 Act on Building Unit Ownership 1962

When there are multiple portions into which a single building is structurally divided that can be used as independent residences, stores, offices, warehouses, or other buildings, each of those portions may be made the subject of ownership, pursuant to the provisions of this Act.

[118] Article 11 Act on Building Unit Ownership 1962

(1) Common areas are co-owned by all the unit owners; provided, however, that partial common areas are to be co-owned by the unit owners who should have the common use of the areas.

(2) The provisions of the preceding paragraph do not preclude any provisions to the contrary in the bylaws; provided, however, that except in the case provided for in Article 27, paragraph (1), a person other than a unit owner may not be specified as the owner of a common area.

The provisions of Article 177 of the Civil Code do not apply to a common area.

[119] Article 27(1) Act on Building Unit Ownership 1962

Where special provisions are provided for in the bylaws, the manager may own common areas.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การกำหนดทรัพย์ส่วนกลางไว้เป็นพิเศษในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด อาจให้ถือว่าผู้จัดการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์ส่วนกลางนั้นได้ แต่ห้ามกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ของทรัพย์ส่วนกลางในอาคารชุดแห่งนั้น

นอกจากนี้ ในมาตรา 16[120] ได้กล่าวถึง การจัดการทรัพย์ส่วนกลางในอาคารชุดซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด ตลอดจนได้ถูกกำหนดไว้ตามข้อบังคับภายใต้มาตรา 31 วรรค (2) จำเป็นต้องดำเนินการโดยเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด ทั้งนี้ ในการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์ส่วนรวมหรือพื้นที่ส่วนกลางของอาคารชุดนั้น ต้องผ่านการลงมติของที่ประชุมโดยได้รับจำนวนคะแนนเสียงอย่างน้อย 3 ใน 4 ของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมดพร้อมกับ จำนวนคะแนนเสียงข้างมาก 3 ใน 4 ของสิทธิการออกเสียงทั้งหมด

แต่หากเป็นกรณีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ส่วนรวมหรือทรัพย์ส่วนกลางจนทำให้มีผลกระทบต่อทรัพย์สินของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดจำเป็นต้องได้รับความยินยอมอาจอยู่ภายใต้เงื่อนไขได้รับจำนวนคะแนนเสียงข้างมากในการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินส่วนกลางดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 17[121]

3.1.3.1.4 การใช้กรรมสิทธิ์ทรัพย์ส่วนบุคคล

การใช้กรรมสิทธิ์ทรัพย์ส่วนบุคคลในการอยู่อาศัยร่วมกันของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย ไม่เกิดความวุ่นวายหรือสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่เจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่น ซึ่งในมาตรา 6 ได้กล่าวว่า เป็นการห้ามไม่ให้เจ้าของห้องชุดรายใดหรือผู้ครอบครองห้องชุด (possessor) ได้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างของอาคารอาจทำให้เกิดความเสี่ยงอันตรายและในความไม่ปลอดภัยของผู้อยู่อาศัยจำนวนมาก รวมถึงต้องไม่กระทำการที่ขัดต่อประโยชน์ของส่วนกลางซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดทุกคน นอกจากนี้ เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดอาจร้องขอใช้ในส่วนบริเวณพื้นที่ส่วนกลางเพื่อดำเนินการปรับปรุงหรือรักษาดูแลในพื้นที่ส่วนบุคคลซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของร่วมห้องชุดคนนั้น ย่อม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

[120] Article 16 Act on Building Unit Ownership 1962

In the management of a partial common area, management that is related to the interests of all unit owners or that is provided for in the bylaws under Article 31, paragraph (2) is to be carried out by all unit owners, and any other management is to be carried out by the unit owners who are to co-own the partial common area.

[121] Article 17(1) Changes to a common area (excluding those that do not involve significant changes to the shape or function of a common area) are decided by resolution at a meeting, by at least a three-fourths majority of the unit owners and a three-fourths majority of the votes; provided, however, that the fixed number of unit owners may be reduced to a one-half majority by the bylaws.

(2) In the case referred to in the preceding paragraph, when the changes to the common area are to have a particular influence on the use of an exclusively-owned area, the approval of the owner of that exclusively-owned area must be obtained

สามารถกระทำได้ แต่หากการใช้พื้นที่ส่วนกลางจนทำให้ทรัพย์สินของเจ้าของร่วมห้องชุดรายอื่นได้รับความเสียหายบางส่วนหรือทั้งหมด มิอาจปฏิเสธความรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้แต่อย่างใด[122]

3.1.3.2 กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยแบบระยะสั้น หรือกฎหมาย Private Lodging Business Act

กฎหมายมินปากุของประเทศญี่ปุ่น วันที่ 15 มิถุนายน 2561 รัฐบาลญี่ปุ่นได้บังคับใช้กฎหมาย “มินปากุ”(New Private Lodging Business Act or PLB Act[123]) เพื่อกำกับดูแลการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นที่ได้เติบโตอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้บังคับใช้กับธุรกิจที่พักแรมทั่วไป อาทิเช่น โรงแรม เรียวกัง เป็นต้น แต่เป็นการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทนี้มีความประสงค์ให้ผู้ประกอบการได้ปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัยในสถานที่พักท้องถิ่นที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพื่อช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นบริเวณชุมชนท้องถิ่น รวมถึงเพื่อความเป็นธรรมในการแข่งขันกับธุรกิจพักโรงแรมซึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายอย่างเคร่งครัด (Inns and Hotel[124])

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติที่เหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่นแห่งนั้น ทั้งนี้ กฎหมายฉบับมินปากุดังกล่าวได้กำหนดเกี่ยวกับการปล่อยเช่าบริการที่พักอาศัยส่วนบุคคลแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยแลกกับรายได้จากการให้บริการ (Private Lodging) ผู้ใช้บริการที่พักอาศัยต้องถูกจำกัดระยะเวลาไม่เกิน 180 วันต่อปี[125] และการให้บริการปล่อยเช่าที่พักอาศัยต้องมีสิ่งอำนวยความ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[122] Article 6 Act on Building Unit Ownership 1962

“(1) Unit owners must not perform an act that is harmful to the preservation of the building or other acts that are contrary to the common interest of the unit owners with regard to the management or use of the building.

(2) Unit owners may, within the scope necessary to preserve or improve their exclusively-owned area or a common area, request the use of the exclusively-owned area of another unit owner or of a common area not in their ownership. In this case, when the other unit owner has incurred any damage, the requesting unit owner must pay compensation therefor.

(3) The provisions of paragraph (1) apply mutatis mutandis to a possessor of an exclusively-owned area who is not a unit owner (hereinafter referred to as the "possessor")”

[123] Minpaku, Private Lodging Business Act (New Private Lodging Business Act), [online], 23 January 2023 Avialable from : https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law1_en.html.

[124] Minpaku, Inns and Hotels Act, [online], 23 January 2023 Avialable from : https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law2_en.html

[125] *“A business where any person other than a business proprietor, as set forth in Article 3-2, paragraph 1 of the Inns and Hotels Act, provides lodgings at a private house for a fee, not exceeding the*

สะดวกในขั้นพื้นฐานและสิ่งจำเป็น อาทิเช่น ห้องครัว ห้องน้ำ และอ่างล้างหน้า หรือการปล่อยบ้านพักว่างให้เช่าต้องถือตัวบ้านเป็นหลัก (Housing)

โดยพบว่า กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งผู้ให้บริการที่ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ผู้ประกอบการ ผู้บริหารและตัวแทน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ประเภทที่หนึ่ง คือ ผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้น (Article 3[126], Private Lodging Business Operator[127]) กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่สนใจนำอสังหาริมทรัพย์ปล่อยเช่าแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเพื่อประกอบอาชีพหารายได้เสริมเลี้ยงชีพ ให้เป็นไปตามกฎหมายมินปากุซึ่งได้กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องจดทะเบียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเภทที่สอง คือ ผู้บริหารธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น (Article 22[128], Private Lodging Administrator[129]) กล่าวคือ ผู้บริหารที่พักอาศัยได้รับมอบหมายจากเจ้าของที่พักอาศัยให้ดำเนินการนำอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้อยู่อาศัยเป็นประจำเพื่อให้บริการปล่อยเช่า

ประเภทที่สาม คือ ตัวแทนจัดหาที่พักธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น (Article 46[130], Private Lodging Agent[131]) กล่าวคือ บุคคลที่ทำงานเป็นตัวแทนจัดหาที่พักไม่ใช่ตัวแทนการนำ

---

*use of **the private lodgings to 180 days a year*** 23 มกราคม 2566, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/index_en.html

[126] 第三条 都道府県知事（保健所を設置する市又は特別区（以下「保健所設置市等」という。）であって、その長が第六十八条第一項の規定により同項に規定する住宅宿泊事業等関係行政事務を処理するものの区域にあっては、当該保健所設置市等の長。第七項並びに同条第一項及び第二項を除き、以下同じ。）に住宅宿泊事業を営む旨の届出をした者は、旅館業法第三条第一項の規定にかかわらず、住宅宿泊事業を営むことができる。

Article 3 (1) Notwithstanding the provisions of Article 3, paragraph (1) of the Hotel Business Act, a person that has notified the prefectural governor (or the head of a city that establishes health centers or of a special ward (hereinafter referred to as a "city with a health center or special ward") which handle administrative affairs for the private lodging business or other prescribed business prescribed in Article 68, paragraph (1) (the same applies hereinafter, except for paragraph (7) of this Article and paragraphs (1) and (2) of Article) that they will run a private lodging business may run the private lodging business.

[127] *"A person engaged in the Private Lodging Business as per a notification"* [online], 23 January 2023 Available from : https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/index_en.html

[128] 第二十二条 住宅宿泊管理業を営もうとする者は、国土交通大臣の登録を受けなければならない。

Article 22 (1) A person that seeks to run a private lodging management business must be registered with the Minister of Land, Infrastructure and Transport

[129] *"A person who has been registered as a private lodging administration business and is operating as such."* : [online], 23 January 2023 Available from :https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/acting/index_en.html,

[130] 第四十六条 観光庁長官の登録を受けた者は、旅行業法第三条の規定にかかわらず、住宅宿泊仲介業を営むことができる。

Article 46 (1) Notwithstanding the provisions of Article 3 of the Travel Agency Act, a person that has been registered by the Commissioner of the Tourism Agency may run a private lodging intermediary business.

ท่องเที่ยว โดยมีลักษณะเป็นตัวแทนในฐานะคนกลางหรือเป็นนายหน้าในการทำสัญญาเพื่อรับบริการที่พักอาศัยที่ได้มีการแจ้งไว้ อีกทั้งเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าสถานที่พักแบบระยะสั้นในการทำสัญญากับผู้ใช้บริการเช่าที่พักอาศัย

3.1.4 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และรูปแบบ ex-post regulationเกี่ยวกับการบริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

3.1.4.1 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation

กรณีประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการกำกับดูลการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรี ทั้งนี้ ภาครัฐจะอนุญาตให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ตลาดได้ก็ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนเป็นที่เรียบร้อยแล้วภายใต้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation โดยให้บุคคลสามฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตาม ได้แก่ ฝ่ายผู้ประกอบการภาคเอกชน ฝ่ายผู้บริหาร ฝ่ายตัวแทนจัดหาที่พัก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.4.1.1 การจดทะเบียนและการอนุญาต

ในประเทศญี่ปุ่นการเริ่มต้นของบุคคลที่สนใจเป็นผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าแบบระยะสั้น จำเป็นต้องเตรียมเอกสารที่ได้รับการพิสูจน์ตามที่กำหนดการไว้ อาทิเช่น ข้อมูลที่พักปล่อยเช่า การโฆษณาให้เช่าที่พัก แบบแปลนบ้านที่ปล่อยเช่า หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมถึงการแจ้งความประสงค์ต้องการจดทะเบียนเปิดให้บริการที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectural governor) หรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง[132]

ในส่วนของผู้บริหารงานธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าแบบระยะสั้นต้องกรอกข้อมูลตามแบบฟอร์มที่ได้กำหนดไว้พร้อมรายละเอียดเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ผู้บริหารงานต้องให้คำรับรองโดยระบุเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่ได้ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อทำการจดทะเบียนกับกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (The Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) และเมื่อได้ทำการเปิดให้บริการที่พักอาศัยท้องถิ่นแล้วจำเป็นต้องลงทะเบียนใหม่เพื่อต่ออายุใบอนุญาตในทุกๆ 5 ปี[133]

---

[131] "A person engaged in the Private Lodging Agency after receiving registration.Registration of the Travel Agency Act is required in order to conduct Agency of Special Zone Housing Facilities etc. for Simple Lodging based on the Inns and Hotels Act and Act on National Strategic Special Zones." [online], 23 January 2023 Available from: https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/mediation/index_en.html

[132] *"A person who intends to operate a Private Lodging Business is required to* ***notify the prefectural governor*** *or* ***similar, stating intention*** *to* ***operate such business****. In addition,* ***a document that proves that the lodging meets*** *the residence requirements, such as* ***an advertisement for rent****, along with* ***an attachment of the housing plan*** *are required upon notification."*

[133] *"A person who intends to engage in the Private Lodging Administration Business needs to obtain registration from* ***the Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism****. Upon application for*

ในส่วนของตัวแทนจัดหาที่พักธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าแบบระยะสั้นจำเป็นต้องจดทะเบียนต่อสำนักงานตัวแทนการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ในการดำเนินการส่งแบบฟอร์มใบสมัครพร้อมรายละเอียดที่จำเป็น และให้คำรับรองโดยระบุเป็นลายลักษณ์อักษรว่าคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยลงทะเบียนใหม่เพื่อต่ออายุใบอนุญาตในทุกๆ 5 ปี[134]

ตารางที่ 2 แสดงวิธีการจดทะเบียนและการอนุญาต

ผู้มีความประสงค์ให้บริการที่พัก	เอกสารเกี่ยวข้อง	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	การต่อใบอนุญาต/ปี
ผู้ประกอบการ	เอกสารที่ได้รับการพิสูจน์ - การโฆษณาปล่อยเช่าที่พัก - แบบแปลบ้านที่พัก - เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ไม่มี
ผู้บริหารงาน	-แบบฟอร์มใบสมัครจดทะเบียน -เอกสารที่เกี่ยวข้อง -คำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร	กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว	ในทุก ๆ 5 ปี
ตัวแทนจัดหาที่พัก	-แบบฟอร์มใบสมัครจดทะเบียน -เอกสารที่เกี่ยวข้อง -คำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษร	สำนักงานตัวแทนการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น	ในทุก ๆ 5 ปี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

---

registration, the Private Lodging Administrator shall submit the application form with the necessary details completed and ***an attachment of a written oath stating that he or she does not fall under any disqualification requirements set forth in Article 25, paragraph 1. In addition****, the registration needs to be* ***renewed every 5 years****."*

[134] *"A person who intends to operate the Private Lodging Agency Business needs to obtain registration from* ***the Commissioner of the Japan Tourism Agency****. Upon application for registration the Private Lodging Agent shall required matters and shall submit the application form with completed necessary details and an attachment of a written oath stating that it does not fall under any disqualification requirements set forth in Article 49, paragraph 1.In addition, the registration needs to* ***be renewed every 5 years****"*

3.1.4.2 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation

เมื่อผู้ประกอบการได้เข้ามาสู่ตลาดแข่งขันเสรีเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น การประกอบกิจการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นต้องอยู่ภายใต้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation ได้แก่ (หัวข้อ 3.1.4.2.1) การจำกัดให้บริการวันต่อปี (หัวข้อ 3.1.4.2.2) กำหนดมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยของสถานที่พัก (หัวข้อ 3.1.4.2.3) ให้มีการบันทึกข้อมูลของผู้ใช้บริการหรือผู้พักอาศัย (หัวข้อ 3.1.4.2.4) ข้อห้ามบางประการเกี่ยวกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด (หัวข้อ 3.1.4.2.5) . ให้มีบทกำหนดลงโทษกรณีมีผู้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.1.4.2.1 การจำกัดระยะเวลาการปล่อยเช่าที่พักอาศัยแบบระยะสั้น

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การส่งเสริมและกำกับดูแลธุรกิจที่พักท้องถิ่นแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยเป็นการจำกัดระยะเวลาของผู้ประกอบการเปิดให้บริการนักท่องเที่ยวได้เข้ามาพักแรม**ได้ไม่เกิน 180 วัน(คืน)ต่อปี** นับตั้งแต่เวลา 12.00 นาฬิกาของเดือนเมษายน จนถึงเวลา 12.00 นาฬิกาของเดือนเมษายนปีถัดไป ตามที่กฎหมายมินปากุได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการต้องแจ้งในการจัดหาจำนวนวันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[135]อีกทั้งผู้ใช้บริการที่พักอาศัยต้องมีการจองห้องพัก**ครั้งละอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 7 วัน** โดยนับเวลาตั้งแต่ 12.00 นาฬิกาของวันแรก จนถึงเวลา 12.00 นาฬิกาของวันที่ 7 ซึ่งได้เข้าพักแรม ทั้งนี้ การจำกัดระยะเวลาของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวนั้นเพื่อช่วยให้ความเป็นธรรมแก่ธุรกิจโรงแรมสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ถูกแย่งกลุ่มฐานผู้ใช้บริการ รวมถึงช่วยลดปัญหาชุมชนแออัดจากการหลั่งไหลเข้ามาอาศัยของผู้ใช้บริการจำนวนมาก อาทิเช่น เกิดปัญหาการจราจร เกิดปัญหาก่อกวนเพื่อนบ้าน เป็นต้น[136]

3.1.4.2.2 มาตรฐานความปลอดภัย สุขอนามัยและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก

ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้ถูกกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัยของสถานที่อาศัยพักไม่ใช่โรงแรม กล่าวคือ ผู้ประกอบการ**จำเป็นต้องติดตั้งอุปกรณ์แสงสว่างให้เพียงพอ มีทางออกฉุกเฉิน เครื่องดับเพลิง ทางหนีไฟ หรือสิ่งจำเป็นที่สามารถช่วยเหลือผู้ใช้บริการในยามเกิดอัคคีภัยหรือภัยพิบัติ** ทั้งนี้ การให้บริการห้องพักจำเป็นต้องคำนึงถึงขนาดห้องที่ไม่เล็กหรือแคบจนเกินไป โดยกำหนดขนาด**ห้องไม่ต่ำกว่า 3.3 ตารางเมตร ภายในห้องต้องมีส่วนที่เป็นห้องครัว ห้องน้ำ และอ่างล้างหน้า** เป็นต้น ในส่วน**บรรยากาศภายในห้องพักต้องปลอดโปร่งอากาศถ่ายเทได้**

---

[135] *"A person who intends to operate a Private Lodging Business needs to notify the prefectural governor, etc. (*1) .Annual provision days shall be a* ***maximum of 180 days (nights****) and a mechanism must be established that reflects the situation in the local area (*2)"*

[136] กฎหมาย 4.0, กฎหมายและสถานะของธุรกิจ Airbnb ในประเทศญี่ปุ่นและไทย, [ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2566 แหล่งที่มา: https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/119731

ดี ให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติสุขอนามัยในธุรกิจที่พักโรงแรม.(Guidelines for Sanitation in the Hotel Business) ตลอดจนการกำจัดขยะมูลฝอยอย่างถูกวิธีการเพื่อไม่ให้ส่งกลิ่นเหม็นและเกลือนกลาดบริเวณสถานที่พักให้บริการ

นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นต้องเตรียมคู่มือภาษาต่างประเทศให้แก่นักท่องเที่ยวต่างชาติ สำหรับข้อมูลสถานที่พัก แหล่งท่องเที่ยว แหล่งสถานที่สำคัญ เบอร์โทรฉุกเฉิน อาทิเช่น โรงพยาบาล สถานีตำรวจ เป็นต้น เพื่อเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ใช้บริการชาวต่างชาติ ทั้งนี้ ผู้ประกอบการบางรายเกิดความกังวลถึงผลกำไรในการประกอบกิจการที่พัก เนื่องจากการที่รัฐบาลญี่ปุ่นได้บังคับใช้กฎหมายมินปากุโดยจำกัดระยะเวลา 180 วันต่อปี โดยคำนึงถึง **ปัญหาป้องกันภัยอันตรายจากคนแปลกหน้าและลดปัญหาความวุ่นวายและความรำคาญอันไม่พึงประสงค์** ซึ่งในเขต Chuo ของเมืองโตเกียวได้ห้ามไม่ให้เปิดบริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวในระหว่างสัปดาห์ด้วยเหตุผลความกังวลถึงความไม่สงบสุขและความไม่ปลอดภัยในร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน[137]

3.1.4.2.3 การบันทึกประวัติของผู้ใช้บริการ

ให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น มีการลงทะเบียนประวัติข้อมูลของผู้ใช้บริการที่พักอาศัย อาทิเช่น ชื่อ-สกุล สถานที่อยู่ อาชีพ วันที่เข้าพักแรม สัญชาติ หมายเลขหนังสือเดินทาง (กรณีผู้ใช้บริการที่พักไม่มีที่อยู่ประจำในประเทศญี่ปุ่น) ทั้งนี้ ให้ผู้ประกอบการต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้บริการทั้งหมดไว้เป็นระยะเวลา 3 ปีนับตั้งแต่วันที่เริ่มได้จัดทำเก็บข้อมูล[138] อีกทั้ง ผู้ประกอบการจำเป็นต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการเข้าใช้ของผู้ใช้บริการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เมษายน มิถุนายน สิงหาคม ตุลาคม และธันวาคมของทุกปี ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับข้อมูลสำคัญของผู้ใช้บริการ ได้แก่ ผู้ใช้บริการต้องได้แจ้งจำนวนวันที่พักของผู้ใช้บริการ จำนวนผู้ใช้บริการทั้งหมด จำนวนสัญชาติของผู้ใช้บริการ เป็นต้น[139]

---

[137] The Standard, New rules may stifle homestay market in Japan, [online], 24 January 2023 Available from: https://www.thestandard.com.hk/section-news/fc/13/195150/New-rules-may-stifle-homestay-market-in-Japan.

[138] (4) *"Lodgers' Registry Book*

The Private Lodging Operator shall take the following necessary measures in preparing a Lodger's Registry Book;

- *Create it upon identity verification*
- ***Preserve it for 3 years from the date created***
- *List the names, addresses, occupations and lodging dates of each lodger*
- *List nationality and passport number in cases where the lodger does not have a fixed address in Japan"*

[139] (10) *"Periodic Reporting to Prefectural Governor*

3.1.4.2.4 ข้อห้ามของผู้ใช้บริการเช่าที่พักอาศัย

ผู้บริหารงานธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นไม่สามารถกระทำการดังต่อไปนี้ ได้แก่ ห้ามแสดงข้อความโฆษณาให้หลงเชื่อหรือเกินความจริงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Misleading Advertising) ห้ามกระทำการใดที่เป็นการบังคับหรือร้องขอซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unjust solicitation) ห้ามไม่ให้มอบหมายงานบริหารให้ผู้อื่นปฏิบัติแทนซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างช่วง โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ประการแรก ห้ามแสดงข้อความโฆษณาให้หลงเชื่อหรือเกินความจริงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Misleading Advertising) กล่าวคือ ผู้บริหารงานธุรกิจที่พักท้องถิ่นต้องไม่แสดงข้อความโฆษณาที่ทำให้ผู้ใช้บริการที่พักอาจเกิดความสับสนหลงผิดหรือชี้นำในสิ่งที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง ซึ่งอาจส่งผลต่อการเลือกใช้บริการได้ อาทิเช่น เรื่องความรับผิดของผู้บริหารงาน เรื่องค่าธรรมเนียม เรื่องการยกเลิกสัญญาในการบริหารงาน[140]

ประการที่สอง ห้ามกระทำการใดที่เป็นการบังคับหรือร้องขอซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unjust solicitation) กล่าวคือ ในการบริหารงานของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเกิดการทำสัญญากันระหว่างฝ่ายผู้ประกอบการกับผู้บริหารงาน อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้ห้ามไม่ให้ผู้บริหารงานกระทำการใดที่เป็นไปในลักษณะไม่ยุติธรรมหรือบังคับจิตใจผู้ประกอบการ หากได้กระทำถือได้ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น ผู้บริหารงานร้องขอให้ผู้ประกอบการโดยไม่สมัครใจในการทำสัญญา หรือในการต่อสัญญาบริหารงานต่อไปอีก[141]

The Private Lodging Operator must report the following details of each of ***the previous 2 months*** *for each notified housing by* ***the 15th day of February, April, June, August, October and December*** *each year to* ***the prefectural governor:***

[1] The number of days having lodgers at the notified housing

[2] The number of lodgers

[3] The total number of lodgers

[4] A breakdown of the number of lodgers per nationality

Periodic reporting can be made using an electronic system."

[140] **(1)** ***"Prohibition of Misleading Advertising (...)***

- *Matters concerning the liability of the Private Lodging Administrator*
- *Matters concerning the amount of fees*
- *Matters concerning the cancellation of the Entrusted Administration Agreement"*

[141] ***(2)"Prohibition of Unjust Solicitation (...).***

- *Actions to solicit by phone or paying visits at times which the entrustee feels it to be troublesome*
- *Actions to solicit with persistence, although an entrustee declared his/her intention not to conclude or renew an agreement*

ประการที่สาม ห้ามไม่ให้มอบหมายงานบริหารให้ผู้อื่นปฏิบัติแทนซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างช่วง กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดห้ามไม่ให้ผู้บริหารงานธุรกิจที่พักท้องถิ่นมอบหมายให้บุคคลอื่นได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานที่ได้รับมอบหมายจากผู้ประกอบการโดยการทำเป็นสัญญา[142]

3.1.4.2.5 การกำหนดบทลงโทษ

หากกรณีผู้ประกอบการไม่เคารพปฏิบัติตามกฎหมายมินปากุซึ่งได้เปิดบริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นมีอายุไม่เกิน 1 ปี อาจได้รับบทลงโทษให้เจ้าของที่พักอาศัยต้องปิดกิจการเป็นระยะเวลาชั่วคราว นอกจากนั้น กรณีผู้ประกอบการได้ทำการละเมิดอย่างร้ายแรง อาทิเช่น ได้ฝ่าฝืนเปิดให้บริการที่พักเกินกว่า 180 วัน การไม่ลงทะเบียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ประกอบการอนุญาตให้ผู้ใช้บริการที่พักเป็นระยะเวลาน้อยกว่า 7 วัน อาจต้องได้รับบทลงโทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และอาจได้รับบทลงโทษทางแพ่งปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน (JPY) ยกเว้นกฎหมายได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น[143]

3.1.5 บทบาทหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นตามหลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจของประเทศญี่ปุ่นได้เกิดขึ้นจากพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงของระบบการปกครองท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่องทำให้ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในแต่ละพื้นที่มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะค่อนข้างสูงซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ดี ทั้งนี้ การพัฒนาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังเช่นปัจจุบัน มิได้เกิดขึ้นอย่างราบรื่นเพราะประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับช่วงเวลาสำคัญ 3 เหตุการณ์ ได้แก่ (1) สมัยเมจิ (Meji Restoration) (2) สมัยช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และ(3) สมัยเฮเซ โดยเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ สะท้อนให้เห็นว่า การปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะในการตอบสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงยุคสมัย[144]

ในส่วนของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการภารกิจต่างๆที่เกี่ยวของ

▪ *Actions to conclude an Entrusted Administration Agreement, although it is clear that proper conduct of Private Lodging Administration Business cannot be secured, taking the location and other affairs of the notified lodging into consideration"*

[142] ***(4)"Prohibition of Re-entrustment of Private Lodging Administration Business***
The Private Lodging Administrator shall not re-entrust to others the whole of the Private Lodging Administration Business entrusted by the Private Lodging Operator"

[143] Research Office Legislative Council Secretariat, Regulation of home-stay lodging in selected places, p.11.

[144] แนะนำศึกษาเพิ่มเติม ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ้างแล้ว, หน้า 126.

กับการจัดให้บริการสาธารณะตามหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Services for Commerce and Industry) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำภารกิจดังกล่าวเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการประกอบกิจการธุรกิจของท้องถิ่นแห่งนั้น[145]

โดยพบว่า บทบาทสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น กล่าวคือ การที่รัฐบาลส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายมินปากุในการกำกับดูแลธุรกิจปล่อยเช่าแบบระยะสั้น แต่ก็ไม่ได้ปิดกั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อให้สอดรับกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนอย่างมีความเหมาะสม จึงพบได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายมินปากุของแต่ละเมืองได้มีรายละเอียดในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน อาทิ เช่น กำหนดให้บริการที่พักบางช่วงเวลา กำหนดให้บริการที่พักบางฤดูกาล กำหนดให้บริการที่พักเฉพาะฤดูกาลท่องเที่ยว เป็นต้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมืองชินจูกุ (Shinjuku) ได้กำหนดข้อบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับช่วงเวลาพักแรม กล่าวคือ ข้อบัญญัติที่ 11 ได้ห้ามไม่ผู้ประกอบการเปิดให้ต้อนรับนักท่องเที่ยวเข้าพักแรมช่วงระหว่างเที่ยงวันของวันจันทร์ถึงเที่ยงวันศุกร์ในเขตที่อยู่อาศัยพิเศษ ฉะนั้นนักเดินทางสามารถเข้าห้องพักได้ตั้งแต่ช่วงบ่ายวันศุกร์เป็นต้นไปและต้องออกจากที่พักก่อนเช้าวันจันทร์ในอาทิตย์ถัดมา[146] อีกทั้ง ได้กำหนดช่วงเวลาที่ผู้ประกอบการเปิดทำกิจการได้ 4 ช่วงเวลา[147] ดังต่อไปนี้

ช่วงเวลา	วัน/เดือนเปิดให้บริการ
1	5 เมษายน – 20 กรกฎาคม
2	29 สิงหาคม – 3 ตุลาคม
3	6 ตุลาคม – 25 ธันวาคม
4	7 มกราคม – 25 มีนาคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นอกจากนั้น ในหลายพื้นที่ชุมชนมีข้อบัญญัติท้องถิ่นที่แตกต่างกัน อาทิเช่น เขตชิบูย่า ไม่อนุญาตให้เปิดบริการที่พักท้องถิ่นแบบระยะสั้นในช่วงเปิดการเรียนการศึกษาเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่ปลอดภัยของนักเรียนในการพบเจอคนแปลกหน้าที่มาอาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน เขตนากาโนะในเมืองโตเกียวห้ามไม่ให้เปิดบริการที่พักอาศัยบริเวณใกล้สถานีรถไฟหรือบริเวณใกล้เคียงโรงแรม โดยให้เปิดทำการเฉพาะวันเสาร์-อาทิตย์เท่านั้น ในส่วนเมืองเกียวโต ผู้ประกอบการธุรกิจวันที่ 15

---

[145] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ้างแล้ว, หน้า 145, 147.

[146] Shinjuku City, Shinjuku City Private Lodging Business Rule Book For Starting a Private Lodging Business Shinjuku City Rules to Know, [online], 03 February 2023 Available from: https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000279691.pdf. p.11.

[147] จักกฤษณ์ ควรพจน์ และ กัญจน์ จิระวุฒิพงศ์, กฎหมายเกี่ยวกับแพลตฟอร์มจองที่พักระยะสั้น ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2563).หน้า.74.

มกราคมถึง 15 มีนาคมเท่านั้น กรณีที่ปล่อยบ้านหรือห้องให้เช่าโดยไม่มีเจ้าของร่วมอาศัยอยู่ด้วย จะต้องมีตัวแทนอยู่ใกล้บริเวณที่พักเดินทางไม่เกิน 10 นาที[148]

3.2 กรณีเมืองซานฟรานซิสโกประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

3.2.1 ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมของเมืองซานฟรานซิสโก

เมืองซานฟรานซิสโกถือเป็นแหล่งอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวขนาดใหญ่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากประกอบกับความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยีที่ได้กำเนิดแพลตฟอร์มดิจิทัลในการจองห้องพักแตกต่างไปจากลักษณะเดิม ที่ต้องการให้สัมผัสประสบการณ์อาศัยอยู่ร่วมกับผู้คนในท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการได้เสนอทางเลือกธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นลักษณะแบ่งปันห้องชุดหรือห้องพักผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลจำนวนเพิ่มขึ้น อาทิเช่น แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) วีอาร์โบ (VRBO) โฮมอเวย์ (HomeAway) เป็นต้น พบว่า เมืองท่องเที่ยวแห่งนี้ ค.ศ. 2021 มีจำนวนนักท่องเที่ยวมาเยือนมากกว่า 25.8 ล้านคน และมีการใช้จ่ายเงินสะพัดกว่า 3.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นข้อมูลก่อนเกิดเหตุการณ์แพร่โรคระบาดโควิด-19 ในส่วนอัตราการจองห้องพักของโรงแรมอยู่ที่ประมาณ 35.5 เปอร์เซ็นต์[149] อย่างไรก็ตาม การเติบโตของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลนี้ได้ส่งผลกระทบด้านลบด้วยเช่นกัน อาทิเช่น การเพิ่มขึ้นของราคาห้องพัก อัตราค่าจ้างเติบโตช้าลง การย้ายถิ่นฐานของผู้พักอาศัย ความแออัดของชุมชน เป็นต้น และด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการได้ปล่อยเช่าห้องชุดห้องพักหรืออพาร์ทเม้นท์ได้เปิดให้บริการปล่อยเช่าแบบระยะสั้น จึงอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงอันตรายความไม่ปลอดภัยต่อผู้ใช้บริการเพราะมีลักษณะคล้ายธุรกิจที่พักแรมอย่างผิดกฎหมาย (illegal hotel)[150]

ทั้งนี้ หากมองย้อนกลับไปในอดีต พบว่าการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นนี้ได้ถูกห้ามด้วยกฎหมายการบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) โดยกฎหมายได้กำหนดห้ามผู้เช่าห้องชุดหรือห้องพัก**อย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า 30 วัน** ด้วยเหตุผลที่ว่าหากเกิดกรณีเจ้าของห้องชุดหรือห้องพักพักซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ปล่อยเช่าห้องชุดให้ผู้เช่าบริการรายหนึ่ง แต่กลับพบว่าผู้เช่ารายนั้นได้นำห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวปล่อยเช่าเพื่อไปแสวงหาประโยชน์ต่อนั้น โดยการปล่อยเช่าให้แก่ผู้ใช้บริการต่างถิ่นคนแปลกหน้าอีกนั้น อาจมี

---

[148] Medium, Understanding Japan's Short-Term Rental Regulations, [online], 03 February 2023 Available from: https://medium.com/keycafe/understanding-japans-short-term-rental-regulations-39478da8d7fb.

[149] SAN FRANCISCO, San Francisco Tourism Beginning Long Road to Recovery, [online], 22 February 2023 Available from: https://www.sftravel.com/media/press-release/san-francisco-tourism-beginning-long-road-to-recovery.

[150] E. M. Speier, "Embracing Airbnb: How Cities Can Champion Private Property Rights without Compromising the Health and Welfare of the Community," Pepperdine Law Review 2 (44).p.410-411.

ผลกระทบต่อความไม่สงบสุขและความไม่ปลอดภัยต่อผู้พักอาศัยคนอื่นและบริเวณใกล้เคียงที่ได้อยู่อาศัยรอบๆ เพราะผู้คนต่างถิ่นอาจเข้ามาสร้างปัญหาความเดือดร้อนและอาจไม่เคารพสิทธิของผู้พักอาศัยบริเวณชุมชนใกล้เคียง และอาจนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนสถานที่พักไม่เพียงพอจากการประกอบกิจการธุรกิจประเภทดังกล่าว รวมถึงความไม่ปลอดภัยของผู้ใช้บริการที่พักเนื่องจากประกันคุ้มครองไม่ได้ครอบคลุมการให้บริการสถานที่พักประเภทนี้แต่อย่างใด[151]

3.2.2 การกำกับดูแลอาคารชุดของเมืองซานฟรานซิสโก

3.2.2.1 สมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัย (Home owner association)

การจัดตั้งสมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัย คือ เป็นองค์กรซึ่งได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมในเมืองซานฟรานซิสโก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 1363[152] ของประมวลกฎหมายแพ่งแคลิฟอร์เนีย (California Code Civil Code) ทั้งนี้ สมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัยมีอำนาจและหน้าที่ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากสมาชิกของสมาคมหรือเจ้าของที่อยู่อาศัย ตลอดจนมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปและกำหนดรายละเอียดต่างๆเกี่ยวกับแนวปฏิบัติและข้อบังคับ (Convenants, Codes and Restrictions) นอกจากนี้ ข้อดีของการจัดการอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมโดยผ่านสมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัยทำให้เจ้าของที่อยู่อาศัยได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ อาทิเช่น การจัดการและดูแลรักษาทรัพย์ส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลาง ความคุ้มครองการประกันภัยของอาคาร การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก อาทิเช่น สระว่ายน้ำ ห้องฟิตเนส พื้นที่ส่วนกลางอื่นๆ อย่างไรก็ตาม สมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัยจะไม่เข้าไปจำกัดการใช้สิทธิ์ของเจ้าของร่วมห้องชุดในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (unit) ในอาคารชุด เว้นแต่ได้สร้างผลกระทบต่อโครงสร้างอาคารหรือสถาปัตยกรรมภายนอกของอาคาร[153]

3.2.2.2 การใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง

สมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัยมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการและดูแลรักษาในพื้นที่ส่วนกลาง นอกเหนือจากพื้นที่ส่วนกลางโดยเฉพาะสำหรับการใช้งานพิเศษ เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดในอาคารชุดต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษาพื้นที่ส่วนกลางที่แยกจากกันตามมาตรา 1364[154] ทั้งนี้ใน

---

[151] D. Palombo, "tale of two cities: the regulatory battle to incorporate short-term residential rentals into modern law," American University Business Law Review 2 (4). p.310.

[152] California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] ARTICLE 1, *Association Section 1363, [online], 25 August 2023 Avialable from: https://law.justia.com/codes/california/2011/civ/division-2/1363-1363.005/1363/*

[153] Homeowners Associations in San Francisco: Questions to Ask?, [online], 25 August 2023 Available from: https://daniellelazier.com/homeowners-associations-in-san-francisco-questions-to-ask/.

[154] California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] ARTICLE 1, *Common Areas Section 1364, [online], 25 August 2023 Avialable from: https://law.justia.com/codes/california/2011/civ/division-2/1364/1364/*.

พื้นที่ส่วนกลางของอาคารชุดไม่สามารถแบ่งแยกได้ รวมถึงผลประโยชน์ในพื้นที่ส่วนกลางของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดด้วยเช่นกันตามมาตรา 1358[155]

3.2.2.3 การใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคล

ในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมนอกจากประกอบไปด้วยทรัพย์ส่วนกลางอยู่ภายใต้การจัดการของสมาคมเจ้าของที่อยู่อาศัย แต่ในส่วนของห้องชุดซึ่งเป็นทรัพย์ส่วนบุคคลของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุด ตามมาตรา 946[156] เจ้าของร่วมห้องชุดย่อมมีกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินของตนเองอันพึงได้รับ อาทิเช่น ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น

3.2.2.4 กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดของเมืองซานฟรานซิสโก

การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแบบระยะสั้นได้เกิดจากการทำสัญญาของเอกชนและเอกชนด้วยกัน คือ ระหว่างเจ้าร่วมห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมกับผู้ใช้บริการเช่าห้องชุด ฉะนั้นหากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคาชุดไม่ได้มีการห้ามปล่อยเช่าแบบระยะสั้นในลักษณะธุรกิจที่พักอาศัยแอร์บีเอ็นบีหรือประเภทที่พักอื่นๆที่มีความใกล้เคียงกันนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลก็มิอาจมีผลเหนือกว่าข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดนั้นได้[157]

3.2.3 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และในรูปแบบ ex-post regulation เกี่ยวกับการบริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

3.2.3.1 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation

การกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีความใกล้เคียงกับของประเทศญี่ปุ่นคือกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีการลงทะเบียนก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรี โดยรัฐจะตรวจสอบคุณสมบัติและ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[155] California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] CHAPTER 3, Ownership Rights and Interests Section 1358, [online], 25 August 2023 Available from : https://law.justia.com/codes/california/2011/civ/division-2/1358-1362/1358/

[156] California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] TITLE 1, PERSONAL PROPERTY IN GENERAL Section 946, [online], 25 August 2023 Aviable from : https://law.justia.com/codes/california/2011/civ/division-2/946/946/

[157] **I am a landlord of a property and the lease with my tenant(s) prohibits short-term rental activity. Why doesn't the OSTR immediately deny my tenant's** The lease between a landlord and a tenant is a private agreement to which the OSTR is not a party. The OSTR cannot and will not enforce the prohibitions or obligations within a private agreement, including landlord/tenant leases, homeowner's association by-laws, and Covenant, Conditions and Restrictions (CC&Rs). The OSTR will send all property owners a mailed notice indicating that an application to conduct short-term rentals has been received. The OSTR will base its application review on the regulations in Administrative Code Chapter 41A, [online], 14 February 2023, Available from https://sfplanning.org/str/faqs-short-term-rentals,

ลักษณะต้องห้ามหรือเงื่อนไขที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนมิอาจปฏิเสธปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ภาครัฐได้กำหนดไว้หากต้องการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักแบบระยะสั้น (หัวข้อ 3.4.1) ภายใต้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.3.1.1 ระบบการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาต

การจดทะเบียนให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นได้ถูกนิยามไว้ในมาตรา 41 (A.4)[158] ทั้งนี้ อาจพอสรุปเนื้อความได้ว่า กรมจัดการวางแผน (The planning Department) ทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ให้บริการที่พักอาศัย อาทิเช่น หมายเลขการจดทะเบียนของสถานที่พักอาศัยแต่ละหน่วย ข้อมูลต่างๆของผู้ให้บริการที่พักที่ได้จดทะเบียนไว้ซึ่งได้ถูกจัดเก็บในระบบภายในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ผู้ให้บริการที่พักสามารถจดทะเบียนห้องพักได้ 1 คน สำหรับ 1 หน่วย/ห้องพักเพียงเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนของผู้ให้บริการที่พักต้องเตรียมพร้อมผ่านขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public review.) เว้นแต่กรมจัดการวางแผนได้ทำกการตรวจสอบข้อมูลของผู้ให้บริการที่พัก อาทิเช่น ชื่อ เส้นทางถนน หมายเลขหน่วยซึ่งได้ผ่านขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะมาก่อนหน้านี้เป็นที่เรียบร้อย

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าห้องชุดหรือห้องพักแบบระยะสั้น (Office of Short Term Rental or OSTR) ทำหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นใน**แต่ละครั้งมีอายุ 2 ปี ตามมาตรา 41 (g) (3) (A)**[159] ซึ่งการขอใบอนุญาตครั้งแรกหรือการต่ออายุของใบอนุญาตของผู้ให้บริการที่พัก จำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่าได้เตรียมข้อมูลที่จำเป็นเพื่อนำมาจดทะเบียนเปิดให้ห้องชุดหรือห้องพัก อาทิเช่น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของผู้ให้บริการที่

---

[158] Section 41 A.4 “**Short-Term Residential Rental Registry or Registry**. A database of information maintained by the Department that includes a unique **registration number for each Short-Term Residential Rental** and **information regarding Permanent Residents who are permitted to offer Residential Units for Short-Term Residential Rental**. **Only one Permanent Resident per Residential Unit** may be included on the Registry at any given time. **The Registry shall be available for public review** to the extent required by law, except that, to the extent permitted by law, the Department shall redact any Permanent Resident names and street and unit numbers from the records available for public review.”

[159] Section 41 A (g) (3) (A**) Short-Term Residential Rental Registry Applications, Fee, and Reporting Requirement**.

(A) Application. Registration shall be for a two-year term, which may be renewed by the Permanent Resident by filing a completed renewal application. Initial and renewal applications shall be in a form prescribed by the Department. (...)

Both the initial application and any renewal application shall contain information sufficient to show that the Residential Unit is the Primary Residence of the applicant, that the applicant is the unit's Permanent Resident, and that the applicant has the required insurance coverage and business registration certificate. (...). **A renewal application shall contain sufficient information to show that the applicant is the Permanent Resident and has occupied the unit for at least 275 days of each of the two preceding calendar years.** Upon the Department's determination that an application is complete, the unit shall be entered into the Short-Term Residential Rental Registry and assigned an individual registration number.

พัก มีประกัน มีใบรับรองการจดทะเบียนธุรกิจที่พักครั้งแรก เป็นต้น ตลอดจนกฎหมายได้กำหนดไว้ผู้ให้บริการที่พักต้องเสียค่าธรรมเนียมในการ**ต่ออายุใบอนุญาตแต่ละครั้งต้องจ่าย 250**[160] **ดอลลาร์** อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจำเป็นต้องแสดงให้เห็นว่าผู้ให้บริการได้ครอบครองห้องชุดหรือห้องพัก/หน่วย เป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า 275 วันต่อปีตามปฏิทินอย่างน้อย 2 ปี ซึ่งเมื่อได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของกรมจัดการวางแผน ห้องชุด ห้องพักหรือหน่วยจะได้ถูกกำหนดหมายเลขทะเบียนเข้าสู่ระบบการลงทะเบียนการเช่าที่อยู่อาศัยในแบบระยะสั้นให้ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในส่วนของการต่อใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นนั้นมีอายุ 2 ปีหากเจ้าของห้องชุดหรือห้องพักต้องการต่อใบอนุญาต จะต้องดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ภายในวันที่ 31 พฤษภาคมของทุกปี[161]

3.2.3.2 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation

ในส่วนของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้เช่นกัน ได้แก่ (หัวข้อ 3.2.3.2.1) จำกัดจำนวนวันต่อปีในการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด (หัวข้อ 3.2.3.2.2) ให้มีการวางหลักประกันภัย (หัวข้อ 3.2.3.2.3) ให้มีข้อห้ามเกี่ยวกับการให้บริการปล่อยเช่าที่สถานที่พัก (หัวข้อ 3.2.3.2.4) ให้มีการส่งรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดต่อหน่วยงานของรัฐ (หัวข้อ 3.2.3.2.5) ให้มีบทลงโทษและค่าปรับ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.3.2.1 การจำกัดระยะเวลาการปล่อยเช่าที่พักอาศัยแบบระยะสั้น

การจำกัดระยะเวลาให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นในเมืองซานฟรานซิสโกนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 41A.5 (g) (1) (a) ผู้ให้บริการอาศัยถาวรต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินและครอบครองหรือได้พักอาศัยถาวรในสถานที่พักแห่งนั้น **ไม่น้อยกว่า 275 วันนับจากปีปฏิทิน หรือคิดเป็นร้อยละ 75 เปอร์เซ็นต์** ทั้งนี้ ผู้ให้บริการห้องชุดหรือห้องพักสามารถปล่อยเช่าให้ผู้ใช้บริการต่างถิ่นได้โดย**ให้เช่าได้ไม่เกินระยะเวลา 90 วันต่อปี** อย่างไรก็ตาม กรณีผู้ให้บริการสามารถปล่อยห้องชุดหรือห้องพักได้อาศัยอยู่ร่วมกับผู้ใช้บริการสามารถปล่อยเช่าห้องชุดหรือห้องพักเป็นระยะเวลาเกิน 90 วันต่อปีโดยไม่จำกัดระยะเวลาและไม่ต้องได้รับโทษปรับรายวันแต่อย่างใด[162]

ทั้งนี้ ในมาตรา 41A.5 (g) (3) (c) เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2016 ผู้ให้บริการห้องชุดหรือห้องพักจะต้องส่งรายงานในแต่ละไตรมาส (วันที่ 1 เดือนมกราคม เมษายน กรกฎาคม ตุลาคมของทุกปี) ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าผู้ให้บริการที่พักอาศัยนั้นต้องดำเนินการด้วย

---

[160] Resources, Airbnb Regulations By City, [online], 14 February 2023 Available from: https://www.alltherooms.com/analytics/airbnb-regulations/#mcetoc_1fmi2pacj5478.

[161] San Francisco Planning, MAINTAIN YOUR CERTIFIED HOST STATUS, [online], 14 February 2023 Available from https://sfplanning.org/str/maintain-your-certified-host-status.

[162] Speier, "Embracing Airbnb: How Cities Can Champion Private Property Rights without Compromising the Health and Welfare of the Community." Pepperdine Law Review, P.412.

ตนเองเพื่อรายงานจำนวนวันให้บริการที่พักอาศัย หน่วยที่พักอาศัย หรือข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้[163]

3.2.3.2.2 หลักประกันและความปลอดภัย

หลักประกันกฎหมายในมาตรา 41 A.5. (g) (1) (D)[164] ได้กำหนดให้เจ้าของห้องชุดหรือพักถาวรที่ปล่อยเช่าแบบระยะสั้นต้องจัดทำประกันภัย**ไม่น้อยกว่า 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ** ทั้งนี้ เจ้าของห้องชุดหรือห้องพักถาวรสามารถทำประกันภัยโดยผ่านเจ้าของแพลตฟอร์มที่พักแรมได้เพื่อสร้างหลักประกันความปลอดภัยในร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้ ประกันภัยต้องครอบคลุมให้การคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงสำหรับผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ

ในส่วนของความปลอดภัยในบริเวณสถานที่พัก กฎหมายในมาตรา 41 A.5.(g) (2) (D)[165]ได้กำหนดให้เจ้าของห้องชุดหรือห้องพักที่อาศัยอยู่ถาวรจำเป็นต้องให้ข้อมูลป้องกันและหลีกเลี่ยงอัคคีภัยที่ถูกต้องทั้งหมดสำหรับผู้ใช้บริการภายในอาคารสถานที่ อาจมีลักษณะการติดป้ายข้อความหรือป้ายให้เห็นได้ชัดเจน อาทิเช่น ป้ายที่ติดตั้งเครื่องดับเพลิง แก๊สปิดวาล์ว เส้นทางหนีไฟไหม้ สัญญาณเตือนไฟไหม้ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยบริเวณสถานที่พักแรมเพื่อได้เป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้ใช้บริการที่พักแห่งนั้น หากกรณีที่ผู้ใช้บริการได้รับความเสียหายย่อมได้รับความคุ้มครองจากประกันภัยไว้

3.2.3.2.3 ข้อห้ามของผู้ให้บริการปล่อยเช่าที่พักอาศัย

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้ห้ามไม่ให้ผู้ให้บริการที่พักเปิดให้บริการที่พักอาศัยแบบระยะสั้นหากมิได้ทำการลงทะเบียน และการห้ามผู้ให้บริการที่ได้รับต่อมาจากสัญญาเช่าช่วง กำหนดราคาเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ครั้งแรก โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

---

[163] (C) "*Reporting Requirement. **To maintain good standing on the Registry, the Permanent Resident shall submit a quarterly report to the Department beginning on January 1, 2016, and on January 1, April 1, July 1, and October 1 of each year** thereafter, regarding the number of days the Residential Unit or any portion thereof has been rented as a Short Term Residential Rental since either initial registration or the last report, whichever is more recent, and any additional information the Department may require to demonstrate compliance with this Chapter 41A."*

[164] (D)The Permanent Resident maintains liability insurance appropriate to cover the Short-Term Residential Rental Use in the aggregate of **not less than $500,000 or conducts each Short-Term Residential Rental transaction through a Hosting Platform** that provides equal or greater coverage. Such coverage shall defend and indemnify the Owner(s), as named additional insured, and any tenant(s) in the building for their bodily injury and property damage arising from the Short-Term Residential Use;

[165] (D) A Permanent Resident offering a Residential Unit for Short-Term Residential Rental shall post a clearly printed sign inside his or her Residential Unit on the inside of the front door that **provides information regarding the location of all fire** extinguishers in the unit and **building, gas shut off valves, fire exits, and pull fire alarms**

ประการแรก คือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ให้บริการที่พักอาศัยแบบระยะสั้นต้องลงทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น มิฉะนั้นถือว่าเป็นการเปิดให้บริการที่พักโดยมิได้มีการลงทะเบียนถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงการโฆษณาการให้บริการสถานที่พักอาศัยเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จะต้องได้รับลงโทษทางปกครองและทางแพ่งตามมาตรา 41 A.5. (g) (2) (A)[166]

ประการที่สอง คือ ผู้ให้บริการที่พักอาศัยได้รับสัญญาเช่าช่วงมาจากเจ้าของห้องชุดหรือห้องพักถาวรซึ่งได้ถือกรรมสิทธิ์ไว้ โดยกฎหมายห้ามไม่ให้คิดอัตราค่าเช่าเกินกว่าที่ได้กำหนดไว้ในครั้งแรก และผู้ให้บริการที่พักที่ได้รับสัญญาเช่าช่วงต้องพิสูจน์ให้เห็นว่า สถานที่พักอาศัยแห่งนี้ได้ดำเนินการสร้างเสร็จแล้ว ไม่ติดขัดปัญหาการก่อสร้าง หรือติดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อาทิเช่น การไฟฟ้า การประปา ผังเมือง หรือมีการละเมิดกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการที่พักแต่อย่างใดย่อมเป็นการกระทำผิดมาตรา 41 A.5 (g) (2) (G)[167] ประกอบกับมาตรา 41 A.5 (g) (2) (H)[168]

3.2.3.2.4 การกำหนดบทลงโทษ

การกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนการจำกัดระยะเวลาเปิดให้บริการธุรกิจที่พักท้องถิ่นแบบระยะสั้น โดยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวค่อนข้างเคร่งครัด หากผู้ให้บริการที่พักเกินกว่า 90 วันต่อปี ถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายต้อง**ถูกปรับรายวันละ 484 ดอลลาร์ในครั้งแรก** หากครั้งต่อไปผู้ให้บริการได้เกิดการกระทำความผิดซ้ำอีก จะต้อง**ถูกปรับรายวันเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า หรือ วันละ 968 ดอลลาร์** ทั้งนี้ การให้บริการห้องชุดหรือห้องพักแบบระยะสั้นนี้ เกินกว่า 90 วันต่อปี โดยไม่ต้องรับอัตราโทษหากว่าผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการที่พักได้อาศัยอยู่ร่วมกันในหน่วยเดียวกันหรือห้องเดียวกัน[169] นอกจากนี้ กรณีผู้ให้บริการที่พักไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเปิดให้บริการห้อง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[166] (A) Offering a Residential Unit for Short-Term Residential Rental, including but not limited to advertising the Residential Unit's availability, **while not maintaining good standing on the Registry shall constitute an unlawful conversion in violation of this Chapter 41A** and shall subject the person or entity offering the unit in such a manner to the administrative penalties and enforcement procedures, including civil penalties, of this Chapter.

[167] (G) For units subject to the rent control provisions of Section 37.3, the Permanent Resident complies with the initial rent limitation for subtenants and charges no more rent than the rent the Permanent Resident is paying to any landlord per month; and

[168] (H) The Permanent Resident can demonstrate to the satisfaction of the Department that the Residential Unit and the property on which it is located is not subject to any outstanding Building, Electrical, Plumbing, Mechanical, Fire, Health, Housing, Police, or Planning Code enforcement, including any notices of violation, notices to cure, orders of abatement, cease and desist orders, or correction notices. The Department shall not include a property that is subject to any such outstanding violations in the Registry. If such a violation occurs once a Residential Unit has been included in the Registry, the Department shall suspend the Residential Unit's registration and registration number until the violation has been cured.

[169] J.D. Stephen Fishman, Overview of Airbnb Law in San Francisco, [online], 14 February 2023 Available from https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/overview-airbnb-law-san-francisco.html.

ชุดหรือห้องพักให้แก่ผู้ใช้บริการโดยไม่ได้ดำเนินการผ่านระบบลงทะเบียนให้ถูกตามกฎหมาย จะต้องได้รับโทษทางแพ่งสูงสุดโดนปรับวันละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ และได้รับโทษทางทางปกครอง[170]

3.2.4 บทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นของเมืองซานฟรานซิสโก

ในการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ เนื่องจากได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นกลไกทางการบริหารภายในของแต่ละมลรัฐ ซึ่งในโครงสร้างของรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบไว้ ได้แก่ เคาน์ตี (Counties) เทศบาล (Cities) ทาวน์ชิพ (Townships) เขตโรงเรียน (School Districts) เป็นต้น ตลอดจนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมักเกี่ยวข้องกับภารกิจการรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมท้องถิ่นแห่งนั้น ไม่ให้เกิดความวุ่นวายหรือก่อให้เกิดความรำคาญต่อสังคมส่วนรวมหรือประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่นั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐได้ให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดเก็บรายได้จากการจัดทำหรือให้มีบริการสาธารณะ หรือมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีหรือจากแหล่งรายได้อื่นๆได้เข้าสู่เป็นรายได้ให้หน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานั้นมีการกระจายอำนาจที่ให้ความเป็นอิสระองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากในการจัดทำภารกิจสาธารณะแตกต่างกันออกไป[171]

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแบ่งภารกิจจัดทำบริการสาธารณะในระดับสหพันธรัฐ ได้แก่ การผลิตเงินตรา การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับต่างประเทศ การประกาศสงคราม เป็นต้น ขณะที่ภารกิจจัดทำบริการสาธารณะในระดับมลรัฐมักเกี่ยวข้องการรับผิดชอบในกิจการที่เกี่ยวข้องกับมลรัฐและประชาชนในท้องถิ่นแห่งนั้น อาทิเช่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรากฎและมาตรการทางด้านสาธารณสุขและความปลอดภัย เป็นต้น โดยมักเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนกับภารกิจจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[172]ซึ่งการที่ทำให้ภารกิจในการทำบริการสาธารณะขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละมลรัฐนั้นแตกต่างกันไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ หลักการ Home Rule และหลักการ Dillon's Rule โดยเริ่มต้นนั้นเกิดจากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเน้นในเรื่องความ

---

[170] (2) *"Prohibition on Registration and Listing Unit(s) on Any Housing Platform. In the event of multiple violations of any Owner's or Business Entity's obligations under this Chapter 41A, the Department shall remove the Residential Unit(s) from the Registry for one year and include the Residential Unit(s) on a list maintained by the Department of Residential Units that may not be offered for Tourist or Transient Use until compliance. Any Owner or Business Entity who continues to offer for rent a Residential Unit in violation of this Section 41A.6 shall be liable for additional* ***administrative penalties and civil penalties of up to $1,000 per day of unlawful inclusion."***

[171] ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ้างแล้ว, หน้า 225-226.

[172] เรื่องเดียวกัน หน้า 234-235.

เรียบร้อยของสังคมเป็นหลัก แต่ในเวลาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขยายบทบาทของตนเองจากภารกิจดังเดิมมาสู่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาเมืองให้มีความเจริญยิ่งขึ้นและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น อาทิเช่น ระบบขนส่งสาธารณะ การควบคุมอาคาร การพัฒนาชุมชน และการเคหะ เป็นต้น[173]

อนึ่ง กฎหมายของเมืองซานฟรานซิสโก(San Francisco Administrative Code) ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคุลมเนื้อหาของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเพื่ออำนวยความความสะดวกให้กับผู้ประสงค์ต้องการจดทะเบียนห้องชุดหรือห้องพักปล่อยเช่าแบบระยะสั้น ทั้งนี้ ในหมวดที่ 41A.7. (Chapter 41A.7.) กฎหมายได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องก่อตั้งหน่วยงานการบริหารงานและบังคับใช้สถานที่พักเช่าแบบระยะสั้น โดยมีภารกิจสำคัญ ดังต่อไปนี้

ภารกิจแรก การบริหารงานเกี่ยวกับการปล่อยห้องชุดหรือห้องพักแบบระยะสั้น กล่าวคือ หน่วยงานแห่งนี้มีภารกิจในการให้บริการจดทะเบียนปล่อยเช่าที่พักแบบระยะสั้นเป็นหลักและทำหน้าที่ในด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การตรวจสอบอาคารที่พัก การจัดเก็บภาษี การตรวจสอบแพลตฟอร์มและแจ้งเตือนผู้ปล่อยห้องพักเมื่อกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

ภารกิจที่สอง การรายงานประจำปี (Annal Reports) กล่าวคือ หน่วยงานแห่งนี้มีหน้าที่ต้องจัดส่งรายงานประจำปีต่อคณะกรรมาการกำกับดูแลของมณฑลซานฟรานซิสโก (Board of supervisor[174]) เพื่อนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นมาประกอบใช้พิจารณากำหนดเป็นนโยบายหรือปรับแก้ไขกฎหมายให้สอดรับกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ภายใต้บริบทสังคมที่พลวัตร ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายได้กำหนดให้จัดทำรายงานประจำปีของหน่วยงานเพื่อสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการที่ควรจะเป็น ซึ่งหากขาดข้อมูลในส่วนนี้อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการกำกับธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดหรือห้องพักอาจไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในมณฑล และอาจเป็นอุปสรรคขัดขวางในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักของผู้ประกอบการด้วยเช่นกัน

ภารกิจที่สาม การรายงานไตรมาส (Quarterly Reports) กล่าวคือ หน่วยงานแห่งนี้ต้องจัดทำรายงานประจำปีตามข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น และกฎหมายได้กำหนดให้จัดทำสรุปรายงานในแต่ละไตรมาสส่งต่อให้คณะกรรมาการกำกับดูแลเพิ่มเติม (ภายในทุกๆวันที่ 1 เดือน มกราคม เมษายน กรกฎาคม ตุลาคม) ทั้งนี้ การสรุปรายงานไตรมาสเป็นการจัดเก็บข้อมูลการประกอบกิจการปล่อยเช่าของสถานที่พักอาศัยแบบระยะสั้น อาทิเช่น จำนวนสถานที่อาศัย การร้องเรียนต่างๆ เป็นต้น การจัดเก็บข้อมูลรายงานได้แบ่งตามรหัสไปรษณีย์ ตามเขตพื้นที่บังคับบัญชาหรือหลักเกณฑ์อื่นๆตามที่คณะกรรมการได้เสนอขึ้นมา

---

[173] เรื่องเดียวกัน หน้า 237.

[174] ข้อมูลเพิ่มเติม, 14 February 2023, [online], Available from: https://sfbos.org/about-board

บทที่ 4

การกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น ภายใต้ระบบกฎหมายไทย

การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นไม่พียงเกี่ยวข้องกับระบบกฎหมายไทยเท่านั้น แต่ด้วยบริบทเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละยุคสมัยของรัฐบาลทำให้การกำหนดนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนให้เป็นไปอย่างเสรีหรือได้เข้าไปแทรกแซงจำกัดสิทธิและเสรีภาพการประกอบอาชีพก็ตาม โดยจะกล่าวถึง (หัวข้อ 4.1) เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพภายใต้ระบบเศรษฐกิจไทย (หัวข้อ 4.2) ความเป็นมาของอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมต่างประเทศและในประเทศไทย (หัวข้อ 4.3) กฎหมายเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น

4.1 **แนวคิดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้ระบบเศรษฐกิจไทย**

แนวคิดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพภายใต้ระบบเศรษฐกิจไทยได้ถูกพัฒนามาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันโดยในแต่ละยุคสมัยได้ปล่อยให้มีการประกอบกิจการเสรีอย่างเปิดกว้างโดยรัฐไม่เข้าไปแทรกแซงการประกอบกิจของเอกชนแต่อย่างใด แต่บางยุคสมัยได้เกิดเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจทำให้รัฐต้องเข้ามาช่วยพยุงเศรษฐกิจของธุรกิจของภาคเอกชนเพื่อให้สามารถดำเนินประกอบกิจการธุรกิจต่อไปได้ โดยได้ปรากฏช่วงเวลา 3 ยุคสมัยที่สำคัญ ได้แก่ ยุคอดีตสมัยก่อน (สุโขทัย อยุธยา รัตนโกสินทร์ตอนต้น) ยุคสมัยการปฏิรูปประเทศสมัยรัชการที่ 5 และยุคสมัยรัฐชาตินิยมภายใต้รัฐบาลทหารจนถึงปัจจุบัน โดยพอสรุปเนื้อหาสาระสำคัญเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพในประเทศไทย[175] ดังต่อไปนี้

นับตั้งแต่**ยุคสมัยสุโขทัย**ระบบเศรษฐกิจค่อนข้างเสรีอย่างมากเนื่องจากผู้ปกครองได้ปล่อยให้ไพร่ฟ้าสามารถทำมาหากินค้าขายได้อย่างอิสระซึ่งดูได้จาก *“ลู่ทางเพื่อนจูงวัวไปค้าขี่ม้าไปขาย ใครจัดใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้า ค้า ใครจักใคร่ค้าเงือนค้าทอง ค้า ไพร่ฟ้าหน้าใส ”* มิได้หมายความว่าไพร่ฟ้าสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพค้าขายสินค้าหรือนำทรัพยากรทุกชนิดเพื่อมาแลกเปลี่ยนกับเงินทองได้ทั้งสิ้นแต่อย่างใด เมื่อได้เข้ามาสู่**ยุคกรุงศรีอยุธยา**และ**ยุคสมัยรัตนโกสินทร์**ช่วงแรก ถือเป็นจุดเริ่มต้นการที่รัฐได้เริ่มเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล กล่าวคือ เป็นการที่รัฐไม่ปล่อยให้ไพร่ฟ้าประกอบอาชีพค้าขายสินค้าได้ทุกประเภทอย่างอิสระเสรี พบว่า ผู้ปกครองได้สั่งห้ามไพร่ฟ้านำสินค้าบางประเภทไปค้าขายด้วยตนเอง ได้แก่

[175] ฐิตาพร อุทก, "มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการ : ศึกษากรณีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2565).หน้า 69-73.

ข้าว ยางพารา เกลือ ไม้กฤษณา เป็นต้น อาจถือเสมือนได้ว่ารัฐได้เริ่มเข้ามาผูกขาดการค้าขายสินค้าเหล่านั้นไว้เพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ตลอดจนรัฐได้เข้ามาจำกัดเสรีภาพในการประกอบค้าขายอาวุธอาทิเช่น ปืน ระเบิด เป็นต้น เพื่อรักษาความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยของผู้คนภายในสังคม ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าว มีพ่อค้าชาวต่างชาติได้เข้ามาทำการค้าขายในประเทศไทยโดยนำสินค้าทั้งไทยและต่างประเทศมาแลกเปลี่ยนค้าขายซึ่งกันและกัน

ทั้งนี้ การค้าขายในระบบเศรษฐกิจยังไม่อิสระเสรีเท่าที่ควร เพราะยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เนื่องจากพระมหากษัตริย์หรือพวกขุนนางมีฐานะค่อนข้างสูงหรือมีฐานะเป็นชนชั้นนำของการปกครองในประเทศ จึงยังมิได้เปิดโอกาสให้ไพร่ฟ้าได้มีสิทธิในทรัพย์สินเพื่อเข้าครอบครองทรัพย์สินมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแต่อย่างใด อีกทั้ง ไพร่ฟ้าตกอยู่สถานะผู้ใต้ปกครองภายใต้อำนาจของเจ้าขุนมูลนาย ดังนั้นจึงมิอาจมีอิสระและศักยภาพมากพอในทางเศรษฐกิจเพื่อสร้างทรัพย์สินเป็นของส่วนบุคคลได้ และได้ถูกปิดกั้นโอกาสทางการค้าขายสินค้าเพื่อแลกเปลี่ยนเงินตรานำมาใช้ดำรงชีพ

ต่อมาได้เกิดเหตุการณ์สำคัญในทางเศรษฐกิจภายใต้การปกครองสมัยพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) กล่าวคือ ได้มีการทำข้อตกลงในสัญญาเบาริง เป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจภายในสังคม มีการค้าขายสินค้าได้อย่างเสรีเพิ่มขึ้นซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบทุนนิยมจในประเทศตะวันตก เพื่อให้ประเทศไทยได้สอดรับกับระบบทุนนิยมเสรี จึงเห็นสมควรให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้ ให้ยกเลิกระบบพระคลังสินค้า อนุญาตค้าขายข้าวได้เสรี ลดอัตราภาษีอากรนำเข้า-ออก ให้จ้างแรงงานเสรี เป็นต้น ทั้งที่ ประเทศไทย ก่อนได้ทำการมีข้อตกลงสัญญาเบาริง คนไทยส่วนใหญ่มักประกอบอาชีพเป็นชาวเกษตรกรได้ปลูกพืชผลหรือปลูกข้าวเป็นหลักเพื่อการดำรงชีพและเลี้ยงดูภายในครอบครัวหรือในชุมชนใกล้เคียง โดยมิได้มุ่งหวังเพื่อการพาณิชย์แต่อย่างใด แต่ภายหลังการตกลงทำสัญญาเบาริงส่งผลให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ชาวนาชาวไร่ได้กลายมาเป็นผู้ผลิตข้าว ผลิตสินค้าการเกษตรเพื่อทำมาค้าขาย แต่ภายใต้โครงสร้างของสังคมไทยยังคงเป็นระบบศักดินา โดยนายทุนส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นเจ้าขุน มูลนาย ซึ่งมีศักยภาพและความพร้อมรอบด้านการประกอบอาชีพค้าขายสินค้าในตลาดย่อมได้รับอภิสิทธิ์สูงกว่าชาวบ้านทั่วไป นั้นเป็นการสะท้อนการใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพยังไม่มีสถานะเท่าเทียมกันทุกคนในสังคมเวลานั้น

การที่ประเทศไทย (สยาม) ได้เปิดประตูต้อนรับประเทศต่างชาติตะวันตกเข้าสู่ดินแดนประเทศไทยได้ทำการติดต่อค้าขายสินค้ากับพ่อค้าชาวตะวันตกทำให้ชาวไทยเริ่มหันสนใจในการประกอบอาชีพค้าขายควบคู่ไปกับการทำเกษตรกรรม แต่ทั้งนี้ การเข้ามาของประเทศตะวันตกได้พัฒนาแล้วย่อมมีอิทธิพลเหนือกว่าประเทศไทยในรอบด้าน อาทิเช่น ระบบกฎหมาย ระบบการศึกษา ระบบการจัดเก็บภาษี ระบบสาธารณสุขอุปโภคบริโภค ระบบการคมนาคม เป็นต้น ซึ่งในห้วงเวลาดังกล่าวด้วยวิสัยทัศน์ของพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 เห็นถึงเป็นเวลาอันสมควรในการ

ปฏิรูปโครงสร้างการเมืองการปกครองและการบริหาราชการแผ่นดินของประเทศให้มีความเป็นศิวิไลซ์ ได้ทัดเทียมกับนานาประเทศตะวันตกเพื่อให้เกิดการยอมรับประเทศไทยไม่ด้อยพัฒนากว่าประเทศอื่นใด ทำให้ชาวต่างชาติได้เกิดความเชื่อมั่นในการเข้ามาประกอบอาชีพค้าขายสินค้าในดินแดนสยาม ส่งผลให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมมีความเจริญยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น การยกเลิกระบบทาสเพื่อให้ชาวไทยทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นวิสัยทัศน์อันกว้างไกลของรัชกาลที่ 5 ได้ปรับเปลี่ยนแนวคิดและความเป็นอยู่ของคนไทยให้รู้จักความเป็นมนุษย์ รู้จักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวได้ว่า ชาวไทยสมัยก่อนอยู่ใต้อำนาจของชนชั้นปกครองเปรียบเสมือนเป็นทรัพย์สินนำมาถูกใช้งาน ได้กลายเป็นกำลังพลแรงงานโดยมิได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม สมัยรัชกาลที่ 5 จึงทรงมีความประสงค์ยกเลิกระบบทาสเพื่อให้ชาวไทยได้ตระหนักว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีศักดิ์ศรี สามารถใช้สติปัญญาองค์ความรู้ด้านต่างๆนำมาประกอบอาชีพเพื่อดำรงชีพตนเองและเลี้ยงดูครอบครัว และการที่มนุษย์ได้ลงทุน ลงแรงมนุษย์ย่อมมีสิทธิ์ได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมเพื่อนำเงินทองไปสร้างทรัพย์สินมาเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลได้เช่นกัน จึงเห็นได้ว่าการปฏิรูปประเทศครั้งใหญ่ได้นำประเทศเข้าสู่การเป็นรัฐสมัยใหม่ โดยให้ความสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานของประชาชนที่ควรได้รับ การฟื้นฟูความยุติธรรมภายใต้ระบบกฎหมายและระบบศาลซึ่งได้การยอมรับจากนานประเทศตะวันตก การให้ระบบการศึกษามีความสากลให้ความรู้ความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างเสมอภาคกัน การยอมรับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีในตลาด ซึ่งต่อมาในช่วงรัชกาลที่ 7 พ.ศ.2475 ได้เกิดการปฏิวัติของกลุ่มคณะราษฎรซึ่งได้รับแนวคิดประชาธิปไตยตะวันตกนำสู่เหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบเก่า (สมบูรณาญาสิทธิราชย์) ไปสู่ระบอบใหม่ (เสรีประชาธิปไตย) โดยจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้ส่งต่อแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้รัฐสามารถใช้อำนาจเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายใต้บริบทเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไป

ต่อมาด้วยการเปลี่ยนผ่านระบอบการเมืองทำให้เกิดการล้มลุกคลุกคลานในระบอบประชาธิปไตย ในที่สุดประเทศไทยได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของเผด็จการทหารซึ่งมักฝักใฝ่ในความเป็นชาตินิยมสูง โดยจอมพล ป.พิบูลสงคราม และจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ **จอมพล ป.พิบูลสงคราม** ได้ขึ้นมาเป็นผู้นำระดับประเทศมีความประสงค์ต้องการเผยแพร่และปลูกฝังแนวคิดรัฐชาตินิยมเป็นสำคัญซึ่งได้ปรากฏผ่านนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ด้วยมีความมุ่งหมายให้ประเทศมีความเป็นเอกภาพให้เกิดความเป็นหนึ่งอันเดียวกันของคนในชาติ ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่นั้นก็ได้สะท้อนให้เห็นว่าการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศ พ.ศ.2475 ได้ระบุให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้หลายประการแต่ก็ตกอยู่ภายใต้แนวคิดรัฐชาตินิยม ส่งผลให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ถูกจำกัดเป็นอย่างมาก นั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐได้ดำเนินการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยผ่านทางกฎหมายและนโยบายของรัฐเป็นสำคัญ ทั้งนี้ พบว่าข้อดี

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ของแนวนโยบายชาตินิยมของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้กีดกั้นไม่ให้ชาวต่างชาติสามารถประกอบบางอาชีพซึ่งสงวนไว้เฉพาะชาวไทยเท่านั้น เพื่อต้องการยกระดับชีวิตของชาวไทยได้มีอาชีพและมีรายได้เพียงพอในการเลี้ยงชีพ อาทิเช่น อาชีพช่างตัดผมเสริมสวย อาชีพทำเกลือ อาชีพคนขับรถโดยสาร เป็นต้น แต่รัฐก็มิได้ปิดกั้นพ่อค้าชาวต่างชาติในการประกอบกิจการภายในประเทศไทย พบว่ารัฐได้อนุญาตให้พ่อค้าชาวต่างชาติประกอบการค้าเนื่องจากมีประสิทธิภาพสูงและเหมาะสมในบางกิจการ จึงเห็นควรดำเนินการโอนกิจการให้บริษัทต่างประเทศได้เข้ามาสัมปทานแทนที่รัฐไทย อาทิเช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ธาตุ ยาสูบ เป็นต้น ซึ่งในเวลาต่อมา การขึ้นมาของผู้นำเผด็จการทหารปกครองเบ็ดเสร็จในนาม **จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์** มีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างเบ็ดเสร็จแต่ขณะเดียวกันในการบริหารจัดการในทางเศรษฐกิจได้รับอิทธิพลทางความคิดของประเทศตะวันตกเสรีนิยม มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก โดยปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเป็นผู้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในสังคม จนเข้ามาสู่ใน**ยุคสมัยปัจจุบัน** ด้วยวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์และทางการเมืองการปกครองของประเทศได้ถูกส่งต่อแนวคิดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล โดยผ่านรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560[176] ปัจจุบันก็ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนไว้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม สิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น รัฐสามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ ได้แก่ การรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า รัฐได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลในการเข้าแทรกแซงการประกอบกิจการบางธุรกิจโดยกำหนดให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจหรือได้กำหนดวางกฎเกณฑ์ในการประกอบกิจการ อาทิเช่น การควบคุมการประกอบวิชาชีพต่างๆ การควบคุมคุณภาพสินค้าอุปโภคบริโภค การเป็นหน่วยงานกำกับดูแล และการวางระบบอนุมัติ อนุญาตหรือจดแจ้ง สำหรับผู้ประกอบการต้องการประกอบกิจการบางประเภท นั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มุ่งเน้นให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นรอง กล่าวคือ รัฐได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจของภาคเอกชน ถึงแม้ว่าในระบอบเศรษฐกิจทุนนิยมได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่ก็ต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วยเหตุผลความจำเป็นของรัฐเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้งเอาไว้

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยได้รับรู้แนวคิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีตที่ผ่านมา ผู้ปกครองได้อนุญาตให้ประชาชนได้ทำมาหากินเลี้ยงชีพอย่างอิสระเสรี โดยนำสินค้าพืชผลการเกษตรมาค้าขายแลกเปลี่ยน

[176] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เป็นเงินตรา ในทางกลับกัน ผู้ปกครองไม่อนุญาตให้ประชาชนประกอบอาชีพค้าขายสินค้าบางประเภทซึ่งสงวนไว้เฉพาะรัฐเท่านั้นเป็นผู้ค้าขาย อาจถือได้ว่ารัฐได้เริ่มเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของประชาชนในทางเศรษฐกิจ แม้ต่อมาภายหลัง ประเทศไทยได้ทำข้อตกลงสัญญาเบาริงกับประเทศตะวันตกและสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ปฏิรูปประเทศซึ่งได้รับอิทธิพลของประเทศตะวันตก โดยเฉพาะแนวคิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ถูกเผยแพร่ให้แก่ประชาชนชาวไทยอย่างจริงจังจนนำไปสู่การยกเลิกระบบทาส ประชาชนได้รับการศึกษาเพิ่มมากขึ้นได้ตระหนักถึง ความเท่าเทียมคุณค่าความเป็นมนุษย์และความรู้ ความสามารถของตนเองในการดำรงเลี้ยงชีพโดยไม่ต้องพึงพาบุญของเจ้าขุนมูลนายอีกต่อไป

แต่ภายหลังการเปลี่ยนระบอบการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ให้การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ และได้อนุญาตให้รัฐสามารถแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ ช่วงยุคสมัยรัฐบาลของทหาร พบว่ารัฐได้ใช้อำนาจการแทรกแซงทางเศรษฐกิจผ่านทางกฎหมายและนโยบายของรัฐ โดยการบริหารประเทศเป็นไปในลักษณะชาตินิยม ได้สงวนบางอาชีพไว้ให้เฉพาะคนไทยเท่านั้นซึ่งเป็นอาชีพหาเช้ากินค่ำรายได้พอเลี้ยงชีพ แต่ในทางกลับกัน รัฐได้ให้สัมปทานบริษัทต่างชาติเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรในประเทศไทย อาจด้วยเหตุผลช่วงเวลาดังกล่าวบริษัทต่างชาติความพร้อมและมีศักยภาพสูง ซึ่งในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยโดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัด จึงเห็นได้ว่าประชาชนสามารถใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้อย่างเสรี เว้นแต่กรณีรัฐมีเหตุผลและความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อดูแลความมั่นคงของรัฐ รักษาประโยชน์ของส่วนรวม รวมถึงการจัดระเบียบการประกอบอาชีพในสังคม ถือได้ว่ารัฐสามารถใช้อำนาจนั้นซึ่งไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างชอบธรรมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายกำหนดไว้

4.2 ความเป็นมาของอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมต่างประเทศและในประเทศไทย

4.2.1 ความเป็นมาของอาคารชุดในต่างประเทศ

นับตั้งแต่สมัยกลาง (Middles ages) ประเทศยุโรปตะวันตกได้มีกฎหมายบัญญัติถึงเรื่องกรรมสิทธิ์รวมในอาคารไว้โดยเฉพาะ การจัดสรรอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมได้เกิดขึ้นจากการที่คนยุโรปได้สร้างบ้านสองชั้นเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและได้ขายพื้นที่บ้านชั้นล่างให้แก่ผู้อื่น ส่วนบริเวณชั้นบนไว้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของบ้าน ทั้งนี้ พื้นที่ภายในบ้านได้ถูกแบ่งการถือครองอย่างเด็ดขาด โดยให้มีค่าใช้จ่ายบำรุงดูแลรักษาร่วมกัน ในประเทศเยอรมันบริเวณแถบแคว้นบาวาเรีย (Bavaria) ซึ่งได้อยู่ทางตอนใต้ติดกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์และประเทศออสเตรีย ได้มีตึกอาคารอยู่อาศัยภายในถูกแบ่งแยกห้องในแต่ละครอบครัวโดยถือกรรมสิทธิ์พื้นที่ร่วมกัน เนื่องจากเมืองสำคัญในประเทศยุโรปไม่สามารถขยายอาณาเขตออกไปได้และสถานที่พักอาศัยได้ถูกทำลายด้วยภัยธรรมชาติทำให้ประชาชนต้องอยู่รวมกันอย่างหนาแน่นในพื้นที่เมืองคับแคบ จึงนำไปสู่การก่อสร้างสถานที่พักอาศัยอยู่ร่วมกันโดยเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในอาคารที่ก่อสร้างขึ้น การเกิดอัคคีภัยครั้งใหญ่ที่เมือง

Rennes ขอประเทศฝรั่งเศส และต่อมา เมืองหลวงปารีส (Paris) และเมืองน็องต์ (Nantes) ได้มีการนำหลักกกรรมสิทธิ์บัญญัติไว้ในกฎหมายของท้องถิ่นของเมือง

ทั้งนี้ หลักกรรมสิทธิ์รวมในอาคารได้ถูกกล่าวถึงอีกครั้ง เมื่อภายหลังได้เกิดเหตุการณ์สงครามโลก จนทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยของประชาชนในเขตเมืองใหญ่ ๆ โดยการสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบอาคารเพื่อไม่เป็นภาระหนักเกินไปสำหรับผู้ต้องการซื้อ เนื่องจากมีบุคคลหลายคนได้ช่วยกันแบ่งเบาค่าใช้จ่ายที่เป็นส่วนรวม ในช่วงศตวรรษที่ 20 ประเทศยุโรปตะวันตกได้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงได้มีการแก้ไขตัวบทกฎหมายและพัฒนารูปแบบการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ในประเทศฝรั่งเศสได้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในอาคารตามมาตรา 664 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จนถึงกฎหมายเลขที่ 65-557 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 1965 ซึ่งประเทศไทยนำมาแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน[177]

ช่วง ค.ศ. 1958 ถึง ค.ศ. 1961 ภายหลังประเทศสหรัฐอเมริการได้ออกกฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดขึ้นเป็นฉบับแรก จนกระทั่งได้มีการออกกฎหมาย The National Housing Act ขึ้นซึ่งมาตรา 234 ของกฎหมายฉบับนี้ ได้นะบุเกี่ยวกับ อำนาจ Federal Housing Administration โดยรับรองการจำนองห้องชุดในอาคารชุดได้" และภายหลังจากได้มี Federal Housing Administration model condominium statute ขึ้น ทำให้เรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดได้การตอบรับที่ดีของประชากรในสหรัฐอเมริกา และได้มีองค์การต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อปกป้องและส่งเสริมการอยู่อาศัยในรูปแบบของระบบกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด ได้แก่ Community Association Institute มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลและคำแนะนำที่ทันเหตุการณ์และเป็นประโยชน์มากที่สุดแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง" ค.ศ.1976 ทุกมลรัฐในสหรัฐอเมริกา เว้นแต่รัฐหลุยส์เซียน่า ล้วนแต่มีกฎหมายกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดขึ้นใช้บังคับในรัฐของตนทั้งสิ้น และประมาณว่า 1 ใน 4 ของอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ในสหรัฐอเมริกาเป็นอาคารที่อยู่ภายใต้กฎหมายอาคารชุด" ประชากรในสหรัฐอเมริกาได้อยู่อาศัยภายใต้กฎหมายอาคารชุดในสัดส่วนที่มากขึ้นในเมืองใหญ่ของทุกรัฐ[178] นอกจากนี้ การถือครองกรรมสิทธิ์ของอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม เกิดจากการที่กลุ่มทหารผ่านศึกได้รวมตัวกันเพื่อเข้าซื้ออพาทเม้นต์ในเมืองนิวยอร์ค หลังจากนั้น ได้มีการนำห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมไปจำนองไว้กับธนาคาร ซึ่งในที่สุดเวลาต่อมาการถือครองกรรมสิทธิ์ได้ถูกต้องตามกฎหมาย

ขณะที่ในฝั่งประเทศเอเชีย พบว่าการอยู่อาศัยของประชากรในห้องชุดของอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมได้เริ่มต้นที่ประเทศสิงคโปร์และประเทศฮ่องกง เนื่องจากทั้งสองประเทศมีพื้นที่อยู่อาศัยค่อนข้างจำกัดในแนวราบและเนื้อที่ดินมีราคาค่อนข้างสูง จึงมีความจำเป็นต้องสร้างอาคารชุด

---

[177] วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2560),หน้า 425-426.

[178] วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, อ้างอิงแล้ว, หน้า 427-428.

หรือคอนโดมิเนียมในแนวสูงจำนวนหลายชั้นเพื่อลดปัญหาความหนาแน่นของประชากรและการขาดแคลนที่อยู่อาศัย[179]

4.2.2 ความเป็นมาของอาคารชุดในประเทศไทย

ในส่วนของห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมในประเทศไทย[180]กล่าวคือ หลายปีที่ผ่านมาพบว่าด้วยสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนไปจากเดิมทำให้วิถีชีวิตของผู้คนยุคใหม่ต้องปรับตัวให้เข้ากับบริบทของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้คนต่างถิ่นตัดสินใจอพยพเข้ามาแสวงหาโอกาสในการประกอบอาชีพหรือเข้ามาศึกษาเล่าเรียนต่อในสังคมเมืองใหญ่ ทำให้การเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรอย่างรวดเร็วจนเกิดปัญหาสถานที่พักอาศัยมีจำนวนจำกัด ซึ่งแต่เดิมนั้นมักอาศัยอยู่ในสถานที่พักโดยทั่วไป ได้แก่ บ้าน หอพัก อพาร์ทเม้นท์ เป็นต้น แต่ไม่เพียงพอรองรับกับจำนวนความต้องการของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนทำให้พื้นที่ดินสำหรับก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างมีจำนวนจำกัดและมีราคาสูงขึ้น หากต้องการขยายพื้นที่ดินออกไปในแนวราบเพื่อสร้างที่อยู่อาศัยและเพื่อรองรับความต้องการของผู้คนจำนวนมากนั้นอาจไม่เพียงพอ เนื่องจากการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ลักษณะเป็นที่อยู่อาศัยในแนวราบต้องสูญเสียพื้นที่ดินบริเวณกว้าง และอาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการพัฒนาเมืองให้มีความเจริญรอบด้าน อาทิเช่น ด้านคมนาคม ด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น ตลอดจนอาจมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพชาวเกษตรกรในบางพื้นที่เกษตรกรรม หากบริเวณพื้นที่แห่งนั้นได้ถูกทำลายและถูกแทนที่ด้วยสิ่งปลูกสร้างอยู่อาศัยจำนวนมากและอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมพื้นที่สีเขียวด้วยเช่นกัน เพราะฉะนั้นจึงได้เกิดแนวคิดพัฒนาสร้างอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมในแนวสูงขึ้นมา โดยประกอบด้วยจำนวนห้องชุดซึ่งทรัพย์กรรมสิทธิ์ส่วนบุคล และทรัพย์สินส่วนกลาซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม โดยตัวอาคารชุดมีจำนวนชั้นสูงอยู่เหนือจากพื้นที่ดินมีขนาดบริเวณอย่างจำกัด (High Rise) แต่กลับสามารถบรรจุห้องชุดของผู้อยู่อาศัยไว้จำนวนมากซึ่งเปรียบได้เป็นแหล่งชุมชนหนึ่ง ทั้งนี้ ในอดีตที่ผ่านมา ได้ประสบปัญหาทางกฎหมายในเรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดไม่สามารถแบ่งออกเป็นสัดส่วนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก่อนที่ได้ตรากฎหมายอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมขึ้นมาในภายหลัง นั้นก็คือ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่อาศัยภายในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมซึ่งถือว่าเป็นเป็นของทุกคนซึ่งดั่งคำว่า ลักษณะอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมเป็นของฉันเป็นของเธอ และเป็นของเรา (Mine, Yours, and Ours)

ช่วงเวลาเริ่มต้น พ.ศ. 2513 ถึง พ.ศ. 2520 นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ได้เกิดแนวคิดพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบอาคารตึกสูงแทนที่การก่อสร้างที่อยู่อาศัยในรูปแบบบ้านหลังเดี่ยว

---

[179] รุ่ง ศรีสมวงษ์, การพัฒนากฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, 2554.).หน้า 6.

[180] สรุปสาระสำคัญเนื้อหา วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด กฎหมายคอนโดมิเนียม (พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร).หน้า 1. ประกอบกับ พรประภา จันทรุกขา, “ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด,” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, หน้า 17-18.

หรือบ้านแฝด ด้วยเหตุผลพื้นที่ดินในตัวเมืองค่อนข้างมีจำกัด แต่ขณะเดียวกันจำนวนผู้คนอพยพเข้ามาอาศัยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยปัจจัยหลายด้าน อาทิเช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านธุรกิจ เป็นต้น ทำให้เกิดความหนาแน่นของประชากรบริเวณเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร นักลงทุนอสังหาริมทรัพย์ได้มีความพยายามนำเสนอขายโครงการอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม แต่ทว่า **พ.ศ. 2513** จุดเริ่มต้นในการนำเสนอขายห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมโดยมีราคาค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับราคาบ้านเดี่ยวหรือบ้านแฝดซึ่งได้เนื้อที่ดินกว้างกว่า อีกทั้งด้วยเหตุผลที่ว่าวิถีชีวิตของคนไทยมักนิยมอยู่อาศัยร่วมกันจำนวนมากระหว่างหมู่ญาติพี่น้องจึงเป็นครอบครัวขนาดใหญ่ การแยกอาศัยอยู่คนเดียวหรือครอบครัวขนาดเล็กยังคงเป็นสิ่งที่ไม่คุ้นชินแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นโครงการจัดสรรอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมบริเวณสี่แยกราชประสงค์ ถนนราชดำริจึงขาดการได้รับความสนใจของผู้ต้องการอยู่อาศัยซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลางของสังคม ซึ่งเวลาต่อมา **พ.ศ. 2516** ได้มีความพยายามของกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ต่างชาติสิงคโปร์กับฮ่องกงร่วมกับบริษัทเฟเมอร์สินจำกัดได้นำเสนอขายโครงการห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมยูนิตละ 500,000 บาท บริเวณสาธรใต้ โดยเป็นการทำสัญญาเช่าซื้อระยะยาวโดยมีเงื่อนไขภายในข้อสัญญาเรื่องการโอนอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมหลังจากกฎหมายคอนโดมิเนียมมีผลบังคับใช้ แต่ทว่า โครงการอสังหาริมทรัพย์นี้กลับไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากต้องเผชิญกับวิกฤติเศรษฐกิจที่ได้เกิดขึ้น และ **พ.ศ.2520** โครงการอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมได้เกิดขึ้นที่อำเภอพัทยา จังหวัดชลบุรี เป็นการที่บริษัทเอกชนในนาม สตรามิตบอร์ด จำกัด ได้นำเสนอกรรมสิทธิ์ในรูปแบบ “บริษัทร่วมกรรมสิทธิ์ จำกัด” กล่าวคือ เป็นการที่จัดตั้งบริษัทขึ้นมาโดยมีข้อเสนอที่น่าสนใจให้แก่ผู้ต้องการซื้อห้องชุดในคอนโดมิเนียม โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ซื้อห้องชุดในคอนโดมิเนียมจำนวน 1 ห้องชุด ผู้ซื้อห้องชุดย่อมมีสิทธิ์เข้าซื้อหุ้นของบริษัทจำนวน 1 หุ้น ขณะเดียวกันการเติบโตของธุรกิจห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมโดยนำเสนอขายให้แก่ผู้สนใจมีรายได้ค่อนข้างมั่นคง แต่ขณะเดียวกันทางภาครัฐได้ออกนโยบายเปิดโอกาสให้ผู้อยู่อาศัยมีรายได้น้อยได้ขายให้บุคคลทั่วไปเข้าครอบครองและอาศัยอยู่ในตึกอาคารแฟลตเคหะแห่งชาติ แต่ทั้งนี้ได้พบปัญหาติดขัดข้อกฎหมายในการขยายตัวอาคารแฟลตให้มีความสูงเพิ่มขึ้นโดยเพิ่มจำนวนชั้นโดยประมาณ 4-10 ชั้น ประกอบกับด้วยเหตุผลการที่สำนักงานธนาคารสงเคราะห์และสำนักงานผังเมืองได้เข้าประชุมเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย รัฐฮาวาย ประเทศสหรัฐอเมริกา จึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการผลักดันกฎหมายเฉพาะซึ่งเกี่ยวข้องกับอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมให้เป็นรูปธรรมขึ้นมา จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย โดยเนื้อหาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ทำการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเจ้าของร่วมในคอนโดมิเนียม กล่าวคือ ในตัวอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมนั้นประกอบไปด้วยห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนบุคคลและพื้นที่ส่วนกลางเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนรวม จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ของอาคารชุดทำให้เจ้าของร่วมห้องชุดสามารถใช้ประโยชน์จากการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในอาคารชุดได้ อาทิเช่น การปล่อยเช่าห้องชุด การจำนองห้องชุด เป็น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ต้น ตลอดจนการที่เจ้าของร่วมทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในพื้นที่ส่วนกลางโดยต้องเสียค่าบำรุงดูแลรักษาทรัพย์สินของส่วนร่วมไม่ให้ชำรุดและยังคงสภาพเดิมไว้

4.3 กฎหมายไทยเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น

4.3.1 กฎหมายว่าด้วยอาคารชุดกรณีปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

4.3.1.1 หลักการและเจตนารมณ์

การประกาศใช้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ด้วยเหตุผลจำนวนที่พักอาศัยไม่เพียงพอต่อความต้องการของจำนวนผู้คนซึ่งได้เข้ามาอาศัยในเมืองหลักเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดอาคารชุดหรือคอนโดมีเนียมรองรับความต้องการของผู้คน และทำให้ระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งต้องอยู่อาศัยในอาคารเดียวกันโดยร่วมกันมีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นสัดส่วนได้ จึงสมควรวางระบบกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ นอกจากนั้นสมควรวางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย[181] ในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมประกอบด้วย ทรัพย์สินทั้งหมด 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ **(1) ทรัพย์เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล** ได้แก่ ห้องชุดของเจ้าของห้องชุดแต่ละราย **(2) ทรัพย์เป็นกรรมสิทธิ์ส่วนรวม** ได้แก่ ทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนกลางในอาคารชุดเป็นของเจ้าของห้องชุดร่วมทุกคน ได้แก่ ตัวส่วนอาคารชุดยกเว้นห้องชุด ที่ดินที่ต้องอาคารชุด เป็นต้น

ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นมาให้มาปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง และดำเนินการตามมติของเจ้าของร่วม ตลอดจนเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในการอาศัยอยู่ร่วมกันของผู้คนจำนวนมากภายในตัวอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายในการจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลเพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิเจ้าของร่วมคนอื่น เพราะฉะนั้นการอาศัยอยู่ร่วมกันของเจ้าของร่วมในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม หากมิได้มีกฎหมายจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลของเจ้าของร่วมห้องชุดนั้น อาจทำให้เกิดการใช้สิทธิในการใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลในลักษณะเกินสมควรและไม่เหมาะสม จนอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความวุ่นวายในอาคารชุด

4.3.1.2 หลักเกณฑ์สำคัญที่เกี่ยวข้อง

การที่เจ้าของร่วมห้องชุดได้ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดอยู่ภายใต้กฎหมายอาคารชุด ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่ การจดทะเบียนอาคารชุด กรรมสิทธิ์ในห้องชุดและหนังสือกรรมสิทธิ์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นิติบุคคลอาคารชุด โดยอธิบายรายละเอียด ดังต่อไปนี้

[181] หมายเหตุได้ระบุไว้ตอนท้ายของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

(1) การจดทะเบียนอาคารชุด กล่าวคือ การที่อาคารใดถูกเรียกว่าเป็น “อาคารชุด” ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้นั้น ก็ต่อเมื่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารได้มีความประสงค์ต้องการนำอาคารพร้อมกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องนำไปจดทะเบียนที่ดินและอาคารนั้นให้เป็นอาคารชุดตามมาตรา 6[182]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 อาจกล่าวได้ว่า อาคารใดก็ตามหากยังมิได้ดำเนินการจดทะเบียนเป็นอาคารชุด มิอาจถือได้ว่าอาคารนั้นมีลักษณะเป็นอาคารชุดถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถเป็นผู้ที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเพื่อให้อาคารเป็นอาคารชุดได้ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิ์ยื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุดได้นั้นต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่อาคารชุดตั้งอยู่และเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในอาคารที่จะจดทะเบียนเป็นอาคารชุดด้วย หากขาดข้อใดข้อหนึ่งมิอาจดำเนินการยื่นขอจดทะเบียนก่อตั้งอาคารชุดได้ ทั้งนี้ อาคารที่จะนำไปจดทะเบียนเป็นอาคารชุดไม่จำกัดว่าจำนวนอาคารกี่หลังและอยู่ในโฉนดที่ดินกี่แปลงก็ได้แต่ตัวอาคารต้องเสร็จสมบูรณ์จากนั้นนำเอกสารไปขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดกับเจ้าพนักงานที่ดิน

(2) กรรมสิทธิ์ในห้องชุดและหนังสือกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ ห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมได้ดำเนินการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในมาตรา 6[183]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ประกอบมาตรา 7[184] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เป็นที่เรียบร้อย ในทางกฎหมายถือได้ว่าได้แยกถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแต่ละห้องชุด ทำให้เจ้าของห้องชุดเป็นเจ้าของห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งนี้ความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดได้แสดงชื่อใน หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด เปรียบได้เป็นโฉนดที่ดิน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของห้องชุดมิอาจแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ของห้องชุดได้ตามมาตรา 12[185]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ประกอบ มาตรา 13[186]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพราะต้องการให้เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดได้ถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดแต่ละห้อง แต่สามารถถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันสองคนขึ้นไปกันได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ในอาคารชุดหากขาดทรัพย์ส่วนกลางที่ต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันในอาคารชุดมิอาจถือได้อาคารนั้นไม่มีลักษณะเป็น

CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

[182] มาตรา 6 “ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารใดประสงค์จะจดทะเบียนที่ดินและอาคารนั้นให้เป็นอาคารชุดคมพระราชบัญญัติ ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมหลักฐานและรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) โดนดที่ดิน

(2) แผนผังอาคารชุด รวมทั้งเส้นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ

(3) รายละเอียดเกี่ยวกับห้องชุด ทรัพย์ส่วนบุคคล และทรัพย์ส่วนกลาง ได้แก่ จำนวนพื้นที่ ลักษณะการใช้ประโยชน์และอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

(4) อัตราส่วนที่เจ้าของห้องชุดแต่ละห้องมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางตามมาตรา 18

(5) คำรับรองของผู้ยื่นคำขอว่าอาคารที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดนั้นปราศจากภาระผูกพันใดๆ ไม่คิดการจำนอง เว้นแต่การจำนออาคารรวมกับที่ดิน

(6) ร่างข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด

(7) หลักฐานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[183] มาตรา 6 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[184] มาตรา 7 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[185] มาตรา 12 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[186] มาตรา 13 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

อาคารชุด นอกจากนี้ ในมาตรา 19[187]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 คนต่างด้าวรายเดียวหรือหลายรายและนิติบุคคลกฎหมายถือได้เป็นคนต่างด้าวอาจถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุด แต่ทั้งนี้ในแต่ละอาคารชุดมีคนต่างด้าวหรือนิติบุคคลถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดรวมกันไม่เกินอัตราร้อยละ 49 ของเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดนั้นตามมาตรา 19 ทวิ[188]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายได้ถือเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในการคิดคำนวนและถือตามความเป็นจริงขณะจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

(3) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กล่าวคือ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวข้องกับห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดตามมาตรา 28[189]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ การจดทะเบียนสิทธิ ได้แก่ สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัยในอาคารชุด สิทธิในการเช่า เป็นต้น ขณะที่การจดทะเบียนนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุด ได้แก่ นิติกรรมซื้อขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้ รับมรดก จำนอง เป็นต้น

(4) นิติบุคคลอาคารชุด กล่าวคือ การขอจดทะเบียนนิติบุคลอาคารชุดได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการนำที่ดินและอาคารชุดจดทะเบียนเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ขณะเดียวกันในระบบอาคารชุดกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าต้องมี นิติบุคคลอาคารชุด เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการดูแลรักษาเกี่ยวกับทรัพย์ส่วนกลางซึ่งเป็นทรัพย์ส่วนรวมของเจ้าของร่วมทุกคน ตลอดจนปฏิบัติตามภารกิจตามมติของเจ้าของร่วมตามมาตรา 33[190]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ทั้งนี้ นิติบุคคลอาคารชุดควรตรวจสอบไม่ให้ทรัพย์ส่วนกลางเกิดการชำรุดหรือเสื่อมสภาพจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของร่วมห้องมิฉะนั้นนิติบุคคลอาคารชุดอาจมีความผิดในฐานกระทำละเมิดโดยการละเว้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.3.1.3 ภาระหน้าที่ของเจ้าของห้องชุดร่วมทุกคนในอาคารชุด

ภาระความรับผิดชอบร่วมกันของเจ้าของร่วมทุกคนในคอนโดมิเนียม กล่าวคือ การที่เจ้าของโครงการได้ดำเนินการนำอาคารไปจดทะเบียนเป็นอาคารชุดเรียบร้อย ทำให้ผู้พักอาศัยในคอนโดมิเนียมมีความรับผิดชอบร่วมกันโดยเฉพาะในส่วนทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของเจ้าของร่วมทุกคนซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ทุกคน โดยเจ้าของห้องชุดแต่ละห้องชุดต้องมีส่วนร่วมเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางและค่าใช้จ่ายภาษีอากรเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางตามมาตรา 18[191]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 และเจ้าของร่วมห้องชุดต้องชำระเงิน

---

[187] มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[188] มาตรา 19 ทวิ ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[189] มาตรา 28 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[190] มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[191] มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลอาคารชุดล่วงหน้าตามมาตรา 40[192]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 รวมถึงการที่เจ้าของห้องชุดทุกคนอาศัยอยู่ในอาคารชุดต้องมีส่วนร่วมเข้าประชุมใหญ่อย่างน้อย 1 ครั้งต่อปีขึ้นไป

อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนได้อาศัยอยู่ร่วมกันในอาคารชุดต้องไม่ใช้สิทธิของแต่ละปัจเจกชนจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นๆหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมในอาคารชุด เพราะฉะนั้นการใช้ประโยชน์และอยู่อาศัยร่วมกันของเจ้าของห้องชุดต้องถูกจำกัดสิทธิในการใช้แดนกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเป็นไปตามพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับนี้ประกอบกับกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด อาทิเช่น ห้ามไม่ให้เจ้าของห้องชุดต่อเติมห้องชุดอันมีผลกระทบต่อทรัพย์ส่วนกลางหรือโครงสร้างอาคารชุด และไม่ได้นับอนุญาตจากผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ด้วยเหตุดังกล่าวหากปล่อยให้เจ้าของห้องชุดต่อเติมห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลโดยไม่ได้จำกัดสิทธิ อาจส่งผลกระทบสร้างความเสียหายต่อโครงสร้างอาคารชุด ระบบอัคคีภัย หรือระบบสาธารณูปโภค เป็นต้น ล้วนเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของเจ้าของร่วมทุกคนในอาคารชุดต้องรับผิดชอบร่วมกัน เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบผ่านมติที่ประชุมเจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงเจ้าของร่วมทั้งหมดในคอนโดมิเนียม[193]

นอกจากนี้ ในการบริหารและจัดการทรัพย์สินส่วนกลางในอาคารชุดเป็นอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุด แต่จะเห็นได้ว่าในมาตรา 36 (1)[194]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ต้องการให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการโดยมิได้ขัดต่อกฎหมาย นั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าโดยนัยสำคัญเจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนได้ใช้อำนาจบริหารผ่านมติข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด อีกทั้ง ในมาตรา 35/2[195]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 เจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด พร้อมกับคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดในมาตรา 37[196] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 กล่าวคือ ในการแต่งตั้งผู้จัดการและคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดต้องผ่านมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนโดยอาจเป็นการประชุมใหญ่สามัญหรือวิสามัญทั้งนี้ในส่วนของการแต่งตั้งผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนเสียงลงคะแนนทั้งหมดและนำหลักฐานหรือสัญญาจ้างไปจดทะเบียนต่อเจ้า

---

[192] มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[193] วิชัย ตันติกุลานันท์, อ้างอิงแล้ว, หน้า 3-4.

[194] มาตรา 36 “ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 ตามข้อบังคับหรือตามมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมหรือคณะกรรมการ ทั้งนี้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

(...)

[195] มาตรา 35/2 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[196] มาตรา 37 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

พนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วันนับตั้งแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติ ในส่วนของคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินเก้าคน มีวารดำรงตำแหน่งคราวละสองปีและให้ผู้จัดการนำไปจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วันนับตั้งแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติ

4.3.2 ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด

4.3.2.1 ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้จดทะเบียนตามมาตรา 32

เมื่อได้ดำเนินการจดทะเบียนอาคารชุดเป็นที่เรียบร้อย ขั้นตอนต่อมาในมาตรา 33[197] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ต้องดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อให้นิติบุคคลอาคารชุดได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการดูแลทรัพย์สินส่วนกลางบริเวณอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม โดยมีผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดเป็นผู้บริหารจัดการทรัพย์ส่วนกลาง ทั้งนี้ การอาศัยอยู่ร่วมกันของผู้คนจำนวนมากภายในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม กฎหมายอาคารชุดกำหนดไว้ว่าต้องมีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อเป็นหลักหรือแนวทางในการบริหารทรัพย์ส่วนกลาง โดยมีสาระสำคัญที่ต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดดังกล่าวในมาตรา 32[198] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้แก่ ชื่อนิติบุคคลอาคารชุดพร้อมมีคำว่า “นิติบุคคลอาคารชุด”ไว้ด้วย วัตถุประสงค์ สถานที่ตั้ง จำนวนค่าใช้จ่าย การจัดการทรัพย์ส่วนกลาง การใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลาง เป็นต้น โดยขออธิบายรายละเอียดเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อนิติบุคคลอาคารชุดต้องมีคำว่า “นิติบุคคลอาคารชุด” กล่าวคือ เป็นการนำชื่ออาคารชุดมาใช้ร่วมกับนิติบุคคลอาคารชุด อาทิเช่น ข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดบางกอกรีเวอร์พาร์ค

(2) วัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อจัดการและดูแลรักษาทรัพย์ส่วนกลาง ตลอดจนนิติบุคคลอาคารชุดมีอำนาจกระทำการใดเพื่อเป็นประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยต้องผ่านมติของเจ้าของร่วมเป็นไปตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

(3) ที่ตั้งสำนักงานของนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งจะต้องตั้งอยู่ในอาคารชุด กล่าวคือ ในตัวอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมมักเป็นที่ตั้งของสำนักงานที่ทำการของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อเป็นห้องทำงานของเจ้าหน้าที่ของอาคารชุด

(4) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลอาคารชุดที่เจ้าของร่วมต้องชำระล่วงหน้า กล่าวคือ ในการจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการอาคารชุดต้องมีค่าใช้จ่ายไม่ว่าจะเป็น ค่าจ้างบุคคลากร ค่าอุปกรณ์ต่างๆ ค่าใช้จ่ายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยค่าใช้จ่ายของนิติบุคคล

---

[197] มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 “นิติบุคคลอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 31 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลอาคารชุดมี**วัตถุประสงค์เพื่อจัดการและดูแลรักษาทรัพย์ส่วนกลาง** และให้มี**อำนาจกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์**ดังกล่าว ทั้งนี้ ตาม**มติของเจ้าของร่วม**ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้”

[198] มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

อาคารชุดต้องถูกเรียกเก็บล่วงหน้าจากเจ้าของร่วมทุกคนที่ได้มีกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม

(5) การจัดการทรัพย์ส่วนกลาง กล่าวคือ เป็นการที่นิติบุคคลของอาคารชุดทำหน้าที่จัดการบริหารทรัพย์ส่วนกลางให้มีความเหมาะสมสำหรับการใช้งานของเจ้าของร่วมทุกคน

(6) การใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลาง กล่าวคือ ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องกำหนดวิธีการใช้งานทรัพย์ส่วนกลางอย่างไรบ้าง โดยพื้นที่ส่วนกลางอาจกำหนดการใช้งานและการห้ามใช้ที่แตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ส่วนกลาง ได้แก่ สระว่ายน้ำ ห้องฟิตเนส เป็นต้น ทั้งนี้ ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องกำหนดการใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยตลอดจนอาจอนุญาตหรือห้ามใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลเพื่อประกอบการค้าหรือประกอบกิจการ ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับข้อบังคับของแต่ละอาคารชุดที่แตกต่างกันไป

(7) อัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางตามที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด กล่าวคือ เจ้าของร่วมอาคารชุดทุกคนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดและกรรมสิทธิ์ทรัพย์ส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ จำนวนพื้นที่กรรมสิทธิ์ห้องชุดของเจ้าร่วมแต่ละคนมีความแตกต่างกัน ทำให้การรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายทรัพย์ส่วนกลางเป็นไปตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดได้มีกรรมสิทธิ์ไว้ เพราะฉะนั้น มีความจำเป็นว่าข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องมีการกำหนดอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุผลที่ว่าอัตราส่วนในทรัพย์ส่วนบุคคลต้องนำไปคิดคำนวณเป็นค่าใช้จ่ายทรัพย์ส่วนกลาง โดยทั้งนี้จำนวนค่าใช้จ่ายนั้นมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนพื้นที่ห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

(8) อัตราส่วนค่าใช้จ่ายร่วมกันของเจ้าของร่วมตามมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 กล่าวคือ โดยเป็นการกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายร่วมกัน โดยเจ้าของห้องชุดต้องออกค่าใช้จ่ายทรัพย์ส่วนกลาง ทั้งนี้ เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดต้องเสียค่าภาษีอากรและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์ส่วนกลาง มีด้วยกันทั้งหมด 5 ชนิด ได้แก่ ค่าภาษีอากร ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการส่วนรวม ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากเครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาทรัพย์ส่วนกลาง ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์ส่วนกลาง

(9) ข้อความอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวคือ กรณีได้มีการออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด อาจมีการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้ลักษณะอาคารชุดเป็นไปอย่างไรนั้นก็ต้องนำมาระบุไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดนั้นด้วยเช่นกัน

4.3.2.2 การใช้ทรัพย์สินในอาคารชุด

เจ้าของร่วมห้องชุดใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลางในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม พบว่าในมาตรา 32 (6)[199] ของพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับนี้ ได้กล่าวถึงการใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลและทรัพย์ส่วนกลางต้องระบุไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเนื่องจากเป็นสาระสำคัญของกฎหมายอาคารชุด ทั้งนี้ เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดย่อมมีสิทธิ์ในการใช้ทรัพย์ส่วนบุคคลของตนเองไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์ใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สินและได้รับดอกผลจากทรัพย์สินเหล่านั้นซึ่งเป็นไปตามมาตรา 1336[200] ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเกิดคำถามว่าเจ้าของร่วมห้องชุดในคอนโดมิเนียมสามารถนำห้องชุดออกปล่อยเช่าให้แก่ผู้สนใจใช้บริการเพื่อแลกกับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งเป็นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้นสามารถกระทำได้หรือไม่ ซึ่งมีความแตกต่างจากปล่อยเช่าห้องชุดแบบรายเดือนหรือไม่ อย่างไร ทั้งที่เป็นการใช้สิทธิ์ของตนเองในการใช้ประโยชน์จากห้องชุดซึ่งมีความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น เว้นแต่การใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลได้สร้างความไม่ปลอดภัยและไม่มั่นคงของตัวอาคารชุดจะกระทำมิได้ ตลอดจนการใช้ทรัพย์ส่วนกลางต้องไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้พักอาศัยทั้งหมดในคอนโดมิเนียม อาทิเช่น เรื่องความปลอดภัย ความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของเจ้าของร่วมคนอื่นๆ

4.3.2.3 การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับในการประชุมใหญ่

การปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมเนื้อหาในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด กล่าวคือข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนไว้ในมาตรา 32[201] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 อาจมีเนื้อหาไม่สอดรับกับบริบทของสังคมในอาคารชุด ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดที่มีผลบังคับใช้อยู่อาจทำให้เป็นอุปสรรคและไม่เหมาะสมตอบสนองความต้องการของเจ้าของร่วมห้องชุดในคอนโดมิเนียม ทั้งนี้ หากมีความประสงค์ต้องการแก้ไขเนื้อหาของข้อบังคับจำเป็นต้องผ่านมติเจ้าของร่วมในที่ประชุมใหญ่จึงสามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อได้ผ่านมติในที่ประชุมและได้มีการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นไปตามมาตรา 48[202] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ในส่วนกรณีเจ้าของร่วมได้นำห้องชุดในอาคารชุดออกมาปล่อยเช่าให้แก่ผู้ใช้บริการห้องชุดเป็นแบบระยะสั้นได้นั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้หรือจัดการทรัพย์ส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ เพราะมิฉะนั้นหากมิได้ทำการแก้ไขข้อบังคับอาจทำให้เจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นๆต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายส่วนรวมเพิ่มขึ้นจากการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางของคนต่างถิ่นที่อาจขาดความ

---

[199] มาตรา 32 (6) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[200] มาตรา 1336 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

[201] มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

[202] มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

ระมัดระวังในขณะการใช้งาน โดยการประชุมใหญ่[203]นั้นแบ่งออกเป็น 3 ครั้ง ได้แก่ ประชุมใหญ่สามัญครั้งแรก ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ประชุมใหญ่วิสามัญ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (1) ในมาตรา 42[204]ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 **ให้มีการจัดประชุมใหญ่สามัญครั้งแรก** กล่าวคือ ผู้จัดการมีหน้าที่ในการจัดประชุมใหญ่ครั้งแรกภายในระยะเวลา 6 เดือน นับตั้งแต่เจ้าของโครงการได้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดเสร็จสมบูรณ์แล้ว โดยวัตถุประสงค์ในการประชุมใหญ่ครั้งแรก คือ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดจำนวน 3 ถึง 9 คน เพื่อให้ความเห็นชอบข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด และเพื่อให้ความเห็นชอบตำแหน่งผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด ต่อมา (2) ในมาตรา 42/1[205] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 **ประชุมใหญ่สามัญประจำปี** กล่าวคือ เป็นการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีขึ้นมาภายในระยะเวลา 120 วัน นับตั้งแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของนิติบุคคลอาคารชุด โดยการประชุมสามัญประจำปีมีขึ้นอย่างน้อย 1 ครั้ง ในทุกๆรอบครบ 12 เดือน เพื่อดำเนินการในการพิจารณาเกี่ยวกับการอนุมัติงบดุล รายงานประจำปี แต่งตั้งผู้สอบบัญชี หรือเรื่องอื่นๆ สุดท้าย (3) ในมาตรา 42/2[206] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 **ประชุมใหญ่วิสามัญ** กล่าวคือ สำหรับการที่นิติบุคคลอาคารชุดได้ดำเนินการจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญจำนวน 1 ครั้งต่อปี ยังสามารถจัดให้มีการประชุมนอกเหนือจากการประชุมใหญ่สามัญได้ หากมีกรณีเหตุความจำเป็นเกี่ยวกับอาคารชุดเมื่อใดก็ได้ โดยให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิเรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ได้แก่ ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด คณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดโดยมีมติเกินกึ่งหนึ่งของที่ประชุมคณะกรรมการ เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของคะแนนเสียงเจ้าของร่วมทั้งหมด โดยลงลายมือชื่อพร้อมทำหนังสือส่งต่อให้คณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุด

ผู้เขียนมีข้อสังเกต กรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดมิชอบด้วยกฎหมาย[207] ในมาตรา 32[208]ของพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับนี้ได้กำหนดให้มีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ทั้งนี้การที่ออกข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดและโดยมีเนื้อหารายละเอียดขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มิฉะนั้นการข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอาจตกเป็นโมฆะได้ โดยยกตัวอย่างข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น เจ้าของร่วมไม่ต้องชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลาง เจ้าของร่วมไม่ชำระค่าใช้จ่ายส่วนกลางถือเป็นการสละสิทธิ์กรรมสิทธิ์ในห้องชุด การกำหนดให้เจ้าของร่วมต่อเติม เปลี่ยนแปลงทรัพย์ส่วนบุคคล ที่ส่งผลกระทบกระเทือนต่อโครงสร้างอาคารชุดผ่านการอนุญาตคณะกรรมการเป็นเฉพาะรายบุคคลหรือเจ้าของร่วมห้องชุดห้องใดห้องหนึ่งเท่านั้น เป็นต้น ถือได้ว่าเป็นการออกข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด **ขัดต่อ**

---

[203] การประชุมใหญ่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หมายถึง เป็นการจัดประชุมขึ้นมาเพื่อให้เจ้าของร่วมห้องชุดทุกห้องในคอนโดมิเนียม โดยต้องมีจำนวนเจ้าของห้องชุดไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนห้องชุดทั้งหมดตามมาตรา 43

[204] มาตรา 42 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

[205] มาตรา 42/1 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

[206] มาตรา 42/2 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

[207] สรุปเนื้อหาสาระสำคัญจาก พรประภา จันทรุกขา, “ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด,” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556, หน้า 45, 48, 54.

[208] มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

CHULALONGKORN UNIVERSITY

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 อีกทั้ง การจัดทำข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดของนิติบุคคลอาคารชุดต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมิเช่นนั้นการออกข้อบังคับดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะเป็นไปตามตามมาตรา 150[209] ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นการ**ขัดต่อความสงบเรียบร้อย** รวมถึงเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดสามารถใช้สิทธิในทรัพย์สินของตนเองโดยต้องคำนึงการอาศัยอยู่ร่วมกับเจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นๆในคอนโดมิเนียม ทั้งนี้ การออกข้อบังคับหรือระเบียบของนิติบุคคลอาคารชุดส่งผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ทรัพย์ส่วนบุคคล ได้แก่ ห้ามแขวนเสื้อผ้า ตากผ้า หรือวางสิ่งของใดบริเวณระเบียง กรณีเจ้าของร่วมไม่ชำระค่าส่วนกลางนิติบุคคลอาคารชุด จะดำเนินการตัดไฟฟ้า ตัดน้ำประปา ตัดสายโทรศัพท์ เป็นต้น ตลอดจนการกำหนดในข้อบังคับหากฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ว่าข้อใดข้อหนึ่งและได้ดำเนินการแจ้งเตือนให้ปรับปรุงแก้ไขให้ปฏิบัติถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด แต่หากเจ้าของร่วมห้องชุดคนนั้นยังคงเพิกเฉย นิติบุคคลอาคารชุดจะดำเนินการปรับเงินจำนวน 2,000 ถึง 10,000 บาท และปรับวันละ 1,000 บาทหากได้มีการฝ่าฝืน พร้อมกับนิติบุคคลอาคารชุดมีสิทธิระงับการให้บริการส่วนรวมหรือการใช้ทรัพย์ส่วนกลางเจ้าของห้องชุดที่ได้กระทำการดังกล่าวจนกว่าได้ชำระค่าใช้จ่ายและดำเนินการถูกต้องตามระเบียบของนิติบุคคลอาคารชุด จากข้างต้นการออกข้อบังคับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการ**ขัดต่อหลักกรรมสิทธิ์ในการใช้ทรัพย์ส่วนบุคคล**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[209] มาตรา 150 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนการนั้นเป็นโมฆะ”

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายการกำกับดูแลห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ในส่วนแรก คือ ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้ขัดต่อหลักเกณฑ์และมาตรฐานของสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ในส่วนที่สอง คือ ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่สาม คือ ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลของนิติบุคคลอาคารชุดกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ได้แก่ การใช้ห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเจ้าของร่วมห้องชุด การใช้พื้นที่ส่วนกลางของอาคารชุด และในส่วนสุดท้าย คือ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ภายใต้กฎหมายอาคารชุด

5.1 ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ขัดต่อหลักเกณฑ์และมาตรฐานของสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม

5.1.1 การนิยามศัพท์ทางกฎหมายไม่ครอบคลุมประเภทห้องชุดในอาคารชุด

เมื่อกล่าวถึงการให้บริการที่พักแรมทั่วไปแบบชั่วคราวถูกต้องตามกฎหมายไทย ได้แก่ ธุรกิจโรงแรม ซึ่งได้ถูกจัดอยู่ในนิยาม “โรงแรม” ตามมาตรา 4[210] ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และธุรกิจโฮมสเตย์ได้ถูกจัดอยู่ในนิยาม“สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ในข้อ 1 ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใน ข้อ 1[211] ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 จึงเกิดประเด็นปัญหาข้อสงสัยในการตีความหมายของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้ครอบคลุมเป็น “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ด้วยหรือไม่ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชน โดยพิจารณาดังต่อไปนี้

---

[210] มาตรา 4. ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 “โรงแรม” หมายถึง “สถานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่น ใดโดยมี“ค่าตอบแทน” และได้ยกเว้นสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมไว้

[211] ข้อ 1 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกันแล้วแต่กรณี โดยมีห้องพักรวมกัน **ไม่เกินแปดห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่เกินสามสิบคน** ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีคำตอบแทนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบและออกหนังสือรับแจ้งให้แล้ว ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า "โรงแรม" ในมาตรา 4

ประการแรก พิจารณานิยามในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กล่าวคือ การที่สถานที่แห่งใดได้ถูกจัดให้เป็นโรงแรมได้นั้น ก็ต่อเมื่อสถานที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมี “ค่าตอบแทน” และได้ยกเว้นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมไว้ โดยรัฐควบคุมมาตรฐานความปลอดภัย ความมั่นคง สุขอนามัยและการให้บริการของธุรกิจโรงแรม โดยกำกับดูแลผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจโรงแรม แต่กรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายโรงแรมและมีความผิดอย่างร้ายแรงนั้น รัฐย่อมมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมนั้นได้

โดยพิจารณาการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดภายในอาคารชุดได้ถูกจัดอยู่ในความหมายของโรงแรมหรือไม่ พบว่า การให้คำนิยามของ “โรงแรม” มิได้ครอบคลุมลักษณะการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นแต่อย่างใด แม้ว่าการให้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวเป็นลักษณะการบริการที่พักแบบชั่วคราวและมีค่าตอบแทนก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างอาคารชุดขึ้นมานั้นก็เพื่อต้องการใช้เป็นที่อยู่อาศัยหลักของผู้คนจำนวนหนึ่ง ท่ามกลางสภาพแวดล้อมซึ่งมีความมั่นคงและความสงบสุข ไม่มีเสียงรบกวนหรือเสียงก่อความรำคาญ ความเดือดร้อน ความปลอดภัยของผู้พักอาศัย แต่กรณีการให้บริการธุรกิจโรงแรมนั้น จะเห็นได้ว่าได้มีการหมุนเวียนผู้พักแรมจำนวนมากเข้า-ออก ใช้บริการเช่าห้องพักแบบชั่วคราวทั้งเวลากลางวันและเวลากลางคืน ฉะนั้น จึงมิอาจถือได้ว่าธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้ถูกจัดอยู่ในนิยามของโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่อย่างใด

ประการที่สอง พิจารณานิยามจาก “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” โดยอาศัยข้อยกเว้นของมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นสถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมหรือไม่ โดยพิจารณาทั้งหมด 3 หัวข้อหลัก ดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(1) สถานที่พักแรมให้บริการ กล่าวคือ การให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้ถูกนำมาตีความหมายซึ่งอาจจะถูกจัดอยู่ใน“สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” หรือไม่ ภายใต้เงื่อนไขจำนวนห้องชุดในอาคารชุดภายในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกัน ได้เปิดให้บริการจำนวนห้องชุดรวมกันจากเดิมต้องไม่เกินกว่า 4 ห้องและจำนวนผู้ใช้บริการต้องไม่เกิน 20 คน ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และได้ถูกแก้ไขใหม่ จำนวนห้องไม่เกิน 8 ห้องและจำนวนผู้ใช้บริการต้องไม่เกิน 30 คน[212] ในข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 จะถือได้ว่าการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวได้เข้าข้อยกเว้นเป็นลักษณะการให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมหรือไม่ พบว่า การที่ผู้ประกอบการ

[212] ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

ภาคเอกชนได้ให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นโดยแลกกับค่าตอบแทนจากการเข้าใช้บริการของผู้พักอาศัยนั้นอาจขัดต่อวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างห้องชุดในอาคารชุดขึ้นมาเพื่อใช้พักอาศัยเป็นหลัก และมิได้ใช้เพื่อประกอบกิจการในทางธุรกิจโรงแรมโดยตรง

อนึ่ง ในเชิงกายภาพของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม พบว่า องค์ประกอบของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมนั้นจากเดิมกำหนดจำนวนห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง ได้ถูกแก้ไขเป็นจำนวน 8 ห้อง และจำนวนผู้ใช้บริการจากเดิมไม่เกิน 20 คน ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเป็นจำนวนไม่เกิน 30 คน ย่อมอาจถูกจัดอยู่ในประเภทของสถานที่พักแรมที่มีขนาดเล็ก อาทิเช่น โรงแรมขนาดเล็ก โฮมสเตย์ เป็นต้น ขณะเดียวกันในเชิงกายภาพของอาคารชุดมักมีจำนวนห้องชุดเกินกว่า 8 ห้องและจำนวนผู้เข้าพักอาศัยจำนวนมากกว่า 30 คน

ดังนั้น ในนิยาม สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ยังมิได้ครอบคลุมความหมายกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นให้บริการปล่อยเช่าแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนหรือเจ้าของร่วมห้องชุดไม่สามารถนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ปล่อยเช่าในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นให้เป็นไปตามข้อยกเว้นของกฎหมายโรงแรมได้

(2) การให้บริการชั่วคราวและมีค่าตอบแทน กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนดำเนินการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนได้รับค่าตอบแทนจากการให้บริการห้องชุดในอาคารชุดนั้นอาจทำให้เกิดข้อสงสัยในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลดังกล่าวมีลักษณะการให้บริการเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมหรือไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เมื่อพิจารณาพบว่าการให้บริการในธุรกิจโรงแรมการได้รับค่าตอบแทนเป็นรายได้หลักในการประกอบกิจการเป็นสิ่งสำคัญ การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ทำการลงทุนในทรัพยากรต่างๆเพื่อประกอบกิจการธุรกิจโรงแรม มักต้องการได้รับค่าตอบแทนกลับคืนมาและได้รับผลกำไรจากการประกอบกิจการในเวลาเดียวกัน ในขณะที่การให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมนั้นแม้ต้องการได้รับค่าตอบแทนและได้รับผลกำไรเช่นกัน แต่การให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม อาทิเช่น โอมสเตย์ ผู้ประกอบการภาคเอกชนมักได้รับค่าตอบแทนเป็นรายได้เสริมมากกว่ารายได้หลัก ในส่วนของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ก็อาจถือได้ว่าเป็นลักษณะการให้บริการธุรกิจที่พักแรมแบบชั่วคราวและมีค่าตอบแทนในลักษณะเป็นรายได้เสริมมากกว่าเป็นรายได้หลักภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันที่ต้องการให้เกิดผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้ประกอบอาชีพและมีค่าตอบแทนเป็นรายได้เสริมจากการนำ

ทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลมาใช้ประโยชน์ทำให้เกิดรายได้และก่อให้เกิดกระจายหมุนเวียนจำนวนเม็ดเงินภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งนั้น

(3) การบริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมต้องแจ้งนายทะเบียน กล่าวคือ การให้บริการปล่อยเช่าห้องพักในลักษณะเป็น **“สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม”** ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องดำเนินการแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อรับหนังสือรับแจ้งจึงจะสามารถดำเนินการประกอบกิจการธุรกิจที่พักไม่ใช่โรงแรมได้ อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันว่า สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม นั้นหมายถึง การให้บริการเช่าห้องพักประเภทธุรกิจโฮมสเตย์เป็นหลัก จะเห็นได้ว่าการเกิดขึ้นของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นนั้นเป็นธุรกิจที่พักแรมรูปแบบใหม่ ทำให้เกิดปัญหากรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนหรือเจ้าของร่วมห้องชุดมีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าให้ผู้ใช้บริการแบบระยะสั้น โดยผู้ให้บริการต้องดำเนินการแจ้งต่อนายทะเบียนซึ่งได้ถูกจัดอยู่เป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมหรือไม่ พบว่าในทางปฏิบัตินั้น ยังคงขาดความชัดเจนและยังมีความคิดเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จากการที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของร่วมได้นำห้องชุดในอาคารชุดไปแจ้งต่อนายทะเบียนในหน่วยงานของรัฐว่าเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมให้บริการปล่อยเช่าให้แก่ผู้พักอาศัยต่างถิ่น โดยเฉพาะการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี มักได้รับคำปฏิเสธไม่รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้เหตุผลถึงการได้รับการร้องเรียนจากนิติบุคคลอาคารชุดได้กล่าวถึงปัญหาความไม่สงบสุขและการสร้างความรำคาญของผู้พักอาศัยต่างถิ่น จนทำให้เจ้าของร่วมห้องชุดรายๆอื่นได้รับความเดือดร้อน ได้รับความไม่ปลอดภัยและความไม่สะดวกในการดำรงชีวิตพักอาศัยภายในอาคารชุด ซึ่งปัจจุบันนี้รัฐยังไม่สามารถหาข้อยุติอย่างเป็นทางการได้ว่า ในกรณีที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นในลักษณะการให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมไปแจ้งต่อนายทะเบียนได้หรือไม่ ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างปัญหาทางกฎหมายจนนำไปสู่การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนบางรายลักลอบเปิดให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดซึ่งไม่ได้มีการรองรับถูกต้องตามกฎหมายไทย จนทำให้เกิดความเสี่ยงภัยอันตรายในความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยต่อผู้ใช้บริการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติ อีกทั้ง ทำให้ภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องเสียโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมอันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายและจนนำไปสู่ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งที่กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมดังกล่าวไม่ได้ระบุห้ามนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นในลักษณะสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมไว้อย่างชัดเจน

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และ ในข้อ 1 กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ฉบับแก้ไขใหม่ ได้กำหนดประเภทสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม โดยให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกัน โดยมีห้องพักรวมกันไม่เกิน 8 ห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่

เกิน 30 คน ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักแบบชั่วคราวสำหรับนักเดินทางมาพักแรมโดยแลกกับค่าตอบแทน พบว่า การให้คำนิยาม “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ได้มีการกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎกระทรวงดังกล่าว ยังคงมีความคลุมเครือ จึงจำเป็นต้องอาศัยการตีความประเภทของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม เพราะสถานที่พักอาศัยบางประเภทในปัจจุบันมีจำนวนมากและหลากหลายประเภท โดยเฉพาะห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมก็ยังไม่ได้รับการยืนยันอย่างเป็นทางการว่าได้ถูกจัดให้อยู่ในขอบเขตคำนิยามของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมด้วยหรือไม่ จึงทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กต้องเสียโอกาสในทางเศรษฐกิจจากการมิได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ไม่ต้องการให้กฎหมายที่มีอยู่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนจนทำให้ประชาชนถูกกีดกั้นด้วยข้อกฎหมายที่ล้าสมัยไม่สอดรับกับบริบทเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน

จากการศึกษาของต่างประเทศทั้งประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า กฎหมายทั้งสองประเทศได้ระบุการให้คำนิยามและประเภทของสถานที่พักไว้อย่างชัดเจน และได้ครอบคลุมที่พักอาศัยแต่ละประเภทไว้โดยเฉพาะห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม จึงสามารถรองรับในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นได้ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันของยุคสมัยสังคมดิจิทัลปัจจุบันได้ จะเห็นได้ว่า ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดกฎหมายเป็นการเฉพาะขึ้นมาในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้น (Private Lodging Act) โดยได้แยกออกจากกฎหมายโรงแรมของประเทศญี่ปุ่น (Inns and Hotel Act) ขณะเดียวกันในส่วนของเมืองซานฟรานซิสโก ของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยแบบระยะสั้นให้แก่ผู้ใช้บริการต้องนำสถานที่พักอาศัยหลักให้บริการเพื่อปล่อยเช่าแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้ อาทิเช่น ห้องพัก บ้าน อาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม เป็นต้น

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำ 2 ส่วน ดังต่อไปนี้ (1) .ในส่วนของประเภทของสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ควรระบุให้ชัดเจนในคำนิยาม อาทิเช่น ห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม อพาร์ทเม้นท์ บ้าน เป็นต้น (2) ในส่วนของกำหนดลักษณะการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น อาทิเช่น ลักษณะการให้บริการธุรกิจเพื่อหารายได้เสริม การให้บริการปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ เป็นต้น

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศการให้คำนิยาม “สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” นำมาปล่อยเช่าแบบระยะสั้น

ประเทศ	การให้คำนิยาม “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม”
ประเทศไทย (การให้คำนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมยังคลุมเครือกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด)	**ข้อ 1** กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกัน แล้วแต่กรณี **โดยมีห้องพักรวมกันไม่เกินแปดห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่เกินสามสิบคน ที่จัดตั้งเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบและออกหนังสือรับแจ้งให้แล้ว ไม่เป็นโรงแรม**ตาม (3) ของบทนิยามคำว่า "โรงแรม"ในมาตรา 4 ผู้ใดประสงค์จะใช้สถานที่เพื่อให้บริการตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งนายทะเบียนทราบตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนเข้าตรวจสอบสถานที่ดังกล่าว หากเห็นว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ให้รายงานนายทะเบียนเพื่อทราบและออกหนังสือรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ผู้แจ้งซึ่งไม่ประสงค์จะใช้สถานที่นั้นเพื่อให้บริการตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งนายทะเบียนทราบ "
ประเทศญี่ปุ่น	ในมาตรา 2 (3[213]) "ธุรกิจที่พักส่วนตัว" (private lodging) หมายถึง การที่ผู้ประกอบการนำสถานที่พักนำมาปล่อยเช่าในลักษณะเชิงธุรกิจที่พักแบบระยะสั้น โดยได้รับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งจากผู้ใช้บริการ ทั้งนี้ผู้ประกอบการไม่สามารถนำสถานที่พักปล่อยเช่าเกินกว่า 180 วันต่อปี

[213] บทบัญญัติภาษาญี่ปุ่น 3 この法律において「住宅宿泊事業」とは、旅館業法（昭和二十三年法律第百三十八号）第三条の二第一項に規定する営業者以外の者が宿泊料を受けて住宅に人を宿泊させる事業であって、人を宿泊させる日数として国土交通省令・厚生労働省令で定めるところにより算定した日数が一年間で百八十日を超えないものをいう。

(3) The term "private lodging business" as used in this Act means a business in which a person other than a business operator prescribed in Article 3-2, paragraph (1) of the Hotel Business Act (Act No. 138 of 1948) accommodates persons in a residence for a room charge, and the number of days calculated pursuant to the provisions of Order of the Ministry of Land, Infrastructure and Transport and the Ministry of Health, Labor and Welfare as the number of days for accommodating persons does not exceed 180 days in a year.

ประเทศ	การให้คำนิยาม “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม”
เมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา	หน่วยที่อยู่อาศัย (Residential unit) หมายถึง ที่พักอาศัยมีลักษณะเป็นห้องพักหรือห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม หรือลักษณะอาคารอื่นๆ โดยได้ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นที่พักอาศัยหรือปล่อยเช่าแบบระยะสั้น[214] ทั้งนี้ ในมาตรา 41A.5 (g[215]) ได้กำหนกไว้ว่า ผู้อยู่อาศัยถาวรเฉพาะในเมืองซานฟรานซิสโกเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ปล่อยเช่าที่พักอาศัยหลักแบบระยะสั้น โดยผู้อยู่อาศัยในสถานที่พัก(unit) อย่างน้อย 275 คืนต่อปี มิเช่นนั้นผู้อยู่อาศัยคนนั้นจะไม่มีสิทธิ์นำสถานที่พักปล่อยเช่าแบบระยะสั้นได้ และ ไม่อนุญาตให้เช่าสถานที่ไม่ได้อาศัยอยู่หรือสถานที่พักหลังที่สองหรือสถานที่พักตากอากาศปล่อยเช่าแบบระยะสั้นด้วยเช่นกัน

5.1.2 มาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

สำหรับประเทศไทยปัจจุบันนี้ ยังไม่มีได้กำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้อย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากยังขาดการรับรองธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมายไทย จึงอาจก่อให้เกิดเสี่ยงภัยอันตรายและในความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้ใช้บริการในสถานที่พักแห่งนั้น

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับการให้บริการของธุรกิจโรงแรม รัฐได้กำกับดูแลมาตรฐานความมั่นคง ความปลอดภัย และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆไว้สำหรับผู้เข้าใช้บริการผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม[216] อีกทั้ง รัฐสามารถทำการจัดเก็บ ติดตามและตรวจสอบประวัติข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการได้ กล่าวคือ ในธุรกิจโรงแรมมีลักษณะการให้บริการห้องพักแบบรายวันหรือมากกว่ารายวันขึ้นไป โดยเปิดให้บริการห้องพักตลอดเวลา 24 ชั่วโมง จึงทำให้มีการหมุนเวียนของผู้ใช้บริการต่างถิ่นเข้า-ออกจำนวนมากในบริเวณพื้นที่ของโรงแรม กรณีได้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย มีอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดกฎหมาย รัฐสามารถนำประวัติของผู้ใช้บริการที่ได้จัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการติดตามและตรวจสอบได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ตลอดจนการกำกับดูแลการประกอบกิจการโรงแรมของผู้ประกอบการภาคเอกชนหากได้ทำการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์การประกอบกิจการของโรงแรม อาจถูกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการได้เช่นกัน

---

[214] What is a Residential Unit?, “The City’s short-term rental regulations define a Residential Unit as a room, or set of rooms, in any building, or portion thereof, which is designed, built, rented, leased, let, or hired out to be occupied for Residential Use.”, 27 september 2023, [online], Available from: : https://sfplanning.org/str/faqs-short-term-rentals

[215] Sec 41A.5 (g) San Francisco Administrative Code

[216] จักรี อดุลนิรัตน์, "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น," วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ฉบับที่2 (กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2561) (ปีที่ 11).หน้า 62.

โดยพบว่า “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ในส่วนของธุรกิจที่พักอาศัยโฮมเสตย์ได้ถูกกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการของโฮมเสตย์ของกรมการท่องเที่ยวตามประกาศกรมการท่องเที่ยวเรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554[217] ได้ถูกรับรองไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากกรณีสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมประเภทอื่นๆมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ต้องเป็นประเภทอาคารใดบ้าง บริเวณสถานที่ห้ามประกอบกิจการ สิ่งอำนวยความสะดวกและสิ่งจำเป็นสำหรับผู้พักอาศัย อุปกรณ์เครื่องมือดับเพลิง ทางหนีไฟ สัญญาณเตือนไฟไหม้ เป็นต้น ยังไม่ได้ถูกกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมประเภทอื่นๆไว้ ในขณะที่การให้บริการของการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรม จะเห็นได้ว่ารัฐได้กำหนดมาตรฐานการให้บริการและกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกไว้สำหรับผู้พักอาศัยอย่างน้อยขั้นต่ำเอาไว้ ตามข้อ 4[218] ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ ศ.2551 ได้แก่ สถานที่ลงทะเบียนผู้พักอาศัย โทรศัพท์หรือระบบการติดต่อสื่อสาร การปฐมพยาบาลเบื้องต้น ระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอดระยะเวลา 24 ชั่วโมง

การกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดจึงมีความจำเป็นอย่างมากเพราะจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หากรัฐได้ห้ามอย่างเด็ดขาดไม่ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นนั้น อาจทำให้ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวได้ถูกผลักไปอยู่ในธุรกิจพื้นที่สีเทา โดยอาจเกิดการลักลอบเปิดให้บริการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าซึ่งได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะผู้ใช้บริการยุคสมัยใหม่มักนิยมเลือกใช้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวแทนที่การใช้บริการที่พักแรมในรูปแบบทั่วไปจากเดิมซึ่งไม่สอดรับกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลปัจจุบันนี้ จนทำให้เกิดการขาดมาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการธุรกิจประเภทนี้จากหน่วยงานของรัฐ

ด้วยเหตุข้างต้น จึงควรให้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และในรูปแบบ ex-post regulation เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเกิดความเข้าใจไปในทางเดียวกัน ทั้งนี้ การให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นไม่ได้เป็นการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรม แต่ในส่วนลักษณะการให้บริการที่พักอาศัย เห็นควรให้เป็นไปตามแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับระดับมาตรฐานการให้บริการธุรกิจโรงแรมและให้สอดรับกับแนวทางของต่างประเทศ โดยอธิบายรายละเอียดดังต่อไปนี้

---

[217] ประกาศกรมการท่องเที่ยวเรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554.

[218] ข้อ 4 กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ ศ.2551

ประการแรก กำหนดระบบการขึ้นทะเบียน กล่าวคือ ในทางปฏิบัติ พบว่าในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมยังคงปรากฏเจ้าของร่วมห้องชุดบางรายได้นำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเพื่อประกอบอาชีพหารายได้เสริมนั้น

ทั้งนี้ หากรัฐมิได้กำหนดมาตการทางกฎหมายเพื่อทำการคัดกรอง ติดตาม ตรวจสอบและจัดเก็บประวัติข้อมูลของผู้ใช้บริการทั้งนักเดินทางชาวไทยและต่างชาติก่อนเข้าพักอาศัยในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม ซึ่งได้ทำการจองห้องชุดในอาคารชุดทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาจาการใช้บริการเข้าพักอาศัยโดยใช้พื้นที่ของห้องชุดในอาคารชุดเพื่อเป็นแหล่งสถานที่มั่วสุมกระทำความผิดกฎหมาย อาทิเช่น รวมกลุ่มใช้เสพติดมึนเมา การค้าประเวณี เป็นต้น ย่อมส่งผลกระทบเชิงลบต่อผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกันรายอื่นๆจนเกิดความความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยขณะอาศัยอยู่ภายในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม อีกทั้ง การที่เจ้าของร่วมห้องชุดได้ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น ทำให้นิติบุคคลของอาคารชุดไม่อาจทราบถึงรายละเอียดข้อมูลของเจ้าร่วมห้องชุดรายใดบ้างซึ่งได้มีความประสงค์นำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ปล่อยเช่าเพื่อประกอบอาชีพหารายได้เสริม โดยนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการและดูแลทรัพย์ส่วนกลางในอาคารชุด แต่กลับไม่สามารถจัดเก็บหรือรวบรวมข้อมูลอันสำคัญของเจ้าของร่วมห้องชุดที่ต้องการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวได้เพื่อนำไปใช้เป็นประวัติข้อมูลของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการทั้งหมดในการบริหารจัดการอาคารชุด

จากการศึกษาของต่างประเทศทั้งประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า การเจริญเติบโตของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้ถูกเสนอเป็นอีกหนึ่งตัวเลือกของผู้ใช้บริการยุคใหม่แทนที่ธุรกิจที่พักอาศัยแบบเดิม อาทิเช่น โรงแรม รีสอร์ท เป็นต้น ทำให้รัฐทั้งสองประเทศได้ตระหนักถึงการใช้มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดโดยได้จัดให้มีกฎหมายเป็นการเฉพาะสอดรับกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวไว้

โดยรัฐทั้งสองประเทศได้เอื้ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนสามารถเข้าใช้บริการขึ้นทะเบียนผ่านระบบออนไลน์ได้ อีกทั้ง เป็นการช่วยลดปัญหาความยุ่งยากในแต่ละขั้นตอนต่างๆของระบบราชการ ที่อาจทำให้เกิดความล่าช้าหรือก่อให้ปัญหาความไม่ธรรมจากการเลือกปฏิบัติสำหรับผู้มีความประสงค์นำสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมมาขึ้นทะเบียนและแจ้งก่อนดำเนินการเพื่อเปิดประกอบกิจการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น

กรณีการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นในเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ผู้มีความประสงค์ต้องการนำสถานที่พักอาศัยปล่อยเช่าแบบระยะสั้นนั้นจำเป็นต้องได้รับใบอนุญาตประกอบ

กิจการธุรกิจของเมืองซานฟรานซิสโกมาก่อน (city business license) จึงสามารถนำสถานที่พักแห่งนั้นมาขึ้นทะเบียนผ่านระบบออนไลน์ได้

ประการที่สอง กำหนดลักษณะสถานที่พัก กล่าวคือ รัฐควรกำหนดลักษณะสถานที่พักประเภทใดบ้างเพื่อนำมาประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมได้หรือสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดสามารถปล่อยเช่าในลักษณะสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมได้หรือไม่ โดยรัฐก็ควรกำหนดมาตรฐานของห้องชุดพร้อมกับอุปกรณ์และสิ่งของอันมีความจำเป็นป้องกันความปลอดภัยบริเวณห้องชุดในอาคารชุดแห่งนั้น ทั้งนี้ จาการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ได้กำหนดมาตรฐานความมั่นคง ความปลอดภัยและสุขอนามัยในสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมปล่อยเช่าให้บริการ ขณะที่ในส่วนของมาตรฐานความสะดวกสบายได้กำหนดไว้ ได้แก่ ขนาดห้องไม่ต่ำกว่า 3.3 ตารางเมตร การจัดให้มีอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก คู่มือภาษาต่างประเทศ พื้นที่จัดทิ้งขยะมูลฝอย เป็นต้น ในส่วนของมาตรฐานสุขอนามัยให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของธุรกิจโรงแรม และในส่วนของมาตรฐานความปลอดภัยได้กำหนดเกี่ยวกับ สัญญาณเตือนอัคคีภัย ทางหนีไฟ อุปกรณ์ดับเพลิง เป็นต้น

ประการที่สาม กำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการภาคเอกชนและสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้อง กล่าวคือ การอนุญาตให้นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นซึ่งมีลักษณะสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบการซึ่งมีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดมาประกอบกิจการปล่อยเช่าเพื่อแลกกับค่าตอบแทนจาการให้บริการ อาทิเช่น คุณสมบัติที่ต้องการ คุณสมบัติที่ต้องห้าม เป็นต้น อีกทั้ง รัฐต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของนิติบุคคลอาคารชุดในการรักษาและดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลาง และการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้บริการให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ขณะที่เข้าพักอาศัยอยู่ห้องชุดในอาคารชุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จาการศึกษาของต่างประเทศ พบว่า ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการประกอบการธุรกิจปล่อยเช่าห้องพักในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นไว้ อาทิเช่น บุคคลนั้นต้องไม่ล้มละลาย บุคคลนั้นต้องไม่ได้รับโทษจำคุกจากการกระทำความผิดทางกฎหมาย บุคคลนั้นถูกคำสั่งไม่ให้ประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าว โดยมิได้พ้นกำหนดระยะเวลาครบ 3 ปี ขณะเดียวกันในส่วนของเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติที่สำคัญของผู้ประกอบการซึ่งมีความประสงค์นำสถานที่พักอาศัยปล่อยเช่าแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยผู้ประกอบการต้องได้พักอาศัยอยู่สถานที่พักหลักแห่งนั้นเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 275 วันต่อปี และผู้ประกอบการต้องแสดงเอกสารสำคัญไม่น้อยกว่า 2 ชิ้นต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำมาใช้พิจารณาขออนุญาตประกอบกิจการ อาทิเช่น ใบขับขี่รถยนต์ ทะเบียนผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง เอกสารภาษีอากร เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการของทั้งสองต่างประเทศ แต่ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ นั้นให้เป็นไปตามความเหมาะสมโดยขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในเมืองท้องถิ่นแห่งนั้น กำหนดกฎเกณฑ์ให้มีความเหมาะสมอย่างไร อีกทั้ง ภาครัฐควรคำนึงถึงการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามควรเป็นอย่างไร เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพของประชาชนได้

ประการที่สี่ กำหนดจำนวนวันของผู้ใช้บริการพักอาศัย กล่าวคือ เมื่อพิจารณาในวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมขึ้นมาเพื่อใช้เป็นสถานที่พักอาศัยของผู้พักอาศัยโดยเป็นหลัก การที่เจ้าของร่วมห้องชุดบางรายได้นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้พักอาศัยรายอื่นๆ วิถีชีวิตต้องปรับเปลี่ยนไปจากเดิม ด้วยเหตุที่ว่ามีการเข้า-ออกของผู้คนแปลกหน้าตลอดเวลาภายในอาคารชุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สงบสุข และความไม่ปลอดภัยต่อเด็ก สตรี คนชรา หรือผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียงในการใช้ชีวิตประจำวัน

เพื่อเป็นการรักษาความสมดุลระหว่างการปกป้องความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบสุขบริเวณชุมชนของอาคารชุด กับการที่รัฐสนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้เสรีภาพประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐจึงควรอนุญาตให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่หัวเมืองหลักหรือเมืองท่องเที่ยวของประเทศ โดยรัฐสามารถกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นอาจมีการกำหนดให้บริการหรือห้ามให้บริการเฉพาะบางช่วงฤดูกาล บางเทศกาลท้องถิ่น หรืออาจเปิดให้บริการตลอดทั้งปีก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของทางเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นแห่งนั้นภายใต้กฎหมายของท้องถิ่นได้กำหนดไว้เช่นกัน ซึ่งได้สอดรับกับแนวทางของต่างประเทศ โดยพบว่ากรณีของประเทศญี่ปุ่นกฎหมายได้กำหนดการจำกัดระยะเวลาในการปล่อยเช่าสถานที่พักแบบระยะสั้นไว้ไม่เกิน 180 วันต่อปี นั้นสะท้อนให้เห็นว่าในแต่ละปีรัฐได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าให้บริการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทดังกล่าวได้เพียง 1 ใน 2 ของจำนวนวันทั้งหมดต่อปี โดยกำหนดให้เริ่มนับจากวันที่ 1 เดือนเมษายน จนถึงวันที่ 1 เดือนเมษายนของปีถัดไป อาทิเช่น วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2566 ถึง วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2567 ซึ่งมีความแตกต่างจากการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถเปิดให้บริการได้ตลอดทั้งปี

อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นมุ่งเน้นการกระจายอำนาจภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะประโยชน์ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้ โดยเฉพาะการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาให้บริการเพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นแห่งนั้น อาทิเช่น กำหนดตามช่วงฤดูกาลช่วงเฉพาะเดือนที่เหมาะสม หรืออาจกำหนดจำนวนวันให้บริการที่มีความเหมาะสมกว่าจำนวน 180 วันต่อปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองจึงสามารถออกมาตรการกำกับดูแลตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นนั้น เป็นต้น ในขณะที่ เมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่ากฎหมายของเมืองซานฟรานซิสโกได้กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดระยะเวลาการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยท้องถิ่นในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นได้ไม่เกิน 90 วันต่อปี หากกรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนได้กระทำการฝ่าฝืนปล่อยเช่าเกินกว่าระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ จะต้องได้รับบทลงโทษตามกฎหมายกำหนดไว้จากการกระทำความผิดข้อกฎหมายนั้น

ประการที่ห้า กำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการนำห้องชุดในอาคารชุดมาให้บริการปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น จำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้และต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐในการประกอบกิจการจึงสามารถกระทำได้ โดยรัฐจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานการประกอบกิจการเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของผู้ใช้บริการในการเข้าพักอาศัยสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมแห่งนั้น

อนึ่ง หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่ในการจัดเก็บข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการเพื่อสามารถติดตามและตรวจสอบลักษณะการประกอบกิจการธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นในภายหลังได้ หากพบว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใดไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ หน่วยงานรัฐย่อมมีหน้าที่และอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นได้

ทั้งนี้ จาการศึกษาของต่างประเทศ พบว่า ในส่วนของประเทศญี่ปุ่น ได้จัดแบ่งหน่วยงานของรัฐออกเป็น 2 ระดับในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานระดับส่วนกลาง คือ เป็นหน่วยงานของรัฐในระดับชาติได้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการกำหนดวิธีการและมาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้น ได้แก่ กรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้กระทรวงคมนาคมและการท่องเที่ยว โดยเน้นเกี่ยวกับการจดทะเบียนผู้ประกอบการ กระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม โดยเน้นเกี่ยวกับมาตรฐานสุขอนามัยและความปลอดภัย

(2) หน่วยงานระดับส่วนท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละเมืองของพื้นที่ท้องถิ่นญี่ปุ่น ทั้งนี้ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย จังหวัด ถือเป็นโครงสร้างส่วนบนรับผิดชอบภารกิจที่มีความยุ่งยากและซับซ้อน ขณะที่เทศบาลซึ่งอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดนั้น ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างเป็นหน่วยงานปกครองของรัฐที่มีความใกล้ชิดและรับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับพื้นฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตพิเศษในกรุงโตเกียวมมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

ในขณะที่เมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้ปรากฏหน่วยงานระดับท้องถิ่น คือ สภาเมืองซานฟรานซิสโก (Board of supervisor) ทำหน้าที่รับรายงานเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยแบบระยะสั้น โดยสภาของเมืองแห่งนี้เป็นสถานที่ถกเถียงข้อกฎหมายเพื่อได้ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและออกกข้อฎหมายท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมของเมืองซานฟรานซิสโก

ประการที่หก กำหนดระยะเวลาของการจดทะเบียน กล่าวคือ การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความประสงค์ต้องการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น จำเป็นต้องขอยื่นจดทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น โดยการยื่นแสดงเอกสารสำคัญในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าว

ทั้งนี้ การที่ขอยื่นจดทะเบียนครั้งแรกเป็นระยะเวลาที่จำกัดไว้ต่อกี่ปี และหากผู้ประกอบการภาคเอกชนรายเดิมมีความประสงค์จะดำเนินการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวต่อไป จำเป็นต้องขอยื่นจดทะเบียนใหม่อีกครั้งต่อหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นที่ได้จดทะเบียนไว้ในครั้งแรกเพื่อเป็นการที่รัฐได้รับทราบข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนรายนั้นยังคงมีความประสงค์ดำเนินการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมแบบระยะสั้นในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นอยู่ต่อหรือไม่ การที่ได้กำหนดระยะเวลาต่อปีขอยื่นจดทะเบียนใหม่ทำให้รัฐได้รับข้อมูลใหม่ของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการแล้วนั้น ยังรวมถึงผู้ประกอบการภาคเอกชนก็ต้องปรับปรุงและพัฒนาการให้บริการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นให้มีความทันสมัยอย่างสม่ำเสมอและได้ทราบถึงขั้นตอน วิธีการที่ต้องปฏิบัติตามให้สอดรับกับกฎเกณฑ์ของรัฐที่ได้กำหนดไว้

จาการศึกษาของต่างประเทศ ในส่วนของกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น พบว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนมิได้ถูกกำหนดการต่ออายุจดทะเบียนใหม่เมื่อครอบอายุกี่ปีเช่นเดียวกับเมืองซานฟรานซิสโก แต่ในส่วนของผู้บริหาร (private lodging administrator) และตัวแทน (private lodging agent) ของที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นจะต้องดำเนินการจดทะเบียนใหม่ต่ออายุในทุก 5 ปี นับจากที่ได้จดทะเบียนครั้งที่ผ่านมา ในส่วนของเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดระยะเวลาการจดทะเบียนและการออกใบอนุญาตได้ถูกกำหนดระยะเวลาภายใน 2 ปี และเมื่อครบกำหนดอายุของการจดทะเบียนและใบอนุญาตแล้วนั้น หากผู้ประกอบการ

ภาคเอกชนยังคงดำเนินการประกอบกิจการธุรกิจปล่อยเช่าสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมจะต้องมีการต่ออายุใหม่ในทุกๆ 2 ปี

ประการที่เจ็ด กำหนดบทลงโทษ กล่าวคือ การกำหนดบทลงโทษขึ้นมานั้นเพื่อต้องการให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวต้องได้รับบทลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พบว่าในส่วนกรณีกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิด อาทิเช่น ผู้ประกอบการไม่ได้ลงทะเบียน ผู้ประกอบการปล่อยเช่าเกินกว่า 180 วันต่อปี เป็นต้น และในส่วนของเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หากผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใดมีการฝ่าฝืนต้องได้รับบทลงโทษ อาทิเช่น การห้ามกำหนดราคาที่พักสูงกว่าที่เจ้าของสถานที่พักได้เรียกเก็บ (กรณีสัญญาเช่าช่วง) การให้เช่าสถานที่พักเกินกว่า 90 วัน เป็นต้น

ตารางที่ 4 มาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักส่วนบุคคลไม่ใช่ธุรกิจโรงแรมของต่างประเทศ

ประเทศ	การขึ้นทะเบียน	ลักษณะสถานที่พัก	คุณสมบัติและข้อห้าม	จำกัดจำนวนวัน	หน่วยงานของรัฐ	ระยะเวลาจดทะเบียน (ต่อปี)	บทลงโทษ
ประเทศญี่ปุ่น	✓	✓	✓	ไม่เกิน 180 วัน	✓	-ผู้ประกอบการไม่มีกำหนดระยะเวลา -ผู้บริหารทุกๆ 5 ปี -ตัวแทนจัดหาที่พัก ทุกๆ 5 ปี	✓
ซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกา	✓	✓	✓	ไม่เกิน 90 วัน	✓	2 ปี	✓

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

5.2 ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.2.1 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาต

สำหรับประเทศไทย จากกรณีศาลจังหวัดหัวหินได้มีคำพิพากษาคดีดำเลขที่ 50/2561 และคดีแดง 59/2561 ในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และศาลจังหวัดเพชรบุรีได้มีคำพิพากษา คดีดำ เลขที่ 277/256 และคดีดำแดง เลขที่ 900/2561) ก็พบว่าการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบีให้แก่นักเดินทางแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ โดยผู้เข้าใช้บริการเดินทางมาจากต่างถิ่นได้เข้า-ออก ในอาคารชุด และได้สร้างความเดือดร้อนหรือก่อให้เกิดความรำคาญให้แก่ผู้อยู่อาศัยในอาคารชุด

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ศาลได้มีคำพิพากษาให้มีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในมาตรา 4[219] มาตรา 15[220] และมาตรา 59[221] โดยการเปิดให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลนั้นไม่ได้มีใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรม และมีความผิดตามมาตรา 17/1[222] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ห้ามประกอบการค้าภายในคอนโดมิเนียมด้วยเช่นกัน เว้นแต่หากเป็นกรณีในการจัดพื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้า ก็ต้องดำเนินการจัดพื้นที่เป็นการเฉพาะโดยห้ามรบกวนความเป็นอยู่ของเจ้าของร่วมในอาคารชุดจึงสามารถกระทำได้

การที่ศาลได้มีคำตัดสินจากคดีข้างต้น พิจารณาว่าเป็นการห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็ก(จำเลย) ได้ใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้ซึ่งมีลักษณะความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยไม่มีใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรมในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นนั้น พบว่าเป็นการที่รัฐได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินสมควรแก่เหตุจากการที่รัฐใช้มาตรการทางกฎหมายในกำกับดูแลธุรกิจห้องชุดในอาคารชุดผ่านใบอนุญาตซึ่งไม่เหมาะสมกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นซึ่งเกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดซึ่งมี**ความเข้มงวดเกินสมควรแก่เหตุ** ไม่ได้สอดรับกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลปัจจุบันนี้

หากเปรียบเทียบระหว่างการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ พบว่าการประกอบ

---

[219] มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

[220] มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

[221] มาตา 59 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

[222] มาตรา 17/1 ของพระราชบัญญัติ อาคารชุด พ.ศ. 2522 “ในกรณีที่มีการจัดพื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้าต้องจัดระบบการเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะไม่ให้รบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของเจ้าของร่วม

ห้ามผู้ใดประกอบการค้าในอาคารชุด เว้นแต่เป็นการประกอบการค้าในพื้นที่ของอาคารชุดที่จัดไว้ตามวรรคหนึ่ง”

กิจการธุรกิจโรงแรมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตและการจดทะเบียนทำให้รัฐได้รับข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการอย่างใกล้ชิดและสามารถจัดเก็บประวัติข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการได้อย่างครบถ้วนและเป็นระบบ ตลอดจนรัฐสามารถติดตามและตรวจสอบการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมให้เป็นไปถูกต้องตามกฎหมายได้ หากพบว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนหรือผู้จัดการรายของโรงแรมได้ปฏิบัติฝ่าฝืนขัดต่อกฎหมายโรงแรมอาจส่งผลต่อการอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมนั้นได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาการออกใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจโรงแรม จะเห็นได้ว่านายทะเบียนพิจารณาองค์ประกอบสำคัญเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานการให้บริการธุรกิจโรงแรม[223] หากได้ตรวจสอบพบว่าการเปิดให้บริการธุรกิจโรงแรมไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานความมั่นคง สุขอนามัยและความปลอดภัยของธุรกิจโรงแรมซึ่งอาจส่งผลต่อความเสี่ยงและความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้เข้าใช้บริการเข้าพักอาศัย นายทะเบียนสามารถไม่อนุญาตให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนดำเนินธุรกิจโรงแรมได้ แต่หากนายทะเบียนได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบกาธุรกิจโรงแรมแล้วนั้น[224] โดยที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้รับใบอนุญาตการประกอบธุรกิจโดยมีระยะเวลา 5 ปี[225] แต่ทั้งนี้ กรณีได้รับใบอนุญาตประกอบการธุรกิจโรงแรมเป็นที่เรียบร้อย และผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการได้กระทำผิดกฎหมายโรงแรม นายทะเบียนย่อมมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมได้[226]

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ไม่ได้เป็นการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมโดยตรง กล่าวคือ โดยลักษณะการให้บริการธุรกิจโรงแรมมีความใกล้เคียงกับการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ซึ่งมีความแตกต่างกันตรงที่การกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมต้องดำเนินการขอใบอนุญาตต่อนายทะเบียนซึ่งเป็นขั้นตอนซับซ้อนและใช้ระยะเวลานานพอสมควรในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการ

ในส่วนของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์สามารถนำมาพิจารณาในความหมายของ “สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” ได้หรือไม่ โดยมิต้องถูกกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจผ่านระบบอนุญาตเช่นเดียวกับโรงแรม โดยพบว่าเงื่อนไขของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมนั้นได้มีการระบุจำนวนห้องพักไม่เกิน 8 ห้องและจำนวนผู้ใช้บริการต้องไม่เกิน 30 คน ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 และให้ดำเนินการจดแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อประเมินคุณสมบัติของผู้ประกอบการภาคเอกชนและลักษณะการให้บริการของธุรกิจสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม

---

[223] มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

[224] มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

[225] มาตรา 19 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

[226] มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547

ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ยังคงมีปัญหาในการกำหนดประเภทสถานที่พักอาศัยแห่งใดบ้างสามารถนำมาจดแจ้งได้ อาทิ เช่น ห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม เป็นต้น ได้หรือไม่ และยังขาดรายละเอียดในขั้นตอน วิธีการ ที่ไม่มีความชัดเจนแต่อย่างใด

อนึ่ง ในทางรัฐธรรมนูญ หากพิจารณาการนำระบบอนุญาตและการลงทะเบียนในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ โดยพบว่าการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่เคร่งครัดที่สุดอาจไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กในการดำเนินธุรกิจที่พักอาศัยประเภทนี้ภายใต้สภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันนี้ สอดรับกับมาตรา 77 วรรคหนึ่งและวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยพบว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ขาดความจำเป็นไม่สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมปัจจุบันและทำให้เกิดอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการภาคเอกชนในการเข้าถึงและเข้าใจตัวบทกฎหมายเพื่อนำไปปฏิบัติตามตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนต้องการให้รัฐใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น โดยพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลากำหนดขั้นตอน และกำหนดบทลงโทษความผิดไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพและขจัดอุปสรรคความไม่เป็นธรรมจากข้อกฎหมายที่ล้าสมัยไม่สอดรับกับการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการภาคเอกชนในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นและลดปัญหาความยุ่งยากในกระบวนการขอใบอนุญาตในการประกอบการธุรกิจจากหน่วยงานราชการที่ค่อนข้างล่าช้า จึงเห็นควรถึงความไม่เหมาะสมการนำระบบอนุญาตมาใช้กำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ โดยให้เหตุผลสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ระบบอนุญาตเคร่งครัดสูง กล่าวคือ การใช้ระบบอนุญาตในการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนค่อนข้างมากกว่าระบบกำกับดูแลแบบอื่นๆ เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลต่างๆของผู้ประกอบการภาคเอกชน อาทิเช่น คุณสมบัติ คุณวุฒิ ลักษณะต้องห้าม เป็นต้น

ทั้งนี้ การที่รัฐกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตมักเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพในธุรกิจของภาคเอกชนอย่างเคร่งครัดเกินไปหรือไม่ โดยรัฐจะต้องมีการชั่งน้ำหนักอย่างได้สัดส่วนระหว่างการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนในการประกอบอาชีพกับการที่รัฐได้ใช้มาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเกิดการได้เปรียบหรือเสียเปรียบ

จนมากเกินไป แต่ทั้งนี้ รัฐมักใช้การกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตก็ต่อเมื่อการประกอบกิจการธุรกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนนั้นอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือสังคมส่วนรวม

(2) ระบบอนุญาตมีความล่าช้า กล่าวคือ ในระบบราชการขั้นตอนการขออนุญาตมักใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานและเป็นไปตามลำดับขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ดำเนินการขออนุญาตในการประกอบกิจการธุรกิจมักพบเจออุปสรรคบ่อยครั้งและมีขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยากซึ่งทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ และส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมให้เจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศที่พัฒนาแล้ว

(3) ระบบอนุญาตมักเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและขาดความโปร่งใส กล่าวคือ การที่รัฐใช้ระบบอนุญาตเข้ามากำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนในทางเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้ระบบอนุญาตนั้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องใช้ระยะเวลารอการอนุญาตจากรัฐเท่านั้น จึงจะสามารถดำเนินการธุรกิจต่อไปได้

ทั้งนี้ การใช้ระบบอนุญาตเป็นการใช้ดุลพินิจและตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสเท่าที่ควร ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนอาจถูกเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการอย่างล่าช้าและเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มเฉพาะราย

(4) ระบบอนุญาตมีต้นทุนราคาสูง กล่าวคือ ระบบอนุญาตเป็นหนึ่งในระบบที่แบกต้นทุนค่อนข้างสูงทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กอาจต้องเสียต้นทุนทางเศรษฐกิจในการขออนุญาตประกอบกิจการจากภาครัฐ ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กในการเข้าสู่กลไกตลาดได้อย่างเท่าเทียม

เมื่อพิจารณาตามแนวทางในการจำกัดการใช้ระบบอนุญาตที่ไม่จำเป็นและสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร พบว่าการกำกับดูแลผ่านการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายโดยรัฐเป็นการที่รัฐได้ใช้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือการประกอบกิจการธุรกิจของภาคเอกชน มีด้วยกันทั้งหมด 4[227] ระดับ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้กำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้วางไว้เพื่อรัฐ

[227] คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการศึกษา เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ. 2560.

สามารถทำการติดตามและตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการในภายหลังได้นั้น หากเกิดกรณีมีการร้องเรียนหรือรัฐได้ดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเองก็ได้

(2) การจดแจ้ง กล่าวคือ เป็นการที่รัฐติดตามและตรวจสอบเพื่อได้รับทราบรายละเอียดของข้อมูลในเชิงสถิตินำมาใช้บริหารจัดการภาครัฐ และนำข้อมูลดังกล่าวมาดำเนินการเพื่อกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจ ทั้งนี้รัฐกำหนดให้ต้องมีการจดแจ้งข้อเท็จจริงหรือข้อมูลบางส่วนต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อนดำเนินการ กรณีข้อมูลครบถ้วนตามที่ได้กำหนดไว้หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่ยืนยันความถูกต้องของข้อมูลเพียงเท่านั้น

(3) การจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียน กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการติดตามและตรวจสอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณะไม่ถึงขั้นระดับรุนแรงมาก ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว รัฐมิอาจปฏิเสธในการกำกับดูแลได้ โดยรัฐมีหน้าที่ตัดสินใจในการรับรองคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของผู้ประกอบการภาคเอกชนในการรับจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนไว้เป็นข้อมูลของรัฐ อาจกล่าวได้ว่า รัฐมิอาจปฏิเสธการจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียนได้ในกรณีผู้ประกอบการได้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามแต่อย่างใด

(4) การอนุญาตหรือออกใบอนุญาต กล่าวคือ เป็นการที่รัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเข้มข้นหรือมีความจำเป็นต้องกำหนดจำนวนหรือปริมาณเพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ สังคม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง

ทั้งนี้ กรณีที่รัฐได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตนั้น ก็เพื่อเป็นการห้ามมิผู้ประกอบการภาคเอกชนดำเนินการประกอบกิจการธุรกิจก่อนได้รับใบอนุญาต โดยการใช้ระบบอนุญาตมีความเหมาะสมและจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อ ดังต่อไปนี้

Chulalongkorn University

(1) กรณีไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ เป็นมาตรการกำกับดูแลตามระดับ 1-3 แต่ไม่เพียงพอในการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวม

(2) กรณีมาตรการอื่นๆดีน้อยกว่า กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมได้ดีกว่ามาตรการกำกับดูแลในรูปแบบอื่นๆ

(3) กรณีก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม กล่าวคือ การที่รัฐใช้มาตรการผ่านระบบอนุญาตที่มีความเข้มข้นมากจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชน แต่ด้วยมีความจำเป็นในการใช้มาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการผ่านใบอนุญาตเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

(4) กรณีไม่เป็นสร้างภาระเกินไปและมีความคุ้มค่า กล่าวคือ ในการประกอบกิจการธุรกิจต้องผ่านการใช้ระบบอนุญาตย่อมเป็นการสร้างต้นทุนทางเศรษฐกิจให้แก่ทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยการลงทุนในการใช้ระบบอนุญาตในการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจเอกชน รัฐต้องได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าและไม่ผลักภาระให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนอย่างเกินควร

จากการศึกษาของต่างประเทศพบว่าประเทศญี่ปุ่นได้ดำเนินการปรับปรุงระบบอนุญาตที่สำคัญโดยเป็นการช่วยลดปัญหาภาระความล้าช้าและความไม่เป็นธรรมให้แก่ประชาชนซึ่งมีความประสงค์ขอใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจ ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบอนุญาต ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรการควบคุมซึ่งมีความเคร่งครัดอย่างมากและต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนาน จึงได้ปรับปรุงนำมาตรการควบคุมซึ่งมีความเคร่งครัดน้อยกว่าภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสมมาบังคับใช้แทนมาตรการเดิม

(2) ดำเนินการลดดุลพินิจและการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยเน้นให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้มีบทบาทในการควบคุมร่วมหรือควบคุมแทนภาครัฐ

(3) ดำเนินการลดขั้นตอนการขออนุญาตใบประกอบกิจการธุรกิจเพื่อช่วยลดปัญหาความไม่สะดวกและความไม่ชัดเจนในขั้นตอนดำเนินการให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ การกำหนดขั้นตอนขออนุญาตหลายขั้นตอนนั้นอาจทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้รับความเสียหายในทางเศรษฐกิจได้

ในส่วนของเมืองซาฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจของรัฐบาลของแต่ละระดับในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดใช้ระบบอนุญาตได้โดยต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจ จะเห็นได้ว่า รัฐได้มีความพยายามในการลดภาระจากระบบอนุญาต โดยใช้มาตรการที่เคร่งครัดน้อยกว่า อาทิเช่น การจดทะเบียน การรับรอบคุณสมบัติของผู้ประกอบการภาคเอกชน เป็นต้น แต่กรณีของเมืองซานฟรานซิสโก พบว่าได้กำหนดให้ผู้ประสงค์ประกอบการธุรกิจปล่อยเช่าแบบระยะสั้นต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจของเมืองซานฟรานซิสโกมาก่อนจึงจะสามารถดำเนินการลงทะเบียนได้

ดังนั้น การกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ได้รับความนิยมจากภาครัฐในอดีตที่ผ่านมา คือ การกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตและการกำกับดูแลการจดทะเบียน ซึ่งการนำทั้งสองมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจนั้นมาใช้อย่างเข้มข้นเพื่อได้รับทราบประวัติข้อมูลติดตามและตรวจสอบของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการภายหลังได้ หรือเพื่อใช้ประเมินมาตรฐานขั้นต่ำของสถานที่พักใช้ประกอบกิจการ อาทิเช่น ด้านความมั่นคงและปลอดภัย ด้านสุขอนามัยรวมถึงการประเมินคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ การ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ใช้มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตย่อมต้องตระหนักถึงเงื่อนไขที่มีความเหมาะสมกับลักษณะการประกอบกิจการบางธุรกิจและอาจสร้างภาระต้นทุนในการดำเนินการทั้งภาครัฐและผู้ประกอบเอกชนมากเกินควรแก่เหตุ

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นการที่รัฐใช้มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านระบบอนุญาตนั้น พบว่าในทางกฎหมายเป็นการที่รัฐได้เข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของร่วมห้องชุดมากเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งไม่สอดรับกับธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวที่ต้องการให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้นำทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองปล่อยเช่าเพื่อหารายได้เสริมตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันในทางเศรษฐกิจ

โดยพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ฉบับปัจจุบัน) ได้ให้การรับรองและคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการประกอบกิจการของประชาชน[228]ภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม โดยเน้นให้ประชาชนได้มีการประกอบอาชีพและมีรายได้เพียงพอเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว จะนำมาสู่การจับจ่ายใช้สอยสินค้าหรือบริการและมีการหมุนเวียนจำนวนเงินภายในสังคมแห่งนั้น นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมดิจิทัล พบว่าการพัฒนาของเทคโนโลยีอย่างก้าวล้ำทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกประกอบอาชีพได้มากกว่าหนึ่งอาชีพและสามารถหารายได้เสริมผ่านหลายช่องทางแพลตฟอร์มดิจิทัล โดยเฉพาะกระแสนิยมของโลกมุ่งไปสู่การเดินตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน โดยต้องการให้ประชาชนนำทรัพย์สินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์นำมาแบ่งปันหารายได้เสริมกับผู้มีความประสงค์ต้องการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินนั้น ซึ่งได้สอดรับกับการรับรองและคุ้มครองหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน[229] โดยประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองอย่างสูงสุดที่ไม่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองโดยนำมาปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเพื่อแลกกับรายได้เสริมจำนวนหนึ่งย่อมสามารถกระทำได้

นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปิดช่องทางกฎหมายให้รัฐสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ภายใต้หลักนิติรัฐ หากรัฐมีเหตุผลและมีความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลได้ แต่จะต้องไม่สร้างภาระเกินสมควรแก่เหตุหรือขัดต่อเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ[230] ดังนั้น รัฐสามารถตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการและจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้หากรัฐต้องการจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็นหรือเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้

---

[228] มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[229] มาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

[230] มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามหลักได้สัดส่วนชั่งน้ำหนักระหว่างการใช้มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์กับการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดจะกระทำได้ต่อเมื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดต้องมีใบอนุญาตในการประกอบกิจการในลักษณะการให้บริการเช่นเดียวกับธุรกิจโรงแรมนั้นผ่านใบอนุญาตเป็นการเฉพาะนั้น พบว่าการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวไม่เหมาะสมในการใช้ระบบอนุญาตกำกับดูแล เนื่องจากวัตถุประสงค์ของธุรกิจโรงแรม เน้นการให้บริการที่พักอาศัยแบบชั่วคราว ทั้งนี้ การบริการต้อนรับนักเดินทางต่างถิ่นเข้ามาพักแรม รัฐต้องควบคุมผ่านใบอนุญาตเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานความความมั่นคง ความปลอดภัยและสุขอนามัย ไว้เป็นสิ่งสำคัญ จึงเห็นควรว่าให้รัฐใช้ระบบการขึ้นทะเบียนและแจ้งก่อนดำเนินการมาใช้กำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแทนที่กำกับดูแลผ่านระบบอนุญาต

ดังนั้น ผู้วิจัยพบว่าการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ผ่านระบบอนุญาตไม่มีความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

(1) ไม่สอดรับกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เน้นการส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการรุ่นใหม่กระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่น ลดการผูกขาดของทุนรายใหญ่

(2) ไม่สอดรับกับแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันที่ต้องการให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กเพิ่มมากขึ้นในการประกอบอาชีพจากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของตนเองกระจายรายได้สู่ชุมชนท้องถิ่น อีกทั้งการนำพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ร่วมกับชีวิตประจำวันที่ผู้คนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการใช้บริการธุรกิจผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล

(3) ไม่สอดรับกับการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ซึ่งผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องการเป็นรายได้เสริมโดยมิได้ใช้ประกอบอาชีพหลัก ซึ่งตรงกันข้ามกับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมต้องการเป็นรายได้หลักจึงต้องใช้ใบอนุญาตกำกับดูแลการให้บริการธุรกิจโรงแรมเฉพาะเจาะจงเนื่องจากผู้ใช้บริการที่พักแรมมีปริมาณจำนวนมาก

โดยมีข้อเสนอแนะให้นำระบบการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการมาปรับใช้แทนที่การออกใบอนุญาตเพื่อสามารถกำกับดูแลการประกอบการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ทั้งนี้ พบว่ารัฐไม่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ และรัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

สามารถกำกับดูแลมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยในการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

5.2.2 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาทางกฎหมายการกำกับดูแลผ่านการจดทะเบียน

การที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้นำห้องชุดออกมาปล่อยเช่าภายในห้องชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เพื่อประกอบอาชีพแลกกับรายได้เสริมจากนักเดินทางเข้าพักแรม อาจเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับลักษณะการประกอบกิจการเป็น “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม”หรือไม่ ทั้งนี้ หากตีความว่าการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดอยู่ในขอบเขตเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม จะต้องดำเนินการจดทะเบียนในการประกอบกิจการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมตามจากเดิมข้อ 1[231] ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม ไม่เกิน 8 ห้องและจำนวนผู้ใช้บริการต้องไม่เกิน 30 คน เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนและให้แจ้งนายทะเบียนทราบในข้อ 1[232] ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 โดยนายทะเบียนเป็นผู้รับจดแจ้งและออกหลักฐานในการรับจดแจ้ง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมได้ถูกกำกับดูแลมาตรฐานและการตรวจสอบตามใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรมโดยภาครัฐ นั้นย่อมทำให้เห็นถึงมีความแตกต่างจากสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมเพราะเกิดปัญหาการกำกับดูแลมาตรฐานเกี่ยวกับการความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการสถานที่พัก โดยเฉพาะการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ซึ่งอาจเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในกฎกระทรวงฉบับล่าสุดนี้ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของลักษณะอาคารไว้อย่างชัดเจนเป็นอย่างไรบ้างซึ่งปัจจุบันในประเทศไทยยังเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม นั้นหมายถึงเฉพาะ โฮมสเตย์ เท่านั้นหรือไม่ รวมธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดด้วยที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ในทางเศรษฐกิจด้วยหรือไม่ หรือโดยอาจขยายความเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมในประเภทอื่นได้หรือไม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าธุรกิจโฮมสเตย์ได้ถูกกำกับดูแลในระดับมาตรฐานของโฮมสเตย์ตามที่กรมการท่องเที่ยวได้กำหนดขึ้นมาเพื่อให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำมิเช่นนั้นอาจถูกเพิกถอนการรับรองประกอบกิจการได้และมีบทลงโทษตามที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ ปัจจุบันด้วยกระแสการตอบรับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวทั้งผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการเป็นอย่างดี หากรัฐเห็นถึงความจำเป็นในการส่งเสริมให้ประชาชนได้การประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและต้องการเห็นถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และ

---

[231] ข้อ 1 “ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4”

[232] ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

สังคม รัฐก็มิอาจปฏิเสธการสนับสนุนให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กสามารถนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าเพื่อหารายได้เสริมในการเลี้ยงชีพ โดยรัฐควรจะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวางมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการประเภทนี้ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า ข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 (ฉบับเดิม) และข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ซึ่งได้เกี่ยวข้องกับการดำเนินการธุรกิจสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม ผู้ประกอบการต้องดำเนินการจดแจ้งต่อนายทะเบียนเท่านั้น จึงเห็นควรให้นำระบบการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการดังกล่าวมาใช้ต่อยอดพัฒนาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อรวบรวมจัดเก็บประวัติข้อมูลเป็นของรัฐ และดำเนินการการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือมาตรฐานต่างๆที่ได้กำหนดไว้ โดยนำมาปรับใช้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น โดยให้เป็นไปตามแนวทางของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาทั้งประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์ต้องการให้บริการปล่อยเช่าที่พักต้องมีการลงทะเบียนผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลของหน่วยงานรัฐหรือระบบออนไลน์ของรัฐและให้ดำเนินการปฏิบัติตาม ดังต่อไปนี้ การเตรียมเอกสารหลักฐานสำคัญในการจดทะเบียนมีอะไรบ้าง ขั้นตอนในการดำเนินการเป็นอย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีประเทศไทยได้มีข้อเสนอแนะอำนวยความสะดวกในการดำเนินการจดแจ้ง จึงเห็นควรให้ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบจดแจ้งดิจิทัลในการขออนุญาตประกอบกิจการธุรกิจเป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคมดิจิทัล โดยที่รัฐควรอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็วตามแนวทางของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาด้วยเช่นกัน

5.3 ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลของนิติบุคคลอาคารชุดกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

5.3.1 กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลของเจ้าของร่วมห้องชุด

วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการปล่อยเช่าห้องชุดส่วนบุคคลในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เพื่อประกอบอาชีพหารายได้เสริมจากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของตนเอง พบว่าในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมนั้นสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินได้เป็นส่วนๆ โดยแบ่งออกเป็นทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งเจ้าของร่วมทุกคนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแต่ละส่วนบุคคลโดยเฉพาะห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากนิยามสำคัญในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พบว่า การให้คำนิยาม “**อาคารชุด**” และ “**ทรัพย์สินส่วนบุคคล**”นั้นสะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างอาคารชุดประกอบไปด้วยห้องชุดจำนวนมาก ซึ่งเจ้าของร่วมแต่ละรายย่อมมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของตนเองที่ได้จดทะเบียนไว้ รวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือพื้นที่ดินที่ได้ถูกจัดไว้สำหรับเจ้าของร่วมแต่ละราย ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการก่อสร้างห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมขึ้นมานั้นเพื่อต้องการให้เป็นสถานที่พักอยู่อาศัยของผู้คนโดยเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การที่เจ้าของร่วมห้องชุดได้

ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดจะกระทำได้หากเป็นการปล่อยเช่าเป็นแบบรายเดือนขึ้นไป ซึ่งการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้ถูกห้ามไว้ในปัจจุบัน พบว่าได้เกิดปัญหาตามมาหากกรณีเจ้าของร่วมได้ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเป็นไปในลักษณะการค้ามีการให้บริการห้องชุดเป็นสถานที่พักแรมแลกกับค่าตอบจำนวนหนึ่ง จะขัดต่อมติข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดห้ามประกอบการค้าหรือไม่ หรือหากมีมติข้อบังคับจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมต้องการนำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ให้แก่นักเดินทางต่างถิ่นพักแรมนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องตามกฎหมาย และจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้ห้ามนำห้องชุดในอาคารชุดอปล่อยเช่าเป็นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ทั้งนี้หากได้ฝ่าฝืนย่อมเป็นการกระทำความผิดในมาตรา 17/1 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พศ. 2522 อีกทั้งกรณีการห้ามนำห้องชุดในอาคารชุดออกมาปล่อยเช่าแบบระยะสั้นนั้น เนื่องจากอาจเกิดความกังวลถึงความเสี่ยงภัยอันตรายและความไม่ปลอดภัยของผู้พักอาศัยรายอื่น หากได้มีการหมุนเวียนของผู้คนแปลกหน้าได้เข้า-ออกภายในอาคารชุดตลอดเวลา 24 ชั่วโมง จนอาจก่อให้เกิดความรำคาญเดือดร้อนและความวุ่นวายต่อเจ้าของร่วมของอาคารชุดรายอื่นที่พักอาศัยอยู่ร่วมกัน

นอกจากนี้ การประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดของเจ้าของร่วมห้องชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ให้เป็นไปถูกต้องตามข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดนั้น จะต้องมีการจัดประชุมใหญ่ โดยเจ้าของร่วมทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการลงมติโดยถือเสียงข้างมากของเจ้าของร่วมในที่ประชุมใหญ่ หากกรณีต้องการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดและให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดได้นำมติข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเกี่ยวกับการอนุญาตให้เจ้าของร่วมสามารถปล่อยเช่าห้องชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้ โดยผลทางกฎหมายเกิดขึ้นเมื่อได้ดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนเป็นที่เรียบร้อย ซึ่งนั้นเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าการที่เจ้าร่วมห้องชุดในอาคารชุดจะดำเนินการปล่อยเช่าห้องชุดได้ก็ต่อเมื่อไม่ได้มีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดห้ามไว้ในการนำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลปล่อยเช่าต่ำกว่ารายเดือนให้แก้ผู้ใช้บริการต่างถิ่น

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า มีความแตกต่างการแก้ไขข้อบังคับระหว่างทรัพย์ส่วนบุคคล กับทรัพย์ส่วนกลาง โดยเป็นการกำหนดจำนวนมติของเจ้าของร่วมแตกต่างกัน กล่าวคือ การแก้ไขข้อบังคับทรัพย์ส่วนบุคคลต้องการเพียงคะแนนเสียงข้างมากของเจ้าของร่วมตามอัตราส่วนในกรรมสิทธิ์ในเนื้อที่ห้องชุดแต่ละห้องชุดกับเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด ก็สามารถดำเนินการแก้ไขข้อบังคับได้แล้ว แต่ในส่วนทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุด หากดำเนินการแก้ไขข้อบังคับในทรัพย์ส่วนกลางจะสามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเจ้าของร่วมทั้งหมด

จากการศึกษาต่างประเทศ พบว่ากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นในส่วนกรณีเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดย่อมมีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์จากห้องชุดโดยการปล่อยเช่าแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้หากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้ห้ามการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดไว้ ขณะเดียวกันในประเทศญี่ปุ่นก็ให้ยึดถือข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเป็นหลัก โดยแบ่งออกเป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดห้ามอย่างเด็ดขาดในการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ กล่าวคือ กรณีได้มีบทบัญญัติของข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้กำหนดห้ามมิให้มีการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้น เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดไม่มีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนบุคคลในลักษณะการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้

(2) กรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้อนุญาตให้ประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น กล่าวคือ กรณีบทบัญญัติของข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอนุญาตให้มีการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้ โดยจะต้องมีมาตรการกำกับดูแลการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในการอยู่อาศัยร่วมกันของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุด แต่หากการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวต้องมีการดัดแปลงห้องชุดในอาคารชุดจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อโครงสร้างของอาคารหรือความเสี่ยงอันตรายความปลอดภัยต่อผู้พักอาศัยอื่นในอาคารชุด

(3) กรณีต้องการแก้ไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อสามารถประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้นั้น กล่าวคือ กรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้ห้ามมิให้เจ้าของร่วมห้องชุดดำเนินการประกอบการค้าในลักษณะ การให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดมิอาจกระทำได้ เว้นแต่ สมาคมการจัดการ (Incorporated management association) ทำหน้าที่ในการบริหารในอาคารชุด โดยจัดการประชุมเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมดเพื่อลงมติเห็นชอบหรือไม่ กรณีมีความต้องการให้มีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ในที่ประชุม หากมีการแก้ไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดต้องได้รับจำนวนเสียงมีมติไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงของเจ้าร่วมห้องชุดในอาคารชุดทั้งหมด

5.3.2 กรณีการใช้พื้นที่ส่วนกลางในอาคารชุดของเจ้าของร่วมหรือผู้ใช้บริการเช่าห้องชุด

วิเคราะห์ประเด็นปัญหาการใช้พื้นที่ส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุด การที่เจ้าของร่วมห้องชุดได้ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาสัยท้องถิ่นให้แก่ผู้ใช้บริการต่างถิ่นนั้น จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตผู้ใช้บริการห้องชุดในอาคารชุดมีสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลางของอาคารชุดได้หรือไม่

โดยพิจารณาจากนิยามของ **“ทรัพย์ส่วนกลาง”** ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หมายถึง ***“ส่วนอาคารชุดที่มิใช่ห้องชุด ที่ดินที่ตั้งอาคารชุดและที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วม”*** ประกอบกับ มาตรา 15[233] ของพระราชบัญญัติ อาคารชุด พ.ศ. 2522 ก็ให้ถือว่าเป็นทรัพย์ส่วนกลางด้วยกันทั้งสิ้น

ในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด เจ้าของห้องชุดซึ่งประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักอาศัยของตนให้แก่ผู้ใช้บริการต่างถิ่นซึ่งได้จองห้องชุดในอาคารชุดย่อมสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์ส่วนบุคคลได้เป็นที่เข้าใจกันได้ แต่ในส่วนของการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์ส่วนกลาง อาทิเช่น ลิฟท์ สระว่ายน้ำ ห้องฟิตเนส ห้องทำงานหรือห้องสมุด เป็นต้น อาจนำสู่ข้อสงสัยของเจ้าของร่วมห้องชุดรายอื่นซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินส่วนกลาง เพราะเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดทุกคนจำเป็นต้องจ่ายค่าส่วนกลางจำนวนเพิ่มขึ้นจากเดิม หากทรัพย์สินส่วนกลางได้มีการชำรุดและเสื่อมสภาพจากการใช้ประโยชน์ของผู้ใช้บริการต่างถิ่นซึ่งมาพักอาศัยแบบระยะสั้น โดยปราศจากความระมัดระวังในการใช้งานหรือมิได้หวงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางดังเป็นเจ้าของร่วมในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินเหล่านั้น ทั้งนี้ การอนุญาตให้ผู้ใช้บริการต่างถิ่นได้ใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนกลางได้นั้น ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมและตัดสินใจร่วมกันของเจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนในอาคารชุด เพราะเจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางและเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากจ่ายค่าบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางด้วยเช่นกัน

เพื่อให้เป็นไปตามธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ จึงเกิดคำถามว่าผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดสามารถใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางได้หรือไม่ และต้องผ่านการยินยอมของเจ้าของร่วมห้องชุด ทุกคนในอาคารชุดอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางหรือไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

[233] มาตรา 15 ทรัพย์สินต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นทรัพย์ส่วนกลาง

(1) ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด
(2) ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
(3) โครงสร้าง และสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและเพื่อการป้องกันความเสียหายต่อตัวอาคารชุด
(4) อาคารหรือส่วนของอาคารและเครื่องอุปกรณ์ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
(5) เครื่องมือและเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
(6) สถานที่ที่มีไว้เพื่อบริการส่วนรวมแก่อาคารชุด
(7) ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
(8) สำนักงานของนิติบุคคลอาคารชุด
(9) อสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อหรือได้มาตามมาตรา 48 (1)
(10)สิ่งก่อสร้างหรือระบบที่สร้างขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยหรือสุภาพแวดล้อมภายในอาคารชุด เช่น ระบบป้องกันอัคคีภัย การจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย หรือการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
(11) ทรัพย์สินที่ใช้เงินตามมาตรา 18 ในการดูแลรักษา

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายอาคารชุด ในมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ได้กล่าวถึง เจ้าของร่วมห้องชุดทุกคนในอาคารชุดสามารถใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงตามอัตราส่วนระหว่างเนื้อที่ของห้องชุดในแต่ละห้องกับเนื้อที่ห้องชุดทั้งหมดภายในอาคารชุดตามที่ได้ขอจดทะเบียนอาคารชุด

ทั้งนี้ การลงมติตามข้อบังคับในที่ประชุมใหญ่โดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของร่วมทั้งหมดซึ่งเป็นไปตามมาตรา 32[234] ประกอบกับ มาตรา 48 (4)[235] ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยนิติบุคคลอาคารชุดมีหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนกลางและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางในคอนโดมิเนียม และต้องปฏิบัติตามมติของเจ้าของร่วมในที่ประชุมซึ่งเป็นไปตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

หากกฎเกณฑ์กติกาของอาคารชุดที่ยังไม่ได้มีการแก้ไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่อห้ามไม่ให้ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดสามารถใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางได้นั้น จึงเห็นว่า ผู้ใช้บริการห้องชุดในอาคารชุดสามารถใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางได้ ซึ่งจะทำให้เจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายส่วนกลางเพิ่มขึ้น

ในทางกฎหมาย แม้ว่าข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้ให้อำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดช่วยดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดร่วมทุกคนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า นิติบุคคลของอาคารชุดมิได้มีอำนาจสั่งห้ามเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดห้ามนำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินส่วนบุคคลปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นได้ จึงทำให้นิติบุคคลของอาคารชุดไม่ทราบข้อมูลของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดรายใดบ้าง และไม่สามารถกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้เช่นกัน

จากการศึกษาต่างประเทศพบว่าเมืองซานฟรานซิสโก กรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอนุญาตให้มีการบริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ และมิได้ห้ามการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนรวมแต่อย่างใด สามารถกระทำได้เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นในการจัดการทรัพย์ส่วนกลางในอาคารชุดซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด

ทั้งนี้ หากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอนุญาตให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดสามารถปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้นั้น ถือได้ว่าผู้ใช้บริการก็สามารถใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลางได้ด้วยเช่นกัน แต่หากข้อบังคับของนิติ

[234] มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[235] มาตรา 48(4) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

บุคคลอาคารชุดได้ห้ามไว้ไม่ให้ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางได้นั้น ก็ไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่กรณี ในที่ประชุมได้แก้ไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดผ่านการลงมติของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนเสียงเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมดเพื่ออนุญาตให้ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดสามารถใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางได้

5.4 ประเด็นปัญหาผลกระทบเชิงลบต่อผู้พักอาศัยรายอื่นๆกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

กรณีเจ้าของร่วมห้องชุดบางรายในอาคารชุดได้นำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง (ทรัพย์สินส่วนบุคคล) ได้ปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเพื่อประกอบอาชีพเหารายได้สริม เป็นการสร้างรายได้อีกหนึ่งช่องทางในการเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี (Airbnb) ซึ่งได้รับความนิยมในการเข้าใช้บริการจากนักเดินทางต่างถิ่น อย่างไรก็ตาม การขาดมาตรการกำกับดูแลในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ได้ส่งผลกระทบเชิงลบต่อเจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นซึ่งได้พักอาศัยอยู่ร่วมกันในอาคารชุด ดังต่อไปนี้ ปัญหาความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยในการพักอาศัยอยู่ร่วมกับผู้คนต่างถิ่นที่ได้หมุนเวียนเข้า-ออกตลอดเวลา และปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นที่ต้องแบกภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งได้เกิดการชำรุดหรือเสื่อมสภาพอย่างรวดเร็วจากการใช้งานทรัพย์สินเหล่านั้นบ่อยครั้ง และขาดความระมัดระวังอย่างรอบคอบของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุด

5.4.1 ปัญหาการผู้ใช้บริการได้สร้างความไม่สงบสุขและความรำคาญต่อผู้พักอาศัยอื่นๆในอาคารชุดและบริเวณใกล้เคียง

ด้วยการพัฒนาทางเทคโนโลยีทำให้การประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดหรือสถานที่พักอาศัยแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นโดยผู้ใช้บริการสามารถจองเช่าสถานที่พักอาศัยได้ผ่านสมาร์ทโฟน แท็ปเล็ต เป็นต้น ซึ่งเป็นการสะดวกและเข้าถึงได้ง่ายทั่วทุกที่ ทั้งนี้ ในการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นโดยพิจารณาในวัตถุประสงค์ของการก่อสร้างอาคารชุดขึ้นก็เพื่อมิได้ต้องการใช้เป็นที่พักอาศัยลักษณะการให้บริการเช่าห้องพักเช่นเดียวกับธุรกิจโรงแรมแต่อย่างใด จะเห็นได้ว่าผู้พักอาศัยหลักในอาคารชุดนั้นส่วนใหญ่มักเป็นผู้คนที่ต้องการพักอาศัยอยู่อย่างสงบสุข ต้องการอาศัยความเป็นส่วนตัวหรืออยู่ร่วมกับครอบครัวของตนเอง โดยเฉพาะในช่วงเวลาพักผ่อนกลางคืน ซึ่งการที่ปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเพื่อประกอบกิจการนั้นมักเป็นการเปิดประตูต้อนรับนักเดินทางต่างถิ่น แปลกหน้าซึ่งมิได้มีการตรวจสอบประวัติของบุคคลเหล่านั้นซึ่งต้องมาอาศัยอยู่ร่วมกันในอาคารชุดเดียวกันอาจทำให้เกิดปัญหาตามมา คือ ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นมักมิได้ให้การเคารพสิทธิของผู้พักอาศัยรายอื่นๆซึ่งได้อยู่ร่วมกัน

และเนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้มีมาตรการในการคุ้มครองและป้องกันการความไม่สงบเรียร้อยในการอยู่ร่วมกันของผู้พักอาศัยหรือบริเวณใกล้เคียง ทำให้ปัญหาดังกล่าวยังมิได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและเกิดเป็นรูปธรรม หากให้มีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนอาคารชุดได้กลายเป็นการให้บริการธุรกิจโรงแรมโดยปริยาย ซึ่งนั้นก็จะส่งผลกระทบตามมารอบด้าน จนทำให้ผู้พักอาศัยซึ่งได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในห้องชุดอาคารชุดเกิดความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยต่อตนเองและครอบครัว จนอาจทำให้เกิดการทะเลาะวิวาทหรือความขัดแย้งระหว่างผู้พักอาศัยหลักกับผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดตามมาหากมิได้มาตรการกำกับดูแลที่ชัดเจน

ในทางปฏิบัติ พบว่า ผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อให้เกิดความรำคาญหรือความเดือดร้อนของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดมักแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบได้รับทราบปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับพบเป็นการดำเนินการตรวจสอบการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้มีการจดแจ้งเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมหรือไม่ ซึ่งพบว่าโดยส่วนใหญ่ปัจจุบันนี้ธุรกิจที่พักอาศัยประเภทดังกล่าวนั้น นายทะเบียนยังไม่สามารถรับการจดแจ้งเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมแต่อย่างใด จนนำไปสู่การกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมซึ่งมักจะผิดกฎหมายโรงแรมเนื่องจากผู้ประการรายใหม่และรายเล็กไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ปัญหาของรัฐในการกำกับดูแลในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวเพื่อช่วยลดปัญหาความเดือดร้อนหรือความรำคาญของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดต่างถิ่นได้เป็นกรณีไป จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้พักอาศัยในอาคารชุดและบริเวณใกล้เคียงอย่างเป็นรูปธรรมและให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

จากการศึกษาต่างประเทศ พบว่า ประเทศญี่ปุ่นได้มีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันความเดือดร้อนหรือความวุ่นวายของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น โดยให้ผู้ประกอบการต้องแจ้งต่อผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้รับทราบแนวปฏิบัติที่ต้องปฏิบัติตามในการอาศัยอยู่ร่วมกับผู้พักอาศัยคนอื่น กรณีผู้ประกอบการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้รับแจ้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้ใช้บริการต้องดำเนินจัดการตามข้อร้องเรียนของผู้ได้รับความเดือดร้อนโดยไม่ชักช้า ซึ่งอีกสิ่งที่น่าสนใจของประเทศญี่ปุ่นที่เป็นรูปธรรมเห็นได้ชัดเจน คือ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องติดชื่อผู้ที่ต้องรับผิดชอบไว้หน้าห้องชุดในอาคารชุดเพื่อให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถดำเนินการแจ้งให้ผู้รับผิดชอบได้รับทราบทันที รวมถึงมาตรการในการกำหนดให้มีผู้จัดการที่พักอาศัยในธุรกิจที่พักอาศัยประเภทดังกล่าวเพื่อแจ้งข้อมูลของผู้ใช้บริการให้หน่วยงานของรัฐได้รับทราบ ในขณะที่เมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้กำหนดให้มีการประกาศการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด ผู้ใดบ้างที่ได้มีการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวได้ทำถูกต้องตามกฎหมาย โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้บนเว็ปไซต์ของOffice of Short Term Rental อีกทั้ง การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีการวางจำนวนประกันหากต้องการปล่อยเช่า

ห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นเพื่อเป็นประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น

5.4.2 ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุด

การที่เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดบางรายได้ใช้กรรมสิทธิ์ในห้องชุดของตนเองเพื่อปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ทั้งนี้ ในอาคารชุดมักไม่ได้มีกฎเกณฑ์กติกาในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น พบว่า เจ้าร่วมห้องชุดในอาคารชุดบางรายซึ่งเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ใช้ช่องว่างทางกฎหมายนำห้อชุดของตนเองนำมาใช้ประโยชน์แสวงหารายได้ตอบแทนในการดำรงชีพหรือประกอบอาชีพมีรายได้เสริมขึ้นมาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติพบว่านิติบุคคลของอาคารชุดไม่สามารถทำการตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง และไม่ได้มีอำนาจในการห้ามไม่ให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดใช้เป็นสถานที่พักอาศัยปล่อยเช่าได้แต่อย่างใด

การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ให้แก่ผู้ใช้บริการต่างถิ่นนั้น ปฏิเสธมิได้ว่าผู้ใช้บริการมต้องมีการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกับเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดรายอื่นด้วยเช่นกัน อาจทำให้เจ้าของร่วมห้องชุดอาศัยอยู่ร่วมกันในอาคารชุดต้องตกอยู่ในสถานะไม่เป็นธรรมเนื่องจากต้องรับผิดชอบและแบกภาระทางการเงินจากาการเสียค่าใช้จ่ายส่วนกลางเพิ่มขึ้น กล่าวคือ เจ้าร่วมห้องชุดในอาคารชุดต้องแบกภาระและออกค่าใช้จ่ายส่วนกลาง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายภาษีอากร ค่าใช้จ่ายจากการให้บริการส่วนรวม ค่าใช้จ่ายดูแลรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ และสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดทุกคนตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดแต่ละรายได้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลาง[236] ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายทรัพย์ส่วนกลางของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดนั้นย่อมแตกต่างกันโดยขึ้นอยู่กับอัตราส่วนในกรรสิทธิ์ร่วมในทรัพย์ส่วนกลางของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดนั้น โดยพิจารณาจากการขอจดทะเบียนอาคารชุดได้จัดแบ่งอัตราส่วนระหว่างเนื้อที่ของห้องชุดแต่ละห้องชุดกับอัตราเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุดเป็นอย่างไร[237]

ทั้งนี้ พบว่า การใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นนั้น อาทิเช่น ใช้อุปกรณ์กีฬาในห้องฟิตเนส การใช้ลิฟท์ ใช้พื้นที่สระว่ายน้ำ อุปกรณ์ต่างๆในห้องทำงานของส่วนกลาง เป็นต้น อาจมีการใช้งานและใช้ประโยชน์ แต่การขาดความระมัดระวังและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลางไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้พักอาศัยแบบชั่วคราว และไม่ได้มีส่วนได้เสียต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายส่วนกลางเพื่อบำรุงและดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง อาจกล่าวได้ว่าการใช้

---

[236] มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

[237] มาตรา 14 ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุด มิได้ถือเสมือนว่าทรัพย์สินส่วนกลางดังกล่าวนั้นเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินร่วมกันที่ควรใช้งานอย่างระมัดระวังเพื่อให้เจ้าของร่วมห้องชุดคนอื่นได้ใช้งานหรือใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

แม้ว่าการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพอาชีพของประชาชน นั้นมิได้หมายความว่า ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้อย่างไม่มีขอบเขต ขณะเดียวกันรัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นกัน ด้วยเหตุผลความจำเป็นของรัฐเพื่อรักษาด้านความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการธุรกิจที่พักแรมของภาคเอกชน แต่ต้องไม่ให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพมากเกินสมควรแก่เหตุ

ทั้งนี้ การที่รัฐได้ใช้ระบบอนุญาตเข้ามากำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้น ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มข้น เนื่องจากระบบอนุญาตขาดความเหมาะสมในการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น ทั้งนี้ การให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้น โดยเป็นลักษณะการแบ่งปันห้องพักของผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็ก มิได้เป็นธุรกิจที่พักแรมโดยตรงเช่นเดียวกับธุรกิจโรงแรมแต่อย่างใด โดยเป็นการที่ผู้ประกอบการนำทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองมาใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพโดยแลกกับรายได้เสริมจากการให้บริการภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน ขณะที่การให้บริการเช่าห้องพักของธุรกิจโรงแรม รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการธุรกิจโรงแรมอย่างเข้มข้นผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมเนื่องจากเป็นการให้บริการธุรกิจที่พักแรมโดยตรงซึ่งได้รองรับผู้พักอาศัยจำนวนมากเข้าใช้บริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อย่างไรก็ดี พบว่ามีการเติบโตอย่างต่อเนื่องของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อรองรับกระแสความนิยมของผู้ใช้บริการยุคใหม่ที่ให้ความสนใจจองห้องพักของผู้ประกอบการภาคเอกชนในท้องถิ่นแห่งนั้นเพิ่มขึ้นโดยเฉพาะการเลือกใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดที่ตั้งอยู่ตามเมืองหลักและเมืองรองที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวหรือย่านเมืองเศรษฐกิจของประเทศไทย แทนที่เลือกใช้บริการเช่าสถานที่พักแรมทั่วไป อาทิเช่น โรงแรม รีสอร์ท เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องยังขาดความเหมาะสมและไม่สอดรับกับลักษณะการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแต่อย่างใด เนื่องจากการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นนั้นแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมโดยภาครัฐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจของประชาชนมากเกินสมควรแก่เหตุ จนทำ

ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงภัยอันตรายต่อผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดเนื่องจากขาดการรับรองมาตรฐานการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด อีกทั้ง ในด้านความมั่นคงของรัฐ จะเห็นได้ว่าภาครัฐไม่สามารถทำการติดตามและตรวจสอบจากการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวได้ จากการที่รัฐมิสามารถทำการจัดเก็บและรวบรวมประวัติข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการ ตลอดจนลักษณะการให้บริการของธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดได้อย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกันรัฐต้องสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จากการประกอบบกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อทำการศึกษามาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นทั้งประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า เป็นการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด หากไม่ได้ห้ามประกอบกิจการปล่อยเช่าแบบรายวันหรือหรือแบบรายสัปดาห์ เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดสามารถนำห้องชุดซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคลปล่อยเช่าได้ โดยการขึ้นทะเบียนและแจ้งก่อนดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลของรัฐหรือระบบออนไลน์ของรัฐ อันเป็นการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้มาตรการบังคับก่อนหรือมาตรการกำกับดูแล ex-ante regulation ก่อนเข้าสู่กลไกตลาดแข่งขัน

นอกจากนี้ พบว่าทั้งประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกาการบริการจัดการในอาคารชุดมีลักษณะใกล้เคียงกับของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าในส่วนของกฎหมายอาคารชุดได้ให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดสามารถกำหนดข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดร่วมกันได้โดยให้ผ่านสมาคมกลางหรือนิติบุคคลอาคารชุดในการบริหารจัดการและดูแลรักษาอาคารชุด อีกทั้ง เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดสามารถลงมติแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ไม่ว่าจะเป็นในประเด็นการปล่อยเช่าห้องชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ การใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลาง เป็นต้น นอกจากนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ จะเห็นได้ว่า รัฐส่วนกลางของต่างประเทศได้ให้ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะบางภารกิจเกี่ยวกับการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามากำกับดูแลและกำหนดมาตรฐานด้านความมั่นคง ความปลอดภัย และสิ่งอำนวยความสะดวกในการปล่อยเช่าห้องชุดอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นนั้นเพื่อสามารถทำการติดตามและตรวจสอบข้อมูลได้ ตลอดจนสามารถจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียม ภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดินเพื่อนำมาเป็นรายได้ของรัฐอีกช่องทางหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อให้สอดรับกับเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ รัฐควรให้เสรีภาพประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชนในการนำทรัพย์สินของตนเองมาใช้ประโยน์

อย่างคุ้มค่าเพื่อเป็นอีกหนึ่งช่องทางแสวงหารายได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยตรากฎหมายเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น ที่มีความเหมาะสมและไม่อุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของผู้ประกอบรายใหม่และรายเล็ก โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่มีความเหมาะสมและต้องมีความชัดเจนในแต่ละขั้นตอน วิธีการ เป็นต้น เพื่อให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้และสามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการที่รัฐได้เข้ามากำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นนั้น ให้เป็นไปตามแนวทางการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาหรือเทียบเท่ากับระดับสากลเพื่อเป็นการยกระดับความเชื่อมั่นของผู้ใช้บริการทั้งชาวไทยและต่างชาติ

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 ประเด็นเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามศัพท์กรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น

จากปัญหาความคลุมเครือในคำนิยาม “สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” ซึ่งจากเดิมนั้นได้กำหนดไว้สำหรับสถานที่พักที่มีห้องพักเพียงไม่เกินจำนวน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักไม่เกิน 20 คน ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของสถานที่พักอาศัยประเภทโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในมาตรา 4 (3)

แม้ว่าในปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์จำนวนห้องพักไม่เกิน 8 ห้อง และรองรับผู้พักรวมกันไม่เกิน 30 คนก็ตาม ให้เป็นไปตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 แต่การแก้ไขเพิ่มเติมในคำนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมนั้นยังคงเกิดความไม่ชัดเจนของประเภทสถานที่พักอาศัยใดบ้างที่รัฐอนุญาตให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถนำสถานที่พักอาศัยแห่งนั้นเพื่อใช้ประกอบกิจการธุรกิจสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมได้บ้าง หรือประเภทสถานที่พักอาศัยใดบ้างที่รัฐห้ามมิให้อนุญาตนำมาประกอบกิจการธุรกิจสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในคำนิยามของ “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ก็พบว่า ประเภทห้องชุดในอาคารชุดอาจมิได้ครอบคลุมในคำนิยามดังกล่าว ซึ่งในความเป็นจริง จะเห็นได้ว่า ธุรกิจที่พักอาศัยปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทยและได้ให้การบริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมต้อนรับนักเดินทางต่างถิ่นยุคใหม่อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมประเภทห้องชุดในอาคารชุดของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 อาจส่งผลต่อความไม่เชื่อมั่นของผู้ประกอบการภาคเอกชน หากนำทรัพย์สินของตนเองมาใช้ประโยชน์ในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการภาคเอกชนจะสามารถนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้หรือไม่

โดยพบว่า บทบัญญัติของคำนิยาม “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” มีความจำเป็นต้องตีความทางกฎหมายในกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เป็นการให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมหรือไม่ ซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนและความไม่ครอบคลุมของบทบัญญัติคำนิยามดังกล่าว เพื่อให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รับทราบและเป็นที่เข้าใจไปในทางเดียวกันจำเป็นต้องมีการแก้ไขและเพิ่มเติมคำนิยาม โดยระบุประเภทสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมให้มีความชัดเจน

แต่หากยังปล่อยให้เกิดความไม่ชัดเจนในคำนิยาม “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ต่อไปนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของผู้ประกอบการภาคเอกชนหากได้นำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองออกมาปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเพื่อประกอบอาชีพหารายได้ดำรงชีพนั้น อาจกล่าวได้ว่าในการเปิดให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้น ผู้ประกอบการภาคเอกชนจะต้องลงทุน ลงแรงและต้องแบกภาระทางด้านการเงินตลอดการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนหากสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมยังไม่ครอบคลุมประเภทห้องชุดในอาคารชุด ทั้งนี้การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวย่อมมีความผิดต่อกฎหมายเนื่องจากไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจโรงแรมและไม่ได้ถูกจัดอยู่ในนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ได้มีการรับรองมาตรฐานการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยถูกต้องตามกฎหมายด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาในทางกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ ก็จะเห็นได้ว่าหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินนั้นถือเป็นสิทธิมูลฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่นั้น รัฐได้ให้การสนับสนุนและคุ้มครองหลักกกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในรัฐ โดยเป็นการให้ความมั่นใจว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถนำทรัพย์สินของตนเองมาใช้ประโยชน์เพื่อประกอบอาชีพและมีเป็นรายได้ขึ้นมา รวมถึงเป็นการกระตุ้นและสร้างแรงบันดาลใจให้กับประชาชนได้เกิดการพัฒนาทักษะ ความสามารถของตนเองด้วยการลงทุน ลงแรง ลงความคิด เพื่อนำทักษะเหล่านั้นไปประกอบอาชีพและมีศักยภาพทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสามารถครอบครองทรัพย์สินมาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ทั้งนี้ แนวคิดของสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ เป็นไปในแนวทางให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพโดยปล่อยให้มีการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีอิสระ แต่รัฐสามารถใช้อำนาจในการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เพื่อเป็นการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการ การกระจายรายได้ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายเล็กและรายใหม่อย่างทั่วถึง การแข่งขันที่เป็นธรรม และสามารถจัดเก็บภาษีรายได้จากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชนเข้าสู่ของรายได้ของรัฐ ในส่วนของรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบันนี้ก็มีเจตนารมณ์ไม่ต้องการให้กฎหมายที่มีความล้าหลังและไม่สอดรับกับการ

เปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีมาเป็นส่วนสำคัญในการให้บริการธุรกิจที่พักแรม ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาการให้คำนิยามของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมไม่ครอบคลุมการให้บริการธุรกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้สร้างอุปสรรคในการประกอบอาชีพต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนในการที่จะนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองมาใช้ประโยชน์เพื่อหารายได้เพราะความไม่ชัดเจนขอองกฎหมายที่พักแรมยังไม่มีความเหมาะสมกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันที่ได้เกิดขึ้นใหม่มาพร้อมการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดดทำให้รัฐไม่สามารถกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงเห็นควรให้รัฐสร้างความชัดเจนและครอบคลุมในคำนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมด้วยการเพิ่มเติมระบุประเภทอาคารใดบ้าง สถานที่พักอาศัยใดบ้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ใดบ้าง ที่สามารถนำมาใช้ประกอบกิจการเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมได้เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและความคลุมเครือในคำนิยามที่อาจเข้าใจไม่ตรงกันของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงของผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้นำสถานที่พักมาใช้ประโยชน์ปล่อยเช่าเพื่อหารายได้เสริมในการประกอบอาชีพ ขณะที่ผู้ใช้บริการตดอยู่ในความเสี่ยงอันตรายจากการขาดมาตราฐรับรองความมั่นคงและความปลอดภัย และสุขอนามัยที่ดีควรจะเป็น อีกทั้ง ความไม่ชัดเจนในนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมทำให้รัฐต้องเสียผลประโยชน์ทั้งรายได้และข้อมูล

ผู้วิจัยขอเสนอแนะกรณีศึกษาการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

(1) ในส่วนของคำนิยามสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมควรเป็นประเภทสถานที่พักอาศัยใดบ้างให้เพิ่มถ้อยคำ ดังนี้ ห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม
(2) ในส่วนของลักษณะการให้บริการให้เพิ่มถ้อยคำ ดังนี้ ลักษณะการให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น
(3) ในส่วนของหน้าที่ของผู้ประกอบการให้เพิ่มข้อความ ดังนี้ กรณีผู้ประกอบการมีความประสงค์นำสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมปล่อยเช่าทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ต้องมีการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการประกอบการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลของรัฐหรือระบบออนไลน์ของรัฐ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

(เสนอแก้ไขเพิ่มเติม) **กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566**
ข้อ 1 **ให้สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม ได้แก่ ห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม** และให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกัน แล้วแต่กรณี โดยมีห้องพักรวมกันไม่เกินแปดห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่เกินสามสิบคน ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ตรวจสอบและออกหนังสือรับแจ้งให้แล้ว ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม ” ในมาตรา 4 (ข้อ...) **“ลักษณะการให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น” หมายถึงผู้ประกอบการของสถานที่พักให้บริการห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม หรือสถานที่พักตามวรรคหนึ่ง ให้บริการเช่าสถานที่พักแบบรายวัน แบบรายสัปดาห์หรือแบบต่ำกว่ารายเดือนทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นให้แก่ผู้พักอาศัยชั่วคราวหรือบุคคลอื่นต่างถิ่นโดยแลกกับรายได้จำนวนหนึ่ง** (ข้อ...) กรณีผู้ประกอบการมีความประสงค์นำสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมปล่อยเช่า**แบบรายวัน**หรือ**แบบรายสัปดาห์**หรือ**แบบต่ำกว่ารายเดือนทั้ง**ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยให้ทำการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลของรัฐหรือระบบออนไลน์ของรัฐ

6.2.2 ประเด็นเกี่ยวข้องกับมาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

การใช้ระบบใบอนุญาตเข้ามากำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดนั้นย่อมทำให้มีผลกระทบต่อการสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนค่อนข้างมากและอาจสร้างภาระและเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนซึ่งไม่สอดรับกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวซึ่งได้เกิดขึ้นตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (sharing economy) ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็นเท่านั้นในการประกอบกิจการ และต้องการให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่แต่ละท้องถิ่นโดยเป็นสร้างงานและสร้างอาชีพให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กโดยเฉพาะการเกิดขึ้นของธุรกิจที่พักอาศัยผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการในท้องถิ่นซึ่งมีความประสงค์ต้องการหารายได้เสริม โดยนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองสามารถปล่อยเช่าให้แก่ผู้พักอาศัยต่างถิ่นได้ใช้ประโยชน์เข้าพักอาศัยแบบระยะสั้น

ทั้งนี้ รัฐต้องมีมาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มกรณีห้องชุดในอาคารชุด โดยนำมาตรการในรูปแบบ ex-ante regulation และรูปแบบ ex-post regulation มาปรับใช้ในการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าว กล่าวคือ มาตรการควบคุมก่อน หรือ

มาตรการในรูปแบบ ex-ante regulation โดยเลือกมาตรการกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นน้อยแต่เหมาะสมกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นภาย คือกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนและการแจ้งก่อนดำเนินการ เพื่อที่รัฐได้ทำการประเมินคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ทั้งนี้ เป็นการพิจารณามีคุณสมบัติและมีหลักฐานครบถ้วนหรือไม่ก่อนจะอนุญาตให้เข้าสู่กลไกตลาดแข่งขัน โดยให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดซึ่งมีความประสงค์ประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดต้องขึ้นทะเบียนและแจ้งก่อนดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลของหน่วยงานรัฐในระดับท้องถิ่น และให้เจ้าพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบและยืนยันความถูกต้องทางกฎหมายเพื่อให้สิทธิในการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้ ก็ต่อเมื่อผู้ประสงค์รายนั้นได้ดำเนินการครบถ้วนตามรายการที่ได้กำหนดไว้และการอนุญาตให้ประกอบกิจการปล่อยเช่าที่พักดังกล่าวจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะเดียวกันรัฐก็ต้องนำมาตรการควบคุมภายหลัง หรือมาตรการในรูปแบบ ex-post regulation มาใช้กำกับดูแลการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดภายหลังเข้าสู่ตลาดแข่งขันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องมีการรายงานข้อมูลของผู้ใช้บริการเข้าพักแรมห้องชุดในอาคารชุดแต่ละเดือน รวมถึงต้องมีการรายงานประจำปีเกี่ยวกับโครงสร้างอาคารชุด โดยสามารถขอคัดจากนิติบุคคลของอาคารชุดได้ตลอดระยะเวลาการประกอบกิจการธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวเพื่อเป็นการรับประกันในความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้พักอาศัย อีกทั้ง ในส่วนของการปล่อยเช่าห้องชุดแบบระยะสั้นของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นที่ได้ทำการศึกษาได้ใช้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation คือให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องรายงานข้อมูลของผู้ใช้บริการในทุกเดือนให้แจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่เพื่อทำการติดตามและตรวจสอบได้

CHULALONGKORN UNIVERSITY

6.2.3 ประเด็นเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแลปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

จากการศึกษาในต่างประเทศทั้งสองประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ภายใต้หลักการกระจายอำนาจจะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีความเสมอภาค มีความต่อเนื่องและมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ด้วยเหตุผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานส่วนกลางของรัฐ

ฉะนั้น จึงเห็นควรให้นำแนวทางของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามาพัฒนาและส่งเสริมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญในการ

ส่งเสริมการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยเป็นการสร้างแรงจูงใจ สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อและสนับสนุนต่อการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชน อีกทั้งบทบาทในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น โดยการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทันสมัยและสอดรับกับสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นแห่งนั้น โดยไม่ให้ปัญหาข้อกฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชน

อนึ่ง การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสูญเสียรายได้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จากการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการได้อย่างเป็นระบบ อีกทั้ง ไม่สามารถกำกับดูแลลักษณะการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดให้เป็นไปตามมาตรฐานเท่าที่ควรจะเป็น ทำให้เกิดความเสี่ยงภัยอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยต่อผู้ใช้บริการพักอาศัยในอาคารชุด ขณะเดียวกันการประกอบกิจธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นนั้นอาจทำให้เกิดผู้พักอาศัยร่วมหรือผู้พักอาศัยบริเวณใกล้เคียงเกิดความไม่สงบสุขหรือความไม่ปลอดภัยในอาคารชุด เนื่องจากมีการเข้า-ออก ตลอดเวลาของผู้คนต่างถิ่นทั้งชาวไทยและต่างชาติที่ได้เข้ามาใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดโดยมิได้ทำการจัดเก็บและตรวจสอบประวัติข้อมูลอย่างเป็นระบบ

โดยพบว่า บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจได้มีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

(1) การขึ้นทะเบียนและการแจ้งก่อนดำเนินการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด กล่าวคือ จากการศึกษาประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปิดโอกาสให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดซึ่งมีความประสงค์ในการนำห้องชุดออกมาปล่อยเช่าเพื่อประกอบอาชีพและหารายได้เสริมทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นนั้นสามารถกระทำได้ โดยต้องไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดที่ห้ามปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น

โดยให้ดำเนินการลงทะเบียนกรอกรายละเอียดข้อมูลพร้อมกับแนบเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะนำข้อมูลของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดซึ่งมีความประสงค์ประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าว ส่งต่อไปให้นิติบุคคลอาคารชุดแห่งนั้นเพื่อได้รับทราบว่าเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดรายใดบ้างต้องการดำเนินการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเพื่อนิติบุคคลอาคารชุดสามารถจัดการและบริหารในอาคารชุดให้เป็นไปตามความเหมาะสม

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากปล่อยให้เจ้าของร่วมห้องชุดได้แจ้งดำเนินการและลงทะเบียนกับนิติบุคคลอาคารชุดโดยตรงนั้น อาจเกิดช่องว่างทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถได้รับข้อมูลของผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการ และไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียม ภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นรายได้ที่รัฐควรจะได้รับได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง จากการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เข้ามาแสวงหาประโยชน์ในพื้นที่ท้องถิ่นแห่งนั้น ดังนั้น จึงเห็นควรให้เจ้าของร่วมห้องชุดซึ่งมีความประสงค์ประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดไปแจ้งดำเนินการและลงทะเบียนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

(2) ตรวจสอบมาตรฐานอาคารและการบริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ กล่าวคือ ในการกำกับดูแลอาคารชุดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเห็นได้ว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 อยู่แล้ว เป็นการรับรองมาตรฐานโครงสร้างของอาคารชุดซึ่งหากนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นก็ย่อมได้รับมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้พักอาศัย โดยมิได้มีความแตกต่างอย่างนัยสำคัญหากเป็นการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายเดือนหรือแบบรายปี ฉะนั้นจึงเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นโดยตรง

(3) ตรวจสอบและรับข้อร้องเรียนผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัล กล่าวคือ การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดจะต้องมีการแจ้งรายชื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบเพื่อติดตามและตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องในภายหลังได้ อีกทั้ง การมีแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการแก่ประชาชนก็เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกกรณีที่ผู้มีส่วนได้เสียสามารถดำเนินการแจ้งข้อร้องเรียนได้โดยมิต้องเดินทางมาสถานที่ทำการ อาทิเช่น การร้องเรียนความไม่ปลอดภัยในสถานที่พัก ความไม่สงบสุขจากผู้ใช้บริการต่างถิ่นในอาคารชุด เป็นต้น

6.2.4 ประเด็นเกี่ยวข้องกับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

ในประเด็นการที่เจ้าของร่วมห้องชุดซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้นำห้องชุดของตนเองออกมาให้บริการปล่อยเช่าในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เพื่อประกอบอาชีพหารายได้เสริมได้นั้น สามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อไม่ขัดต่อข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด กล่าวคือ การอนุญาตให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลได้ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการผ่านมติเจ้าของร่วมห้องชุดในที่ประชุม มิได้มีการห้ามนำห้องชุดออกมาปล่อยเช่าแบบระยะสั้นแต่อย่างใด ซึ่งจะสอดรับกับแนวคิดของต่างประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการกำกับ

ดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด อย่างไรก็ตาม หากกรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้ห้ามโดยเด็ดขาดและไม่อนุญาตให้เจ้าของร่วมนำห้องชุดให้เช่าแบบระยะสั้น เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดต้องปฏิบัติตามภายใต้ข้อบังคับดังกล่าว แต่หากข้อบังคับของนิติบุคคลของอาคารชุดให้เจ้าของร่วมห้องชุดสามารถนำห้องพักปล่อยเช่าในการประกอบกิจการดังกล่าวแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เพื่อหารายได้เสริมได้นั้น รัฐจะเข้าไปแทรกแซงกำกับดูแลการประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อจะเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการในการประกอบอาชีพเพื่อให้มีความเหมาะสมกับลักษณะธุรกิจปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น

โดยรัฐควรกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปตามมาตรฐานสากลในการกำกับดูแลการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดก่อนเจ้าของร่วมห้องชุดทำการลงมติเห็นชอบหรือไม่ โดยผ่านข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด ให้ออกเป็น “กฎกระทรวง เกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเกี่ยวกับการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าระยะสั้น” โดยอาศัยมาตรา 32 (9) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 โดยกำหนดประเด็นที่สำคัญในกฎกระทรวง ได้แก่

(1) การแบ่งประเภทของอาคารชุดให้มีความชัดเจน

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ไม่ได้มีการแบ่งประเภทอาคารชุดไว้อย่างชัดเจน ในทางปฏิบัติ การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดหรือคอนโดมิเนียมในแต่ละพื้นที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยและความไม่มั่นคงของผู้พักอาศัย โดยเฉพาะการเข้ามาพักอาศัยของผู้ใช้บริการต่างถิ่นทั้งชาวไทยและต่างชาติในอาคารชุดซึ่งที่ตั้งอยู่ไม่ใช่เมืองท่องเที่ยวหรือเมืองหลัก โดยส่วนใหญ่เจ้าของร่วมห้องชุดมีความประสงค์อยู่อาศัยในอาคารชุดเพื่อเป็นสถานที่พักอาศัยและต้องการความเป็นส่วนบุคคล ทั้งนี้ พบว่าการที่เจ้าของห้องชุดต้องอยู่อาศัยในอาคารชุดเป็นหลักนั้น โดยมิได้ต้องการให้เกิดการเข้า-ออกของผู้คนแปลกหน้าตลอดเวลา ขณะที่นิติบุคคลอาคารชุดก็ไม่อาจจัดการแยกส่วนการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินร่วมกันได้ อาทิเช่น ในพื้นที่ลิฟท์ บันได เป็นต้น ประเภทอาคารชุดที่พักอาศัยดังกล่าวเป็นหลัก จึงอาจไม่เหมาะสมในการบริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นหรือไม่

แต่หากเป็นประเภทคอาคารชุดโฮเทล สถานที่ตั้งโดยส่วนใหญ่มักอยู่ในเมืองท่องเที่ยวหรือหัวเมืองหลัก จะเห็นได้ว่าอาคารชุดประเภทดังกล่าวอาจไม่ได้ใช้เป็นที่พักอยู่อาศัยหลักของเจ้าของร่วมห้องชุด และมีความเหมาะสมสำหรับในการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดโฮเทลแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ดังนั้น จึงควรกำหนดไว้ใน

กฎกระทรวงเกี่ยวกับประเภทของอาคารชุดและเงื่อนไขต่างๆเพื่อให้มีความชัดเจนและเข้าใจไปในแนวทางเดียวกัน

(2) กำหนดข้อบังคับของนิติบุคลลอาคารชุดเป็นการเฉพาะ

กรณีมิได้มีการกำหนดไว้ในมติข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเกี่ยวกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นอย่างไรนั้น จึงควรกำหนดไว้ในกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดความชัดเจนถึงการที่เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ได้หรือไม่ หากกรณีอนุญาตให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดนำห้องพักปล่อยเช่าแบบระยะสั้นได้นั้น ก็ควรมีการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าร่วมห้องชุดและผู้ใช้บริการห้องชุดไว้อย่างชัดเจน

ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงฉบับนี้ควรระบุไว้ว่าหากในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น ให้เจ้าของร่วมห้องชุดผู้ซึ่งมีความประสงค์ในการนำห้องชุดออกมาปล่อยเช่าประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เสริมนั้น ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนและการจดแจ้งก่อนดำเนินการผ่านแฟลตฟอร์มดิจิทัลหรือระบบออนไลน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บประวัติข้อมูลของผู้ประกอบการและผู้ใช้บริการ จากนั้นให้รัฐดำเนินการส่งข้อมูลต่อไปให้นิติบุคคลของอาคารชุดได้รับทราบว่าได้มีเจ้าของร่วมห้องชุดรายใดบ้างได้ดำเนินการประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เพื่อให้นิติบุคคลอาคารชุดสามารถบริหารจัดการในอาคารชุดตามความเหมาะสมต่อไป

(3) การใช้ทรัพย์สินส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลาง

ประเด็นปัญหาเกิดจากการที่ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นมีสิทธิ์ในการเข้าประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลางของอาคารชุดได้หรือไม่ เนื่องจากผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นบุคคลแปลกหน้าและเดินทางมาจากต่างถิ่นเพื่อพักอาศัยอยู่ร่วมกันในระยะเวลาชั่วคราว และต้องเข้าใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด การใช้งานอาจไม่มีความระมัดระวังเท่าที่ควรในการใช้ทรัพย์สินเหล่านั้นเนื่องจากผู้ใช้บริการมิได้เป็นเจ้าของทรัพย์สินแต่อย่างใด อีกทั้งเป็นการสร้างภาระเพิ่มขึ้นให้กับเจ้าของร่วมห้องชุดรายอื่น ที่จะต้องเสียค่าบำรุงดูแลรักษาการเสื่อมสภาพของทรัพย์สินส่วนรวม ต้องชำระค่าส่วนกลางของอาคารชุด อย่างไรก็ดีเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดสามารถลงมติห้ามไม่ให้ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นเข้าใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลาง อาทิ เช่น สระว่ายน้ำ ฟิตเนส เป็นต้น ได้หรือไม่

โดยพบว่า หากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้ห้ามการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์แล้วนั้น ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดย่อมมีสิทธิ์ใน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การเข้าประโยชน์ในทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุดแห่งนั้น แต่มีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดช่วงเวลาเฉพาะสำหรับผู้ใช้บริการในพื้นที่ส่วนกลางเพื่อป้องกันความไม่สงบสุขหรือความไม่ปลอดภัยต่อผู้พักอาศัยร่วมคนอื่นๆ ทั้งนี้ หากการที่ผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดได้มีการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินส่วนกลางจนทำให้เกิดความเสียหายบางส่วนหรือทั้งหมด เจ้าของร่วมห้องชุดผู้ซึ่งเป็นเจ้าของร่วมกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ส่วนกลางต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นิติบุคคลอาคารชุดผู้ซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลทรัพย์ส่วนกลางของอาคารชุด

(4) การวางหลักประกันต่อความเสียหายทรัพย์สินส่วนกลาง

ประเด็นความกังวลต่อความเสียหายที่เกิดจากการใช้ทรัพย์ส่วนกลางของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดเมื่อได้เข้ามาพักอาศัยแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจของเจ้าของร่วมห้องชุดรายอื่นที่พักอยู่อาศัยในอาคารชุดนั้น จึงควรวางระบบกำหนดให้เจ้าของร่วมห้องชุดซึ่งมีความประสงค์ต้องการนำห้องชุดปล่อยเช่า ต้องมีการวางจำนวนเงินเป็นหลักประกันค่าเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้งานหรือใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลาง

(5) การป้องกันความเดือดร้อนในอาคารชุด

ประเด็นการเข้าพักอาศัยของผู้ใช้บริการห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นอาจทำให้เกิดความไม่สงบสุขและอาจมีความรู้สึกในความไม่ปลอดภัยของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดรายอื่นๆ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดอาจสร้างความรำคาญหรือความวุ่นวายต่อผู้พักอาศัยร่วมในอาคารชุด จึงจำเป็นต้องกำหนดกฎเกณฑ์ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดให้มีความชัดเจน และให้อำนาจนิติบุคคลอาคารชุดสามารถทำการตักเตือนได้จำนวนกี่ครั้งและกำหนดบทลงโทษ จำนวนค่าปรับจากกรณีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของอาคารชุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

6.2.5 ประเด็นเกี่ยวข้องกับมาตรฐานการของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

การประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชนในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ซึ่งไม่ใช่สถานที่พักโรงแรม ได้ถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพมากเกินสมควรแก่เหตุ โดยรัฐได้กำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม พบว่าในความทางปฏิบัติผู้ประกอบการภาคเอกชนเปิดให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นโดยไม่มีใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ หากรัฐต้องการปล่อยเสรีให้ประชาชนได้มีหนทางทำมาหากินหรือประกอบอาชีพเกี่ยวกับที่พักแรมรูปแบบใหม่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการนำห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองสามารถนำปล่อยเช่าได้เป็นการประกอบกิจการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมได้นั้น รัฐมิอาจปฏิเสธการใช้

อำนาจแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อกำหนดทิศทางและจัดระเบียบความเหมาะสมทางเศรษฐกิจให้เกิดความเหมาะสม โดยต้องมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือสังคมส่วนรวมเป็นที่ตั้ง กล่าวคือ โดยรัฐต้องกำหนดมาตรฐานการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสมและไปทางเดียวกับการให้บริการธุรกิจโรงแรมและการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ โดยกำหนดให้เป็นไปตามมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation เป็นการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการ ให้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนให้กำหนดลักษณะสถานที่พักอาศัย อาทิเช่น มีขนาดห้องขั้นต่ำเท่าไหร่ มีอุปกรณ์ดับเพลิง ทางหนีไฟ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น กำหนดจำนวนวันเปิดให้บริการ กำหนดการอายุครบการจดแจ้ง กำหนดบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ เป็นต้น และให้นำมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation มาใช้แก้ไขเชิงเนื้อหาของพฤติกรรมในการประกอบกิจการ ให้มีการเยียวยาและชดใช้ค่าเสียหายในการประกอบกิจการที่ได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ และให้มีการลงโทษผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้กระทำความผิดเพื่อมิให้เกิดการกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันครั้งต่อไป อีกทั้ง ให้กำหนดบทบาทหน้าที่และอำนาจของหน่วยรัฐในระดับท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับบริการสาธารณะทั้งการส่งเสริมการประกอบกิจการและการกำกับดูแลการประกอบกิจการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะโดยให้แบ่งออกเป็น 2 แนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจน ดังต่อไปนี้

(1) แนวทางแรกเกี่ยวกับกฎหมายอาคารชุด

ประการแรก คือ เสนอควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคำนิยาม โดยระบุประเภทห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม ในข้อ 1 ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566

ประการที่สอง คือ เสนอควรให้ออกกฎกระทรวงฉบับใหม่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเกี่ยวกับการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบระยะสั้น พ.ศ.256.. โดยอาศัยมาตรา 32 (9) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 เพื่อสร้างความชัดเจนประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นภายใต้บริบทของสังคมไทยปัจจุบัน

อนึ่ง ในส่วนของแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยขอสรุปรายละเอียดดังนี้ การที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในการ

ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของประชาชน โดยเฉพาะกรณีผู้ประกอบการมีความประสงค์นำห้องชุดซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ปล่อยเช่าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลต่าง อาทิเช่น แอร์บีเอ็นบี หรือช่องทางอื่นแบบระยะสั้นจะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้ห้ามประกอบกิจการดังกล่าวไว้

ทั้งนี้ หากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดได้ห้ามไว้นั้น รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์แต่อย่างใด แต่หากกรณีเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดมีความประสงค์ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเพื่ออนุญาตให้เจ้าของร่วมห้องชุดสามารถนำห้องชุดในอาคารชุดของตนเองปล่อยเช่าในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เสริมนั้น นิติบุคคลอาคารชุดจะเป็นผู้ดำเนินการจัดประชุมเพื่อมีการลงมติของเจ้าของร่วมห้องชุดทั้งหมด

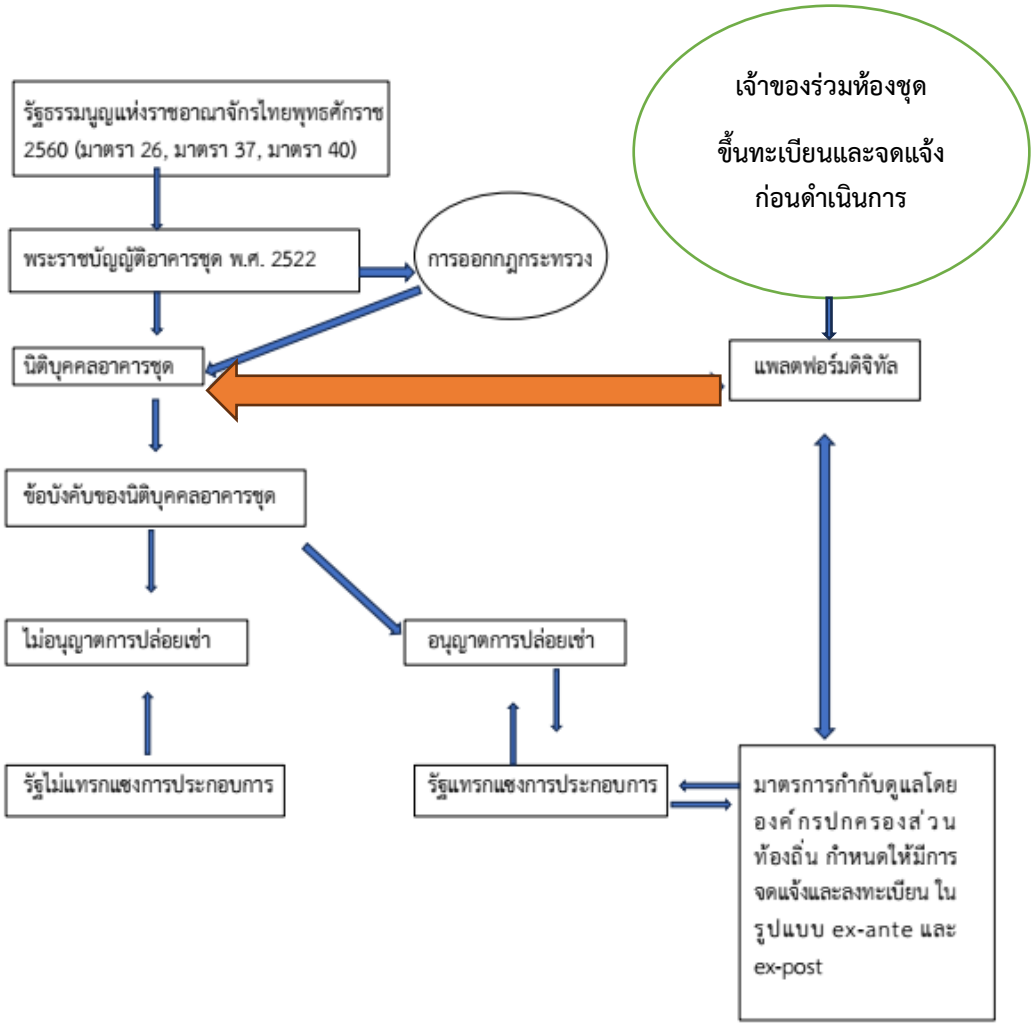
แต่หากกรณีข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดอนุญาตให้เจ้าของร่วมนำห้องชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นได้นั้น รัฐจะใช้อำนาจเข้าแทรกแซงการประกอบกิจการของภาคเอกชนเพื่อเข้าไปกำกับดูแลมาตรฐานความมั่นคง ความปลอดภัยและสุขอนามัยจากการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าว โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความใกล้ชิดกับผู้คนในท้องถิ่นได้เข้ามากำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด และหากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดไม่ได้ห้ามประกอบกิจการธุรกิจดังกล่าวไว้ รัฐควรใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบ ex-ante regulation และในรูปแบบ ex-post regulation โดยให้เจ้าของร่วมห้องชุดซึ่งมีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นโดยให้มีการขึ้นทะเบียนและแจ้งก่อนดำเนินการผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระบบออนไลน์ของหน่วยงานรัฐ และหลังจากเข้าสู่ตลาดแข่งขันแล้วนั้นการประกอบกิจการของเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นถูกกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตรวจสอบและติดตามพฤติกรรมของผู้ประกอบการภาคเอกชนในตลาดแข่งขัน

เมื่อเจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนำข้อมูลของเจ้าของร่วมห้องชุดผู้ซึ่งมีความประสงค์ประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นส่งต่อไปให้นิติบุคคลอาคารชุดได้รับทราบเพื่อสามารถบริหารจัดการต่อไป ทั้งนี้ผู้ประกอบการภาคเอกชนจะต้องส่งรายงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวในแต่ละเดือน อาทิเช่น ประวัติของผู้ใช้บริการต่างถิ่น จำนวนวันให้บริการ เป็นต้น โดยต้องส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระบบออนไลน์ของหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดเก็บและรวบรวมไว้เป็นข้อมูลของรัฐในการติดตามและตรวจสอบภายหลังได้

(2) แนวทางที่สองให้มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์การให้บริการทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่น โดยให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น พ.ศ. 256... มีด้วยกันทั้งหมด 40 มาตรา และมีทั้งหมด 6 หมวด ดังต่อไปนี้ หมวด 1การกำกับดูแลปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น หมวด 2 ผู้ให้บริการการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น หมวด 3 ผู้ใช้การปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น หมวด 4 ข้อห้ามประกอบกิจการการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น หมวด 5 มาตรฐานความปลอดภัย สุขอนามัยที่ดีและสิ่งอำนวยความสะดวก และหมวด 6 บทกำหนดโทษ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

แผนภาพที่ 1 แผนภาพรวมแนวทางพัฒนาการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด



ภาคผนวก 1

ร่างกฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด

เกี่ยวกับการนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าแบบระยะสั้น

พ.ศ.256..

อาศัยอำนาจตามในมาตรา 32 (9) ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้น หมายถึง การปล่อยเช่าห้องชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์

ข้อ 2 เจ้าของร่วมห้องชุดมีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยเช่าในระยะสั้น จะต้องวางจำนวนเงินเพื่อเป็นหลักประกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อการใช้ประโยชน์ทรัพย์ส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลาง

ข้อ 3 ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดกำหนดให้เจ้าของร่วมห้องชุดในอาคารชุดมีสิทธิผ่านการลงมติในการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางหรือพื้นที่ส่วนกลางของอาคาชุด

ข้อ 4 เจ้าของร่วมห้องชุดต้องแจ้งก่อนดำเนินการและลงทะเบียนโดยกรอกรายละเอียดข้อมูลสำคัญ หลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของหรือหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ของห้องชุด พร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้สำหรับการเปิดให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดระยะสั้นผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 5 นิติบุคคลอาคารชุดมีอำนาจและหน้าที่ในการตักเตือนผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดหากกระทำการใดซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกันในอาคารชุด หากผู้นั้นยังคงกระทำความผิดเป็นจำนวนครั้งที่สอง นิติบุคคลอาคารสามารถร้องเรียนผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการระงับการประกอบการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด

ข้อ 6 นิติบุคคลอาคารชุดต้องรายงานข้อมูลจำนวนของผู้ใช้บริการเช่าห้องชุดในทุกสิ้นเดือนพร้อมกับรายละเอียดของผู้เข้าพัก ระยะเวลาเข้าพักผ่านระบบแพลตฟอร์มดิจิทัลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ข้อ 7 การประกอบกิจการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นต้องเป็นไปตามข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด จะขัดหรือแย้งต่อข้อบังคับดังกล่าวมิได้ เว้นแต่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 8 กำหนดสิทธิและหน้าที่ของเจ้าของร่วมห้องชุดและผู้ใช้บริการการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภาคผนวก 2

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

พ.ศ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น พ.ศ. ....

เหตุผล

ด้วยการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีได้เติบโตอย่างก้าวกระโดดและเข้ามามีส่วนร่วมกับชีวิตผู้คนในสังคมอย่างปฏิเสธมิได้ ทั้งนี้ ในส่วนของการประกอบกิจการในธุรกิจที่พักแรมก็ได้เริ่มมีการปรับตัวนำเทคโนโลยีมาเป็นส่วนสำคัญในการให้บริการเพื่อช่วยรองรับความต้องการของผู้ใช้บริการยุคใหม่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนทำให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กมีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลซึ่งเป็นทรัพย์สินกรรมสิทธิ์ส่วนตัวให้บริการสถานที่พักแบบระยะสั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี (Airbnb) หรือช่องทางอื่นเป็นไปตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (Sharing economy) ฉะนั้น ธุรกิจปล่อยเช่าสถานที่พักดังกล่าวสามารถช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่นให้มีการพัฒนาและยกระดับความเจริญเทียบเท่ากับในระดับสากล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้กรณีของประเทศไทยพบว่าโดยลักษณะการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบีและช่องทางอื่นนั้นยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายไทย ซึ่งส่งผลกระทบต่อ 3 ฝ่าย ดังต่อไปนี้ ฝ่ายแรก คือ ภาครัฐไม่สามารถกำกับดูแลด้านความมั่นคงของรัฐ และสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าภาษี เป็นต้น ฝ่ายที่สอง คือ ผู้ให้บริการถูกกีดกั้นการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้จากทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ฝ่ายที่สาม คือ ผู้ใช้บริการต้องตกอยู่ในสภาพแวดล้อมไม่สงบสุข ความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินขณะเข้าพักแรมในสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแห่งนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นให้เป็นไปถูกต้องตามกฎหมายและมีความสอดรับกับบริบทเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละท้องถิ่นนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้นมาเพื่อรองรับ

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

พ.ศ.256...

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา26 ประกอบกับมาตรา 37 และมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....

.....

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น พ.ศ.256...”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคล” หมายความว่า ห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม บ้าน หรือสถานที่พักอาศัยส่วนบุคคลประเภทอื่นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารไม่เกินแปดห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินสามสิบคน โดยเป็นลักษณะการให้บริการสถานที่พักแบบระยะสั้นเพื่อแลกกับค่าตอบแทนของผู้ใช้บริการ

“การปล่อยเช่าแบบระยะสั้น” หมายความว่า การปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“การแจ้งการก่อนดำเนินการ” หมายความว่า ผู้ให้บริการมีความประสงค์ปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมให้แจ้งก่อนดำเนินการต่อหน่วยงานของรัฐ

“การขึ้นทะเบียน” หมายความว่า ผู้ให้บริการมีความประสงค์ปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมให้ขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ

“ผู้ใช้บริการ” หมายความว่า ผู้เช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคล

“ผู้ให้บริการ” หมายความว่า ผู้ให้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคล

“นายทะเบียน” หมายความว่า

(1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
(2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
(3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
(4) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
(5) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งสำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

การกำกับดูแลปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

มาตรา 5 ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลให้ยื่นขออนุญาตต่อนายทะเบียน การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 6 ใบอนุญาตประกอบกิจการปล่อยสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคล ให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

มาตรา 7 การประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นให้เป็นไปตามมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยในการป้องกันอัคคีภัยให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมอาคารและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ในส่วนมาตรฐานด้านสุขลักษณะอนามัยของการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นให้เป็นไปตามกฎหมายสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข

มาตรา 8 การปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลนั้น ให้จำกัดจำนวนวันในการปล่อยเช่าไม่น้อยกว่า 7 วัน และไม่เกิน 180 วันต่อปี โดยให้นับตั้งแต่เวลา 00.00 นาฬิกาช่วงเช้า ถึง 12.00 นาฬิกาช่วงกลางคืน เป็นเวลา 1 วัน เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ให้นายทะเบียนสามารถออกกฎหมายของท้องถิ่นเกี่ยวกับการจำกัดจำนวนวันต่อปีที่มีเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นนั้น โดยให้สอดรับกับฤดูกาลท่องเที่ยว ประเพณีของประเทศไทย ทั้งนี้ภายใต้กรอบจำกัดวันเวลาเปิดให้บริการสถานที่พักตามวรรคหนึ่ง

ให้นายทะเบียนสามารถออกมาตรการกำกับดูแลการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมแบบระยะสั้นที่เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการรักษาความมั่นคง ความปลอดภัย สุขอนามัยและสิ่งอำนวยความสะดวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

หมวด 2

ผู้ให้บริการการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

มาตรา 9 ผู้ให้บริการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
(2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
(4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

มาตรา 10 ผู้ให้บริการมีความประสงค์ปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นโดยจำกัดเวลาการให้บริการสถานที่พักให้เป็นไปตามมาตรา 8

มาตรา 11 ผู้ให้บริการต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนและจดแจ้งก่อนดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

บรรดาค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และรายได้อื่นๆเกี่ยวกับการประกอบกิจการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่

มาตรา 12 ผู้ให้บริการต้องแจ้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น ประวัติของผู้ใช้บริการ จำนวนวันที่เข้าพักอาศัย จำนวนผู้ใช้บริการ จำนวนผู้ใช้บริการต่างชาติของแต่ละประเทศหรือข้อมูลอื่นที่จำเป็นเพื่อการติดตามและตรวจสอบ รวมถึงผู้ให้บริการต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวประจำรายเดือนต่อนายทะเบียน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 13 ในกรณีที่ผู้ให้บริการได้ดำเนินการลงทะเบียนในการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นเป็นที่เรียบร้อย และนายทะเบียนมอบป้ายหรือสัญลักษณ์ในการลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเพื่อให้นำไปติดด้านหน้าสถานที่พักแห่งนั้นอย่างเปิดเผยและตรวจสอบได้ชัดเจน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มาตรา 14 ผู้ให้บริการมีหน้าที่ปฏิบัติตามมาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัย สุขอนามัยที่ดีและอำนวยสิ่งความสะดวกในสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

มาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความมั่นคง ความปลอดภัยและสุขอนามัยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดและให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 15 ในกรณีที่ผู้ให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นได้รับข้อร้องเรียนหรือข้อสอบถามเกี่ยวกับการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักนั้นจะต้องดำเนินการชี้แจ้งและตอบคำถามด้วยเอกสารหรือวิธีอื่นใดอันที่เหมาะสมโดยไม่ชักช้า

มาตรา 16 ผู้ให้บริการต้องให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ใช้บริการต่างชาติด้วยเอกสารหรือช่องทางอื่นที่เหมาะสมเป็นภาษาต่างประเทศ

(1) การให้คำแนะนำและอำนวยความสะดวกด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นภาษาต่างประเทศไม่น้อยกว่า 3 ภาษาทางการ

(2) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ หมายเลขโทรศัพท์สถานที่สำคัญ การใช้พื้นที่และประโยชน์ส่วนกลาง กฎเกณฑ์ของสถานที่พักในการอาศัยอยู่ร่วมกัน ประเพณีความเชื่อของผู้คนท้องถิ่น หรือข้อมูลอื่นที่สำคัญ

มาตรา 17 ผู้ให้บริการต้องมีหน้าที่ในการแจ้งต่อเจ้าพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่เวลาผู้ใช้บริการเข้าพักอาศัย

ในกรณีที่สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลตั้งอยู่ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ผู้ให้บริการต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงาน ณ กองตรวจคนเข้าเมือง

ในกรณีที่ไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ในท้องที่สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคล ผู้ให้บริการแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานีตำรวจท้องที่แห่งนั้น

ผู้ให้บริการต้องปฏิบัติตามในการแจ้งตามวรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสามให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้ให้บริการมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีหรือได้มีการหลบซ่อนหรือมั่วสุมหรือกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นในสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคล ให้ดำเนินการแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ทราบโดยไม่ชักช้า

มาตรา 19 ผู้ให้บริการอาจปฏิเสธผู้ใช้บริการสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(1) มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าผู้ใช้บริการจะเข้าพักอาศัยเพื่อหลบซ่อน มั่วสุมหรือกระทำการใดที่มีความผิดทางอาญา

(2) มีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าผู้ใช้บริการจะเข้าพักอาศัยและอาจสร้างปัญหาความเดือดร้อนหรือก่อให้เกิดความรำคาญกับผู้อื่น

(3) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ใช้บริการไม่สามารถจ่ายค่าเช่าสถานที่พักได้

(4) มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ใช้บริการเป็นโรคติดต่ออันตราย

(5) มีเหตุอันควรเชื่อประการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

หมวด 3

ผู้ใช้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

มาตรา 20 ผู้ใช้บริการต้องแจ้งประวัติข้อมูลของตนเอง ชื่อ ที่อยู่อาศัย เชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ อายุ จำนวนวันเข้าพัก หนังสือเดินทางเลขที่พาสปอร์ตกรณีไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศไทยหรือข้อมูลอื่นที่จำเป็นให้อย่างครบถ้วนและถูกต้องต่อผู้ให้บริการ

มาตรา 21 ผู้ใช้บริการต้องรักษาและระมัดระวังการใช้ทรัพย์สินของสถานที่พักแห่งนั้นมิให้มีความเสียหายซึ่งเกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อขณะเข้าพักอาศัย

ในกรณีที่ผู้ใช้บริการได้กระทำความเสียหายในทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ต้องชดใช้เยียวยาตามความค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

มาตรา 22 ผู้ใช้บริการต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กติกาของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลอย่างเคร่งครัด และต้องให้ความเคารพความในความหลากหลายทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว ประเพณี ความเชื่อ ความคิดเห็นของผู้คนในท้องถิ่นแห่งนั้น

ผู้ใช้บริการต้องไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความวุ่นวายและความรำคาญให้บุคคลอื่นและบริเวณใกล้เคียงในสถานที่พักอาศัยแห่งนั้น

มาตรา 23 ผู้ใช้บริการต้องมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป สามารถเข้าพักอาศัยในสถานที่พักเพียงลำพัง เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 24 ผู้ใช้บริการสามารถตรวจสอบป้ายหรือสัญลักษณ์ซึ่งติดอยู่ด้านหน้าของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นในการปล่อยเช่าได้การลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย

หมวด 4

ข้อห้ามประกอบกิจการการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

มาตรา 25 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลกระทำการหลบซ่อน มั่วสุมค้าประเวณี เสพหรือจำหน่ายยาเสพติด การพนัน หรือการกกระทำใดที่ผิดกฎหมาย

มาตรา 26 ห้ามผู้ให้บริการกระทำการโฆษณาเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นเกินความเป็นจริงหรือทำให้เกิดความสับสนจากความเป็นจริงซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของผู้ใช้บริการ

(1) เกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ให้บริการ
(2) เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการให้บริการ
(3) เกี่ยวกับการยกเลิกข้อตกลงการให้บริการ

มาตรา 27 ห้ามผู้ใช้บริการนำสัตว์เลี้ยงเข้ามาอาศัยอยู่ในสถานที่พัก เว้นแต่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา 28 ห้ามมิให้มีการประนีประนอมระหว่างผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการในกรณีที่กระทำการความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น

มาตรา 29 ห้ามมิให้ผู้ให้บริการการะทำการใดเป็นลักษณะการบังคับหรือไม่ได้รับความยินยอมโดยสมัครใจต่อผู้ใช้บริการ ในการเข้าใช้บริการหรือให้มีการซื้อขายผลิตภัณฑ์สินค้าบางประเภท

หมวด 5

มาตรฐานความปลอดภัย สุขอนามัยที่ดีและสิ่งอำนวยความสะดวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มาตรา 30 ให้สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นให้เป็นไปมาตรฐานความปลอดภัย ดังต่อไปนี้

(1) มีขนาดห้องพักไม่ต่ำกว่า 3.3 ตารางเมตร
(2) มีห้องน้ำ ห้องครัว อ่างล้างหน้า
(3) ติดตั้งอุปกรณ์แสงสว่างอย่างเพียงพอ
(4) มีเครื่องปรับอากาศ
(5) มีทางออกฉุกเฉินหรือทางหนีไฟ
(6) มีอุปกรณ์เครื่องดับเพลิง
(7) มีสัญญาณเตือนอัคคีภัย
(8) ติดป้ายหรือข้อความเห็นได้ชัดเจนในทางออกหนีไฟและอุปกรณ์เครื่องมือดับเพลิง
(9) มีช่องทางเดินหรืออุปกรณ์สำหรับคนพิการ

(10)สิ่งอื่นมีความจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับป้องกันความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้ใช้บริการ

มาตรา 31 ให้สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นให้เป็นไปมาตรฐานสุขอนามัยที่ดี ดังต่อไปนี้

(1) ห้องพักต้องมีบรรยากาศถ่ายเทได้ดี

(2) มีการจำกัดขยะมูลฝอยอย่างเป็นระบบไม่ส่งกลิ่นเหม็นหรือเกลือนกลาด

(3) การป้องกันเสียงรบกวนจากภายนอก

มาตรา 32 ให้สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นให้เป็นไปมาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวก ดังต่อไปนี้

(1) จัดเตรียมคู่มือการใช้บริการสถานที่พักเป็นภาษาต่างประเทศ ไม่น้อยกว่า 3 ภาษาทางการ
(2) ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งท่องเที่ยว สถานที่ทางศาสนา สถานที่สำคัญของท้องถิ่น ประเพณีและความเชื่อของผู้คนในท้องถิ่น
(3) ให้เบอร์โทรศัพท์ฉุกเฉิน อาทิเช่น โรงพยาบาล สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิง เป็นต้น
(4) ให้คำแนะนำการใช้อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในสถานที่พัก
(5) ให้ข้อมูลบริเวณสถานที่จอดรถ
(6) ให้ข้อมูลเส้นทางและการขนส่งสาธารณะ
(7) ให้มีอุปกรณ์ปฐมพยาบาลรักษาเบื้องต้น
(8) ให้บริการอินเตอร์เน็ต
(9) ให้บริการข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมสำหรับผู้ใช้บริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หมวด 6

บทกำหนดโทษ

มาตรา 33 ในกรณีที่ผู้ให้บริการเปิดให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นโดยมิได้ทำการลงทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายต่อนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 34 ในกรณีที่ผู้ให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นต่ำกว่า 7 วันหรือได้เกินกำหนดเวลา 180 วันต่อปี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 35 ผู้ให้บริการได้รู้เห็นเป็นใจให้มีการปล่อยเช่าสถานที่พักเพื่อเป็นแหล่งมั่วสุมยาเสพติด การค้าประเวณี หลบซ่อนคดีความผิด รวมกลุ่มเล่นการพนัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 36 ผู้ให้บริการได้ให้ข้อมูลเป็นเท็จต่อหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 37 ผู้ให้บริการไม่ส่งรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 38 ผู้ให้บริการฝ่าฝืนมาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 อาจมีผลกระทบต่อการพิจารณาต่ออายุการให้บริการปล่อยเช่าสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้นในครั้งต่อไป ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 39 ในกรณีที่ผู้ให้บริการได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาเกี่ยวกับการปล่อยเช่าสถานที่พักตามมาตรา 27 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 40 กรณีตรวจสอบพบว่าผู้ให้บริการมิได้ติดป้ายหรือสัญลักษณ์ด้านหน้าของสถานที่พักไม่ใช่โรงแรมส่วนบุคคลแบบระยะสั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บรรณานุกรม

<u>แหล่งข้อมูลภาษาต่างประเทศ</u>

California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] ARTICLE 1. Association Section 1363, [Online], 25 August 2023 Avialable From: Https://Law.Justia.Com/Codes/California/2011/Civ/Division-2/1363-1363.005/1363/

———. Common Areas Section 1364, [Online], 25 August 2023 Avialable From: Https://Law.Justia.Com/Codes/California/2011/Civ/Division-2/1364/1364/.

California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] TITLE 1. Personal Property in General Section 946, [Online], 25 August 2023 Avialable From: Https://Law.Justia.Com/Codes/California/2011/Civ/Division-2/946/946/

California Code Civil Code DIVISION 2. PROPERTY [654 - 1422] CHAPTER 3. *Ownership* Rights and Interests Section 1358, [Online], 25 August 2023 Available From : Https://Law.Justia.Com/Codes/California/2011/Civ/Division-2/1358-1362/1358/

Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. [En Ligne], 07 Juillet 2023 Disponible Depuis *:* Https://Www.Legifrance.Gouv.Fr/Contenu/Menu/Droit-National-En-Vigueur/Constitution/Declaration-Des-Droits-De-L-Homme-Et-Du-Citoyen-De-1789.

Asie, Nikkei. Airbnb Removes 80% of Japan Home-Share Listings, [Online], 17 January 2023 Available From: Https://Asia.Nikkei.Com/Spotlight/Most-Read-in-2018/Airbnb-Removes-80-of-Japan-Home-Share-Listings.

Homeowners Associations in San Francisco: Questions to. [Online], 25 August 2023 Available From: Https://Daniellelazier.Com/Homeowners-Associations-in-San-Francisco-Questions-to-Ask/.

BUSINESS. Airbnb Finally Becomes Legit in Japan, [Online], 17 January 2023 Available From: Https://Asia.Nikkei.Com/Business/Airbnb-Finally-Becomes-Legit-in-Japan.

Shinjuku City. Shinjuku City Private Lodging Business Rule Book for Starting a Private Lodging Business Shinjuku City Rules to Know, [Online], 03 February 2023 Available From: Https://Www.City.Shinjuku.Lg.Jp/Content/000279691.Pdf.

FRANCISCO, SAN. San Francisco Tourism Beginning Long Road to Recovery, [Online], 22

February 2023 Available From: Https://Www.Sftravel.Com/Media/Press-Release/San-Francisco-Tourism-Beginning-Long-Road-to-Recovery.

Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux. Droit Public Économique 9e édition LGDJ, 2018.

The Constitution of Japan. [Online], 3 February 2023 Available From: Https://Japan.Kantei.Go.Jp/Constitution_and_Government_of_Japan/Constitution_E.Html#:~:Text=Article%2022.,Interfere%20with%20the%20public%20welfare.

japantimes, The. Familymart to Let Airbnb Users in Japan Pick up Keys at Convenience Stores, [Online], 15 January 2023 Available From: Https://Www.Japantimes.Co.Jp/News/2018/05/21/Business/Familymart-Let-Airbnb-Users-Japan-Pick-Keys-Convenience-Stores/.

Shigenori Matsui. "Is Law Killing the Development of New Technologies: Uber and Airbnb in Japan." Boston University Journal of Science and Technology Law 25 (Winter 2019).

Medium. Understanding Japan's Short-Term Rental Regulations, [Online], 03 February 2023 Available From: Https://Medium.Com/Keycafe/Understanding-Japans-Short-Term-Rental-Regulations-39478da8d7fb.

Minpaku. Inns and Hotels Act, [Online], 23 January 2023 Avialable From : Https://Www.Mlit.Go.Jp/Kankocho/Minpaku/Overview/Minpaku/Law2_En.Html

———. Private Lodging Business Act (New Private Lodging Business Act), [Online], 23 January 2023 Avialable From : Https://Www.Mlit.Go.Jp/Kankocho/Minpaku/Overview/Minpaku/Law1_En.Html.

———. Private Lodging Business Operators, [Online], 15 February 2023 Avialable From : Https://Www.Mlit.Go.Jp/Kankocho/Minpaku/Business/Host/Index_En.Html, .

Nicinski, Sophie. Droit Public Des Affaires. 5e édition LGDJ, 2016.

Act on building unit owenership.

Palombo, D. "Tale of Two Cities: The Regulatory Battle to Incorporate Short-Term Residential Rentals into Modern Law." American University Business Law Review 2 (4).

White Paper. " Collaboration in Cities: From Sharing to 'Sharing Economy'." World Economic Forum (2017).

Planning, San Francisco. Maintain Your Certified Host Status, [Online], 14 February 2023 Available from Https://Sfplanning.Org/Str/Maintain-Your-Certified-Host-Status.

Resources. Airbnb Regulations by City, [Online], 14 February 2023 Available From:

Https://Www.Alltherooms.Com/Analytics/Airbnb-Regulations/#Mcetoc_1fmi2pacj5478.

Umeda Sayuri. Japan: Law on Renting Rooms in Private Homes to Tourists, [Online], 16 January 2023 Available From: Https://Www.Loc.Gov/Item/Global-Legal-Monitor/2017-06-16/Japan-Law-on-Renting-Rooms-in-Private-Homes-to-Tourists/.

Secretariat, Research Office Legislative Council. " Regulation of Home-Stay Lodging in Selected Places."

Speier, E. M. . "Embracing Airbnb: How Cities Can Champion Private Property Rights without Compromising the Health and Welfare of the Community." Pepperdine Law Review 2 (44).

Standard, The. New Rules May Stifle Homestay Market in Japan, [Online], 24 January 2023 Available From: Https://Www.Thestandard.Com.Hk/Section-News/Fc/13/195150/New-Rules-May-Stifle-Homestay-Market-in-Japan.

Stephen Fishman, J.D. Overview of Airbnb Law in San Francisco, [Online], 14 February 2023 Available from Https://Www.Nolo.Com/Legal-Encyclopedia/Overview-Airbnb-Law-San-Francisco.Html.

แหล่งข้อมูลภาษาไทย

พระราชบัญญัติอาคารชุด พุทธศักราช 2522.

พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2547.

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551.

ประกาศกรมการท่องเที่ยวเรื่องกำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ.2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2566.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ." วารสารศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 9 (ปีที่3 กันยายน-ธันวาคม 2544).

———. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2547.

———. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.

———. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563.

4.0, กฎหมาย. กฎหมายและสถานะของธุรกิจ *Airbnb* ในประเทศญี่ปุ่นและไทย, *[ออนไลน์], 10* พฤศจิกายน *2566* แหล่งที่มา:

Https://Www.Bangkokbiznews.Com/Blogs/Columnist/119731

ปวริศร เลิศธรรมเทวี. สิทธิทางรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2564.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะวิจัย. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2546.

รัตติยา ภูลออ และคณะวิจัย. โครงการวิจัยประเด็นแรงงานในเศรษฐกิจดิจิทัล สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), 2565.

ศนันท์กรณ์ โสตถิพันธุ์. คำอธิบายหลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชน. กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2562.

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง. 15 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: Https://Www.Nhrc.Or.Th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-Human-Rights/Iccpr_Th.Aspx

นุรัตน์ ปวนคำมา และฤทธิภัฏ กัลป์ยาณภัทรศิษฏ์. "มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจแบ่งปันที่พักแรมระยะสั้น : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา." วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ. "ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย." วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปีที่ 40 ฉบับที่ 3 พฤศจิกายน 2565).

พรประภา จันทรุกขา. "ข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุด." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

จักกฤษณ์ ควรพจน์ และ กัญจน์ จิระวุฒิพงศ์. กฎหมายเกี่ยวกับแพลตฟอร์มจองที่พักระยะสั้น ภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลบังคับใช้. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2563.

พรไพลิน จุลพันธ์. Airbnb ชี้สัญญาณบวกท่องเที่ยวฟื้นเร็ว ต่างชาติค้นหาที่พักในไทยเพิ่ม 180%, 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: Https://Www.Bangkokbiznews.Com/Business/1017955.

สุกฤตา ฉัตรพรธนดุล. "เสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

ศุภสวัสดิ์. ชัชวาลย์ การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกาและไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

วิชัย ตันติกุลานันท์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด กฎหมายคอนโดมิเนียม. พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร.

ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. กฎหมายแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2566.

ศักดา ธนิตกุล. กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

สุรพล นิติไกรพจน์. " หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส." วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่4 (ปีที่ 24).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: วิญญู

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ชน, 2560.

ภูมินทร์ บุตรอินทร์. ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน, 2562.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. 21 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: Https://Humanrights.Mfa.Go.Th/Upload/Pdf/Udhr-Th-En.Pdf.

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. , 21 *กันยายน* 2565, [*ออนไลน์*], *แหล่งที่มา* https://Aichr.Org/Wpcontent/Uploads/2019/02/Ahrd_Booklet_Fin_13june.Pdf.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 9 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2559.

กุลลดา เกษบุญชู มี๊ด. วิวัฒนาการรัฐ อังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟ้าเดียวกัน, , 2561.

วิกรณ์ รักษ์ปวงชน. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดีการพิมพ์ จำกัด, 2560.

พิรงรอง รามสูตร. "แพลตฟอร์มดิจิทัล Digital Platform." วารสารกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2565) (ปีที่ 1).

รุ่ง ศรีสมวงษ์. การพัฒนากฎหมายว่าด้วยอาคารชุด รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, 2554.

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ.สังคมและวัฒนธรรม , 20 กันยายน 2565, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: Https://Www.Nhrc.Or.Th/Human-Rights-Knowledge/International-Human-Rights-Affairs/International-Law-of-Human-Rights/Icescr_Th.Aspx.

คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. รายงานการศึกษา เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ, 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2562.

ปราณี สุทธิศรและคณะวิจัย. " Sharing Economy : นัยต่อเศรษฐกิจไทย." ธนาคารแห่งประเทศไทย (2019).

นวพร เรืองสกุล และอัจฉรา สุทธิศิริกุล. Sharing Economy ลองมาแล้ว : เศรษฐศาสตร์โลกใบใหม่ โรงพิมพ์กรุงเทพ, 2560.

ธรรมนิตย์ สุมันตกุล. กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ : กฎหมายทรัพย์สิน สัญญา ละเมิด และสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.

จักรี อดุลนิรัตน์. "ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น." วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ฉบับที่2 (กรกฎาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2561) (ปีที่ 11).

กรณ์ อรรถเนติศาสตร์. "มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแล Digital Platform ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป." วารสารกฎหมายปกครอง ตอนที่1 (ปีที่ 34).

———. "หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ: ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการประกอบกิจการขนส่งประจำทาง." วารสารกฎหมายปกครอง ตอนที่2

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

(ปีที่ 35).
เอื้ออารีย์ อิ้งจะนิล. หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2566.
ฐิตาพร อุทก. "มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการ : ศึกษากรณีการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, 2565.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล นาย นนทวัฒน์ สุวรรณ

สถานที่เกิด นครศรีธรรมราช

วุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY