



ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม
: ศึกษากรณี AIRBNB

โดย

นางสาววริชา สิริบุญญานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม
: ศึกษากรณี AIRBNB

โดย

นางสาววาริชา สิริบุญญานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LEGAL PROBLEMS RELATED TO SHORT-TERM RENTAL BUSINESS :
A CASE STUDY OF AIRBNB

BY

MISS WARICHA SIRIPUNYANONT



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
INTERNATIONAL TRADE REGULATIONS
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2020
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาววริชา สิริบุญญานนท์

เรื่อง

ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม :
ศึกษากรณี AIRBNB

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2564

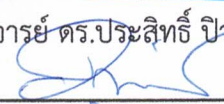
ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เดชอุดม ไกรฤทธิ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์)

คณบดี


(รองศาสตราจารย์ ดร.มนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย ระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม : ศึกษากรณี AIRBNB
ชื่อผู้เขียน	นางสาววริษา สิริปัญญานนท์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายการระหว่างประเทศ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช
ปีการศึกษา	2563

บทคัดย่อ

ในปัจจุบันเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของมนุษย์เป็นอย่างมากและถือได้ว่าเป็นปัจจัยหลักที่ขาดเสียมิได้ของสังคมยุคนี้ และเมื่อการพัฒนาของเทคโนโลยีทำให้มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ที่มีลักษณะเป็นการก้าวกระโดดจากสิ่งซึ่งมีอยู่เดิมซึ่งมาพร้อมกับกระแสแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) โดยการแบ่งปันที่พักอาศัยระยะสั้นเพื่อเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินให้แก่เจ้าของที่พักและช่วยตอบสนองความต้องการห้องพักที่หลากหลายของผู้เข้าพัก ดังเช่นแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งได้รวบรวมที่พักอาศัยให้เช่าอันหลากหลายจากทั่วทุกมุมให้โลกโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเพียงแค่อำเภอหรือโรงแรมอีกต่อไป เช่น บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม โฮสเทล โฮมสเตย์ อพาร์ทเมนต์ เรียวกิง เป็นต้น จึงส่งผลให้พฤติกรรมและการบริโภคของผู้ใช้บริการนั้นเปลี่ยนไปจากเดิมโดยไม่ยึดติดต่อการพักแรมเฉพาะแต่ในโรงแรมต่อไปแล้วอีกเช่นกัน จึงทำให้แพลตฟอร์มอย่าง Airbnb ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Disruptive Innovation) การใช้กฎหมายเพื่อรับมือต่อนวัตกรรมใหม่นี้จึงถือเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและกำกับดูแลนวัตกรรมใหม่ที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่เดิมของธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเพื่อคุ้มครองให้ธุรกิจโรงแรมยังคงดำรงอยู่ได้แต่ในขณะเดียวกันต้องไม่ปิดโอกาสในการประกอบธุรกิจให้เป็นไปอย่างเสรีเช่นกัน

ด้วยวิธีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบใหม่ของ Airbnb โดยการอาศัยนวัตกรรมจากการพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ในการทำธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์แบบ Tech Startup ซึ่งแตกต่างจากการให้บริการโรงแรมแบบดั้งเดิมจึงก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอย่างไม่ทันตั้งตัวและมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกิดขึ้นมาหลายประการ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดย

การเปรียบเทียบกับเมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นแล้วพบว่าเมืองหรือประเทศเหล่านี้ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเรียบร้อยแล้วซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกันไปตามสภาพปัญหา สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยมีวิธีการในการรับมือกับ Airbnb แบ่งออกเป็น 2 แนวทางคือ แนวทางแรกต่อต้าน Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอย่างเข้มงวด ได้แก่ มลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และประเทศสเปน แนวทางที่สอง เปิดรับ Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขซึ่งไม่กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมหรือความเป็นอยู่ของสังคม ได้แก่ เมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ประเทศสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบริบทของประเทศไทยแล้วพบว่า แม้ว่าการดำเนินธุรกิจของ Airbnb จะมีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับการเป็นนายหน้าตามมาตรา 845 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่รูปแบบการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยแบบครบวงจรของ Airbnb โดยการนำเอาเทคโนโลยีมาเป็นตัวช่วยในการขับเคลื่อนธุรกิจและเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์นั้นมีลักษณะที่พิเศษมากกว่าการเป็นนายหน้าตามปกติ อีกทั้งที่พักอาศัยที่ให้เช่านั้นมีอยู่หลายประเภทโดยไม่จำกัดเฉพาะแต่เป็นโรงแรมเท่านั้น จึงทำให้ไม่อาจปรับเข้ากับกฎหมายที่มีอยู่ได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะพบปัญหาซึ่งได้รับผลกระทบจาก Airbnb หลากหลายประการก็ตามแต่กลับพบว่ารัฐบาลยังมิได้ตรากฎหมายหรือกำหนดมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb อย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นต่างประเทศที่ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วดังได้กล่าวมาข้างต้น

ในการนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเป็นการเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมโดยนำแนวทางที่สอง คือ เปิดรับ Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขซึ่งไม่กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมหรือความเป็นอยู่ของสังคมจนเกินไป เพราะ Airbnb ถือเป็นนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีซึ่งย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา การหยุดนิ่งอยู่กับที่โดยไม่ปรับตัวเพื่อรับสิ่งใหม่หรือต่อต้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นแล้วนั้นอาจเป็นวิธีการรับมือที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

คำสำคัญ: ให้เช่า, ที่พักอาศัยระยะสั้น, แอร์บีเอ็นบี, เศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน, นวัตกรรมก้าวกระโดด

Thesis Title	Legal Problems Related to Short-Term Rental Business : A Case Study of Airbnb
Author	Miss Waricha Siripunyanont
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	International Trade Regulations Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Prasit Pivavatanapanich, Ph.D.
Academic Years	2020

ABSTRACT

Expanding technological development contributes to innovations in the sharing economy with short-term property rentals including condominiums, hostels, or homestays, as alternatives to the hotel industry. Consumers behavior has changed with respect to hotels. Airbnb is one platform affecting the hotel industry. Legislation coping with resulting disruptions is necessary to regulate the unprecedented innovation of the short-term rental business. Business liberalization should also be considered.

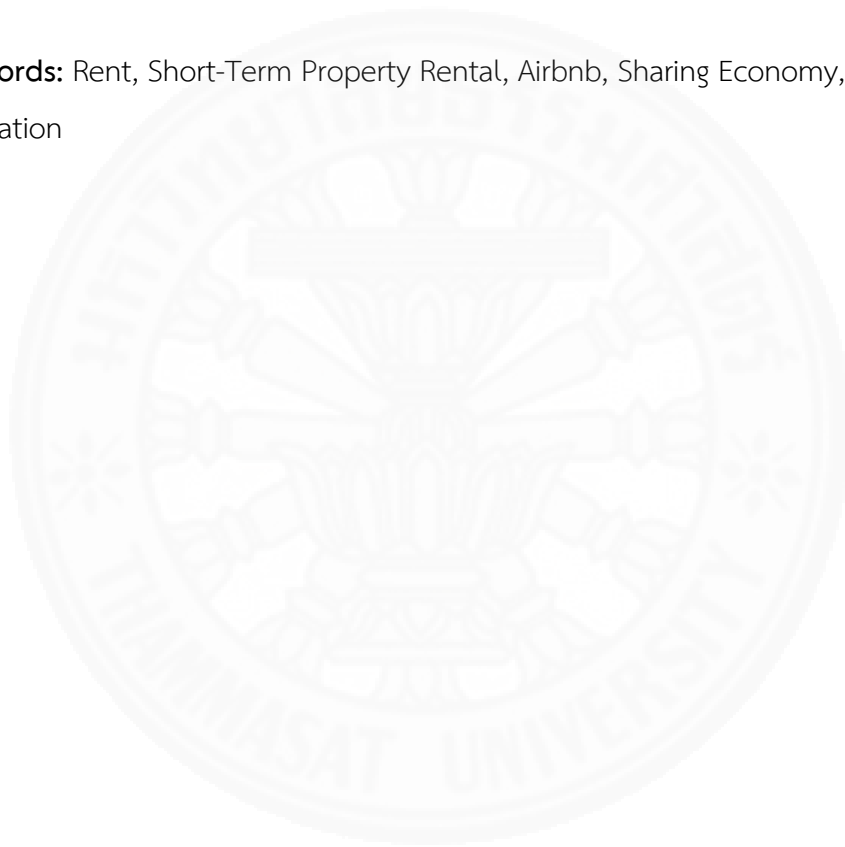
Airbnb has suddenly transformed the traditional hotel industry as technological startup, causing many unanticipated legal problems. A comparative international legal study was made of legal responses to Airbnb in New York and San Francisco, the United States of America; Spain; Sweden; and Japan, where different regulations were enacted to cope with Airbnb, reflecting specific problems, societies, economies, and cultures. Options included resisting Airbnb and enacting regulation to suppress it, as in New York and Spain, or adopting Airbnb and enacting regulations to legalize the short-term rental business and protect the hotel business, as in San Francisco, Sweden, and Japan.

To date, Airbnb has no legal status in Thailand and no specific laws are applicable to it. Although Airbnb is like an agent subject to provisions of section 845 of the Thai Civil and Commercial Code, the complete range of Airbnb service is more

specific than other general agents. Nevertheless, Airbnb has provoked illegality as its platform offers its services without official government approval.

These findings suggest that short-term rental businesses, including Airbnb, should be recognized by legislation to protect the hotel business. Airbnb is an innovation developed through ever-changing technology. Refraining from adaptation or suppression of technologically-related entrepreneurial activity may not be the most useful response.

Keywords: Rent, Short-Term Property Rental, Airbnb, Sharing Economy, Disruptive Innovation



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จเสียมิได้หากมิได้รับความอนุเคราะห์จากศาสตราจารย์ ดร.ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดทั้ง ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.เดชอุดม ไกรฤทธิ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าทั้งยังเมตตาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อการแก้ไขและปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ อันส่งผลให้ วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์และหลากหลายมิติมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านและชาวซึ่งในความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณบิดามารดาและมิตรสหายที่คอยเป็นกำลังใจในช่วงเวลาแห่งความยากลำบากในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี รวมตลอดถึงบุคลากรของห้องสมุดสัญญา ธรรมศักดิ์ และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่านที่กรุณาให้คำแนะนำและช่วยเหลือตั้งแต่วันแรกของการเริ่มต้นทำวิทยานิพนธ์จนถึงวันที่วิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเนื้อหาสาระซึ่งได้รวบรวมไว้ในวิทยานิพนธ์นี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนเพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป ทั้งนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาววาริชา สิริปัญญานนท์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	6
บทที่ 2 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น	7
2.1 ธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย	7
2.1.1 นิยามเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย	7
2.1.2 ความเป็นมาของธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในต่างประเทศ	10
2.1.3 ความเป็นมาของธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในประเทศไทย	13
2.1.4 ประเภทของที่พักอาศัยให้เช่า	17

2.2 ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์	21
2.3 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy)	25
2.4 ธุรกิจ Airbnb	27
2.4.1 ความเป็นมาของธุรกิจ Airbnb	27
2.4.2 วิธีการในการดำเนินธุรกิจของ Airbnb	29
บทที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น ที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ในประเทศไทย	32
3.1 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทย	33
3.1.1 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย์	33
3.1.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	33
3.1.1.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	36
3.1.2 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ.2547	38
3.1.2.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547	38
3.1.2.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547	49
3.1.3 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ อาคารชุด พ.ศ.2522	62
3.1.3.1 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522	62
3.1.3.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522	63
3.1.4 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522	65
3.1.4.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522	65
3.1.4.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522	68
3.1.5 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ คนเช่าเมือง พ.ศ.2522	69
3.1.5.1 พระราชบัญญัติคนเช่าเมือง พ.ศ.2522	69
3.1.5.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคนเช่าเมือง พ.ศ.2522	70

3.1.6 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522	74
3.1.6.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522	74
3.1.6.2 ปัญหาอันเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522	76
3.1.7 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560	80
3.1.7.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560	80
3.1.7.2 ปัญหาอันเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	81
3.2 ทฤษฎีสันตติยการสำหรับการสร้างนวัตกรรมใหม่ (Regulatory Sandbox)	82
3.2.1 หลักการของ Regulatory Sandbox	83
3.2.2 Regulatory Sandbox ในประเทศไทย	87
บทที่ 4 กฎหมายต่างประเทศอันเกี่ยวกับธุรกิจ Airbnb	91
4.1 สหรัฐอเมริกา (the United States of America)	92
4.1.1 นิวยอร์ก (New York)	92
4.1.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในนิวยอร์ก	93
4.1.1.2 กฎหมายอันเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่ โรงแรมในนิวยอร์ก	99
4.1.2 ซานฟรานซิสโก (San Francisco)	102
4.1.2.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในซานฟรานซิสโก	102
4.1.2.2 กฎหมายอันเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่ โรงแรมในซานฟรานซิสโก	104
4.2 สหภาพยุโรป (European Union)	114
4.2.1 ประเทศสเปน (Spain)	114
4.2.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในประเทศสเปน	115
4.2.1.2 กฎหมายอันเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่ โรงแรมในประเทศสเปน	116

4.2.2 ประเทศสวีเดน (Sweden)	123
4.2.2.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในประเทศสวีเดน	123
4.2.2.2 กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้ โรงแรมในประเทศสวีเดน	124
4.3 ประเทศญี่ปุ่น (Japan)	127
4.3.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในประเทศญี่ปุ่น	127
4.3.2 กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้ โรงแรมในประเทศญี่ปุ่น	130
บทที่ 5 วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจ Airbnb ของประเทศไทยและต่างประเทศ	140
5.1 การรับมือกับ Airbnb ในประเทศไทยและต่างประเทศ	140
5.2 ปัญหาของ Airbnb ในประเทศไทยและต่างประเทศ	143
5.3 กฎหมายให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศไทยและ ต่างประเทศ	149
5.4 มาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศไทย และต่างประเทศ	154
5.5 ข้อดีและข้อเสียของธุรกิจ Airbnb	154
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	161
6.1 บทสรุป	161
6.2 ข้อเสนอแนะ	166
บรรณานุกรม	181
ประวัติผู้เขียน	198

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
5.1	เปรียบเทียบจำนวนวันการให้เช่าและการเข้าพักของกฎหมาย ให้เช่าระยะสั้นซึ่งมีใช้โรงแรมในแต่ละประเทศ



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 ภาพแสดงความเป็นมาของ Airbnb	29
2.2 ภาพแสดง Business Model ของ Airbnb	31
3.1 ภาพป้ายประกาศของคอนโดมิเนียมแจ้งว่ามีใช้โรงแรมไม่ อนุญาตให้เช่ารายวันและถือว่าผิดกฎหมาย	33
4.1 ภาพเปรียบเทียบกฎหมายให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นใน สหรัฐอเมริกา	113
4.2 ภาพวงจรการดำเนินงานของผู้ประกอบการ 3 ประเภทตาม Private Lodging Business Act	130
4.3 ภาพป้ายแสดงที่ตั้งของที่พัก Airbnb ที่มีใช้โรงแรมซึ่งอนุญาต ให้เช่าระยะสั้นในญี่ปุ่น	135
4.4 ภาพเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติของญี่ปุ่น	138

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในโลกธุรกิจยุคปัจจุบันคงปฏิเสธไม่ได้ว่าเทคโนโลยีนั้นเข้ามามีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนธุรกิจเป็นอย่างมากทั้งในด้านการสร้างสรรค์ การพัฒนา และการเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพแก่ผู้ดำเนินธุรกิจทั้งรายย่อยและรายใหญ่ให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างกว่าในอดีตซึ่งโดยมากมักเป็นการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือหรือนิตยสารต่างๆ จึงทำให้การเข้าถึงข้อมูลเป็นไปอย่างจำกัดและมีต้นทุนการประกอบกิจการที่ค่อนข้างสูงทำให้การกระจายสินค้าและบริการ ตลอดจนโอกาสในการสร้างธุรกิจนั้นยังคงจำกัดอยู่กับผู้ประกอบการที่มีเงินทุนสูงเพื่อให้เกิดสภาพคล่องในการดำเนินกิจการเท่านั้น แต่ด้วยการสร้างสรรค์และการพัฒนาเทคโนโลยีทำให้เกิดสื่อสังคมออนไลน์ (Social Networking) ไม่ว่าจะเป็นเว็บไซต์ (Website) แอปพลิเคชัน (Application) เฟซบุ๊ก (Facebook) ยูทูบ (Youtube) รหัสคิวอาร์ (QR Code) หรือสื่อออนไลน์อื่นใดขึ้นมาเป็นสื่อกลางในการดำเนินธุรกิจช่วยให้ผู้ให้บริการและผู้รับบริการเข้าถึงข้อมูลที่ใช้ในติดต่อซื้อขายสินค้าและบริการได้อย่างรวดเร็วและง่ายดายแม้ว่าแต่ละฝ่ายจะอยู่ห่างไกลกันคนละจังหวัด ประเทศ หรือซีกโลกก็ตาม ทำให้พฤติกรรมในการใช้สื่อเพื่อดำเนินธุรกิจจากอดีตจนถึงปัจจุบันนี้มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนไปเป็นสื่อออนไลน์และเพิ่มโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยซึ่งอาจมีเงินทุนไม่มากนักในการดำเนินธุรกิจให้สามารถสร้างธุรกิจของตนเองได้ให้เป็นที่รู้จักและแพร่หลายมากยิ่งขึ้นทั้งยังช่วยให้ผู้รับบริการได้รับประโยชน์ในการเลือกใช้ซื้อสินค้าและบริการได้อย่างหลากหลายตามงบประมาณและความต้องการของตนเองอีกด้วย

เฉกเช่นเดียวกันกับธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งแต่ก่อนนั้นหากต้องพักแรมจากการเดินทางไปท่องเที่ยวหรือทำธุระทั้งในประเทศหรือต่างประเทศเรามักจะนึกถึงการเช่าโรงแรมเป็นอันดับแรก แต่ด้วยความทันสมัยของเทคโนโลยีและความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ทำให้มีการนำเอานวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ในการพัฒนาธุรกิจนี้จนเกิดเป็น Tech Startup โดยการสร้างแพลตฟอร์ม (Platform) รวบรวมการแบ่งปันที่พักอาศัย (Home Sharing) ที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว มีพื้นที่ให้พบปะสังสรรค์และมีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานในแต่ละท้องถิ่นมาให้เช่าในหลากหลายราคาให้เลือกตามประเภทของที่พักไม่ว่าจะเป็นโรงแรม โฮสเทล โฮมสเตย์ รีสอร์ท บ้านเดี่ยว เรียวกิง อพาร์ทเมนต์หรือคอนโดมิเนียมไว้ในโลกออนไลน์ ซึ่งปัจจุบันนี้อยู่รูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชันในนามของ Airbnb เพื่อตอบโจทย์พฤติกรรมการบริโภคของลูกค้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จึงทำให้ผู้ใช้บริการเข้าถึงการให้บริการได้โดยง่าย สะดวกและรวดเร็วในการ

ค้นหาข้อมูล ทั้งการแสดงผลภาพของที่พัก การเปรียบเทียบราคา การชำระเงิน ข้อมูลรีวิวจากผู้เข้าพัก เพื่อประกอบการตัดสินใจ และผู้ใช้บริการยังสามารถกลับมาใช้บริการซ้ำได้อย่างไม่จำกัด โดยในมุมมองของผู้ซึ่งกำลังมองหาที่พักระยะสั้นนั้น Airbnb เสมือนเป็นสื่อกลางในการนำเสนอที่พักอาศัยหลากหลายรูปแบบในราคาที่พึงพอใจ ส่วนในมุมมองของเจ้าของที่พัก Airbnb เสมือนเป็นสื่อกลางในการเพิ่มโอกาสโฆษณาที่พักให้แก่ผู้ใช้บริการจากหลากหลายทั่วทุกมุมโลกจึงทำให้เกิดรายได้เพิ่มมากขึ้น และ Airbnb ยังทำหน้าที่ในการเรียกหรือรับค่าเช่าจากการเช่าที่พักอาศัยที่ประกาศให้เชาบน Airbnb อีกด้วย นอกจากนี้ Airbnb ยังมีช่องทางการติดต่อระหว่างผู้ใช้บริการและผู้รับบริการผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb เพื่อการประสานประโยชน์ระหว่างทั้งสองฝ่ายตลอดการใช้บริการเช่าที่พักอาศัยนั้น ด้วยการให้บริการที่ครบวงจรจึงทำให้ธุรกิจ Airbnb ได้รับความนิยมและเติบโตแบบก้าวกระโดดในเวลาอันรวดเร็วทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศแม้ว่าจะเริ่มก่อตั้งได้เพียงไม่กี่ปีเท่านั้น

Airbnb ถือกำเนิดขึ้นในเมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่การประชุมใหญ่ประจำปีของสมาคมนักออกแบบอุตสาหกรรมแห่งอเมริกา (ICSID/IDSA) ในปี 2007 ซึ่งเป็นงานใหญ่จนทำให้ผู้เข้าร่วมงานมีที่พักไม่เพียงพอ ทำให้ไบรอัน เชสกีและโจ เก็บเบีย มีแนวคิดในการให้เช่าห้องว่างที่มีเบาะนอนพร้อมด้วยอาหารเช้าเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินในอัตราเบาะละ 80 ดอลลาร์ต่อคืนโดยการสร้างเว็บไซต์เป็นสื่อกลางชื่อว่าแอร์เบดแอนด์เบลดฟาสต์ (Air Bed and Breakfast) ซึ่งเติบโตและพัฒนามาจนเป็น Airbnb อันเป็นรูปแบบเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน เป็นการสร้างรายได้จากการพึ่งพากันผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ที่เป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก โดยปัจจุบัน Airbnb มีที่พักอาศัยให้เช่าจากทั่วทุกมุมโลกและได้สร้างสำนักงานสาขาไว้ในหลายภูมิภาคทั่วโลกเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่า Airbnb จะได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก แต่ด้วยความที่ Airbnb เป็นธุรกิจสตาร์ทอัพ (Startup) การแบ่งปันที่พักอาศัยในรูปแบบออนไลน์ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างสรรคนวัตกรรมใหม่จึงทำให้ไม่มีกฎหมายมารองรับการดำเนินธุรกิจดังกล่าวเป็นการเฉพาะ (Disruptive Innovation) และจากความหลากหลายของที่พักอาศัยบนแพลตฟอร์ม Airbnb จึงทำให้ที่พักบางประเภทที่มีใช้โรงแรมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศถูกนำมาพิจารณาถึงความถูกต้องและเหมาะสมในทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น และก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินธุรกิจ Airbnb ที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายเกิดขึ้นหลายประการ ในการวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาถึงประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประการแรก กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นเหมาะสมและเพียงพอต่อการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในประเทศไทยแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากในปัจจุบันยังพบว่าการนำที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรมมาให้บริการผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ไว้

อย่างมากมายหลายประเภทไม่ว่าจะเป็นคอนโดมิเนียม โฮมสเตย์ อาคารพาณิชย์ หรือบ้านเดี่ยว แต่ในขณะเดียวกันกลับพบว่ามีการต่อต้านการนำเอาที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรมโดยเฉพาะ คอนโดมิเนียมมาให้บริการผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb เป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกัน แต่เหตุใด Airbnb จึงยังคงประกอบกิจการได้ในประเทศไทย จึงมีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณาว่ากฎหมายหรือมาตรการของภาครัฐนั้นมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ หรือควรปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายรูปแบบใดจึงจะสามารถจัดการหรือบรรเทาความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ได้อย่างมีประสิทธิภาพและในขณะเดียวกันต้องไม่เป็นการปิดกั้นเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามหลักสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกัน

อนึ่ง ปัจจุบันกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยของไทยประกอบด้วย พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ.2522 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ซึ่งกฎหมายดังได้กล่าวมานี้มิได้บัญญัติถึงการให้บริการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในรูปแบบแพลตฟอร์มออนไลน์ดังเช่น Airbnb อย่างแน่นอน จึงทำให้ Airbnb ถูกต่อต้านจากธุรกิจโรงแรม เจ้าของร่วม นิติบุคคลอาคารชุด หรือผู้มีส่วนได้เสียด้วยเหตุที่ไม่มีความหมายมารองรับจึงเสมือนเป็นธุรกิจสีเทาขาดความโปร่งใสคล้ายลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรมเถื่อน แต่ในขณะเดียวกันก็ยังพบว่ามิได้มีผู้ประกอบการไทยหลายรายได้นำที่พักมาประกาศให้เช่าโดยการโฆษณาผ่านทาง Airbnb และมีผู้ใช้บริการจากทั่วโลกมาอย่างต่อเนื่องซึ่งภาครัฐก็มิได้เข้ามาจัดการ ดูแลหรือแก้ไขข้อกฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจนหรือเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

ประการที่สอง ที่พักอาศัยที่ประกาศให้เช่าผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb ในประเทศไทยนั้นมีหลายประเภท เช่น โรงแรม คอนโดมิเนียม โฮสเทล โฮมสเตย์ เป็นต้น แต่ได้ปรากฏข่าวสารตามสื่อต่างๆ ว่ามีการต่อการมิให้นำคอนโดมิเนียมมาให้บริการเช่าระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb จึงมีประเด็นที่ชวนสงสัยว่าสถานที่พักอาศัยประเภทใดบ้างที่จะสามารถนำมาประกาศให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ได้โดยไม่ถือว่าฝ่าฝืนต่อกฎหมาย

ทั้งนี้ โดยหลักเกณฑ์ที่ Airbnb ได้กำหนดไว้นั้นมีแต่เพียงว่าเจ้าของที่พัก (Host) ต้องมีใบประกอบธุรกิจที่ถูกต้องและต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในการจัดการที่พักหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่อสาธารณะหรือผู้ใช้บริการโดยตรงแม้ว่าจะได้ใช้บริการโดยผ่าน Airbnb ก็ตามเพียงเท่านั้น แต่มิได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายในการจัดการที่พักหรือได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่อสาธารณะหรือผู้ใช้บริการตามที่ได้กล่าวอ้างแต่อย่างใด

ประการที่สาม ที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นโดยแพลตฟอร์ม Airbnb ในประเทศไทย หากมิใช่ที่พักในรูปแบบโรงแรมแล้วได้มีมาตรฐานในการให้บริการอย่างไรและเพียงพอแล้วหรือไม่ เพราะหากเป็นโรงแรมแล้วตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จะกำหนดมาตรฐานในการให้บริการ เช่น ระบบลงทะเบียนเข้าพัก ระบบสุขอนามัย ระบบความปลอดภัย ไว้อย่างชัดเจน

ประการที่สี่ ประเด็นความไม่สอดคล้องกันในการบังคับใช้กฎหมายกับการพัฒนา เทคโนโลยี เนื่องจากเทคโนโลยีได้พัฒนานวัตกรรมที่ก้าวกระโดดทำให้กฎหมายที่บังคับใช้มาอย่างยาวนานนั้นมีความไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับความนิยมในการใช้บริการแพลตฟอร์มเกี่ยวกับเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) ที่พักอาศัยอย่าง Airbnb ได้ขยายวงกว้างไปทั่วโลก การบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมและการนิ่งนอนใจต่อปัญหา ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายกับเทคโนโลยีโดยมิได้มีการวางหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมและดูแลให้อยู่ใน กรรลองของกฎหมายดังเช่นที่ Airbnb ได้เผชิญอยู่ในประเทศไทยอย่างทุกวันนี้จะเป็นวิธีการรับมือกับ นวัตกรรมที่ก้าวกระโดดที่ดีและเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรตรากฎหมายเพื่อ รองรับการดำเนินธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกับ Airbnb อย่างเป็นรูปธรรม เพราะประเทศไทยนั้นถือได้ว่าเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวและ นักธุรกิจจากทั่วโลกและคงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ว่าที่พักอาศัยนั้นเป็นปัจจัยหลักร่วมกับการท่องเที่ยวหรือ การติดต่อทางธุรกิจเช่นกัน ซึ่งหากประเทศไทยสามารถกำหนดข้อกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินธุรกิจ Airbnb ได้อย่างชัดเจนแล้ว ก็จะช่วยลดความขัดแย้งของผู้ประกอบการ ให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นรูปแบบใหม่กับสมาคมโรงแรม ลดความขัดแย้งทางสังคมระหว่าง ผู้ประกอบการกับผู้มีส่วนได้เสีย เสริมสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ประกอบการและผู้ให้บริการได้ดียิ่งขึ้น ทั้งยังช่วยส่งเสริมการประกอบอาชีพ การท่องเที่ยวและเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยได้เป็น อย่างมาก โดยในการค้นคว้าวิจัยจะได้นำข้อกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทย ตำรา คำพิพากษา บทความ ประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และ ญี่ปุ่นเพื่อวิเคราะห์ถึงความแตกต่าง ข้อดีข้อเสีย และความเหมาะสมในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับ กับธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาปัญหา มาตรฐานการให้บริการ ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทย

2. เพื่อศึกษาถึงเงื่อนไขและวิธีการในการควบคุมการดำเนินธุรกิจ Airbnb ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหา มาตรฐานการให้บริการ การบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับธุรกิจ Airbnb เป็นต้น

3. เพื่อศึกษาวิธีการในการดำเนินธุรกิจ Airbnb ให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายโดยการเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ เมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น

4. เพื่อศึกษาและเสนอแนะบทบัญญัติที่ให้การแก้ไขหรือพัฒนากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

1.3 สมมติฐานการศึกษา

หากมีการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่การทำธุรกิจ Airbnb เป็นการเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมแล้วจะช่วยแก้ไขปัญหการให้เช่าระยะสั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังช่วยรับรองและคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของผู้ให้บริการและผู้รับบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ดำเนินการศึกษาปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb ในแง่มุมต่างๆ โดยพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คำพิพากษา บทความ วารสาร ข้อมูลจากสื่อออนไลน์ ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ประกอบด้วย เมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายแง่มุมเพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความแตกต่างและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมาย สภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการระบวนการศึกษานั้นจะไดรวรรณบรรดาข้อมูลที่มาจากการเอกสารในรูปแบบต่างๆ (Documentary Research) ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายไทย กฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษา

ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ วารสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศเพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายในการนำมาวิเคราะห์และนำเสนอข้อกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหา มาตรฐานการให้บริการ ปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทย
2. เพื่อแก้ไขปัญหาและกำหนดเงื่อนไขและวิธีการทางกฎหมายในการควบคุมการดำเนินธุรกิจ Airbnb ได้อย่างเหมาะสม
3. นำผลการพิจารณาเปรียบเทียบข้อกฎหมายในการดำเนินธุรกิจ Airbnb ของเมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายไทยต่อไป
4. เพื่อเสนอแนะบทบัญญัติในการแก้ไขหรือพัฒนากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่ธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) หมายถึง ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น เช่น โรงแรม โฮมสเตย์ โฮสเทล บ้านพัก หรือฟาร์มพักอาศัย บังกะโล อพาร์ทเมนต์ คอนโดมิเนียม หรือเรียวกังไว้ในโลกออนไลน์ ซึ่งอยู่บนแพลตฟอร์มในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชันในนามของ Airbnb (Air Bed and Breakfast)

เจ้าของที่พัก (Host) หมายถึง ผู้ให้เช่าห้องพักหรือสถานที่พักที่ให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันของ Airbnb

ผู้เข้าพัก (Guest) หมายถึง ผู้เช่าที่ใช้บริการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันของ Airbnb

บทที่ 2

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น

ที่พักอาศัยนั้นถือได้ว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ซึ่งมีความสำคัญสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคนทุกชนชั้น แม้ว่ามนุษย์จะถือกำเนิดขึ้นในกลุ่มชาติพันธุ์ ภาษา ศาสนา ความเชื่อ ถิ่นฐาน หรือวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน แต่มนุษย์ทุกคนย่อมต้องการแหล่งพักพิงเป็นที่พักอาศัยไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม และเนื่องด้วยมนุษย์เป็นสัตว์สังคมซึ่งต้องมีปฏิสัมพันธ์กันภายในสังคมไม่ว่าจะเป็นไปด้วยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การศึกษา ศาสนา การค้าขาย การท่องเที่ยว สุขภาพ อนามัย การทำงานหรือการเมือง เป็นเหตุให้ต้องมีการเดินทางเพื่อพบปะสังสรรค์หรือดำเนินกิจกรรมร่วมกันเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งการพบปะสังสรรค์หรือดำเนินกิจกรรมนั้นอาจเกิดขึ้นในสถานที่แตกต่างกันไป อาจห่างไกลกันคนละท้องถิ่นหรือประเทศเกินกว่าที่จะเดินทางไปกลับหรืออาจไม่สามารถกระทำให้สำเร็จภายในวันเดียวได้ ด้วยเหตุนี้จึงก่อเกิดการให้เช่าที่พักอาศัยขึ้นเพื่อให้มนุษย์สามารถใช้เป็นแหล่งพักแรมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมตามที่ได้ตั้งใจไว้จนสำเร็จลุล่วงไปได้

ในปัจจุบันนี้จะกล่าวถึงนิยาม จุดเริ่มต้นของการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยตั้งแต่สมัยอดีตกาลซึ่งมนุษย์ยังคงขาดแคลนเทคโนโลยีที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารกันไปตลอดจนถึงการวิวัฒนาการเป็นที่พักในรูปแบบโรงแรม โฮสเทล บ้านพักอาศัย รีสอร์ท เรียวกิ้ง อพาร์ทเมนต์หรือคอนโดมิเนียม จนนำมาสู่การนำเทคโนโลยีมาช่วยในการพัฒนาธุรกิจดังกล่าวให้อยู่ในรูปแบบของการให้บริการออนไลน์โดยการสร้างแพลตฟอร์ม (Platform) ในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชันในนามของ Airbnb (Air Bed and Breakfast) ซึ่งรวบรวมที่พักที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว มีพื้นที่ให้พบปะสังสรรค์ และมีสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานในแต่ละท้องถิ่นมาให้เช่า (Home Sharing)

2.1 ธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย

2.1.1 นิยามเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัย

(1) การให้เช่าที่พักอาศัย

ที่พักอาศัยถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งซึ่งตามมาตรา 138 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้นิยามไว้ดังนี้

“ทรัพย์สิน หมายความว่ารวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้”¹

¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 138.

เมื่อได้มีการนำเอาทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดออกให้เช่าแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการให้เช่าทรัพย์สินซึ่งตามมาตรา 537 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

“อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้เช่า ได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น”²

ทั้งนี้ การนำทรัพย์สินออกให้เช่าซึ่งเป็นการให้ใช้หรือให้ประโยชน์ในทรัพย์สินโดยได้รับค่าตอบแทนย่อมถือเป็น “การให้บริการ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังนี้

“บริการ หมายความว่า การรับจัดทำกรงาน การให้สิทธิใดๆ หรือการให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือกิจการใดๆ โดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงานตามกฎหมายแรงงาน”³

กล่าวโดยสรุป การให้เช่าที่พักอาศัย หมายถึง การที่เจ้าของที่พักให้บริการโดยนำเอาทรัพย์สิน เช่น โรงแรม บ้าน อพาร์ทเมนต์ บังกะโล โฮสเทล หรือคอนโดมิเนียมไปให้ผู้เช่าเช่าเป็นการชั่วคราวโดยไม่มีวัตถุประสงค์ในการโอนกรรมสิทธิ์ ซึ่งผู้เช่ามีสิทธิพักอาศัยหรือใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นภายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้และเจ้าของก็ได้รับผลตอบแทนเป็นค่าเช่าจากผู้เช่าที่เช่าทรัพย์สินนั้น

ดังนั้น การให้เช่าที่พักอาศัยจึงถือเป็นสัญญาต่างตอบแทนประเภทหนึ่งเพราะทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าต่างก็เป็นทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ผู้ให้เช่ามีหนี้ต้องให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน ผู้ให้เช่าจึงเป็นลูกหนี้ในส่วนของการใช้ทรัพย์สิน ส่วนผู้เช่ามีสิทธิได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน ผู้เช่าจึงเป็นเจ้าหนี้ ทั้งเมื่อผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ในตัวทรัพย์สินแล้วก็ต้องมีหนี้ในการชำระค่าเช่า ในส่วนของค่าเช่า ผู้เช่าจึงเป็นลูกหนี้ ส่วนผู้ให้เช่าเป็นผู้มีสิทธิได้รับค่าเช่าตอบแทนการที่ผู้เช่าได้ใช้ทรัพย์สินผู้เช่าจึงเป็นเจ้าหนี้⁴

(2) ผู้ให้เช่า

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537.

³ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มาตรา 4.

⁴ ศันสน์ภรณ์ โสถิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์สิน-เช่าซื้อ, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561), น.23.

“ผู้ประกอบการธุรกิจ หมายความว่า ผู้ขาย ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายหรือผู้ซื้อเพื่อขายต่อซึ่งสินค้า หรือผู้ให้บริการ และหมายความรวมถึงผู้ประกอบการกิจการโฆษณาด้วย”

เมื่อพิจารณาความข้างต้นประกอบความตามมาตรา 537 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์สินอันได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอาจให้นิยามได้ว่า ผู้ให้เช่า หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจที่ให้บริการให้เช่าทรัพย์สินโดยได้รับเงินค่าเช่าจากผู้เช่าหรือผู้บริโภคเป็นการตอบแทนในการให้เช่าทรัพย์สินนั้น

ในการนี้ ทรัพย์สินที่นำออกให้เช่านั้น ผู้ให้เช่าไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เสมอไป เพราะวัตถุประสงค์ของการเช่ามีเพียงว่า ให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า ดังนั้น เมื่อผู้เช่าได้รับประโยชน์สมเจตจำนงแล้ว ทรัพย์สินนั้นจะเป็นของผู้ใดก็ไม่ใช่สิ่งที่ตนต้องคำนึงถึง⁵ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่เช่าจึงมิใช่สาระสำคัญของสัญญาเช่าแต่อย่างใด แต่ผู้ให้เช่าจะต้องเป็นผู้ที่มีสิทธิและใช้สิทธิในทรัพย์สินที่ได้นำออกให้เช่า

ปัญหาว่ถ้าผู้ให้เช่าไม่ใช่เจ้าของ หรืออำนาจอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่จะนำทรัพย์สินออกให้เช่าแล้วไปทำสัญญาให้บุคคลอื่นเช่า ผลจะเป็นประการใด คงขึ้นอยู่กับพิจารณาว่าสัญญาเช่ามีลักษณะทางทรัพย์สินหรือเป็นเรื่องหนี้ผูกพันกันเป็นส่วนตัว ในเมื่อระบบกฎหมายไทยต่างเห็นพ้องกันว่าสัญญาเช่าเป็นเรื่องหนี้ผูกพันกันเป็นส่วนตัวเป็นบุคคลสิทธิ ดังนั้น แม้ผู้ให้เช่าไม่มีอำนาจเหนือตัวทรัพย์สินที่ให้เช่าจึงไม่ส่งผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของสัญญาเช่าแต่อย่างใด⁶

(3) ผู้เช่า

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ให้คำนิยามไว้ดังนี้

“ผู้บริโภค หมายความว่า ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”

เมื่อได้นำความในมาตรา 537 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณาประกอบความข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า ผู้เช่า หมายถึง ผู้บริโภคที่เข้ารับบริการให้เช่าทรัพย์สินจากผู้ให้เช่าหรือผู้ประกอบการ ซึ่งผู้เช่ามีสิทธิใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าจนตลอดระยะเวลาที่ได้

⁵ มานะ พิทยาภรณ์, คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ และรับขน, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พับลิคิสนสพริ้นท์ จำกัด, 2531), น.18.

⁶ ศนันท์กรณ โสทธิพันธ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.32.

กำหนดไว้ในสัญญาเช่า โดยผู้เช่ามีหน้าที่ชำระค่าเช่าตามจำนวนและงวดการชำระเงินที่ได้ตกลงไว้ให้แก่ผู้ให้เช่า ซึ่งเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลงแล้วผู้เช่าต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าคืนให้แก่ผู้ให้เช่า

(4) นายหน้า

ตามมาตรา 845 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับนายหน้าไว้ดังนี้

“บุคคลผู้ใดตกลงจะให้ค่าบำเหน็จแก่นายหน้าเพื่อชี้ช่องให้ได้เข้าทำสัญญากิจจัดการให้ได้ทำสัญญากันก็ดี ท่านว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าบำเหน็จก็ต่อเมื่อสัญญานั้นได้ทำกันสำเร็จเนื่องแต่ผลแห่งการที่นายหน้าได้ชี้ช่องหรือจัดการนั้น ถ้าสัญญาได้ทำกันไว้นั้นมีเงื่อนไขเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนไซ้ ท่านว่าจะเรียกร้องค่าบำเหน็จค่านายหน้ายังหาได้ไม่ จนกว่าเงื่อนไขนั้นสำเร็จแล้ว

*นายหน้ามีสิทธิจะได้รับชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เสียไปก็ต่อเมื่อได้ตกลงกันไว้เช่นนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้บังคับแม้ถึงว่าสัญญาจะมีได้ทำกันสำเร็จ”*⁷

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น นายหน้า จึงหมายถึง บุคคลซึ่งมิใช่คู่สัญญาโดยตรง แต่ได้ชี้ช่องให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายได้เข้าทำสัญญาภายใต้วัตถุประสงค์อันเป็นอย่างเดียวกันจนสำเร็จด้วยผลแห่งการชี้ช่องของนายหน้านั้น โดยนายหน้ามีสิทธิได้รับค่าบำเหน็จจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายตามจำนวนที่ได้ตกลงกันไว้

การให้เช่าทรัพย์สินนั้นเจ้าของที่פקผู้เช่าพักอาจต้องพึงพินายหน้าเพื่อจัดหาหาซึ่งที่พักหรือผู้เช่าพัก นายหน้าจึงมีบทบาทสำคัญในการเข้ามาส่วนร่วมในการเกิดสัญญาเช่า โดยนายหน้านั้นอาจดำเนินการในนามของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้

2.1.2 ความเป็นมาของธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในต่างประเทศ

ในสมัยก่อนคริสตกาลการคมนาคมและระบบขนส่งสาธารณะของมนุษย์เพื่อใช้ในการเดินทางไปมาหาสู่ระหว่างกันเพื่อประโยชน์ทางการค้า การศึกษา ศาสนา การเมืองการปกครอง การรักษาพยาบาลหรือการท่องเที่ยวไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศนั้นเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่ง ซึ่งในบางครั้งผู้เดินทางจำต้องแวะพักค้างคืนระหว่างทางเนื่องจากไม่สามารถเดินทางไปกลับภายในวันเดียวกันได้

แรกเริ่มนั้นการพักแรมเกิดจากการเดินทางของมนุษย์เพื่อการค้า การเมืองและศาสนาเป็นหลัก โดยที่พักแรมส่วนใหญ่จะเป็นบ้านเรือนของชาวบ้าน ศาสนสถาน หรือตามไหล่ทางที่มีเพียงชายคาซึ่งมักตั้งอยู่ใกล้บริเวณแหล่งน้ำหรือเส้นทางที่ใช้ในการสัญจรซึ่งเป็นเส้นทางแรกเริ่มใน

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 845.

การคมนาคมของมนุษย์ ในยุคกรีกโบราณ (Greek Empire) ปรากฏหลักฐานที่มนุษย์ได้เดินทางมาร่วมแข่งขันทางศาสนาและกีฬาโอลิมปิกในยุคกรีกโบราณเพื่อถวายเกียรติแก่เทพซุส (Zeus) ซึ่งเป็นบิดาแห่งเทพและมนุษย์ตามคติความเชื่อของกรีกโบราณในทุกสปีชีส์ซึ่งย่อมสนับสนุนให้เกิดที่พักแก่ผู้เดินทางจากทั่วสารทิศ และเนื่องด้วยตำแหน่งทางภูมิศาสตร์ของกรีกซึ่งมีลักษณะเป็นดินแดนชายทะเลมีเกาะแก่งน้อยใหญ่จึงทำให้กรีกเป็นเมืองท่าสำคัญและเป็นศูนย์กลางทางการค้า ด้วยการที่กรีกมีการปกครองแบบนครรัฐ (City State) จึงทำให้กรีกเป็นสังคมเปิด (Open Society) มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์กับดินแดนรอบข้าง และโดยมีภูมิอากาศแจ่มใสก็เอื้ออำนวยให้มีการสมาคมเป็นชุมชนแบบตลาดกลางแจ้ง (Market Place) เป็นสาธารณสถานสำหรับชาวเมืองไปพบปะสนทนา อภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอยู่เป็นปกติวิสัย⁸ ก็ยิ่งช่วยส่งเสริมให้กรีกเป็นแหล่งรวมของนักปราชญ์ที่เดินทางมาจากทั่วสารทิศเพื่อศึกษาหาความรู้เช่นกัน ซึ่งช่วงแรกนั้นมีการแบ่งปันอาหารให้บ้างตามอัตภาพและมีได้มีการคิดค่าบริการแต่อย่างใดโดยเจ้าของที่พักนั้นยินดีให้ผู้เดินทางได้เข้าพักด้วยไมตรีจิตมิตรภาพ

ในยุคนี้ยังมีการบรรทุกขบวนสินค้าแบบกองคาราวาน (Caravan) เพื่อขนส่งสินค้าอุปโภคบริโภค เช่น ผ้าไหม ขนสัตว์ สัตว์พาหนะ ทองคำ เครื่องเทศ อาวุธและชุดเกราะจากเมืองหนึ่งไปยังอีกเมืองหนึ่งบนเส้นทางสายไหม (Silk Road) ซึ่งเป็นเส้นทางการค้าระหว่างจีน อินเดีย คาบสมุทรอาหรับและแถบเมดิเตอร์เรเนียนโดยมักใช้ม้า ลา ล่อหรืออูฐเป็นพาหนะ ในระยะแรกที่พักอาศัยระหว่างทางจึงมักปรากฏคอกสัตว์ร่วมอยู่ในที่พักแรมนั้นด้วยโดยได้มีการสร้างกระโจมหรือที่พักแรมในหมู่บ้าน (Khan) ซึ่งไม่ได้มีความสะดวกสบายมากนักหากเพียงแต่อาศัยเป็นที่หลบร้อนค้างคืนเท่านั้น

ต่อมาเมื่ออาณาจักรกรีกเริ่มเสื่อมลงและอาณาจักรโรมันเข้ามามีอำนาจแทนที่และมีอิทธิพลครอบคลุมพื้นที่ส่วนใหญ่ในภาคพื้นยุโรป บางส่วนของตะวันออกกลางและตอนเหนือของทวีปแอฟริกาโดยมีกรุงโรมเป็นศูนย์กลางทางการเมือง การค้าและศาสนา ถนนส่วนใหญ่จึงพาดผ่านเมืองสำคัญทั่วอาณาจักรโรมันอันศักดิ์สิทธิ์ตลอดถึงประเทศแถบเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อเชื่อมต่อไปยังกรุงโรม ทำให้ผู้คนเริ่มเดินทางติดต่อกันในระยะทางที่ไกลขึ้นกว่าเดิม ความต้องการที่พักอาศัยเพื่อใช้พักแรมระหว่างทางจึงทวีความต้องการเพิ่มมากยิ่งขึ้น และด้วยความรุ่งเรืองของอาณาจักรโรมันจึงส่งผลให้มีกิจกรรมและการบันเทิงเพื่อความสำราญในรูปแบบต่างๆ ที่ชาวโรมันนิยมมีอยู่มากทำให้เกิดการเดินทางไปยังแหล่งต่างๆ เพื่อร่วมกิจกรรมเช่นกัน ได้แก่ การอาบน้ำแร่ การแสดงละครงานประเพณี การแข่งขันกีฬา การแสดงกายกรรมและละครสัตว์ จึงอาจกล่าวได้ว่าชาวโรมันเริ่มมีการ

⁸ ปรีดี เกษมทรัพย์ แก้วไขเพิ่มเติมโดย กิตติศักดิ์ ปรกติ, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 14, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.88.

เดินทางเพื่อการพักผ่อนท่องเที่ยว และแม้ว่าจะเป็นการเดินทางภายในอาณาจักร แต่อณาเขตของจักรวรรดิโรมันก็มีขนาดกว้างขวางครอบคลุมดินแดนมากมาย ทำให้ผู้คนสามารถเดินทางเที่ยวชมสถานที่สำคัญอันหลากหลายในดินแดนกรีก อิตาลี อียิปต์และแถบเมดิเตอร์เรเนียน การเดินทางท่องเที่ยวได้ช่วยให้กิจการที่พิกขนาดเล็กเกิดขึ้นมากมายและเติบโตอยู่ทั่วไปในอาณาจักรโรมันซึ่งรวมถึงดินแดนบางส่วนที่เป็นของอังกฤษในปัจจุบัน⁹

ในยุคกลาง (Middle Ages) เมื่ออาณาจักรโรมันตะวันตกล่มสลายลง การค้า ศาสนา การศึกษา การรักษาพยาบาลและการเมืองการปกครอง ศิลปวัฒนธรรมเริ่มเข้าสู่ยุคมืด (Dark Ages) โดยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของคริสตศาสนา การเดินทางในยุคนี้ได้นำหลักคิดเรื่องไมตรีจิตกลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง การเดินทางเพื่อจาริกแสวงบุญจึงได้ทวีเพิ่มมากขึ้น ศาสนสถานจึงได้สร้างสถานที่พักแก่ผู้เดินทางเข้ามาพักแรมได้โดยการหยิบยื่นอาหารให้ส่วนหนึ่งเนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการรบกวนสมาธิในการดำเนินกิจกรรมทางศาสนา สถานที่เช่นนี้เรียกว่า “ซิโนโดเชียนส์” (Xenodocheions) เป็นคำภาษากรีกโบราณหมายถึงโรงเตี๊ยมหรือสถานที่พักผ่อน ในระหว่างที่จักรพรรดิชาร์เลอมาญ (Charlemagne) กษัตริย์ของพวก Franks ในประเทศฝรั่งเศสทรงครองราชย์พระองค์ได้ทรงตรากฎหมายหลายฉบับกำหนดหน้าที่ของคริสเตียนทุกคนในการให้อาหารและที่พักอาศัยแก่ผู้เดินทางโดยไม่คิดค่าป่วยการ แต่ก็จำกัดระยะเวลาของการพักอาศัยของผู้เดินทางในที่หนึ่งๆ ไว้ไม่เกินสามคืน¹⁰

ขณะเดียวกันในอาณาจักรเปอร์เซีย (Persian Empire) ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ที่ประเทศอิหร่านในปัจจุบัน ได้ปรากฏหลักฐานการขุดคลองดารีอุส (Darius) เพื่อลัดคาบสมุทรสุเอซ (Suez) ให้เชื่อมต่อการเดินทางระหว่างทวีปเอเชียและทวีปยุโรปจากทะเลแดงเข้าสู่แม่น้ำไนล์ออกสู่ทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อช่วยลดระยะเวลาในการขนส่งสินค้าได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งยังพบว่ามีการใช้ม้าเร็วในการสื่อสารระหว่างเมืองจึงได้มีการจัดที่พักม้าระหว่างทางเพื่อใช้พักแรมสำหรับคนเดินสาร (Post House) อีกด้วย ซึ่งต่อมาใน ค.ศ. 1271 มาร์โค โปโล (Marco Polo) ชาวเมืองเวนิสในอิตาลีได้กล่าวบรรยายตอนที่เขาได้เดินทางผ่านไปยังตะวันออกไกล (The Far East) ถึงบ้านพักคนเดินสารนี้ว่า เป็นสถานที่ที่สะดวกสบายมากที่สุด มีอาหารและเครื่องดื่มไว้บริการบุรุษไปรษณีย์และทหารและมากถึง 10,000 แห่ง แต่ละแห่งห่างกันประมาณ 25 ไมล์หรือระยะทางม้าวิ่ง 1 วัน ซึ่งนับว่าเป็นจุดเปลี่ยนของแนวความคิดเรื่องที่พักแรมและความมีไมตรีจิตของคนในยุคนั้น¹¹

⁹ นงค์นุช ศรีธนาอนันต์, การโรงแรมเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546), น.3.

¹⁰ ปรีชา แดงโรจน์, การโรงแรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, 2525), น.5-6.

¹¹ นิศดา ศิลปเศรษฐ, อุตสาหกรรมท่องเที่ยว, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), น.1

เมื่ออิทธิพลของศาสนจักรได้สิ้นสุดลงแล้วจึงได้เข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ซึ่งเป็นยุคสมัยแห่งความเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญกับลักษณะของบุคคลและธรรมชาติแบบมีเหตุผลที่สามารถพิสูจน์ได้มากกว่าการยึดมั่นความเชื่อในคริสตศาสนา ดังเช่นในยุคกลาง อารยธรรมในยุคคลีกและโรมันได้ถูกนำกลับมาศึกษาใหม่ ทำให้การค้าขาย การศึกษา ศิลปะและวัฒนธรรมแขนงต่างๆ ได้กลับเข้ามาสู่ความรุ่งเรืองอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับฝ่ายอาณาจักรซึ่งปกครองเมืองต่างๆ นั้นได้ตั้งตนเป็นอิสระไม่ยอมตกอยู่ใต้อำนาจของคริสตจักรอีกต่อไป ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์ ศิลปะ ศาสนา การเมืองการปกครอง มีการต่อเรือเกิดขึ้นในสเปนและโปรตุเกสส่งผลให้มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้ากันมากขึ้นจากทั่วสารทิศ ผู้คนนิยมความเป็นอิสระไม่ต้องการขึ้นต่อระบบศักดินาสวามิภักดิ์จนเกิดเป็นชนชั้นกลางในรูปแบบของพ่อค้าและแม่ค้าอย่างเป็นรูปธรรม การติดต่อค้าขายมีความเจริญถึงขีดสุดและนำมาสู่การพัฒนาที่พักแรมในรูปแบบของโรงแรมที่มีการคิดค่าบริการ การบริการอาหารและเครื่องดื่ม และการจดทะเบียนที่พักซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในเมืองฟลอเรนซ์ ประเทศอิตาลี จากนั้นเป็นต้นมาการให้บริการที่พักแรมในรูปแบบโรงแรมจึงได้รับการยอมรับและได้แพร่หลายไปสู่ทุกประเทศทั่วโลก

ในศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการได้นำไปสู่การปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) โดยการคิดค้นเครื่องจักรกลมาใช้ในการผลิตแทนแรงงานคน สัตว์หรือจากพลังงานธรรมชาติซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ โดยการนำเครื่องจักรไอน้ำมาใช้ในการกระบวนการผลิตแทนที่การผลิตแบบคร้วเรือน ทำให้โรงงานสามารถผลิตสินค้าได้ในจำนวนที่มากขึ้นในราคาที่ถูกลง รวมถึงการสร้างรถไฟ เรือกลไฟ ซึ่งนำไปสู่การเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวและก่อให้เกิดสถานที่พักแรมตามแหล่งท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นมากมายทั่วโลก และต่อมาสหรัฐอเมริกาได้นำการปฏิวัติอุตสาหกรรมนี้ไปต่อยอดในการผลิตพลังงานไฟฟ้าทำให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่างๆ จนถึงปัจจุบันส่งผลให้ทวีปยุโรปและอเมริกากลายเป็นศูนย์กลางทางการค้า การเมือง เศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่สำคัญของโลกและนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมโรงแรมในเวลาต่อมา

2.1.3 ความเป็นมาของธุรกิจให้เข้าพักอาศัยในประเทศไทย

สมัยอาณาจักรสุโขทัยเป็นราชธานีได้ปรากฏหลักฐานตามศิลาจารึกในสมัยพ่อขุนรามคำแหงซึ่งได้บันทึกเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นในยุคนั้น โดยตอนที่สองในศิลาจารึกหลักที่หนึ่งอันมีลักษณะเป็นการการประพันธ์ในรูปแบบร้อยแก้วบรรยายโวหารได้กล่าวว่า “เมื่อชั่วพ่อขุนรามคำแหง เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจกอบในไพร่ลู่ทาง เพื่อจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส” จากความนี้ปรากฏชัดแจ้งว่าการค้าขายในสมัยนั้นเป็นการค้าขายแบบเสรี ไม่มีการผูกขาดทางการค้า

และการจัดเก็บภาษีผ่านด่านซึ่งการค้าขายในสมัยนี้ปรากฏทั้งทางบกและทางน้ำและยังพบว่ามีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ เช่น จีน อินเดีย ลังกา มลายู ชวา เป็นต้น โดยมีการใช้เรือสำเภาในการบรรทุกสินค้าและมีตลาดปสานเป็นตลาดกลางในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าโดยมีสกุลเงินพดด้วงเป็นเงินตราในการซื้อขายในสมัยนั้น ซึ่งสินค้าที่สำคัญได้แก่ เครื่องสังคโลก ไม้กฤษณา น้ำผึ้ง หนังสัตว์ พริกไทย น้ำตาล งาช้าง เป็นต้น การพักแรมในระยะแรกนี้จึงได้เกิดขึ้นเนื่องจากการเดินทางไปมาหาสู่กันระหว่างญาติมิตร การติดต่อค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้า และการศาสนาดังเช่นนานาประเทศ โดยผู้เดินทางมักพักอาศัยอยู่ตามบ้านญาติพี่น้อง วัดวาอาราม ศาลาหมู่บ้านและบ้านมิตรสหาย แต่หากเป็นบุคคลสำคัญหรือชาวต่างชาติที่เข้ามาติดต่อราชการหรือค้าขายก็อาจได้พักแรมในบ้านคหบดี บ้านขุนนางข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือวังของพระบรมวงศานุวงศ์หรือพระมหากษัตริย์แล้วแต่วาระและความเหมาะสม

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเริ่มทำการค้ากับประเทศชาติตะวันตกคือโปรตุเกสเป็นชาติแรกที่เข้ามาติดต่อค้าขายในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 โดยการกล่าวอ้างเรื่องการเจริญสัมพันธไมตรีทางการทูตและการให้สิทธิทางการค้าที่แหลมมลายูซึ่งขณะนั้นตกอยู่ภายใต้การปกครองของโปรตุเกสไปแล้ว ซึ่งในครั้งนั้นสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ก็ได้ตอบรับไมตรีกับโปรตุเกสและลงนามในสัญญาฉบับแรกกับชาติตะวันตกในประวัติศาสตร์เมื่อ พ.ศ.2059¹² ด้วยเหตุนี้โปรตุเกสจึงได้รับอนุญาตให้ดำเนินการค้าขายตามหัวเมืองต่างๆ ของอาณาจักรอยุธยาได้อย่างเสรีจึงทำให้เกิดการพักแรมเพื่อรองรับการค้าขายดังกล่าว แต่ในระยะแรกนั้นได้อาศัยพักบนเรือ ศาลา หรือวัดวาอาราม บ้านคหบดีและข้าราชการชั้นสูงดังเช่นสมัยสุโขทัยเช่นกัน

ในรัชกาลสมเด็จพระเอกาทศรถได้มีการส่งทูตไปฮอลันดา มีฝรั่งเศสฮอลันดาและอังกฤษเข้ามาติดต่อค้าขายและรับราชการต่อเนื่องหลายรัชกาล มีเตาทุเรียงผลิตถ้วยชามแบบสังคโลกไปขายถึงประเทศญี่ปุ่นและชวา กรุงศรีอยุธยาเจริญสูงสุดในรัชกาลของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช (พ.ศ.2199-2231) จากการเปิดประเทศโดยไปฝรั่งเศสถึง 4 ครั้ง ครั้งสำคัญคือการส่งโกษาปานเป็นราชทูตไปเจริญสัมพันธไมตรีกับฝรั่งเศส (พ.ศ.2230) มีชาวต่างประเทศเข้ามารับราชการหลายคนที่สำคัญ คือ คอนสแตนติน ฟอลคอน ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพระยาวิไชยเยนทร์ดำรงตำแหน่งอัครเสนาบดี ภรรยาชื่อท้าวทองกีบม้า สอนทำอาหารฝรั่งในเมืองไทยมีการดัดแปลงวัตถุดิบประกอบอาหารแบบไทย ในช่วงนั้นกิจการร้านอาหารเริ่มเกิดขึ้นบ้างแต่เจ้าของเป็นชาวต่างชาติ การเปิด

¹² อานนท์ จิตรประภาส, การค้าและการเมืองในพระราชประวัติ สมเด็จพระนารายณ์ (ฉบับแก้ไข), (นนทบุรี : บริษัท สำนักพิมพ์ศรีปัญญา จำกัด, 2561), น.75.

สัมพันธ์ทางการทูตดังกล่าวทำให้ฝรั่งเศสได้ส่งทูตและหมอสอนศาสนามาเผยแพร่ศาสนาในกรุงศรีอยุธยาและส่งทหารช่วยป้องกันกรุงศรีอยุธยา¹³

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะได้มีการติดต่อค้าขายและเจริญสัมพันธ์ไมตรีกับนานาอารยประเทศแต่เรือรบที่รับรองแขกบ้านแขกเมืองเพื่อใช้ในการพักแรมในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นยังไม่ปรากฏอย่างเป็นกิจลักษณะดังที่ ซีมง เดอ ลา ลูแบร์ (Simon de la Loubère) อัครราชทูตของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 แห่งฝรั่งเศส (Louis XIV de France) ซึ่งได้เดินทางมาจากประเทศฝรั่งเศสเพื่อถวายพระราชสาส์นของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ต่อสมเด็จพระนารายณ์มหาราชได้ประพันธ์ไว้ว่า ในสยามไม่มีเรือนแรมเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในทวีปเอเชีย แต่ในประเทศตุรกี เปอร์เซียและมะหะลามีคาราวานเซราส (Caravanseras) ศาลาที่พักคนเดินทาง คือศาลาสาธารณะ ไม่มีเครื่องเรือนใดๆ ซึ่งพ่อค้ากองเกวียนจะได้เข้าพักอาศัยร่มไม้ชายคาและกินอยู่หลับนอนได้ด้วยเสบียงอาหารและเครื่องนอนที่ตนนำติดไปด้วย ระหว่างทางจากสยาม (กรุงศรีอยุธยา) ไปถึงเมืองละโว้ข้าพเจ้าเห็นมีศาลาท่านอนนี้สร้างขึ้นไว้เป็นโรงโถงขนาดใหญ่อย่างธรรมดาๆ มีกำแพงล้อมรอบสูงพอเอื้อมมือถึงมีหลังคาคลุม หลังคานี้ตั้งอยู่บนเสาไม้แก่นซึ่งฝังรายเรียงเป็นระยะลงในกำแพงนั่นเอง ลางทีสมเด็จพระเจ้ากรุงสยามก็ประทับเสวยพระกระยาหารที่นั่นในระหว่างทางเสด็จพระราชดำเนิน แต่ส่วนเอกชนคนสามัญนั้นก็ใช้เรือที่ไปนั้นแล้วเป็นที่พักแรมไปในตัว¹⁴ ทั้งนี้ แม้จะได้มีชาวฝรั่งเศสได้ตั้งโรงเรียนเพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจดังเช่นในยุโรปแต่ก็หาได้เป็นที่นิยมในกลุ่มคนส่วนใหญ่ในกรุงศรีอยุธยาในขณะนั้น ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะวัฒนธรรมระหว่างชาวตะวันตกและชาวตะวันออกที่มีความแตกต่างกันก็เป็นได้

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้นได้มีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศเพิ่มมากขึ้นแต่ระบบการค้ายังคงผูกขาดกับพระคลังสินค้าเช่นเดิม เสนาบดีกรมท่ายังคงมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมสินค้าและราคาสินค้าแต่เพียงผู้เดียว ทั้งยังปรากฏว่ามีการจำกัดการพักอาศัยของชาวต่างชาติในยุคนั้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการปฏิเสธการเช่าหรือซื้อบ้านเรือนหรือร้านค้าเพื่อใช้เก็บสินค้า ประกอบกับได้กำหนดให้ชาวต่างชาตินั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของสยาม ทำให้ชาวต่างชาติที่เข้ามาค้าขายกับสยามนั้นเกิดความไม่พอใจและพยายามร้องขอให้สยามทำการค้าขายอย่างเสรีปราศจากตัวแทนจากภาครัฐเข้ามาแทรกแซงทางการค้า

¹³ ฉันทิช วรรณถนอม, อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิรัตน์ เอ็ดดุกะซัน จำกัด, 2552), น.49.

¹⁴ มร. เดอ ลา ลูแบร์, จดหมายเหตุ ลา ลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม, แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร, พิมพ์ครั้งที่ 4, (นนทบุรี : บริษัท สำนักพิมพ์ศรีปัญญา จำกัด, 2557), น.102.

ในวันที่ 18 เมษายน พ.ศ. 2398 จึงได้มีการลงนามในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี ประเทศอังกฤษและประเทศสยาม (Treaty of Friendship and Commerce between the British Empire and the Kingdom of Siam) หรือสนธิสัญญาเบาว์ริง ซึ่งเป็นสนธิสัญญาเพื่อเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างสยามและอังกฤษในรัชสมัยของสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวกับสมเด็จพระบรมราชินีนาถวิกตอเรียแห่งอังกฤษซึ่งมีใจความสำคัญในการกำหนดสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritoriality) โดยคนในบังคับของอังกฤษไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลไทยและตามความในข้อ 4 ได้กำหนดว่าคนในบังคับอังกฤษได้รับอนุญาตให้ค้าขายตามหัวเมืองชายทะเลได้โดยสะดวก แต่จะเอาไศรยอยู่ได้ทีเดียวก็แต่ในกรุงเทพฯ หรือตามในจังหวัดซึ่งกำหนดไว้ในหนังสือสัญญา คนอยู่ในบังคับอังกฤษที่จะมาเอาไศรยในกรุงเทพฯ จะมาเช่าที่ปลูกโรงปลูกเรือนปลูกตึก และจะซื้อเรือซื้อเรือนซื้อตึกได้แต่ไม่สามารถซื้อที่ดินภายในขอบเขต 200 เส้น (ไม่มากกว่าสี่ไมล์อังกฤษ) จากกำแพงเมืองได้จนกว่าจะอยู่ในสยามถึง 10 ปีแล้ว หรือหากท่านเสนาบดีจะโปรดให้ซื้อก็ซื้อได้ และที่นอกกำหนด 200 เส้นนั้น คนอยู่ในบังคับอังกฤษจะซื้อจะเช่าที่เรือนที่สวนที่ไร่นาตั้งแต่กำแพงเมืองออกไปเดินด้วยกำลังเรือแจวเรือพายทาง 24 ชั่วโมงจะซื้อจะเช่าเมื่อไรก็ซื้อได้เช่าได้¹⁵ โดยสนธิสัญญาฉบับนี้กลายเป็นแม่บทในการทำสนธิสัญญากับอีกหลายประเทศในเวลาต่อมา เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี ญี่ปุ่น เป็นต้น ส่งผลให้สยามต้องเปิดประเทศให้มากขึ้นเพื่อติดเทียมกับนานาประเทศ และทรงโปรดให้ส่งคณะทูตซึ่งนำโดยพระยามนตรีสุริยวงศ์ (ชุ่ม บุนนาค) และมีหม่อมราโชทัย (หม่อมราชวงศ์กระต่าย อิศรางกูร) ที่มีความรู้ด้านภาษาอังกฤษเป็นอย่างดีทำหน้าที่เป็นล่ามนำพระราชสาสน์และเครื่องบรรณาการไปถวายแด่สมเด็จพระราชินีนาถวิกตอเรียที่ประเทศอังกฤษ โดยขณะที่อยู่ในอังกฤษนั้นคณะทูตได้เข้าพักในโรงแรมกลาลิช (Claridge Hotel) ในกรุงลอนดอนจึงทำให้เห็นถึงการพัฒนาด้านอุตสาหกรรมโรงแรมในต่างประเทศซึ่งยังไม่ปรากฏในสยามประเทศในขณะนั้น

ในปี พ.ศ.2406 หมอบลัดเลย์ (Dan Beach Brandley) ซึ่งเป็นแพทย์และมิชชันนารีชาวอเมริกันได้เข้ามาเผยแผ่คริสต์ศาสนาและวิชาการแพทย์แผนใหม่ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ก่อตั้งโรงพิมพ์เพื่อพิมพ์หนังสือซึ่งกล่าวถึงประวัติศาสตร์ ภาษา ขนบธรรมเนียมของชาวสยามและศาสนาคริสต์ได้ลงประกาศในหนังสือพิมพ์บางกอกคาเลนดาร์ (Bangkok Calendar) แจกสถานที่ตั้งของกิจการที่พักแรมแห่งแรกในสยามประเทศที่ให้บริการแก่นักเดินทางดังเช่นในประเทศตะวันตก คือ โรงแรมยูเนียน (Union Hotel) โดยตั้งอยู่บนถนนเจริญกรุง

¹⁵ เซอร์จอห์น เบาว์ริง, ราชอาณาจักรและราชบุตรสยาม 2, (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโดยต่างประเทศไทย; มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547), น.180.

ซึ่งเป็นย่านธุรกิจและมีทำเลใกล้แม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งเป็นแม่น้ำสายสำคัญที่ใช้ในการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศทั้งทางน้ำและทางบก

จากนั้นเป็นต้นมาได้มีการสร้างโรงแรมที่เป็นมาตรฐานตามแบบตะวันตกขึ้นอีกหลายแห่ง เช่น โรงแรมโอเรียนเต็ล (Oriental Hotel) โรงแรมรอยัล (Royal Hotel) โรงแรมหัวหิน (Hua Hin Hotel) จึงทำให้ธุรกิจโรงแรมขยายตัวอย่างรวดเร็วรวมไปถึงย่านชุมชนจีน ซึ่งเป็นแหล่งธุรกิจการค้าที่สำคัญ มีการเปิดกิจการที่พักแรม ร้านอาหารและร้านขายเครื่องดื่มขึ้นหลายแห่ง มีการใช้ชื่อเรียกกิจการที่พักคนเดินทางว่าโฮเต็ลตามแบบตะวันตก และหลายแห่งก็มีลักษณะดำเนินงานคล้ายโฮเต็ลแบบตะวันตก แต่ปรากฏได้มีการประกาศพระราชบัญญัติโรงแรมเกิดการประกอบอาชีพหญิงบริการแอบแฝงอยู่มากในสถานบริการรวมทั้งในกิจการที่พักแรมซึ่งไม่ได้รักษามาตรฐานการดำเนินงานตามแบบแผนเดิมของโฮเต็ล ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล เมื่อปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 มีใจความสำคัญในตอนต้นว่า “โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรให้โรงแรมมีระเบียบอันดี จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้น...” และตามมาตราที่ 3 ในพระราชบัญญัติเดียวกันนี้มีความว่า “โรงแรมหมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว” โรงแรมจึงหมายถึงกิจการที่พักแรมซึ่งรวมถึงโฮเต็ล นอกจากนี้ในกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับแรกได้มีการกำหนดให้มีการแบ่งประเภทโรงแรมโดยพิจารณาจากลักษณะตัวอาคารและอาณาเขตกิจการเพื่อแยกประเภทโรงแรมที่มีมาตรฐานดำเนินการตามอย่างตะวันตกออกจากประเภทอื่น¹⁶ ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ควบคุมเกี่ยวกับการเช่าที่พักอาศัยของไทยในขณะนั้น

เมื่อการเดินทางเพื่อท่องเที่ยวและติดต่อทางธุรกิจมีความเจริญก้าวหน้าและกลายมาเป็นธุรกิจหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศได้อย่างมหาศาล นับแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เป็นต้นมา ประเทศไทยจึงได้มีการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวและที่พักแรมเพื่อตอบสนองความต้องการแก่ผู้ใช้บริการได้อย่างหลากหลายและให้เป็นมาตรฐานสากล

2.1.4 ประเภทของที่พักอาศัยให้เช่า

ในปัจจุบันนี้มีที่พักอาศัยให้เช่าซึ่งได้รับผลตอบแทนเป็นค่าเช่าเกิดขึ้นมากมาย เพื่อที่จะได้ตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายของมนุษย์ที่มีอย่างไม่จำกัดและหลากหลาย

¹⁶ นงศุข ศรีธนาอนันต์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น.18-19.

รูปแบบเช่นเดียวกัน โดยได้มีการแบ่งประเภทที่พักอาศัยให้เข้าออกเป็นหลายประเภท ดังนี้

(1) โรงแรม (Hotel)

โรงแรมคือสถานที่พักแรมสำหรับนักเดินทางที่คิดค่าบริการโดยมีการให้บริการที่พักหลายระดับตั้งแต่ราคาประหยัด ราคาปานกลาง และราคาแพง ซึ่งโรงแรมมักจะมีบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพนักงานต้อนรับ บริการอาหาร เครื่องดื่ม ห้องประชุม ห้องจัดเลี้ยง ห้องอาหาร ห้องออกกำลังกาย สระว่ายน้ำ การนำเที่ยว รวมอยู่ด้วยเสมอ

ปัจจุบันโรงแรมยังได้แยกย่อยออกเป็นหลายรูปแบบเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างตรงตามวัตถุประสงค์ เช่น

1. โรงแรมประเภทธุรกิจ (Commercial Hotels)

โรงแรมธุรกิจเป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในตัวเมืองหรือเขตชุมชนที่มีร้านค้าหรือบริษัทธุรกิจตั้งอยู่หนาแน่น เป็นบริเวณซึ่งสะดวกต่อการทำธุรกิจของผู้เข้าพักประเภทนักธุรกิจ โรงแรมประเภทนี้มีมุ่งขายห้องพักและบริการด้านธุรกิจต่างๆ เช่น บริการห้องจัดเลี้ยง ห้องประชุม และบริการศูนย์ธุรกิจ (business center service) นอกจากนั้นยังจัดให้บริการด้านธุรกิจภายในห้องพักด้วย เช่น บริการหนังสือพิมพ์ กาแฟ โทรศัพท์ระบบฝากข้อความ เครื่องเล่นดีวีดี ระบบเคเบิลทีวี ระบบเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต และบริการรถเช่า เป็นต้น

2. โรงแรมบริเวณสนามบิน (Airport Hotels)

โรงแรมบริเวณสนามบินหมายถึงโรงแรมที่ตั้งอยู่ใกล้สนามบิน โดยเฉพาะสนามบินนานาชาติ (international airports) กลุ่มผู้เข้าพักส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ เจ้าหน้าที่และลูกเรือของบริษัทสายการบิน และผู้โดยสารตกค้าง (lay over) ที่มีความจำเป็นต้องค้างคืนในโรงแรม อันเนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเดินทางทางอากาศ เช่น ต้องรอต่อเครื่อง หรือเครื่องบินมีปัญหาขัดข้อง ต้องเลื่อนกำหนดการบิน นอกจากนี้ผู้จัดการประชุมหลายๆ ท่านก็นิยมเลือกใช้บริการของโรงแรมบริเวณสนามบินในการจัดการประชุม โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการจราจร และเพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของผู้เข้าร่วมประชุม

3. โรงแรมตากอากาศ (Resort Hotels)

โรงแรมตากอากาศหรือที่เรียกว่า “รีสอร์ท (resort)” หมายถึงโรงแรมที่มีบรรยากาศธรรมชาติและทิวทัศน์ของแหล่งท่องเที่ยวโดยรอบ ที่จัดให้มีกิจกรรมและบริการต่างๆ เพื่อต่อการพักผ่อนหย่อนใจแก่นักท่องเที่ยว เช่น มีกีฬาทางน้ำ บริการสปา สระว่ายน้ำ ห้องเล่นเกม เพื่อดึงดูดใจนักเดินทางให้มาพักผ่อนและใช้เวลาในช่วงวันหยุดประจำปี

โรงแรมตากอากาศอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นที่นิยมอย่างมากในยุคนี้นี้คือ โรงแรมตากอากาศแบบจัดสรรเวลา (time-share) โรงแรมชนิดนี้มักตั้งอยู่ในบริเวณแหล่งท่องเที่ยวที่มี

ชื่อเสียงระดับประเทศ เพราะค่าใช้จ่ายในการเช่าซื้อมีมูลค่าสูงเมื่อเทียบกับโรงแรมชนิดอื่นๆ ผู้เช่าซื้อต้องแสดงความเป็นเจ้าของด้วยการแบ่งซื้อเวลาการเข้าพักจากบริษัทผู้ให้เช่าเป็นระยะเวลาหนึ่ง

4. โรงแรมประเภทที่พักพร้อมอาหารเช้า (Bed and Breakfast Hotels)

โรงแรมชนิดนี้เรียกอย่างย่อว่า บีแอนด์บี (B&B) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษและอีกหลายๆ ประเทศในทวีปยุโรป ซึ่งเจ้าของบ้านพักหรือเจ้าของอาคารขนาดเล็กบริเวณชานเมืองได้ดัดแปลงพื้นที่ใช้สอยของบ้านเป็นห้องพักหลายๆ ห้องสำหรับบริการแก่นักเดินทางที่ต้องการเช่าพักค้างคืน นอกจากนี้ยังจัดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่นักเดินทางด้วยบริการอาหารเช้าแบบคอนติเนนตัล โรงแรมชนิดนี้เป็นที่นิยมอย่างมากในหมู่นักเดินทางที่เน้นความประหยัดเพราะการบริการและการจัดการที่เป็นกันเองของเจ้าของอัตราค่าห้องพักที่ย่อมเยา และสถานที่ตั้งอยู่ใกล้กับแหล่งท่องเที่ยว แม้ว่าจะต้องใช้ห้องน้ำและห้องพักพร้อมกับผู้เข้าพักคนอื่นๆ ก็ตาม

5. โรงแรมเพื่อการประชุม (Convention Hotels)

โรงแรมเพื่อการประชุมเป็นโรงแรมที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับกลุ่มนักธุรกิจโดยเฉพาะ เพราะนักธุรกิจต้องเดินทางและมีการประชุมบ่อยครั้งในแต่ละปี โรงแรมชนิดนี้จึงมักจะมีจำนวนห้องพักมากเพื่อให้เพียงพอต่อจำนวนนักธุรกิจหรือผู้เข้าประชุมที่มากตาม และมักจะมีจำนวนห้องประชุมพร้อมทั้งอุปกรณ์ด้านการประชุมที่ครบครัน อาทิ โปรเจ็กเตอร์ เครื่องฉายภาพ โต๊ะ เก้าอี้ บริการอาหารและเครื่องดื่ม บริการด้านธุรกิจ (business center) บริการรถรับ-ส่งระหว่างโรงแรมกับสนามบิน ฯลฯ อัตราค่าบริการมักคิดแบบเบ็ดเสร็จคือเป็นราคาห้องพักพร้อมกับค่าอาหารและค่ารถรับส่ง เป็นต้น

6. บ้านพัก (Hostels)

ในอดีต บ้านพักหมายถึงสถานที่พักที่มีลักษณะคล้ายกับหอพัก คือ จัดบริการห้องพักและห้องน้ำรวม มีเตียงจำนวนมากเรียงรายอยู่ในห้องเดียวกัน สามารถรองรับผู้เข้าพักได้ไม่เกิน 30 คน และมีข้อกำหนดว่าต้องกลับเข้าพักไม่เกินกว่าเวลาเที่ยงคืน ปัจจุบันบ้านพักส่วนใหญ่จัดบริการห้องพักส่วนตัว เปิดบริการ 24 ชั่วโมง เพิ่มบริการต่างๆ มากขึ้น อาทิ อาหารและเครื่องดื่ม บริเวณเตรียมอาหารและอินเทอร์เน็ต แต่ยังคงรูปแบบของบ้านพักเดิมคือเป็นที่พักราคาประหยัด

7. คอนโดเทล (Condotels)

คอนโดเทลเป็นชื่อย่อของคำว่า “คอนโดมิเนียม (condominium)” หมายถึงอาคารชุดกับคำว่า “โฮเทล (hotel)” รวมกันหมายถึงสถานที่พักที่มีห้องพักมีการออกแบบตามมาตรฐานของห้องพักในโรงแรม แต่ตัวอาคารมีลักษณะเหมือนกับอาคารชุด มักตั้งอยู่ตามแหล่งท่องเที่ยวและในเขตเมือง การดำเนินการกระทำการระหว่างเจ้าของห้องพักกับเจ้าของอาคารชุดว่าจะ

อนุญาตให้เจ้าของอาคารชุดจัดสรรห้องชุดของตนเป็นห้องพักชั่วคราวสำหรับบุคคลทั่วไป โดยเจ้าของห้องชุดจะได้รับค่าเช่าห้องและเจ้าของอาคารชุดจะได้รับค่าดำเนินการเป็นการตอบแทน¹⁷

(2) อพาร์ทเมนต์และเซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ (Apartment and Serviced Apartment)

เป็นที่อยู่อาศัยที่เกิดจากความต้องการที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมากในที่ดินจึงมีหลายห้องในอาคารเดียว การมีสิทธิในที่อยู่อาศัยประเภทนี้จะมีสิทธิเฉพาะในห้องส่วนของตนเองเท่านั้น ไม่มีสิทธิในอาคารส่วนรวม เช่น ทางเดินบันได หรือในที่ดินที่อาคารนั้นๆ ตั้งอยู่และไม่สามารถมีกรรมสิทธิในที่ดินอีกด้วย¹⁸ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะห้องพักอาศัยที่มีห้องน้ำในตัว แต่อาจไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกหลากหลายเท่าโรงแรม โดยมีการให้เช่าทั้งระยะสั้นและระยะยาว และหากเป็นเซอร์วิสอพาร์ทเมนต์อาจมีบริการแม่บ้านรับทำความสะอาด ซักรีด และทำอาหารให้ด้วย

(3) ห้องชุด (Condominium)

ห้องชุดหรือคอนโดมิเนียมมีห้องพักอาศัยหลายรูปแบบทั้งแบบสตูดิโอหนึ่งห้องนอนจนถึงสี่หรือห้าห้องนอน แต่ละห้องจะมีเจ้าของถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแยกต่างหากจากกันโดยอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของนิติบุคคลอาคารชุด โดยเจ้าของมีสิทธิซื้อ ขาย หรือปล่อยเช่าภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายและนิติบุคคลอาคารชุด ห้องส่วนใหญ่จะประกอบด้วยพื้นที่พักอาศัยและพื้นที่ประกอบอาหารและมีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครันคล้ายคลึงกับโรงแรมแต่การตกแต่งจะแตกต่างกันในแต่ละห้องเนื่องจากความหลากหลายและรสนิยมของเจ้าของ โดยมีการบริการให้เช่าทั้งระยะสั้นและระยะยาว

(4) บ้านพักหรือฟาร์มพักอาศัย (Home Stay and Farm Stay)

มีลักษณะเป็นบ้านพักหรือฟาร์มพักอาศัยซึ่งตั้งอยู่ใกล้แหล่งชุมชนที่มีลักษณะเฉพาะตัว เหมาะสำหรับนักเดินทางที่ต้องการเรียนรู้วิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นตลอดจนการทำกิจกรรมกับคนในท้องถิ่น เช่น การทำการเกษตร การทำอาหาร การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เป็นต้น

(5) บังกะโล (Bangalow)

เป็นที่พักที่มีลักษณะคล้ายบ้านเล็กๆ ปลูกเรียงรายกันในพื้นที่ซึ่งมักประดับด้วยต้นไม้และดอกไม้ให้บรรยากาศสวน บังกะโลมักตั้งอยู่ใกล้แหล่งท่องเที่ยวและมีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานให้บริการ

¹⁷ ธารทิพย์ ทากิ, การจัดการงานส่วนหน้าของโรงแรม, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, 2549), น.33-41.

¹⁸ อรุณ ศิริงานุสรณ์, “นวัตกรรมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ : รูปแบบและประเภทของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2563 จาก http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownloadS/qm185_p015-17.pdf

(6) ค่ายพักแรม (Camp Site)

เป็นสถานที่พักแรมที่มักตั้งอยู่นอกเมืองสำหรับนักเดินทางที่มาร่วมทำกิจกรรมเป็นกลุ่มโดยที่พักอาจมีลักษณะเป็นการตั้งแคมป์ เต็นท์กลางแจ้ง หรือเป็นบ้านพักขนาดเล็กจนถึงขนาดใหญ่ซึ่งอาจมีการแบ่งออกเป็นห้องเล็กๆ เพื่อให้สามารถพักอาศัยได้หลายคน

(7) เรียวกัน (Ryokan)

เรียวกันเป็นที่พักที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งพบได้ในประเทศญี่ปุ่น มีการตกแต่งและการแต่งกายแบบญี่ปุ่นดั้งเดิม มีขนาดเล็กจึงทำให้ห้องพักมีจำนวนจำกัด และมักเป็นห้องน้ำแบบใช้ร่วมกัน โดยอาจมีบริการอาหารเช้า ให้เช่าชุดยูคาตะ และบริการแช่ออนเซนเพื่อเรียนรู้วัฒนธรรมญี่ปุ่นควบคู่ไปในระหว่างการพักอาศัยอีกด้วย

ทั้งนี้ นอกจากรูปแบบของที่พักที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ยังมีการจำแนกที่พักอาศัยออกเป็นอีกหลายรูปแบบในแต่ละท้องถิ่น เช่น หอพัก (Dormitory) ลอดดิงเฮาส์ (Lodging House) เพนชั่นเฮาส์ (Pension House) เป็นต้น ซึ่งที่พักเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เช่าโดยได้รับค่าเช่าเป็นการตอบแทนทั้งสิ้น

2.2 ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

เราคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเทคโนโลยีนั้นได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อวิถีชีวิตประจำวันของมนุษย์ และถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในสังคมเป็นอย่างมาก จวบจนปัจจุบันที่เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นตัวแปรสำคัญต่อการที่สังคมก้าวเข้าสู่ยุค “สังคมสารสนเทศ (The Information Society)” หรือที่เรียกกันว่าเป็นยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร เป็นสังคมที่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology) หรือที่เรียกกันว่า IT เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการประกอบด้านต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นปัจจัยสำคัญที่พัฒนาสังคมไปสู่ “สังคมสารสนเทศ” อย่างรวดเร็ว เริ่มต้นจากการพัฒนาทางวิทยาการคอมพิวเตอร์ (Computer Networks) เข้าด้วยกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่า “อินเทอร์เน็ต (Internet)” อันเป็นที่มาของคำว่า “โลกไร้พรมแดน”

อนึ่ง คำว่า “โลกไร้พรมแดน” จึงมีที่มาจากพัฒนาการในการติดต่อสื่อสารด้วยวิธีการทางเทคโนโลยีที่ทันสมัยเสมือนหนึ่งโลกถูกย่อให้มีขนาดเล็กลง เพราะบุคคลสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว และสามารถรับทราบข้อมูลหรือสารสนเทศได้อย่างรวดเร็วด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และทำให้เกิดรูปแบบกิจกรรมค้าขายแบบใหม่เกิดขึ้น กล่าวคือ

พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์หรือการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการแข่งขันในเวทีการค้าโลก¹⁹

จากการพัฒนาของเทคโนโลยีดังกล่าวข้างต้นได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของการให้บริการให้เขาที่פקอาศัยระยะสั้นเช่นกัน กล่าวคือ ในอดีตการให้เขาที่פקอาศัยเพื่อใช้ค้างแรมเป็นการชั่วคราวนั้นเริ่มต้นจากการที่ผู้เช่าเดินทางมาติดต่อขอเช่ากับผู้ให้เขาเป็นการเฉพาะหน้า ณ สถานที่ที่ต้องการเช่านั้น จากนั้นเมื่อเทคโนโลยีได้เข้ามามีส่วนร่วมในวิถีชีวิตของมนุษย์มากยิ่งขึ้น จึงทำให้รูปแบบการจองที่พักจึงได้ถูกพัฒนามาจากเดิมนับแต่การส่งไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรศัพท โทรสาร และกลายมาเป็นธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตในที่สุด

ทั้งนี้ ด้วยผลของการพัฒนาของเทคโนโลยีที่ก้าวไกลอย่างอินเทอร์เน็ตที่ทำให้โลกไร้ซึ่งพรมแดนนี้จึงทำให้เกิดสังคมเครือข่ายออนไลน์ (Social Network) ทำให้ผู้คนจากทั่วโลกสามารถติดต่อสื่อสารถึงกันได้โดยง่าย สะดวกและรวดเร็ว ดังนั้น การเปิดให้จองที่พักอาศัยจึงมิได้จำกัดอยู่เพียงแค่ที่พักในท้องถิ่น จังหวัดหรือประเทศเดียวกันกับผู้ให้บริการอีกต่อไป แต่หมายรวมถึงที่พักจากทั่วทุกมุมโลกที่ผู้ให้บริการสามารถเข้าถึงข้อมูลของที่พักรถลอดจนการจองที่พักและชำระค่าเช่าได้ด้วยตนเองโดยผ่านวิธีการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งส่วนใหญ่มักอยู่ในรูปของแพลตฟอร์มเว็บไซต์ในการให้บริการการจองที่พัก เช่น Airbnb HomeAway Favstay Agoda Expedia เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์นั้นถือเป็นการพัฒนาของเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดจากการทำธุรกรรมในอดีตที่มีอยู่ในรูปแบบของเอกสารเป็นสำคัญ ทั้งยังเป็นการทำธุรกรรมซึ่งอาจเกิดจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการที่อาศัยอยู่คนละประเทศ จึงอาจก่อความสับสนของหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างคู่สัญญาได้ ดังนั้น คณะกรรมการด้านกฎหมายการค้าระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ (The United Nations Commission on International Trade Law) หรือเรียกย่อๆ กันว่า UNCITRAL ได้ยกร่างกฎหมายตัวอย่างที่เรียกกันว่า Model Law on Electronic Commerce เพื่อให้ประเทศต่างๆ ใช้เป็นแบบอย่างในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของตนเอง และให้มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพในการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์²⁰

¹⁹ ศูนย์เทคโนโลยีและอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ, กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1), พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พาณิชพระนคร จำกัด, 2544), น.15.

²⁰ เดชอุดม ไกรฤทธิ, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557), น.9.

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ขึ้นเพื่อรองรับการอันเกี่ยวกับพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ให้เป็นไปตามหลักสากล โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 นิยามคำว่า “ธุรกรรม” ว่าจะหมายถึง การกระทำใดๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมในทางแพ่งและพาณิชย์ หรือในการดำเนินงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวด 4 และนิยามคำว่า “อิเล็กทรอนิกส์” ว่าจะหมายถึง การประยุกต์ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ไฟฟ้า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า หรือวิธีอื่นใดในลักษณะคล้ายกัน และให้หมายความรวมถึงการประยุกต์ใช้วิธีการทางแสง วิธีการทางแม่เหล็ก หรืออุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการประยุกต์ใช้วิธีการต่างๆ เช่นว่านั้น และนิยามคำว่า “ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์” ว่าจะหมายถึง ธุรกรรมที่กระทำขึ้นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

จากคำนิยามข้างต้น จึงเห็นได้ว่า คำว่า “ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์” มีความหมายกว้างครอบคลุมกิจกรรมทางธุรกิจทางแพ่งและพาณิชย์ทุกประเภท ได้แก่

- ก) การซื้อขายสินค้าทุกประเภททั้งสินค้าที่จับต้องได้ เช่น หนังสือ ดอกไม้ เครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น
- ข) การซื้อขายสินค้าที่จับต้องไม่ได้ เช่น เพลงออนไลน์ ภาพยนตร์ออนไลน์ เกมออนไลน์ เป็นต้น
- ค) การให้บริการในรูปแบบต่างๆ เช่น การเงินการธนาคาร การโรงแรม การให้บริการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การให้บริการสอบบัญชี การให้บริการด้านการท่องเที่ยว เป็นต้น²¹

ทั้งนี้ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์นั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์แบบทางอ้อม

ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์แบบทางอ้อมหมายถึงสัญญาทางอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวกับการซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยใช้วิธีการจัดส่งสินค้าหรือให้บริการแบบเดิม ตัวอย่างสินค้าและบริการยอดนิยมของธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประเภทนี้ ได้แก่ การสั่งซื้อหนังสือ ดอกไม้ หรือเครื่องใช้ไฟฟ้าทางอินเทอร์เน็ต การให้บริการส่งจองตัวเครื่องบินทางอินเทอร์เน็ต หลังจากที่คู่สัญญาได้ตกลงทำสัญญากันทางอินเทอร์เน็ต สินค้าหรือการบริการก็จะถูกส่งไปยังผู้บริโภคโดยวิธีการจัดส่งแบบเดิม ได้แก่การขนส่งทางบก ทางอากาศ หรือทางทะเล ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ประเภทนี้ไม่ได้แตกต่างกับธุรกรรมทางการพาณิชย์แบบเดิม เช่น สัญญาทางโทรศัพท์ จดหมาย หรือโทรสาร ทั้งนี้เพราะเฉพาะวิธีการสั่งซื้อสินค้าหรือบริการเท่านั้นที่เปลี่ยนแปลง หากใช้ตัวสินค้าหรือวิธีการให้

²¹ สราวุธ ปิตยาศักดิ์, กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555), น.34.

บริการไม่ ดังนั้น ผู้ประกอบการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แบบทางอ้อมนี้จึงตกอยู่ภายใต้บังคับของ บทบัญญัติทางภาษีเดียวกันกับธุรกรรมทางพาณิชย์แบบเดิม...

2) ธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์แบบทางตรง

อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อในการทำสัญญาทางอิเล็กทรอนิกส์เกี่ยวกับสินค้าดิจิทัลหรือ สินค้าที่จับต้องไม่ได้ ตัวอย่างของสินค้าและบริการยอดนิยมของธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์แบบทางตรงนี้ได้แก่ หนังสือพิมพ์ดิจิทัล วิดีโอเกม โปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพลง และบริการการธนาคาร หลังจากที่ได้รับสัญญาได้เกิดขึ้นทางอินเทอร์เน็ตแล้ว สินค้าดิจิทัลหรือการบริการนั้นจะถูกส่งไปยังเครื่องคอมพิวเตอร์ของผู้บริโภคโดยตรงผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต...

ในธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แบบทางตรงนี้ ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอันได้แก่ การเกิดของสัญญา การชำระราคา การส่งสินค้าหรือบริการล่วงหน้าทางอิเล็กทรอนิกส์หรือ อินเทอร์เน็ต กรมสรรพากรในรัฐต่างๆ อาจต้องเผชิญกับปัญหาถึงการตรวจสอบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้ อันทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการบริหารจัดการทางด้านภาษี²²

นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งการทำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้

- 1) B2C (Business to Customer) คือ การค้าระหว่างผู้ค้าโดยตรงถึงลูกค้าหรือผู้บริโภค เช่น เว็บไซต์ขายหนังสือออนไลน์ เน้นการขายหนังสือออนไลน์ หรือสื่อมัลติมีเดียทางการศึกษา โดยมีกลุ่มลูกค้าเป็นเด็ก นักเรียน นักศึกษา และบุคคลทั่วไป โดยการสั่งซื้อสินค้าจะทำผ่านระบบตะกร้าสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ การชำระเงินมีทางเลือกให้ลูกค้า เช่น โอนผ่านธนาคาร บัตรเครดิต ไปรษณีย์ธนาณัติในส่วนของการจัดส่งผ่านทางไปรษณีย์ หรือสามารถส่งแบบ Delivery ได้ด้วย เช่น ร้านค้าอิเล็กทรอนิกส์ ธนาณัติอิเล็กทรอนิกส์ การขายอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น
- 2) B2B (Business to Business) คือ การค้าระหว่างผู้ค้ากับหน่วยธุรกิจเช่นกัน แต่เป็นผู้ประกอบการ ครอบคลุมถึงการขายส่ง การทำการสั่งซื้อสินค้าผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain Management) หรือเว็บไซต์ที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการซื้อสินค้า/บริการกับผู้ให้บริการธุรกิจ รถเช่า ดำน้ำ สปา กอล์ฟ สวนสนุก เป็นต้น
- 3) C2C (Customer to Customer) เป็นการติดต่อระหว่างผู้บริโภคกับผู้บริโภค เช่น การติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในกลุ่มคนที่มีการบริโภค หรือบุคคลทั่วไปอาจจะทำการแลกเปลี่ยนสินค้ากันเอง ขายของมือสอง โดยสินค้าที่นำมาเสนอขายได้นั้นครอบคลุมตั้งแต่บ้านราคา

²² สราวุธ ปิตียาศักดิ์, *เพ็งอ้วง*, น.148-150, quoted in European Commission “European Initiative in Electronic Commerce” Communication to the European Parliament, the council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM (97) 157, 1977. Accessed July 13, 2011. Available from <https://cordis.lu/esprit/src/ecomcom.htm>

หลายสิบล้านไปจนถึงหนังสือราคาไม่กี่บาท เป็นต้น

4) B2G (Business to Government) คือ การประกอบธุรกิจระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ ที่ใช้กันมาก คือ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เรียกว่า e-Government Procurement ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่รัฐบาลทำการซื้อหรือจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นส่วนใหญ่เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย เช่น การประกาศจัดจ้างของภาครัฐ หรือการใช้ระบบ EDI ในพิธีการศุลกากรของกรมศุลกากร เป็นต้น

5) G2C (Government to Customer) การบริการของภาครัฐสู่ประชาชนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น การเสียภาษีผ่านอินเทอร์เน็ต การให้บริการข้อมูลสู่ประชาชนผ่านอินเทอร์เน็ต เป็นต้น²³

จากข้อมูลข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การให้บริการจูงที่พักออาศัยระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์นั้นเป็นการให้บริการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบ C2C แบบทางอ้อม เพราะแม้จะเป็นการติดต่อสื่อสารกันระหว่างผู้บริโภคกับผู้บริโภคโดยใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ เช่น เว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันเป็นสื่อกลาง แต่การให้บริการนั้นยังคงมีวัตถุประสงค์ในการให้เช่าที่พักอาศัยเช่นเดิม แม้จะเป็นการดำเนินการผ่านระบบออนไลน์นับตั้งแต่ขั้นตอนการจองที่พักจนถึงการชำระเงินค่าบริการ แต่ด้วยเหตุที่นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการจองที่พักให้อยู่ในรูปแบบของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ การจัดเก็บภาษีจากการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในรูปแบบธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงมีความซับซ้อนมากกว่าการให้บริการเช่าที่พักอาศัยในรูปแบบเดิมเนื่องจากการดำเนินการที่มีได้อยู่ในรูปแบบของเอกสารและคู่สัญญาหรือเจ้าของแพลตฟอร์มอาจมิได้อาศัยอยู่ในประเทศเดียวกันซึ่งอาจนำมาสู่ประเด็นปัญหาในการเรียกเก็บภาษีที่แตกต่างจากการให้บริการแบบเดิมได้

2.3 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy)

เศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) หมายถึง รูปแบบเศรษฐกิจที่เจ้าของนำเอาทรัพย์สินมีอยู่มาแบ่งปันให้เช่าและถือเป็นการเพิ่มมูลค่าให้แก่ทรัพย์สินนั้น ทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสให้ผู้เช่าในการเลือกใช้บริการได้อย่างหลากหลายตามงบประมาณของตน เช่น ให้เช่าบ้าน ให้เช่าพื้นที่ทำงาน ให้เช่ารถยนต์ ให้เช่าเพลง เป็นต้น

ระบบ Sharing Economy จะเติบโตได้ดีจะต้องมีการพัฒนาการประมวลผลข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตเพื่อทำให้ผู้ที่ต้องการแบ่งปันสินค้าส่งข้อมูลถึงผู้ที่ต้องการใช้สินค้าได้อย่างสะดวก รวดเร็ว

²³ กรมสรรพากร, “กิจการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2563 จาก <https://www.rd.go.th/publish/26228.0.html>

แม้จะอยู่ห่างกันคนละซีกโลกโดยผ่านแพลตฟอร์ม (Platform) บนระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นตัวกลางที่ 3 เรียกว่า P2P หรือ Peer-To-Peer ในการเชื่อมโยงผู้ซื้อและผู้ขายเข้าด้วยกัน²⁴

ในอดีตนั้นธุรกิจส่วนใหญ่เดินตามแนวทางของแบบจำลองธุรกิจโดยมุ่งที่จะสร้างสรรค์สินค้าและการให้บริการเพื่อจะขายให้แก่ผู้แทนจำหน่ายหรือลูกค้า อย่างไรก็ตามในทศวรรษที่ผ่านมาแพลตฟอร์มด้านการสื่อสารที่ซับซ้อนถูกนำมาใช้ให้เกิดการก้าวกระโดดไปอย่างมาก ในวันนี้บริษัทยักษ์ใหญ่ทั่วโลกได้รวมตัวกันหรือสร้างแพลตฟอร์มที่ทำให้มีการกระทำที่เป็นสื่อกลางระหว่างผู้ผลิตกับลูกค้าหรือสร้างมาตรฐานและอิทธิพลต่อพฤติกรรมผู้บริโภคของลูกค้าได้เป็นอย่างดี

แพลตฟอร์มเป็นตลาดสินค้าประเภทหนึ่งที่ทำให้เกิดความสะดวกสบายในการติดต่อทางธุรกิจมากขึ้น เป็นสถานที่แลกเปลี่ยนเงินตราสำหรับการเดินทางไปสนามบิน หรือการพักแรมบนโซฟาของผู้อื่น ตลาดสินค้าได้สร้างพื้นที่ดิจิทัลสำหรับการค้าขายสินค้า ลดต้นทุนในการติดต่อทางธุรกิจและเปิดโอกาสให้ผู้คนได้ติดต่อทางธุรกิจได้อย่างง่ายดายไม่เหมือนกับรูปแบบเดิมซึ่งตลาดสินค้าไม่ได้ทำให้สินค้าหรือบริการถูกขายออกไปเลยแม้แต่น้อยแต่ค่อนข้างจะคอยให้บริการในการติดต่อผู้ซื้อและผู้ขายเสียมากกว่า²⁵

ปัจจุบันนี้เราจะพบแพลตฟอร์มทางธุรกิจเพื่อเชื่อมต่อผู้ซื้อและผู้ขายในโลกออนไลน์อย่างหลากหลาย ทำให้การทำธุรกิจระหว่างประเทศซึ่งเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการที่เกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การบริการและการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระหว่างประเทศ²⁶ที่แม้ผู้ซื้อกับผู้ขายซึ่งแม้จะอยู่คนละซีกโลกได้ติดต่อกันได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว และพบว่าแพลตฟอร์มของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นเข้ามามีบทบาทต่อผู้ใช้บริการเป็นอย่างมากและได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งปันที่พักอาศัย เช่น Airbnb HomeAway Favstay การแบ่งปันเพลง เช่น Joox Spotify Deezer การแบ่งปันพาหนะ เช่น Grab Get Uber การแบ่งปันภาพยนตร์ เช่น Netflix iflix เป็นต้น

²⁴ กาวนิศร์ ชิววลี, “Sharing Economy: Trend ใหม่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2563, จากhttps://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/ResearchPaper/Sharing_Economy.pdf

²⁵ Benjamin Edelman and Abbey Stemler, "From the Digital to the Physical: Federal Limitations on Regulating Online Marketplaces." *Harvard Journal on Legislation*, vol. 55, no. 1, p. 143-144 (2019).

²⁶ กำชัย จงจักรพันธ์, *กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น.40.

2.4 ธุรกิจ Airbnb (Air Bed and Breakfast)

Airbnb เป็นธุรกิจการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยจากเจ้าของที่พักในท้องถิ่นนั้นๆ จากทั่วทุกมุมโลกให้แก่ผู้ที่สนใจโดยการเข้าใช้บริการผ่านทางแพลตฟอร์ม (Platform) ของ Airbnb ซึ่งปัจจุบันอยู่ในรูปแบบของรูปแบบของเว็บไซต์ www.airbnb.com และแอปพลิเคชันในนามของ Airbnb เช่นกันซึ่งสามารถรองรับการให้บริการได้ทั้งคอมพิวเตอร์และระบบปฏิบัติการ iOS และ Android ของโทรศัพท์มือถือจึงทำให้ Airbnb สามารถเข้าถึงผู้ใช้บริการได้อย่างง่ายดายและหลากหลายประเภท ประกอบกับการให้บริการข้อมูลที่พัก รูปภาพ ระบบการชำระเงินและการรับประกันที่มี Airbnb เป็นตัวกลางในการประสานระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการตลอดการเข้าพักด้วยทีมงานมืออาชีพ จึงไม่แปลกใจเลยว่าเหตุใด Airbnb จึงเป็นธุรกิจ Startup ที่ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับจากทั่วโลกแม้จะใช้เวลาในการก่อตั้งเพียงไม่กี่ปี

การให้บริการของ Airbnb นั้นถือได้ว่าเป็นเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) คือรูปแบบเศรษฐกิจที่ใครมีอะไร (ทรัพย์สิน) ก็เอาออกมาแชร์ในรูปแบบการเช่าเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มของสินทรัพย์ การเกิดขึ้นของรูปแบบนี้เป็นผลพวงจากการที่คนเรามีอินเทอร์เน็ตในการเข้าถึงกันได้ง่ายขึ้น โดยมีแพลตฟอร์ม (Platform) เป็นตัวกลางในการเป็น market share การที่หยิบอะไรซักอย่างมาแบ่งปันแบบคิดเงินนี้บางทีก็เรียกว่าเป็นตลาดการเช่าแบบ peer-to-peer²⁷

อย่างไรก็ตาม หนทางแห่งความสำเร็จกว่าจะเป็น Airbnb ที่เป็นที่รู้จักของผู้คนทั่วทุกมุมโลกได้อย่างทุกวันนี้ย่อมผ่านอุปสรรคต่างๆ มานับไม่ถ้วน ในการนี้จะได้กล่าวถึงความ เป็นมา วิธีการในการดำเนินธุรกิจ ข้อดีและข้อเสียในการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในปัจจุบัน

2.4.1. ความเป็นมาของธุรกิจ Airbnb

Airbnb ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในเดือนตุลาคมปี 2007 ที่เมืองซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมใหญ่ประจำปีของสมาคม นักออกแบบอุตสาหกรรมแห่งอเมริกา (ICSID/IDSA) อันเป็นงานใหญ่จนทำให้โรงแรมถูกจองจนเต็มและไม่สามารถรองรับผู้เข้าร่วมงานได้อย่างเพียงพอ ทำให้ไบรอัน เชสกี (Brian Chesky) และโจ เก็บเบีย (Joe Gebbia) มีแนวคิดในการให้เช่าห้องว่างที่มีอยู่หนึ่งห้องจากจำนวนสามห้องในอพาร์ทเมนต์ของพวกเขา โดยให้บริการให้เช่าเบาะนอนพร้อมด้วยอาหารเช้า (Bed and Breakfast) ซึ่งคิดค่าเช่าในอัตราเบาะละ 80 ดอลลาร์ต่อคืนและประกาศผ่านทางเว็บไซต์ชื่อว่าแอร์

²⁷ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, “ความหมายของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy)” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2562, จาก https://www.sme.go.th/upload/mod_download/download-20180802090041.pdf

เบตแอนด์เบคฟาสต์ (Air Bed and Breakfast) ของพวกเขาและประชาสัมพันธ์ผ่านทางบล็อกทางด้านการออกแบบและผู้จัดการประชุมในครั้งนั้น ซึ่งปรากฏว่ามีผู้สนใจจองห้องพักของพวกเขาถึงสามคน โดยนอกจากให้เขาที่พักรแล้วเชสก็กับเก็บเบี้ยยังได้ให้แพ็คเกจต้อนรับที่ประกอบด้วยตัวรถไฟฟ้าสำหรับใช้เดินทางในซานฟรานซิสโก แผนที่เมือง และเศษเหรียญสำหรับให้คนจรจัด²⁸ ซึ่งแสดงถึงความใส่ใจจากเจ้าของห้องพักเป็นอย่างมาก โดยหลังจากสิ้นสุดการประชุมในครั้งนั้นเชสก็กับเก็บเบี้ยได้รับค่าเช่าเป็นเงินถึงหนึ่งพันดอลลาร์อันเป็นการจุดประกายให้ทั้งสองคนเริ่มทำ Airbnb ในรูปแบบที่เป็นบริษัท Startup เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างคนที่ต้องการหาห้องพักและคนที่มีห้องพักว่างให้เช่าอย่างจริงจังในท้ายที่สุด

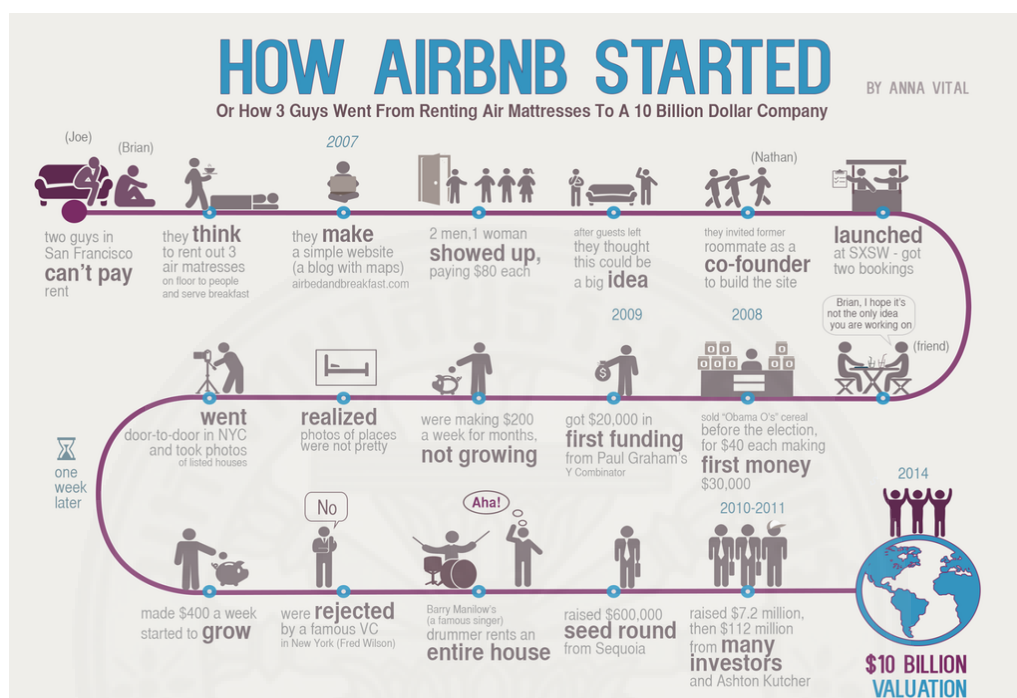
นอกจากไบรอัน เชสก็และโจ เก็บเบียซึ่งจบการศึกษาจากด้านศิลปะจากมหาวิทยาลัยการออกแบบไรต์ไอร์แลนด์ (RISD) แล้วทั้งสองยังได้ชักชวนเนธาน เบล็กฮาร์ซิก (Nathan Blecharczyk) วิศวกรคอมพิวเตอร์ซึ่งเคยเป็นเพื่อนร่วมชั้นเรียนของเก็บเบียมาร่วมงานด้วย ซึ่งแม้ว่าในช่วงแรก Airbnb จะไม่ได้รับความสนใจมากนักแต่หลังจากที่ได้รับเงินทุนสนับสนุนจำนวนสองหมื่นดอลลาร์จากวายุคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นบริษัทชั้นนำด้านการลงทุนทำให้พวกเขามีกำลังใจและทุ่มเทในการทำงานเพิ่มมากขึ้น หลังจากนั้นพวกเขายังได้รับข้อเสนอการลงทุนจากเซคิโยย่าห้าแสนแปดหมื่นห้าพันดอลลาร์ ยูนิเวอร์ซิตีวีเวนเจอร์สก็จะลงทุนสามหมื่นดอลลาร์ รวมเป็นหกแสนหนึ่งหมื่นห้าพันดอลลาร์ การลงทุนเหล่านี้ประเมินมูลค่าของบริษัทไว้ที่สองล้านสี่แสนดอลลาร์²⁹ ด้วยคำแนะนำจากนักลงทุนและประสบการณ์ที่ผ่านมาจึงทำให้พวกเขาเริ่มคิดนอกกรอบว่าแท้จริงแล้วที่นอนอาจไม่จำเป็นต้องเป็นเบาะลมตามที่ได้ตั้งกติกาไว้ตั้งแต่ตอนแรกก็ได้ จึงยังได้เปิดรับที่พักในรูปแบบอื่นๆ เช่น บ้านพักตากอากาศ บ้านเดี่ยว กระโจมอินเดียนแดง วิลล่า บ้านบนต้นไม้ โฮมสเตย์ คอนโดมิเนียม เรียวกิง โรงแรม เข้ามาร่วมอยู่ในการให้บริการด้วยทำให้ยอดจองห้องพักจากสัปดาห์ละหนึ่งพันดอลลาร์เพิ่มขึ้นเป็นสัปดาห์ละหมื่นและเกือบหนึ่งแสนดอลลาร์ในเวลาต่อมา จึงทำให้พวกเขาทั้งสามคนมั่นใจแล้วว่า Airbnb จะต้องเติบโตมากกว่านี้ได้อย่างแน่นอน

ปัจจุบันนี้ Airbnb ได้เปิดให้บริการจองห้องพักหลายหลายรูปแบบจากทั่วโลก โดยได้พัฒนารูปแบบการให้บริการโดยอยู่ในแพลตฟอร์มของเว็บไซต์และแอปพลิเคชันซึ่งเป็นช่องทางหลักในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าของที่พัก (Host) และผู้เข้าพัก (Guest) เพื่อให้ได้เข้าถึงข้อมูลห้องพัก รูปภาพ ทำเลที่พัก เงื่อนไขการชำระเงินและการรับประกัน และการรีวิวการบริการทั้งจากฝั่งเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักทำให้เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการใช้บริการได้เป็นอย่างดี

²⁸ ลีห์ กัลเลเกอร์, ห้องว่างสร้างธุรกิจหมื่นล้าน, แปลโดย รัชยา เรืองศรี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนชั่นบุ๊ค, 2562), น.11.

²⁹ เพ็งอ้วน, น.36.

อีกทั้งยังได้สร้างสำนักงานสาขา Airbnb ไว้ในหลากหลายภูมิภาคทั่วโลกเพื่อรองรับการขยายตัวและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการ นอกจากนี้ Airbnb ยังได้ขยายธุรกิจนำเที่ยวโดยคนท้องถิ่นควบคู่ไปกับบริการให้เช่าที่พักอาศัยอีกส่วนหนึ่งด้วย



รูปภาพที่ 2.1 : ภาพแสดงความเป็นมาของ Airbnb³⁰

2.4.2. วิธีการในการดำเนินธุรกิจของ Airbnb

Airbnb มีขั้นตอนในการให้บริการดังต่อไปนี้

(1) เจ้าของที่พักซึ่งต้องการนำที่พักออกให้เช่าต้องลงทะเบียนที่พักรผ่านทางเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันของ Airbnb โดยลงรายละเอียดที่พักตามที่กำหนดไว้เบื้องต้น ได้แก่ ห้องรวม ห้องส่วนตัว หรือที่พักทั้งหลังและเลือกจำนวนผู้เข้าพักได้ตั้งแต่ 1 ถึง 16 คนจากนั้นต้องทำการเลือกประเภทที่พักที่มีลักษณะเฉพาะในแต่ละท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เช่น เบดแอนด์เบรกฟาสก์ เรียวกัฟ ฟาร์มสเตย์ โรงแรม โฮสเทล รีสอร์ท คอนโดโฮเทล เป็นต้น ซึ่ง Airbnb ได้ระบุว่าควรเป็นที่พักที่มีใบอนุญาตและจะมีการตรวจสอบว่ามีคุณสมบัติตรงตามที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ โดย Airbnb ได้

³⁰ <http://www.currencyfundgroup.com/2015/06/27/how-airbnb-or-pinterest-and-other-startup-started/>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2563

กำหนดให้เจ้าของที่พักเป็นผู้รับผิดชอบตามกฎหมายในการจัดการที่พักและได้รับอนุญาตให้ขายห้องพักภายในที่พัก (ในฐานะโรงแรมหรือธุรกิจให้เช่าที่พัก) ต่อสาธารณะโดยตรง³¹

ทั้งนี้ Airbnb ยังได้ระบุว่าที่พักที่ลงทะเบียนไว้จะต้องสอบซึ่งรวมถึงที่พักที่ได้ลงทะเบียนไว้ก่อนหน้านี้ก็อาจถูกตรวจสอบย้อนหลังได้เช่นเดียวกัน ซึ่งหากที่พักไม่เป็นไปตามมาตรฐาน Airbnb ก็จะมีอีเมลไปให้เจ้าของที่พักได้รับทราบและจะถูกลบออกจากแพลตฟอร์มของ Airbnb เป็นการถาวร แต่หากตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ก็มีสิทธิลงประกาศให้เช่าที่พักผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ได้

(2) เมื่อที่พักผ่านการพิจารณาแล้ว เจ้าของที่พักสามารถลงประกาศบรรยายสถานที่พัก รายละเอียดในการติดต่อ อัปโหลดรูปภาพ กำหนดเงื่อนไขการเข้าพักและกำหนดราคาที่พักได้ด้วยตนเองแต่ส่วนใหญ่มักอ้างอิงกับราคากลางเปรียบเทียบกับที่พักใกล้เคียงซึ่งมีคุณภาพหรือลักษณะคล้ายคลึงกัน โดย Airbnb จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการจากเจ้าของที่พักในอัตรา 3-5% ของค่าเช่ารวมต่อการจองในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ เจ้าของที่พักอาจเรียกเก็บค่าทำความสะอาด ค่าธรรมเนียมการเช็คอินล่าช้าหรือค่าธรรมเนียมการนำสัตว์เลี้ยงเข้าพักเพิ่มเติมได้ โดย Airbnb จะรับประกันความเสียหายจากการเข้าพักอาศัยเว้นแต่ความสูญหายหรือเสียหายซึ่งเกิดจากความเสื่อมจากการใช้งานไว้ในวงเงินสูงสุดหนึ่งล้านดอลลาร์สหรัฐ

(3) Airbnb ได้กำหนดข้อกำหนดพื้นฐานเพื่อให้เจ้าของที่พักปฏิบัติตามโดยจะต้องตอบกลับภายใน 24 ชั่วโมงเมื่อมีการสอบถามหรือจองที่พัก หลีกเลี่ยงการยกเลิกการจองซึ่งจะมีผลต่อการประเมินคะแนนเจ้าของที่พักซึ่งหากมีค่าเฉลี่ยต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้จะถูกลงโทษ

(4) เมื่อมีผู้สนใจที่พักที่ได้ลงประกาศไว้ใน Airbnb ก็จะมีการจองที่พักผ่านระบบตามเงื่อนไขและวิธีการที่ได้กำหนดไว้และหากเจ้าของห้องพักตอบรับการจองตามที่ได้แจ้งไว้ Airbnb จะกำหนดหมายเลขการจอง (Booking Reference) เพื่อใช้ในการอ้างอิงโดยคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการจากผู้เข้าพักในอัตรา 6-10% ของค่าเช่ารวมต่อการจองในแต่ละครั้งแยกต่างหากจากค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่เจ้าของที่พักเรียกเก็บจากผู้เข้าพักเพิ่มเติม

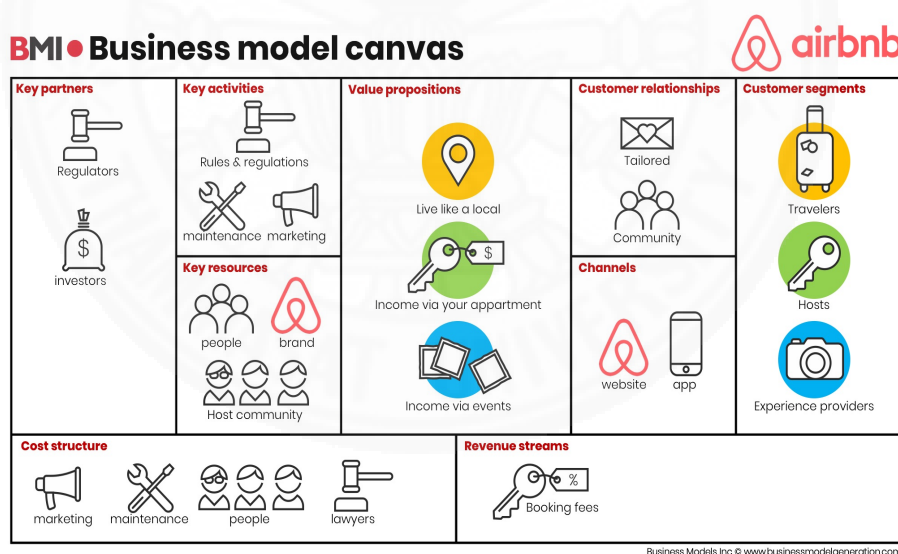
(5) เจ้าของที่พักและผู้เข้าพักอาจติดต่อกันผ่านช่องทางของ Airbnb หรือผ่านทาง อีเมล โทรศัพท์มือถือ หรือโดยวิธีการที่ทั้งสองฝ่ายได้กำหนดไว้เพื่อสอบถามรายละเอียดเกี่ยวกับที่พัก การเตรียมห้องพักและวิธีการในการเช็คอินหรือส่งมอบกุญแจ

³¹ แอร์บีเอนบี, “มาตรฐานสำหรับโรงแรมและธุรกิจให้เช่าที่พักอื่นๆ ของ Airbnb คืออะไร” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2562, จาก <https://th.airbnb.com/help/article/1526/มาตรฐานสำหรับโรงแรมและธุรกิจให้เช่าที่พักอื่นๆ-ของ-airbnb-คืออะไร>

(6) หลังจากที่ผู้เข้าพักได้เช็คอินแล้ว Airbnb ก็จะดำเนินการโอนค่าเช่าให้แก่เจ้าของที่พักผ่านทางระบบ Paypal ภายใน 24 ชั่วโมง

(7) เมื่อผู้เข้าพักเช็คเอาท์ออกจากที่พักแล้ว เจ้าของที่พักจะเข้ามาทำความสะอาดและสำรวจความเสียหาย (ถ้ามี) เพื่อแจ้งต่อ Airbnb จากนั้นทั้งเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักก็จะทำการรีวิวการให้บริการเพื่อประเมินคุณภาพในด้านต่างๆ เช่น ความสะอาด ความสะดวกสบาย เพื่อใช้อ้างอิงเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจให้แก่ผู้สนใจในคราวต่อไป

กล่าวโดยสรุป กระบวนการให้บริการของ Airbnb นั้นมีลักษณะเป็นคนกลาง (Middleman) หรือนายหน้า (Agency) ในการจัดหาที่พักอาศัยให้เช่าซึ่งเกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) เช่นเดียวกันธุรกิจอูเบอร์ (Uber) ซึ่งเป็นการให้เช่ารถยนต์พร้อมคนขับ เหตุผลที่ Uber และ Airbnb เป็นที่สนใจเนื่องจากธุรกิจเหล่านี้อยู่กึ่งกลางระหว่างความเป็นเจ้าของและการเช่า เราต้องการความสะดวกสบาย ความปลอดภัย และความรับผิดชอบในการให้บริการ เราไม่ได้ต้องการเป็นเจ้าของบ้าน เราต้องการความผ่อนคลาย และสถานที่ดึงดูดใจที่จะใช้พักผ่อนในยามว่าง หรืออาจเป็นสัปดาห์ หรือเป็นเวลาห้าปี ซึ่งการเช่านั้นเป็นช่องทางในการประหยัดค่าใช้จ่ายได้มากกว่าการเป็นเจ้าของ³²



ภาพที่ 2.2 : ภาพ Business Model ของ Airbnb³³

³² Michael C. Munger, Tomorrow 3.0: transaction costs and sharing economy, (the United States of America : Cambridge University Press, 2018), p.63.

³³ <https://www.businessmodelsinc.com/exponential-business-model/airbnb/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563

บทที่ 3

ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น ที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ในประเทศไทย

การพัฒนาทางเทคโนโลยีถือว่ามีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาด้วยการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างก้าวกระโดด (Disruptive Technology) และพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย ทำให้แนวคิดเรื่อง “Sharing Economy” หรือเศรษฐกิจของการแบ่งปันเริ่มเป็นที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้น เห็นได้จากการมีธุรกิจหลากหลายประเภทที่นำแนวคิดเรื่อง “การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดผ่านการแบ่งปันร่วมกับผู้อื่นโดยอาศัยเทคโนโลยีเป็นตัวกลาง” มาใช้เป็นหลักในการดำเนินธุรกิจ และประสบความสำเร็จในระดับโลก อาทิ Uber Lyft หรือ Airbnb

แนวคิดข้างต้นไม่เพียงแต่จะส่งผลดีกับเจ้าของกิจการที่อาศัยแนวคิดนี้ในการสร้างรายได้จากการเป็นเจ้าของแพลตฟอร์มเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเจ้าของทรัพยากรผู้ให้บริการและผู้บริโภคด้วย เนื่องจากผู้ให้บริการสามารถนำสินทรัพย์ที่มีอยู่และบางครั้งไม่ได้ใช้ (Underutilized Assets) มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะที่ผู้บริโภคมีทางเลือกมากขึ้นในการบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ รวมถึงไม่จำเป็นต้องจ่ายเต็มราคาเพื่อซื้อสินทรัพย์มาครอบครองและมีภาระในการดูแลรักษา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่มาแบ่งปันและการเข้าถึงทรัพยากรโดยไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าของเองนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยรวมซึ่งรวมถึงรูปแบบการทำธุรกิจในระยะต่อไป...³⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแพลตฟอร์ม Airbnb จะประสบความสำเร็จในเรื่องของการเติบโตในทางธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นจากจุดเริ่มต้นระดับเมืองในซานฟรานซิสโก สหรัฐอเมริกาจนแผ่ขยายไปทั่วโลก แต่ด้วยวิธีการดำเนินธุรกิจในรูปแบบใหม่ด้วยการอาศัยนวัตกรรมจากการพัฒนาเทคโนโลยีมาใช้ในการทำธุรกิจและไม่จำกัดว่าการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นจำเป็นต้องเป็นโรงแรมอีกต่อไปซึ่งแตกต่างจากการให้บริการแบบดั้งเดิมที่มุ่งเน้นให้บริการในรูปแบบของโรงแรม แต่เพียงอย่างเดียวจึงก่อให้เกิดผลกระทบตามมาอย่างไม่ทันตั้งตัวต่อสังคมและอุตสาหกรรมโรงแรมในลักษณะที่ก้าวกระโดด (Disruptive Innovation) จนเกิดเป็นปัญหาทางกฎหมายหลายประการ

³⁴ ปราณี สุทธิศรี และคณะ, “Sharing Economy : นัยต่อเศรษฐกิจไทย” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/SharingEconomy_V8.pdf

ในการนี้จะได้นำเสนอสถานะและปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ในแง่มุมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาพิจารณา



รูปภาพที่ 3.1

ภาพป้ายประกาศของคอนโดมิเนียมแจ้งว่ามีใช้โรงแรมไม่อนุญาตให้เช่ารายวันและถือว่าผิดกฎหมาย

3.1 ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทย

เมื่อการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับตั้งแต่อดีตจนเป็นที่ยอมรับจากคนในสังคมจนถึงปัจจุบัน แต่ละประเทศจึงได้กำหนดกฎหมายเพื่อเป็นกฎเกณฑ์เบื้องต้นสำหรับใช้บังคับแก่ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคู่สัญญาแต่ละฝ่าย ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้นมียกกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยที่ใช้บังคับมาอย่างยาวนานและได้รับผลกระทบจากแพลตฟอร์ม Airbnb ที่ถือกำเนิดมาเพียงไม่กี่ปีจนก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

3.1.1. ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.1.1.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(1) กฎหมายว่าด้วยการเช่าทรัพย์

ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 หลักทั่วไป ลักษณะ 3 มาตรา 137 ถึงมาตรา 148 และบรรพ 4 ทรัพย์สิน มาตรา 1298 ถึงมาตรา 1434 ได้บัญญัติความอันเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อกำหนดถึงนิยาม การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ แดนแห่งกรรมสิทธิ์ กรรมสิทธิ์รวม การครอบครอง ภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน และภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์

ส่วนความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 4 มาตรา 537 ถึงมาตรา 571 ได้กำหนดถึงนิยามของการเช่าทรัพย์สิน บทเปิดเสร็จทั่วไป หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้เช่า หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เช่า และความระงับแห่งสัญญาเช่า

สัญญาเช่าเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง ซึ่งจะมีบุคคล 2 ฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องคือ ฝ่ายผู้ให้เช่าและฝ่ายผู้เช่า การที่บุคคลทั้ง 2 ฝ่ายดังกล่าวมาตกลงทำสัญญาเช่าทรัพย์สินใดทรัพย์สินหนึ่งกัน คงเพราะว่าได้มีมูลเหตุที่ผลักดันบุคคลทั้ง 2 คนนี้มาตกลงใจทำสัญญา มูลเหตุดังกล่าวอาจจะพิจารณาได้จากทางผู้ให้เช่าทรัพย์สินฝ่ายหนึ่ง กับทางด้านผู้เช่าอีกฝ่ายหนึ่ง³⁵ การเช่าเกิดขึ้นโดยสัญญาไม่เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิในทรัพย์สินที่เช่าและไม่จำเป็นต้องมีการมอบการครอบครองจริงอยู่เมื่อทำสัญญาเช่ากันแล้วผู้เช่าก็ย่อมเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่า แต่การครอบครองเป็นเพียงการใช้สิทธิอย่างหนึ่งตามสัญญาเช่าเท่านั้น สัญญาเช่าได้เกิดขึ้นโดยบริบูรณ์ก่อนเข้าครอบครองแล้ว เนื่องด้วยการเช่าไม่เกี่ยวแก่การโอนกรรมสิทธิและการครอบครองนี้เอง ผู้ให้เช่าจึงไม่จำเป็นต้องมีกรรมสิทธิ์หรือเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินที่เช่าอยู่ในขณะทำสัญญาก็มีสิทธิให้บุคคลอื่นเช่าทรัพย์สินได้³⁶

แม้ฐานความคิดของสัญญาเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นสัญญาที่อยู่บนฐานแห่งความเท่าเทียมกันของคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันและมีฐานทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกันหรือเท่าเทียมกันเป็นหลักก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าลักษณะของสัญญาเช่าทรัพย์สินปัจจุบันนั้นในส่วนหนึ่งได้พัฒนาไปสู่รูปแบบของสัญญาเช่าทรัพย์สินที่คู่สัญญามีฐานะไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและมีลักษณะของสัญญาเช่าทรัพย์สินในทางธุรกิจอยู่ด้วย ซึ่งหากยังคงปรับใช้เฉพาะบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็อาจจะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นได้ ปัจจุบันสัญญาเช่าทรัพย์สินบางประเภท เช่น การเช่าหอพักที่ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างหอพักให้เช่าก็ดี การที่ผู้ประกอบการธุรกิจสร้างอพาร์ทเมนต์ให้เช่าก็ดี หรือการให้เช่าพื้นที่สำหรับขายของใน

³⁵ ไพฑูริย์ เอกจริยกร, คำอธิบาย เช่าทรัพย์สิน-เช่าซื้อ, พิมพ์ครั้งที่ 21, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2561), น.11.

³⁶ พระมนู ภาณ วิมลศาสตร์, คำอธิบาย เช่าทรัพย์สิน เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน, (กรุงเทพมหานคร : ร้านกาญจนาพิมพ์ดีด, 2490), น.2-3.

ห้างสรรพสินค้าต่างๆ ก็ดี การประกอบธุรกิจให้เช่ารถยนต์ก็ดี แม้นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า ยังคงเป็นสัญญาเช่าทรัพย์สินและอยู่บนฐานของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ด้วยความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า อาจทำให้สัญญาเช่าดังกล่าวตกอยู่ภายใต้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ.2540 ได้ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการใช้สัญญาสำเร็จรูป การที่คู่สัญญาฝ่ายผู้ให้เช่าเป็นผู้ประกอบธุรกิจและฝ่ายผู้เช่าเป็นผู้บริโภค การที่ข้อสัญญากำหนดให้ผู้ให้เช่าได้เปรียบผู้เช่ามากเกินไปเกินสมควร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการสัญญาเช่าทรัพย์สินที่จะต้องมีการชำระหนี้ด้วยการส่งมอบทรัพย์สินจึงตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 6 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมฯ อีกด้วย³⁷

(2) กฎหมายว่าด้วยนายหน้า

นอกจากบทบัญญัติเกี่ยวกับการเช่าทรัพย์สินแล้ว ในปัจจุบันพบว่านายหน้าได้เข้ามามีส่วนในการซื้อข้อมเพื่อให้เกิดการเช่าทรัพย์สินมากขึ้นกว่าในอดีตซึ่งพบว่ามีทั้งรูปแบบที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และผลจากการที่มี Tech Startup ในโลกธุรกิจออนไลน์จึงทำให้มีนายหน้าระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในธุรกิจการให้เช่าทรัพย์สินในประเทศไทยอีกด้วย ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 16 มาตรา 854 ถึงมาตรา 859 ได้บัญญัติถึงสัญญาลักษณะนายหน้าไว้เป็นการเฉพาะ

เงื่อนไขของการเป็นนายหน้าอันจะพึงได้รับค่าบำเหน็จต้องมียอดประกอบตามนิยามดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 845 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

- (1) มีการตกลงจะให้ค่าบำเหน็จแก่นายหน้า
- (2) เพื่อตอบแทนในการซื้อข้อมให้ได้เข้าทำสัญญาหรือจัดการให้ได้ทำสัญญา
- (3) นายหน้าจะได้รับค่าบำเหน็จเมื่อสัญญาได้ทำกันสำเร็จด้วยผลจากการที่นายหน้าได้ซื้อข้อมหรือจัดการ
- (4) ถ้าสัญญาที่ทำมีเงื่อนไขเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน นายหน้าจะได้รับค่าบำเหน็จต่อเมื่อเงื่อนไขนั้นได้สำเร็จลงแล้ว

โดยที่นายหน้าทำหน้าที่เพื่อซื้อข้อมให้ผู้ตั้งนายหน้าได้ทำสัญญากับบุคคลภายนอก การซื้อข้อมของนายหน้า ประกอบกับการเป็นนายหน้ามักจะมีค่าบำเหน็จนายหน้า มิใช่เป็นการทำให้เปล่า ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 845 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น โดยทั่วไปแล้ว นายหน้าจึงมักจะเกิดขึ้นโดยการตั้งของผู้ตั้งนายหน้าโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเป็นสำคัญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง นายหน้ามักจะเกิดขึ้นโดยข้อสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างผู้ตั้งนายหน้ากับผู้รับเป็นนายหน้า กล่าวคือ ผู้ตั้งนายหน้าตกลงให้นายหน้าทำการซื้อข้อมหรือจัดการหา

³⁷ ศนันทกรณ โสติพันธ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น.22.

บุคคลภายนอกมาทำสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใดกับผู้ตั้งนายหน้าตามความประสงค์ของผู้ตั้งนายหน้า และผู้เป็นนายหน้าตกลงที่จะทำการนั้นให้แก่ผู้ตั้งนายหน้า เมื่อทั้งสองฝ่ายแสดงเจตนาต้องตรงกัน สัญญานายหน้าก็เกิดขึ้นและสมบูรณ์แล้วแม้กระทำได้ด้วยวากีก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติในลักษณะ 16 ที่ใช้บังคับกับนายหน้ามิได้กำหนดรูปแบบแห่งสัญญานายหน้าไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งมิได้ กำหนดว่าการตั้งนายหน้าต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ตั้งนายหน้าแต่อย่างใด³⁸

แม้ว่าหลักกฎหมายเรื่องนายหน้าเป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความเกี่ยวพันระหว่าง บุคคลสามฝ่าย ได้แก่ ผู้ตั้งนายหน้า นายหน้า และบุคคลภายนอก ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่สัญญานายหน้ามาซึ่งความเกี่ยวพันทางกฎหมายเฉพาะแต่ในระหว่างคู่สัญญาเท่านั้นตามหลักผลผูกพัน ของสัญญาต่อคู่สัญญา เนื่องจากนายหน้าทำการแต่เพียงชี้ช่องหรือติดต่อให้บุคคลภายนอกได้เข้าทำ สัญญากับผู้ตั้งนายหน้าตามความประสงค์ของผู้ตั้งนายหน้าเท่านั้น การเจรจาและการตกลงทำสัญญา กันระหว่างผู้ตั้งนายหน้ากับบุคคลภายนอกกระทำโดยบุคคลทั้งสองฝ่ายนี้โดยตรง นายหน้ามิได้เข้าไป เกี่ยวข้องในการตกลงและทำสัญญานั้นแต่อย่างใด โดยนัยดังกล่าว แม้การที่นายหน้าจะได้แก่การ ติดต่อบุคคลภายนอกเข้าทำสัญญากับผู้ตั้งนายหน้า แต่สัญญานายหน้าหาได้ก่อให้เกิดผลทาง กฎหมายในความเกี่ยวพันระหว่างผู้ตั้งนายหน้า นายหน้า และบุคคลภายนอก ดังเช่นสัญญาตัวแทน แต่ประการใดไม่³⁹

ทั้งนี้ เมื่อคู่สัญญาได้เข้าทำสัญญาจนเกิดนิติสัมพันธ์ต่อกันจากผลของการชี้ช่องของ นายหน้าแล้ว ตามมาตรา 848 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดว่านายหน้าไม่จำเป็นต้อง รับผิดชอบต่อนี้ตามสัญญาที่ได้ทำต่อกันเพราะเหตุที่นายหน้าเป็นสื่อ ดังนั้น นายหน้าจึงไม่จำเป็นต้องรับ ผิดต่อบรรดาหนี้ซึ่งเกิดจากสัญญาที่ตนได้ชี้ช่องแต่อย่างใด

3.1.1.2 ปัญหาอันเกี่ยวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในประเทศไทย Airbnb ประกอบกิจการในลักษณะที่เป็นการโฆษณาและ ประชาสัมพันธ์การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นโรงแรมก็ได้ผ่านทางแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งเป็นการทำธุรกิจออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ www.airbnb.com และแอปพลิเคชันในชื่อเดียวกัน โดยเป็นไปเพื่อจะได้จัดหาผู้เข้าพักให้แก่เจ้าของที่พักซึ่งจะได้รับค่าดำเนินการจากเจ้าของที่พักเป็น การตอบแทน ในขณะที่เดียวกันผู้เข้าพักก็ได้เข้าพักในสถานที่ที่ต้องการในราคาที่ได้ตกลงไว้ซึ่ง Airbnb

³⁸ นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์, หลักกฎหมายเอกเทศสัญญา ลักษณะตัวแทน- นายหน้า, พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), น.203.

³⁹ เพ็งอ้วน, น.208.

ก็จะได้รับค่าดำเนินการจากผู้เข้าพักเช่นกัน การดำเนินการของ Airbnb จึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นนายหน้าตามมาตรา 845 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากการซื้อของให้คู่สัญญาได้ทำสัญญาเช่าทรัพย์สินซึ่งเมื่อสัญญาได้เกิดขึ้นแล้ว Airbnb ย่อมได้รับค่าค่าหนึ่งเป็นการตอบแทนการซื้อของนั้น แต่ด้วยรูปแบบการให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ครบวงจรทั้งการให้บริการจองที่พัก เป็นตัวกลางในการรับชำระเงินค่าเช่า เป็นผู้ช่วยแก้ไขปัญหาในระหว่างการเข้าพัก รับประกันความเสียหายจากการเช่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ เป็นต้น เสนอตนเข้าผูกพันในการรับผิดชอบความเสียหายจากการใช้บริการจองห้องพักผ่านแพลตฟอร์มของตน แม้ว่าตามมาตรา 848 ได้กำหนดไว้ว่านายหน้าไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ตามสัญญาที่ตนได้เป็นสื่อก็ตาม ดังนั้น Airbnb จึงมีลักษณะที่ “พิเศษ” มากกว่าการเป็นนายหน้าดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายอื่นใดที่บัญญัติถึงการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นดังเช่น Airbnb แต่ประการใด

ด้วยเหตุข้างต้นจึงส่งผลให้การดำเนินธุรกิจของ Airbnb นั้นไม่มีความชัดเจนตามกฎหมายไทยเพราะแม้จะคล้ายคลึงกับการเป็นนายหน้าแต่ก็มีลักษณะที่ “พิเศษ” จากการนำเอาเทคโนโลยีมาช่วยให้การทำธุรกิจ และไม่มีกฎหมายฉบับอื่นใดกล่าวถึงการให้บริการในลักษณะเช่นนี้เป็นการเฉพาะมาก่อน จึงทำให้ Airbnb ไร้ตัวตนและกฎเกณฑ์ในทางกฎหมาย แต่แม้ว่าจะมีลักษณะดังกล่าว Airbnb ในประเทศไทยก็ยังคงให้บริการบริการอยู่โดยยังไม่ปรากฏมาตรการหรือกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่กิจการในลักษณะนี้แต่อย่างใด

สืบเนื่องจากในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับการดำเนินธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งมีโรงแรมอันมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับธุรกิจ Airbnb ไม่ว่าจะเป็น Agoda Expedia Traveloka Favstay HomeAway VRBO Booking อย่างเป็นรูปธรรมจึงจำเป็นต้องนำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 4 มาตรา 537 ถึงมาตรา 571 ว่าด้วยการเช่าทรัพย์สิน ซึ่งบัญญัติถึงบทเปิดเสร็จทั่วไป หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ให้เช่า หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เช่า และความระงับแห่งสัญญาเช่าประกอบกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ.2561 มาพิจารณาโดยอนุโลม

ในข้อจำกัดทางกฎหมายของประเทศไทย หากพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปคือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 538 ซึ่งกำหนดว่า การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์มีกำหนดการเช่าไม่เกินสามปีไม่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าเพื่อการพำนักระยะสั้นจึงสามารถทำได้ แต่เนื่องจากกรณีการให้เช่าพำนักระยะสั้นเพื่อธุรกิจการท่องเที่ยวไม่อาจพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปได้เนื่องจากมีกฎหมายบังคับใช้เป็นกรณีเฉพาะจึงต้องใช้กฎหมายเฉพาะกับกรณีดังกล่าวซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังนั้น การให้เช่า

อสังหาริมทรัพย์ในลักษณะการพำนักระยะสั้นเพื่อการท่องเที่ยวที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย⁴⁰

นอกจากนี้แล้วยังพบว่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่นำมาประกาศโฆษณาให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นมิได้มีการกำหนดมาตรฐานและมาตรการเพื่อคัดกรองและตรวจสอบของกฎหมายเลยแม้แต่น้อย จึงทำให้มีการนำที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรม เช่น บ้านเดี่ยว คอนโดมิเนียม โฮมสเตย์ หรือที่พักอื่นใดที่มีใช้โรงแรมออกมาประกาศให้เช่าและกลายเป็นคู่แข่งทางการค้ากับกิจการโรงแรมที่เปิดให้บริการมาอย่างช้านานและต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อันเกี่ยวข้องกับมาตรฐานการให้บริการของโรงแรมซึ่งจะกล่าวต่อไป จึงทำให้เกิดปัญหาการต่อต้านจากกลุ่มกิจการโรงแรมและการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ตามมาในที่สุด

ด้วยเหตุดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงทำให้แพลตฟอร์มของ Airbnb ที่ประกอบกิจการในประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้และจำต้องนำกฎหมายที่มีลักษณะใกล้เคียงอย่างยิ่งคือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับ ซึ่งรายละเอียดในเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ได้ครอบคลุมถึงการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นโรงแรมโดยผ่านบริการแพลตฟอร์มออนไลน์ของ Airbnb ทั้งหมดแต่จะกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของมาตรฐานการให้บริการในรูปแบบของโรงแรมเท่านั้นแต่ไม่ได้กล่าวถึงการให้บริการโดยแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งเป็นสื่อกลางในการก่อให้เกิดสัญญาทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์แต่อย่างใด จึงทำให้การประกอบกิจการของ Airbnb ในประเทศไทยนั้นขาดความโปร่งใสคล้ายการประกอบธุรกิจสีเทาเพราะขาดซึ่งกฎเกณฑ์ในการควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายอย่างชัดเจน

3.1.2. ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

3.1.2.1 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

เดิมทีนั้นพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ตราขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการโรงแรมซึ่งถือเป็นที่พักอาศัยให้เช่าที่มีความสำคัญแก่นักเดินทางทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นอย่างยิ่ง โดยวัตถุประสงค์หลักในการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นเนื่องจากรัฐบาลมีความประสงค์จะควบคุมการดำเนินกิจการโรงแรมให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้ว่าโรงแรมจะเปิดดำเนินการได้จะต้องได้รับใบอนุญาตและจด

⁴⁰ ศิริชนก วิริยเกื้อกูล, “กฎหมายควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยรูปแบบใหม่เพื่อการท่องเที่ยว แอร์บีเอ็นบี (Airbnb),” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-024.pdf>

ทะเบียนโดยถูกต้อง โดยโรงแรมที่ได้เปิดดำเนินการไปก่อนพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไม่ต้องขอใบอนุญาตแต่ให้ยื่นคำขออนุญาตจดทะเบียนภายในกำหนด 2 เดือน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ส่วนโรงแรมที่ยังไม่ได้ก่อสร้างจะต้องยื่นแผนผังและรายการของโรงแรมที่จะสร้าง และนายทะเบียนจะออกใบอนุญาตได้ก็จะต้องพิจารณาตามคำแนะนำของเจ้าพนักงานสาธารณสุขว่าด้วยความมั่นคง ความสะอาด ช่องอากาศ และสถานที่ไม่ขัดอนามัย⁴¹ แต่เนื่องด้วยเหตุที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับมาอย่างยาวนานจึงทำให้เนื้อหาบางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน⁴² จึงได้ถูกยกเลิกไปในที่สุด

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันมีทั้งสิ้น 66 มาตรา ประกอบด้วยเนื้อหาสามหมวด หมวดที่ 1 ว่าด้วยคณะกรรมการธุรกิจโรงแรม หมวดที่ 2 ว่าด้วยธุรกิจโรงแรม และหมวดที่ 3 ว่าด้วยหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการ โดยวัตถุประสงค์หลักในการตรากฎหมายฉบับนี้นอกจากเพื่อให้มีความเหมาะสมกับยุคสมัยแล้วยังเพื่อเป็นการจำแนกประเภทของโรงแรมและระดับของโรงแรมให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากลอีกด้วย

(1) ความหมายของโรงแรม

ความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้ให้คำนิยามของโรงแรมไว้ดังนี้

“โรงแรม หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

⁴¹ อภิรัตน์ โกสุมา, “การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543), น.10.

⁴² หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547.

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและบทบัญญัติ ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ดังนั้น เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”⁴³

จากนิยามข้างต้น โรงแรมจึงมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- 1) เป็นสถานที่พัก
- 2) ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในใช้ในทางธุรกิจ
- 3) ให้บริการให้เช่าที่พักเป็นการชั่วคราวแก่นักเดินทางหรือผู้อื่น
- 4) เป็นการให้บริการโดยมีค่าตอบแทน

ฉะนั้น การที่จะเป็นโรงแรมได้จึงต้องมีลักษณะเป็นสถานที่พักเพื่อให้นักเดินทางสามารถพักอาศัยได้ โดยสถานที่พักนั้นจะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจคือมุ่งแสวงหาผลประโยชน์เป็นค่าเช่าเป็นการตอบแทนจากการประกอบกิจการให้บริการ ซึ่งหากได้นำไปใช้ในการอย่างอื่นซึ่งมิใช่ในทางธุรกิจแล้วก็มีอาจมีความหมายเป็นโรงแรมตามกฎหมายนี้ได้

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมาจากบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ประสบการณ์ด้านการโรงแรมและการท่องเที่ยว มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด และลักษณะสิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานของการประกอบธุรกิจเพื่อส่งเสริมธุรกิจโรงแรมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้โดยมาตรา 13 นี้ต้องการให้ผู้ประกอบธุรกิจที่พักโรงแรมทั้งหมดให้เข้ามาอยู่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้

สถานที่พักโรงแรมใดที่มีลักษณะเข้าองค์ประกอบตามนิยามของคำว่า “โรงแรม” จะต้องตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยผู้ยื่นขอรับใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อได้รับคำขออนุญาตแล้วให้นายทะเบียนเป็นผู้ตรวจสอบว่าพิจารณาว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เมื่อเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ต้องแจ้งเหตุผลแก่ผู้ยื่นคำขอด้วย เมื่อได้รับอนุญาตแล้วใบอนุญาตให้ใช้ได้กับโรงแรมที่ระบุชื่อไว้เท่านั้นและให้มีอายุ 5 ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมนี้หากหมดอายุต่ออายุได้และสามารถโอนได้โดยเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องแต่งตั้งผู้จัดการคนหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดการโรงแรม โดยจะเป็นคนเดียวกับผู้ประกอบกิจการโรงแรมก็ได้⁴⁴

⁴³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 มาตรา 4.

⁴⁴ จักร อดุลย์นิรัตน์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, น.62-63, (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561).

อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าหากเป็นที่พักซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 คือ

1. สถานที่พักที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งไม่แสวงหากำไร โดยหากได้ดำเนินการเพื่อการค้าหรือหากำไรแล้วจะไม่ได้รับการยกเว้นเช่นกัน
2. เป็นสถานที่พักที่ให้เช่าโดยคิดค่าเช่าเป็นรายเดือนขึ้นไปซึ่งหากมีการคิดค่าเช่า น้อยกว่ารายเดือนซึ่งอาจเป็นรายวันหรือรายสัปดาห์แล้วก็ย่อมไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นนี้
3. เป็นสถานที่พักอื่นที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ซึ่งในกรณีนี้คือกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้น การจะพิจารณาว่าสถานประกอบการใดได้รับยกเว้นไม่เป็นโรงแรมหรือไม่จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกฎกระทรวงด้วยทุกครั้ง โดยกฎกระทรวงอาจมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมสถานที่พักอื่นได้ตามที่เห็นสมควร

อนึ่ง กรณีดังกล่าวข้างต้นกฎกระทรวงจึงถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท เนื่องจากกฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดถึงแบบแผนทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทว่ามีเนื้อหาอย่างไร ฉะนั้น การตรากฎหมายลำดับรองต้องอาศัยกฎหมายแม่บทเสมอ และจะตรากฎหมายลำดับรองให้เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทอนุญาตมิได้⁴⁵ ทั้งนี้ กฎหมายแม่บทไม่สามารถจะบัญญัติรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์เพราะข้อเท็จจริงของสังคมเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น กฎหมายแม่บททำได้แต่เพียงวางหลักกฎหมาย (principle of law) หรือกรอบดำเนินการกว้างๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดหรือขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องตรากฎหมายลำดับรองให้รับกับกฎหมายแม่บท...⁴⁶

(2) สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมาย

1. สถานที่พักที่ได้รับยกเว้นตามกฎหมายกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551

ตามข้อยกเว้นในนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ซึ่งได้ยกเว้น “สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จึงได้มีการกำหนดสถานที่พักที่ไม่เป็น

⁴⁵ รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น.58.

⁴⁶ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.86.

โรงแรมไว้ตามความในข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551⁴⁷ ไว้ดังนี้

“ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4”⁴⁸

ดังนั้น สถานที่พักที่จะไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้นั้นต้องมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (1) เป็นสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน
- (2) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทน
- (3) เป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งนายทะเบียนทราบแล้วตามแบบที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้

ดังนั้นหากสถานที่พักใดมีองค์ประกอบดังกล่าวไว้ข้างต้นย่อมได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่ต้องได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้

⁴⁷ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการท่องเที่ยวในเชิงอนุรักษ์ได้รับความนิยมมากขึ้น ในแต่ละท้องถิ่นมีการประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พักขนาดเล็กเป็นรายได้เสริมอันเป็นกิจการที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว สร้างรายได้ให้แก่ท้องถิ่น รวมทั้งเผยแพร่และอนุรักษ์ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการประกอบกิจการดังกล่าว สมควรกำหนดให้สถานที่พักขนาดเล็กซึ่งมีห้องพักไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักไม่เกินยี่สิบคนซึ่งให้บริการเพื่อหารายได้เสริม ไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และโดยที่มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมเพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะและความปลอดภัยของโรงแรมจึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

⁴⁸ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 1.

2. สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการพักอาศัยคิดค่าเช่าเป็นรายเดือนขึ้นไป

สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปได้รับยกเว้นไม่เป็น “โรงแรม” ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพราะเป็นการให้บริการสำหรับบุคคลเพื่อพักค้างคืนเกินกว่าหนึ่งเดือน โดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้บริการเช่าระยะยาว อย่างเช่น อพาร์ทเมนต์หรือหอพัก การประกอบธุรกิจให้บริการเช่ารายเดือนขึ้นไปจะแตกต่างกับธุรกิจโรงแรมโดยเฉพาะลักษณะตามกฎหมายจะแตกต่างกัน ผู้ประกอบธุรกิจกับผู้พักจะมีนิติสัมพันธ์กันเมื่อได้ตกลงทำสัญญาเช่าทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างคู่สัญญาจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 เอกเทศสัญญา เรื่องเช่าทรัพย์สิน เช่น การบอกเลิกสัญญา การริบเงินประกันความเสียหาย นอกจากนี้ การให้เช่ารายเดือนขึ้นไปยังอยู่ภายใต้การควบคุมสัญญาโดยคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาได้ออกประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่องให้ธุรกิจให้เช่าที่อยู่อาศัยที่เรียกเก็บเงินประกันเป็นธุรกิจที่ควบคุมรายการในหลักฐานการรับเงิน พ.ศ. 2549 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559⁴⁹ ซึ่งต่อมาได้ประกาศยกเลิกโดยให้ใช้ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองและควบคุมสัญญาการเช่าสถานที่ที่จัดแบ่งให้เช่าตั้งแต่ 5 หน่วยขึ้นไป แต่ต่อมาไม่นานก็ได้มีการประกาศยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าวและให้ใช้ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 เนื่องจากเกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ในประเด็นอันเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินประกัน

3. โฮมสเตย์

ในหลักการแล้วสถานที่พักประเภทโฮมสเตย์ถือเป็นโรงแรมตามกฎหมายโรงแรมไม่ควรได้รับการยกเว้น แต่ด้วยเหตุผลในการร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 มีข้อเสนอของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมต้องการให้ธุรกิจโฮมสเตย์ซึ่งมีอยู่จำนวนมากเข้ามาอยู่ในระบบการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ควรยกเว้นให้ธุรกิจโฮมสเตย์ขนาดเล็กของชาวบ้านในท้องถิ่นที่มีจำนวนห้องพักน้อยสามารถหารายได้เพื่อเป็นอาชีพเสริมจนเจือจรรอบครัว ประกอบกับเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวง คือนโยบายของรัฐบาลที่มุ่งเน้นบทบาทการพัฒนาชุมชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและสร้างรายได้ให้แก่ชุมชนโดยใช้การท่องเที่ยวเป็นเครื่องมือในการพัฒนา โดยการส่งเสริมให้ชุมชนจัดทำโฮมสเตย์เพื่อเป็นการสร้างรายได้ให้กับชุมชน จนเป็นชุมชนที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้ เพื่อส่งเสริมให้โฮมสเตย์เป็นส่วน

⁴⁹ จักรี อุดลนรินทร์, *อ้างแล้ว* เชิงบรรณที่ 44, น.67-68.

หนึ่งของการท่องเที่ยวโดยชุมชนคำนึงถึงความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและคงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชุมชนโดยชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากการท่องเที่ยว

ปี พ.ศ. 2554 กรมการท่องเที่ยวจัดทำมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนโฮมสเตย์ไทยกรมการท่องเที่ยวจึงได้ประกาศ กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 กำหนดบทนิยามความหมายของโฮมสเตย์ไทยไว้ ดังนี้

“โฮมสเตย์ไทย” หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่งที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราวซึ่งมีจำนวนไม่เกิน 4 ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน 20 คน โดยมีค่าตอบแทนและจัดระเบียบบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมซึ่งเป็นไปตามบทนิยามของคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยวตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด⁵⁰

อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมนี้ กฎกระทรวงมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานในการพิจารณาประกอบคำขออนุญาตแต่อย่างใด ต่างจากการประกอบธุรกิจโรงแรม การขออนุญาตประกอบสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมายกำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 บัญญัติให้นายทะเบียนรับแจ้งและออกหนังสือแสดงหลักฐานการรับแจ้ง กฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะของอาคาร บริเวณสถานที่ที่สามารถดำเนินการได้ สิ่งจำเป็นภายในสถานที่พักสำหรับอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยของผู้เข้าพักและของผู้อยู่บริเวณใกล้เคียง ปัจจุบันมีเพียงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมประเภทโฮมสเตย์ไทยเท่านั้นที่กรมการท่องเที่ยวกำหนดเรื่องมาตรฐานของโฮมสเตย์แต่การกำหนดในลักษณะนี้เป็นการสร้างมาตรฐานทั่วไปเท่านั้น หากไม่ได้มาตรฐานก็เพียงแค่เพิกถอนการรับรองไม่ได้มีลงโทษตามกฎหมายหากฝ่าฝืน⁵¹

(3) การประกอบธุรกิจโรงแรม

1. การควบคุมดูแล

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการประกอบกิจการโรงแรมไว้ ดังนี้

“เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง

⁵⁰ จักรี อุดลนิตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 44, น.68.

⁵¹ เพิ่งอ้าง, น.72.

กำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรม ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึง การห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย

กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก และมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทให้แตกต่างกันก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่หรือความจำเป็นในการควบคุมดูแลโรงแรมในแต่ละประเภท หรือความเหมาะสมกับลักษณะของโรงแรมแต่ละประเภท”⁵²

ดังนั้น การประกอบธุรกิจโรงแรมจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการบริหารกิจการโรงแรม

2. ข้อห้าม

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดข้อห้ามการประกอบกิจการโรงแรมไว้ ดังนี้

“ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน การขออนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”⁵³

ด้วยเหตุข้างต้น การนำที่สถานที่พักที่ไม่ได้รับการยกเว้นไปประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและส่งผลให้สถานที่พักนั้นเป็นโรงแรมเถื่อน

3. การออกใบอนุญาต

มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมไว้ ดังนี้

“นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภท เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13

ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาต หรือไม่ออกใบอนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงานตามมาตรา 17”⁵⁴

⁵² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 13.

⁵³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 15.

⁵⁴ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 18.

ดังนั้น การพิจารณาเพื่อกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมของนายทะเบียนจะต้องอ้างอิงหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ เมื่อผลการพิจารณาออกมาอย่างไรนายทะเบียนต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตได้รับทราบภายใน 30 วัน

4. อายุใบอนุญาต

มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดอายุใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมไว้ ดังนี้

“ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้กับโรงแรมที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น และให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต”⁵⁵

ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นมิได้มีลักษณะเป็นการอนุญาตเป็นถาวรเนื่องจากเป็นธุรกิจที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมโดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดอายุใบอนุญาตไว้เพียงห้าปีนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต แต่ผู้ประกอบการมีสิทธิต่ออายุใบอนุญาตได้ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้

5. ประเภทของโรงแรม

ตามข้อ 2 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ได้กำหนดประเภทของโรงแรมไว้ ดังนี้

- (1) โรงแรมประเภท 1 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก
- (2) โรงแรมประเภท 2 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร
- (3) โรงแรมประเภท 3 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร และสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการหรือห้องประชุมสัมมนา
- (4) โรงแรมประเภท 4 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และห้องประชุมสัมมนา⁵⁶

⁵⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 19.

⁵⁶ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 2.

6. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับโรงแรมแต่ละประเภท

ตามข้อ 18 ข้อ 19 และข้อ 20 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของโรงแรมแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

(1) โรงแรมประเภท 1 ต้องมีห้องพักไม่เกิน 50 ห้อง โดยห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำ ห้องส้วม และระเบียงห้องพัก มีห้องน้ำและห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะอย่างเพียงพอสำหรับผู้พัก⁵⁷

(2) โรงแรมประเภท 2 ห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 8 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำ ห้องส้วม และระเบียงห้องพัก มีห้องน้ำและห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะอย่างเพียงพอสำหรับผู้พัก⁵⁸

(3) โรงแรมประเภท 3 และประเภท 4 ห้องพักทุกห้องต้องมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 14 ตารางเมตร ไม่รวมห้องน้ำ ห้องส้วม และระเบียงห้องพัก มีห้องน้ำและห้องส้วมที่ถูกสุขลักษณะในห้องพักทุกห้อง กรณีมีห้องพักไม่เกิน 80 ห้อง ห้ามมีสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการเว้นแต่จะได้รับอนุญาต⁵⁹

7. หลักเกณฑ์และเงื่อนไขสำหรับโรงแรมทุกประเภท

1) สถานที่ตั้ง

ตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของผู้พัก และมีการคมนาคมสะดวกและปลอดภัย เส้นทางเข้าออกโรงแรมต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร ในกรณีที่พื้นที่ประกอบธุรกิจโรงแรมในอาคารเดียวกันกับการประกอบกิจการอื่นต้องแบ่งสถานที่ให้ชัดเจน และการประกอบกิจการอื่นต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประกอบธุรกิจโรงแรมและไม่ตั้งอยู่ในบริเวณหรือใกล้เคียงกับโบราณสถาน ศาสนสถานหรือสถาน อันเป็นที่เคารพในทางศาสนา หรือสถานที่อื่นใดอันจะทำให้เกิดทัศนียภาพที่ไม่เหมาะสม กระทบต่อความมั่นคงและการดำรงอยู่ของสถานที่ดังกล่าว หรือจะทำให้ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น⁶⁰

2) การบริการและสิ่งอำนวยความสะดวก

โรงแรมต้องจัดให้มีการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พักเกี่ยวกับสถานที่ลงทะเบียนผู้พัก โทรศัพท์หรือระบบการติดต่อสื่อสารทั้งภายในและภายนอกโรงแรม

⁵⁷ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 18.

⁵⁸ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 19.

⁵⁹ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 20.

⁶⁰ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 3.

โดยจะจัดให้มีเฉพาะภายนอกห้องพักก็ได้ แต่ต้องมีจำนวนเพียงพอต่อการให้บริการแก่ผู้พัก การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลใกล้เคียง ระบบรักษาความปลอดภัยอย่างทั่วถึงตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง⁶¹

3) ห้องน้ำและห้องส้วม

โรงแรมต้องจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมในส่วนที่ให้บริการสาธารณะโดยจัดแยกส่วนสำหรับชายและหญิง และต้องรักษาความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ⁶²

4) รูปแบบห้องพัก

ห้องพักต้องไม่มีรูปแบบทางสถาปัตยกรรมที่มีลักษณะเหมือนหรือคล้ายหรือมุ่งหมายให้เหมือนหรือคล้ายกับศาสนสถานหรือสถานอันเป็นที่เคารพในทางศาสนา⁶³

5) เลขที่ประจำห้องพัก

ห้องพักต้องมีเลขที่ประจำห้องพักกำกับไว้ทุกห้องเป็นตัวเลขอารบิกโดยให้แสดงไว้บริเวณด้านหน้าห้องพักที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน และในกรณีที่โรงแรมใดมีหลายอาคาร เลขที่ประจำห้องพักแต่ละอาคารต้องไม่ซ้ำกัน⁶⁴

ประตูห้องพักให้มีช่อง หรือวิธีการอื่นที่สามารถมองจากภายในสู่ภายนอกห้องพักได้ และมีกลอนหรืออุปกรณ์อื่นที่สามารถล็อกจากภายในห้องพักทุกห้อง

6) ที่จอดรถ

สถานที่จอดรถของโรงแรมที่อยู่ติดห้องพักต้องไม่มีลักษณะมืดชิดและต้องสามารถมองเห็นรถที่จอดอยู่ได้ตลอดเวลา⁶⁵

7) การควบคุมอาคาร

อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตให้ใช้อาคารเป็นโรงแรมหรือมีใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร⁶⁶

⁶¹ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 4.

⁶² กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 5.

⁶³ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 6.

⁶⁴ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 7.

⁶⁵ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 8.

⁶⁶ กฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 9.

8) อาคารที่ไม่อยู่ในท้องที่กฎหมายควบคุมอาคาร

อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยโดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้

8. บทลงโทษ

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดข้อห้ามการประกอบกิจการโรงแรมไว้ ดังนี้

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือ ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่”⁶⁷

3.2.1.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547

(1) การนำที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นโดยไม่ได้รับอนุญาต

แม้ว่าความต้องการใช้บริการเช่าที่พักอาศัยผ่าน Airbnb จะเป็นที่ยอมรับในกลุ่มนักเดินทางที่ชอบแสวงหาประสบการณ์ใหม่หรือเพื่อต้องการประหยัดค่าใช้จ่ายซึ่งอาจมีราคาที่ถูกกว่าโรงแรมก็ตาม แต่หากพิจารณาจากข่าวสาร⁶⁸หรือคำพิพากษาของศาล⁶⁹ที่เกิดขึ้นแล้วจะพบว่าในประเทศไทยมีการนำที่พักอาศัยประเภทคอนโดมิเนียมในกรุงเทพมหานครและเมืองท่องเที่ยวสำคัญ เช่น ภูเก็ต พัทยา หัวหิน เชียงใหม่ ให้เช่าระยะสั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยได้มีการกล่าวอ้างถึงการกระทำผิดตามมาตรา 4 มาตรา 15 และมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการเปิดให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนและไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในเบื้องต้นจะพบว่าปัญหาที่มีการร้องเรียนส่วนใหญ่มาจากการให้เช่าที่พักอาศัยซึ่งมีลักษณะที่มีกรรมสิทธิ์ร่วม เช่น คอนโดมิเนียม หรือหมู่บ้านจัดสรรที่มีการใช้สอยประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกันซึ่งจะมีนิติบุคคลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของเจ้าของร่วมเพื่อ

⁶⁷ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 59.

⁶⁸ ฐานเศรษฐกิจ, “คอนโดผวา !! เดือนปล่อยเช่า Airbnb ผิด กม. เสี่ยงคุก” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563, จาก <https://www.thansettakij.com/content/289898>

⁶⁹ คำพิพากษาศาลจังหวัดหัวหิน หมายเลขคดีดำที่ 50/2561 หมายเลขคดีแดงที่ 59/2561

บริหารจัดการทรัพย์สินส่วนกลางของคอนโดมิเนียมหรือหมู่บ้านจัดสรรนั้น แต่เนื่องจากหมู่บ้านจัดสรรส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในพื้นที่ชานเมืองซึ่งไม่ค่อยสะดวกต่อการเดินทางของผู้เข้าพักอาศัยระยะสั้น ประกอบกับการให้เข้าบ้านในลักษณะนี้มักจะเน้นผู้เช่าซึ่งมีการเช่าระยะยาวเป็นหลักเพื่อให้คุ้มค่าต่อการบริหารจัดการและบำรุงรักษาระหว่างเช่าหรือหลังจากที่ผู้เช่าย้ายออกจึงไม่ค่อยพบปัญหาการร้องเรียนการนำบ้านจัดสรรออกให้เช่าระยะสั้นมากนักหากเทียบกับคอนโดมิเนียมซึ่งเกือบทั้งหมดจะตั้งอยู่ในทำเลกลางใจเมืองเพื่อตอบสนองต่อความสะดวกสบายในการพักอาศัย การทำงานและการเชื่อมต่อการใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะต่างๆ การให้บริการพื้นที่ส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นสระว่ายน้ำ ห้องออกกำลังกาย ห้องอ่านหนังสือหรือ Co-Working Space ซึ่งมักจะมีบริการ Free-Wifi คล้ายคลึงกับการให้บริการของโรงแรมแต่มีราคาที่ถูกลงกว่าให้แก่ผู้พักอาศัยจึงทำให้คอนโดมิเนียมเป็นที่ต้องการของตลาดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

อนึ่ง จากข้อมูลรายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและระบบคนเข้าเมือง” พบว่าปัญหาโรงแรมไม่ได้มาตรฐานและโรงแรมนอกระบบแบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ

1) ผู้ประกอบการที่พักอาศัยมีความประสงค์จะขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมอย่างถูกต้อง แต่ไม่สามารถได้รับใบอนุญาตเนื่องจากลักษณะของอาคารไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มุ่งเน้นในการควบคุมโรงแรมขนาดใหญ่

2) ผู้ประกอบการที่พักอาศัยดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย แต่กฎหมายยังไม่มีข้อกำหนดมาตรฐานการประกอบการบังคับใช้ ทำให้ที่พักบางส่วนไม่ได้มาตรฐาน ตัวอย่างเช่น ที่พักประเภทโฮมสเตย์ไม่ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และมีเพียงประกาศกรมการท่องเที่ยวว่าด้วยการประเมินมาตรฐานโฮมสเตย์ซึ่งจะดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

3) กลุ่มผู้ประกอบการที่พักไม่ประสงค์จะขออนุญาตเป็นโรงแรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เห็นช่องจากการที่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยมีอัตราการเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงแอบแฝงเข้ามาประกอบกิจการโดยไม่ได้ตั้งใจที่จะขอใบอนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น อพาร์ทเมนต์ เซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ และคอนโดมิเนียม เป็นต้น

นอกจากนี้ยังพบว่าปัจจุบันระบบการลงทะเบียนเข้าพักซึ่งใช้ในการตรวจสอบผู้เข้าพักเบื้องต้นนั้นยังไม่เข้มงวดมากนัก โดยที่พักบางแห่งให้แขกผู้เข้าพักกรอกข้อมูลรายละเอียดต่างๆ เอง ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูล นอกจากนี้ สำหรับที่พักที่อยู่นอกระบบยังไม่สามารถเก็บข้อมูลผู้เข้าพักได้อย่างครบถ้วน ทั้งยังพบว่าปัจจุบันมีผู้เข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมจำนวนมากโดยไม่มีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ซึ่งเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและไม่

สามารถมีการควบคุมมาตรฐานการบริการหรือความปลอดภัยได้ อีกทั้ง ยังโฆษณาประชาสัมพันธ์กิจกรรมของตนต่างๆ ที่ไม่มีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม⁷⁰

ทั้งนี้ Airbnb ได้พยายามเข้ามามีบทบาทต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง โดยได้ปรากฏความร่วมมือระหว่าง Airbnb กับธนาคารออมสินในโครงการ “ยกระดับโฮมสเตย์ไทย เพิ่มรายได้ท่องเที่ยวชุมชน” เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนระดับท้องถิ่นให้เกิดขึ้นพร้อมกับการสร้างรายได้ให้ชุมชนทั่วประเทศอีกด้วย⁷¹

อย่างไรก็ตาม สมาคมโรงแรมไทยซึ่งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยซึ่งมีบริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอันได้จดทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายดังได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมได้เข้าหารื้อกับตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการให้บริการของ Airbnb ซึ่งกระทบต่อการดำเนินกิจการของโรงแรมในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหลายปี โดยได้เสนอแนวคิดที่ว่า 1.ควรแก้กฎหมายในเรื่องการโฆษณาประชาสัมพันธ์ต้องแจ้งเลขที่ใบอนุญาต 2. เรื่อง Airbnb ให้ออกกฎกระทรวงควบคุมให้ถูกต้องตามกฎหมาย 3. เรื่องการจับกุมโรงแรมที่ผิดกฎหมาย แต่ไม่ได้กล่าวโทษตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายควบคุมอาคารที่สามารถสั่งปิดอาคารที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่หลาบจำ⁷² ซึ่งต่อมา บริษัท ไมเนอร์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (มหาชน) ผู้นำในด้านการประกอบกิจการโรงแรมจากทั่วทุกมุมโลกรวมถึงในประเทศไทย เช่น โรงแรมอนันตรา โรงแรมโฟร์ซีซั่นส์ โรงแรมอวานี เป็นต้น ได้ยื่นหนังสือต่อกระทรวงมหาดไทยเช่นกันสรุปใจความได้ว่า การที่ Airbnb ดำเนินกิจการให้เช่าที่อยู่อาศัยรายวันทั้งที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และไม่มีมีการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการป้องกันไฟไหม้ ความปลอดภัย รวมถึงมาตรการอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพักอาศัยเอกชนเดียวกับผู้ประกอบการโรงแรม ส่งผลให้เจ้าของร่วมและผู้ประกอบการโรงแรมเสียหายและเสียเปรียบ ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ เยอรมนี สิงคโปร์

⁷⁰ รายงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและระบบคนเข้าเมือง”, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563, จาก https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d022060-01.pdf

⁷¹ ธนาคารออมสิน, “ออมสินจับมือ Airbnb ยกระดับโฮมสเตย์ไทย เพิ่มรายได้ท่องเที่ยวชุมชน” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2563, จาก <https://www.gsb.or.th/news-events/news-bank/2562/May/ออมสินจับมือ-Airbnb-ยกระดับโฮมสเตย์ไทย-เพิ่มรายได้ท่องเที่ยวชุมชน.aspx>

⁷² โฟสต์ทูเดย์, “สมาคมโรงแรมไทยบุกหาหรือมหาดไทยแก้ปัญหาก็พักประเภท Airbnb” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563, จาก <https://www.posttoday.com/social/general/606284>

และอีกหลายรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการออกกฎหมายบังคับใช้สำหรับควบคุมการดำเนินการของ Airbnb แล้ว

อีกทั้งในเดือนที่ผ่านมา ได้เกิดเหตุการณ์ที่ทางสมาคมธุรกิจโรงแรมในประเทศฝรั่งเศสได้มีการประท้วงต่อต้านความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการโอลิมปิกสากล (IOC) และ Airbnb ในการจัดงาน Paris 2024 Summer Olympic Games ซึ่งกลุ่มธุรกิจโรงแรมในประเทศฝรั่งเศสได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้าน Airbnb มาเป็นระยะเวลานาน โดยกล่าวว่า Airbnb คุกคามการดำเนินงานของธุรกิจโรงแรม โดยการให้เช่าที่อยู่อาศัยในลักษณะดังกล่าวโดยปราศจากการควบคุมที่เป็นระบบระเบียบจากทางภาครัฐ ถือเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม สำหรับประเทศไทยเองนั้นก็ยังไม่มีความมาตรการจากทางรัฐบาลในการปกป้องสาธารณประโยชน์ นักลงทุนในอุตสาหกรรมการโรงแรม และผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนี้ยังมีประเด็นเรื่องความไม่ชัดเจนในการเสียภาษีของ Airbnb จากรายได้ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ในขณะที่ผู้ประกอบการโรงแรมที่จดทะเบียนต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีการท่องเที่ยว ซึ่งจะถูกนำไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการท่องเที่ยวต่อไป แต่ Airbnb ก็ได้รับค่านายหน้าเมื่อมีการเช่าห้องพัก มีข้อสันนิษฐานจากหน่วยงานต่างๆ รวมถึงสื่อ ผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว และงานวิจัยการศึกษา ที่บ่งชี้ว่ากรมสรรพากรไม่มีการจัดเก็บภาษีจากนายหน้าเหล่านี้ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาของประเทศ⁷³

ในการนี้ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนแล้วว่าปัญหาการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb ในประเทศไทยนั้นควรได้รับการแก้ไขและควรตรากฎหมายใช้บังคับเป็นการเฉพาะอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็วเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาลักษณะที่กระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศต่อไป

อย่างไรก็ตาม เมื่อ Airbnb ได้รับทราบถึงการร้องเรียนดังกล่าวข้างต้นก็ได้ออกแถลงการณ์โดยหัวหน้าฝ่ายนโยบายสาธารณะประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยได้เสนอแนวทางการกำกับดูแล Airbnb ดังนี้

- 1) ขั้นตอนการลงทะเบียนออนไลน์ที่ง่ายและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ใช้ระบบการลงทะเบียนออนไลน์สำหรับที่พักให้เช่าระยะสั้นที่ง่ายและรวดเร็ว เพื่อสร้างให้เกิดการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และส่งเสริมเรื่องมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยในระดับสูง
- 2) ออกกฎระเบียบที่มีความแตกต่างกันตามประเภทของที่พัก การกำหนด

⁷³ The Standard, “ถึงคราว Airbnb CEO ไมเนอร์ ร่อนจดหมายถึง พล.อ.อนุพงษ์ ชงออกกฎหมายควบคุมแพลตฟอร์มต่างประเทศ” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2563, จาก <https://thestandard.co/airbnb-letter-anupong-paochinda/>

กฎระเบียบที่มีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของที่พักให้เช่าระยะสั้น แทนที่กฎระเบียบรูปแบบเดียวสำหรับที่พักทุกประเภท เช่น กฎระเบียบควรมีการแยกประเภทการให้เช่าที่พักของเจ้าของบ้านที่แบ่งห้องในบ้านให้เช่า การให้เช่าบ้านทั้งหลังเป็นครั้งคราว หรือการให้เช่าที่พักในเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบ

3) การสร้างกฎระเบียบที่ครอบคลุมทั้งอุตสาหกรรม กฎระเบียบควรครอบคลุมและสามารถเข้าถึงได้ทั้งอุตสาหกรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้กำหนดนโยบายและผู้ที่เกี่ยวข้องควรมีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด เพื่อออกกฎระเบียบที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุด

4) การมีบทลงโทษที่เป็นธรรม แม้ว่าเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักส่วนใหญ่จะมีความประพฤติที่ดีและมีความรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่ก็ควรมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ แม้จะมีโอกาสเกิดขึ้นไม่บ่อยนักก็ตาม⁷⁴

(2) ปัญหาการตีความสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมาย

ตามข้อยกเว้นในนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ซึ่งได้ยกเว้น “สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จึงเกิดประเด็นในการตีความว่าสถานที่พักของ Airbnb นั้นได้รับการยกเว้นตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ เพราะหากได้รับการยกเว้นแล้วก็ไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 สถานที่พักของ Airbnb หากไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์อื่นใดแล้วย่อมเป็นสถานประกอบการที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงพบว่าที่พักอาศัยในประเทศไทยที่โฆษณาให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นมีหลายประเภทแต่ส่วนใหญ่จะเป็นโรงแรม คอนโดมิเนียม โฮสเทลและโฮมสตย์ ซึ่งหากเป็นโรงแรมแล้วย่อมสามารถนำห้องพักมาให้เช่าระยะสั้นได้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่หากเป็นที่พักอาศัยในรูปแบบอื่นจะต้องนำข้อยกเว้นตามนิยามของคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ประกอบข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 มาพิจารณา

จะสังเกตได้ว่าสถานที่พักซึ่งจะพึงได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 อันมีสิทธิเปิดให้บริการให้เช่าระยะสั้นโดยไม่ถือว่าเป็นโรงแรมเถื่อนนั้นจะต้องมีลักษณะอาคารที่ค่อนข้างเล็กเนื่องจากการจำกัดจำนวนห้องพักไว้ไม่เกินสี่ห้อง ทั้งยังจำกัดจำนวนผู้เข้าพักได้ไม่เกินยี่สิบคนเท่านั้น ทั้งการให้บริการจะต้องเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เป็น

⁷⁴ The Standard, “Airbnb ออกแถลงการณ์ ผิดหวังไมเนอร์ ยันทำธุรกิจภายใต้กฎระเบียบทุกอย่าง” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2563, จาก <https://thestandard.co/airbnb-111219/>

การให้บริการที่พักเป็นการชั่วคราวโดยมีค่าตอบแทนเพื่อการหารายได้เสริมและได้แจ้งการประกอบกิจการต่อนายทะเบียนตามแบบหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมซึ่งเมื่อได้รับแจ้งแล้วนายทะเบียนจะออกแบบหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการรับแจ้งเพื่อแสดงว่าเป็นสถานที่พักที่ได้รับอนุญาตให้บริการที่พักชั่วคราวแล้วเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งมิใช่โรงแรมบางประเภท เช่น คอนโดมิเนียม หรืออพาร์ทเมนต์อาจมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่กำหนดไว้เนื่องจากมีลักษณะอาคารที่ค่อนข้างใหญ่ซึ่งต้องมีจำนวนห้องพักเกินกว่าสี่ห้องในแต่ละอาคารอย่างแน่นอน จึงมีประเด็นว่าการที่จะนำห้องชุดที่อยู่ในคอนโดมิเนียม หรืออพาร์ทเมนต์มาให้บริการให้เช่าระยะสั้นจะเข้าข่ายกเว้นตามกฎหมายหรือไม่ ในกรณีนี้ได้มีกรณีตัวอย่างของนิติบุคคลอาคารชุดเดอะไลต์เฮาส์ ซึ่งได้มีหนังสือลงวันที่ 14 สิงหาคม 2558 มาถึงนายทะเบียนโรงแรม กรุงเทพมหานคร เพื่อหารือการนำห้องชุดในอาคารชุดออกให้เช่ารายวันในลักษณะโรงแรม ซึ่งต่อมากรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย อันเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ดำเนินการพิจารณาและตอบข้อหารือดังกล่าวตามหนังสือลงวันที่ 18 สิงหาคม 2558 มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตามที่นิติบุคคลอาคารชุดเดอะไลต์เฮาส์ตั้งอยู่เลขที่ 8 ถนนเจริญนคร แขวงคลองตันใต้ กรุงเทพฯ ได้หารือเกี่ยวกับการที่เจ้าของห้องชุดบางส่วนได้นำห้องชุดในอาคารชุดออกให้เช่ารายวันในลักษณะโรงแรมจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นชาวต่างชาติและชาวไทย นำห้องชุดของตนเองออกให้เช่ารายวันในลักษณะโรงแรม สร้างความเดือดร้อนรำคาญใจให้กับเจ้าของร่วมคนอื่นๆ ที่พักอาศัยในอาคารชุดตามปกติอย่างมาก ว่าจะสามารถทำได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยาม “โรงแรม” ว่าสถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน จากข้อเท็จจริงถ้าเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดเดอะไลต์เฮาส์นำห้องให้เช่าต่ำกว่ารายเดือนจะเข้าองค์ประกอบคำนิยามเป็นโรงแรมซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนซึ่งเจ้าของห้องชุดจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต่อนายทะเบียน มิฉะนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ในฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 59 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ประเด็นที่สอง การพิจารณาอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องตามกฎหมายอื่นที่

เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มีเจตนารมณ์เพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งต้องอาศัยในอาคารชุดเดียวกันมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในอาคารนั้นแยกจากกันเป็นส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ โดยกำหนดมาตรการควบคุมการจัดการอาคารชุดให้เหมาะสม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ซื้อที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย ดังจะเห็นได้จากกฎหมายอาคารชุดบัญญัติให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลอาคารชุดนี้มาดูแลและจัดการทรัพย์สินส่วนกลางมีผู้จัดการเป็นนิติบุคคลอาคารชุด ทั้งนี้ การดำเนินงานของผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าของร่วมภายใต้บังคับกฎหมายอาคารชุด และไม่ขัดต่อข้อบังคับตามมาตรา 33⁷⁵ และมาตรา 36⁷⁶ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ดังนั้น เจ้าของห้องชุดในอาคารชุดเคอะไ้ท์เฮาส์จะนำอาคารชุดดังกล่าวมาทำเป็นโรงแรมซึ่งตั้งอยู่ในอาคารและโฉนดที่ดินเดียวกันจึงเป็นการนำอาคารชุดไปใช้เพื่อกิจการอื่นซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายอาคารชุดซึ่งมีผลต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ประกอบกับการดำเนินการดังกล่าวอยู่นอกกรอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุด ผู้จัดการอาคารชุดตามนัยมาตรา 33 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จึงมีอำนาจนำอาคารชุดดังกล่าวมาขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้แต่อย่างใด⁷⁷

⁷⁵ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2547 มาตรา 33

นิติบุคคลอาคารชุดที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา 31 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นิติบุคคลอาคารชุดมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการ และดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง และให้มีอำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมติของเจ้าของร่วมภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

⁷⁶ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2547 มาตรา 36

ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 หรือมติของที่ประชุมเจ้าของร่วม หรือคณะกรรมการ ตามมาตรา 37 ทั้งนี้ โดยไม่ขัดต่อข้อบังคับ

(2) ในกรณีจำเป็นและรีบด่วน ให้ผู้จัดการมีอำนาจโดยความริเริ่มของตนเองจัดการในกิจการเพื่อความปลอดภัยของอาคาร ดังเช่นวิญญูชนจะพึงรักษาและจัดการทรัพย์สินของตนเอง

(3) เป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุด

(4) หน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้จัดการต้องปฏิบัติกิจการในหน้าที่ด้วยตนเอง เว้นแต่กิจการซึ่งตามข้อบังคับ หรือมติของที่ประชุมเจ้าของร่วม ตามมาตรา 48 (3) กำหนดให้มอบหมายให้ผู้อื่นทำแทนได้

⁷⁷ ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือการปฏิบัติงานกฎหมายโรงแรม, (ปทุมธานี : โรงพิมพ์อสาธิตการศึกษาดินแดน กรมการปกครอง, 2560), น169-170.

จากข้อหาหรือดังกล่าวข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าการนำเอาห้องชุดในคอนโดมิเนียมออกให้เช่ารายวันนั้นถือเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งพึงต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เสียก่อนมิฉะนั้นย่อมถือเป็นการฝ่าฝืนความมาตรา 59 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ในฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต และการนำเอาอาคารชุดไปประกอบกิจการโรงแรมนั้นถือได้ว่าเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายอาคารชุดซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมในทรัพย์ส่วนกลางตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ทั้งยังมีความเห็นว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมสำหรับอาคารชุดนั้นอยู่นอกกรอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดและผู้จัดการอาคารชุดตามความในมาตรา 33 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 อีกด้วย

อีกปัญหาหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาคือห้องชุดคอนโดมิเนียมจะอยู่ในนิยาม “สถานที่พัก” ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 ข้อ 1 นี้หรือไม่ ด้วยกฎกระทรวงฉบับนี้ไม่ได้นิยาม “สถานที่พัก” ไว้ว่าต้องมีลักษณะอย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วหากเจ้าของห้องชุดที่มีห้องชุดในอาคารคอนโดมิเนียมอาคารเดียวหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินจำนวนสี่ห้องจะขออนุญาตดำเนินการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากแบบฟอร์มการรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมกำหนดให้ผู้ขอเป็นผู้ระบุลักษณะและประเภทของที่พัก กรรมสิทธิ์และการมีเอกสารสิทธิ์หรือไม่เท่านั้น ไม่ได้ระบุห้ามห้องชุดหรืออาคารชุดแต่อย่างใด ในปัจจุบันนายทะเบียนไม่รับแจ้งการขออนุญาตนำห้องชุดคอนโดมิเนียมเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมโดยให้เหตุผลว่าได้รับการร้องเรียนจากนิติบุคคลอาคารชุดถึงความเดือดร้อนของเจ้าของร่วมผู้พักอาศัยจึงไม่อาจรับแจ้งได้ แต่ไม่ได้ให้เหตุผลถึงการที่ห้องชุดคอนโดมิเนียมไม่เข้าองค์ประกอบของคำว่าสถานที่พักตามกฎกระทรวง ดังนั้น เมื่อนายทะเบียนไม่รับแจ้ง ผู้แจ้งไม่ได้โต้แย้งหรือคัดค้านการไม่รับแจ้งของเจ้าหน้าที่ และไม่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองจึงยังไม่มีข้อยุติเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่ว่าห้องชุดคอนโดมิเนียมเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้หรือไม่⁷⁸

อย่างไรก็ตาม จากอดีตที่ผ่านมาธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในรูปแบบโฮมสเตย์ซึ่งอาจถือได้ว่าเคยเกิดสภาพปัญหาใกล้เคียงกับกรณีแอร์บีเอ็นบี ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2551 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 13 กำหนดว่า ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว

⁷⁸ จักรี อุดลนรินทร์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 44, น.72.

สำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหา รายได้เสริมและได้แก่นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไม่เป็นโรงแรมตามมาตรา (3) ของนิยามคำว่า “โรงแรม” และในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งหมายถึงการ ประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ดังนั้น ที่พักโฮมสเตย์จึงไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และต่อมาได้มีประกาศสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐาน โฮมสเตย์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพมาตรฐานโฮมสเตย์ในด้านต่างๆ เช่น ด้านที่พัก ด้าน อาหาร ด้านความปลอดภัย ด้านอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของบ้านและสมาชิก ด้านรายการนำเที่ยว ด้าน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรฐานต่างๆ นั้น กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการ ท่องเที่ยวโดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย⁷⁹

ด้วยเหตุดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สถานที่พักเพื่อให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นบาง ประเภทของ Airbnb ในประเทศไทยจึงมีสถานะที่ไม่ชัดเจนตามกฎหมายโดยเฉพาะที่พักอาศัยใน รูปแบบของคอนโดมิเนียม Airbnb เป็นธุรกิจสี่เทาซึ่งแม้ว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของที่พัก ได้เป็นอย่างดีในสภาวะเศรษฐกิจที่กำลังซบเซาแต่กลับนำมาซึ่งความหวาดระแวงของผู้ประกอบธุรกิจ ว่าการนำที่พักอาศัยออกให้เช่าโดยผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นจะอยู่ในนิยาม “สถานที่พัก” ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551 หรือไม่ซึ่งขณะนี้ ยังมิได้รับการตีความอย่างชัดเจนจากหน่วยงานภาครัฐแต่ประการใด ทั้งยังต้องรับมือจากการ ร้องเรียนของผู้พักอาศัยร่วม เจ้าของร่วม นิติบุคคล หรือเพื่อนบ้านในที่พักย่านเดียวกันซึ่งวิตกกังวล เกี่ยวกับความปลอดภัยในการเปิดรับบุคคลแปลกหน้าเข้ามาพักอาศัยในอาคารเดียวกัน พื้นที่ ส่วนกลางร่วมกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกันในระยะเวลาสั้นๆ โดยมีอาจทราบได้ว่าบุคคลหรือกลุ่มคนที่ เข้ามาพักอาศัยนั้นผ่านกระบวนการกลั่นกรองประวัติมาอย่างดีพอแล้วหรือไม่

(3) ปัญหามาตรฐานการให้บริการ

1. การลงทะเบียนผู้เข้าพัก

การให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่าน Airbnb นั้นจะกำหนดให้ผู้เข้าพักกรอก รายละเอียดเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวตามรูปแบบและวิธีการที่ Airbnb ได้กำหนดไว้เพื่อส่งให้เจ้าของ ที่พักพิจารณา ก่อนทำการตอบรับการเข้าพักจากนั้นจึงจะทำการออกหมายเลขการจอง (Booking Reference) เพื่อใช้ในการอ้างอิงการจองที่พักและใช้ในการติดต่อการติดต่อระหว่าง Airbnb เจ้าของ ที่พัก และผู้เข้าพัก

เมื่อผู้เข้าพักเดินทางมาถึงที่พักแล้วเจ้าของที่พักอาจมาเปิดห้องพักให้ผู้เข้าพักเอง หรือมอบหมายให้ตัวแทนดำเนินการแทน หรือฝากกุญแจห้องไว้ใน Mailbox หรือสถานที่ที่ได้ตกลง

⁷⁹ ศิริชนก วิริยเกื้อกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 40.

กับผู้เข้าพักก่อนหน้านี้ แล้วแต่กรณี ซึ่งหากเกิดปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดระหว่างเข้าพักอาศัย Airbnb เจ้าของที่พัก และผู้เข้าพักยังคงติดต่อสื่อสารกันได้ผ่านทางเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันของ Airbnb

ซึ่งหากกรณีนี้เป็นการลงทะเบียนของโรงแรมก็จะมีขั้นตอนในการกรอกเอกสารการลงทะเบียนเข้าพักเพื่อกรอกประวัติของผู้พักอาศัยลงในบัตรทะเบียนผู้พัก⁸⁰ ก่อนการเช็คอินเข้าห้องพัก และต้องจัดทำทะเบียนผู้พักส่งสำเนาทะเบียนผู้พักให้นายทะเบียนเก็บไว้เป็นหลักฐานสัปดาห์ละหนึ่งครั้งและเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี⁸¹ แต่หากมิใช่โรงแรมแล้วแทบจะไม่ปรากฏขั้นตอนดังกล่าวเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอนโดมิเนียมซึ่งปัจจุบันนี้ยังมีได้มีกฎหมายมารองรับการนำเอาห้องชุดพักอาศัยมาดำเนินธุรกิจการให้เช่าระยะสั้นอย่างเป็นรูปธรรม เจ้าของที่พักจึงมักหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ อันอาจบ่งชี้ว่าตนนั้นได้ดำเนินธุรกิจนี้อยู่เพื่อป้องกันปัญหาการร้องเรียนจากนิติบุคคลหรือเจ้าของร่วมคนอื่นซึ่งต่อต้านการนำห้องชุดออกให้เช่า

ทั้งนี้ หากเป็นการเช่าที่พักอาศัยในระยะยาวไม่ว่าจะเป็นคอนโดมิเนียมหรือบ้านในโครงการจัดสรร เมื่อได้ทำสัญญาเช่าแล้วนิติบุคคลจะกำหนดให้ผู้เข้าพักลงทะเบียน ผู้พักอาศัยพร้อมแนบสำเนาสัญญาเช่าประกอบกับเอกสารการยืนยันตัวตนของผู้เข้าพัก เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หรือพาสปอร์ต ทะเบียนรถยนต์ (ถ้ามี) เพื่อใช้ในการตรวจสอบและอ้างอิงต่อไป

เมื่อมาตรการในการคัดกรองผู้เข้าพักอาศัยเบื้องต้นนี้ได้ผ่านขั้นตอนการลงทะเบียนผู้พักอาศัยโดยนิติบุคคลซึ่งถือเป็นตัวแทนของเจ้าของร่วมในอสังหาริมทรัพย์นั้นจึงไม่มีระบบการ

⁸⁰ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 มาตรา 35

ผู้จัดการต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลงในบัตรทะเบียนผู้พักในทันทีที่มีการเข้าพัก โดยให้ผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตรทะเบียนผู้พัก หากผู้พักมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์และเข้าพักตามลำพัง ให้ผู้จัดการหรือผู้แทนลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย และนำไปบันทึกลงในทะเบียนผู้พักให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก

ถ้ารายการซึ่งจะต้องบันทึกลงในทะเบียนผู้พักตามวรรคหนึ่งซ้ำกับรายการวันก่อนให้บันทึกรายการดังกล่าวว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง

การบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพักลงในบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักต้องบันทึกทุกรายการให้ครบถ้วน ห้ามมิให้ปล่อยช่องว่างไว้โดยไม่มีเหตุผลสมควร

ผู้จัดการต้องเก็บรักษาบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักไว้เป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปี และต้องให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้

บัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พัก ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

⁸¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 มาตรา 36

ผู้จัดการต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวันไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์แล้วให้นายทะเบียนทำใบรับมอบให้ไว้เป็นสำคัญ หากโรงแรมใดอยู่ห่างไกลหรือไม่สามารถส่งได้ตามกำหนดดังกล่าว ให้นายทะเบียนพิจารณากำหนดระยะเวลาส่งสำเนาดังกล่าวแล้วแจ้งให้ผู้จัดการทราบ

ลงทะเบียนผู้เข้าพักที่ชัดเจน ขาดการตรวจสอบและการเก็บรักษาข้อมูล ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลที่เข้ามาพักอาศัยโดยใช้บริการผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นเป็นใคร มีความเป็นมาอย่างไร และในกรณีที่เกิดปัญหาหรือความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นในระหว่างพักอาศัย นอกจากเจ้าของที่พักซึ่งอาจเป็นเจ้าของห้องชุดเพียงไม่กี่ยูนิตจากจำนวนห้องชุดที่มีอยู่ทั้งหมดซึ่งทราบข้อมูลเบื้องต้นของผู้เข้าพักแต่เพียงผู้เดียวแล้ว จะสามารถดำเนินการอย่างไรเพื่อจะได้แก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที

2. มาตรฐานห้องพัก

การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นถือเป็นการเช่าทรัพย์ เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาซึ่งเป็นเอกชนจึง ตั้งอยู่บนหลักความสมัครใจของคู่สัญญาเป็นสำคัญ⁸² ซึ่งกฎหมายกำหนดเพียงว่าผู้ให้เช่ายินยอมให้ผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าภายในระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งในระหว่างนั้นผู้ให้เช่าจะได้รับค่าเช่าเป็นการตอบแทนเท่านั้น แต่กฎหมายไม่ได้ระบุรายละเอียดในส่วนของการกำหนดจำนวนของผู้เข้าพักไว้ ซึ่งเมื่อมิได้มีข้อกำหนดไว้ก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายว่าจะยอมรับเงื่อนไขจำนวนผู้เข้าพักในแต่ละห้องตามที่กำหนดไว้ในแพลตฟอร์มของ Airbnb หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อผลตอบแทนที่คุ้มค่าที่สุดของเจ้าของที่พัก โดยนอกจากมีที่นอนที่เป็นฟูกคล้ายกับโรงแรมแล้ว ยังอาจมีการเสริมด้วยโซฟาเบด หรือเบาะนอนเพิ่มเติมเพื่อรองรับการเดินทางเป็นหมู่คณะอีกด้วย

ปัญหาที่ตามมาจากการที่มิได้กำหนดมาตรฐานห้องพักที่ประกาศให้เช่าผ่าน Airbnb จึงทำให้ไม่มีมาตรฐานของห้องพักที่แน่นอนและเหมาะสมในการรองรับผู้เข้าพักซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบสุขอนามัยและความปลอดภัย ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาแก่ที่พักอาศัยในรูปแบบที่เป็นกรรมสิทธิ์ร่วมซึ่งนอกจากที่นิติบุคคลไม่สามารถตรวจสอบความเป็นมาของผู้เข้าพักอาศัยในเบื้องต้นได้แล้วยังเป็นการเพิ่มความเสี่ยงในการรับผู้เข้าพักอาศัยโดยไม่อาจกำหนดมาตรฐานด้านอื่นๆ เพราะบุคคลเหล่านั้นจำเป็นต้องใช้ทรัพย์สินกลางไม่ว่าจะเป็น ลิฟท์ ล็อบบี้ สระว่ายน้ำ หรือห้องออกกำลังกายซึ่งอาจกระทบต่อการใช้งาน ระบบรักษาความปลอดภัย การบำรุงรักษา ค่าใช้จ่ายและอาจก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนผู้พักอาศัยร่วมได้

3. การกำหนดจำนวนวันต่อปีของการเข้าพัก

ที่พักอาศัยระยะสั้นที่เปิดให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ในประเทศไทยนั้นมิได้จำกัดจำนวนวันต่อปีของการเข้าพัก กล่าวคือ มีการเปิดให้เช่าตลอดทั้งปีซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับ

⁸² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 537

อันว่าเช่าทรัพย์สินนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้เช่าได้ใช้หรือได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งชั่วระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น

การให้บริการของโรงแรมจึงส่งผลต่ออุตสาหกรรมโรงแรมภายในประเทศโดยตรงเนื่องจากเป็นการแย่งฐานลูกค้าส่วนหนึ่งซึ่งแต่เดิมนั้นผูกพันกับการใช้โรงแรมเป็นสถานที่พักแรมเมื่อเดินทางไปต่างจังหวัดหรือต่างประเทศ ซึ่งหากมองในมุมของผู้บริโภคแล้วอาจดูเหมือนว่า Airbnb มาช่วยเพิ่มความหลากหลายและเพิ่มแนวทางในการเลือกที่พักอาศัยมากขึ้นกว่าในอดีต แต่หากพิจารณาในมุมของอุตสาหกรรมโรงแรมแล้ว แพลตฟอร์ม Airbnb ก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อธุรกิจโรงแรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

มีผู้วิเคราะห์ผลจากการศึกษา Airbnb's effect on hotel sales growth ให้ความเห็นแก่กรณีนี้โดยสรุปได้ว่า Airbnb จะไม่ใช่แค่เพียงส่วนที่มาเติมเต็มของธุรกิจโรงแรมอีกต่อไป แต่มีความเป็นไปได้ว่า Airbnb จะเข้ามาแทนที่รูปแบบการขายของธุรกิจโรงแรมในระยะยาว อีกทั้งยังส่งผลให้ลูกค้าเกิดการเปรียบเทียบราคาและคุณภาพของที่พักแต่ละแห่งผ่านทางแพลตฟอร์มมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้จัดการโรงแรมควรตระหนักถึงระดับการให้บริการและราคาที่ปรากฏอยู่บน Airbnb รวมถึงแพลตฟอร์มอื่นๆ ในตลาด... แม้กระทั่งเมื่อต้องการพัฒนาแผนกลยุทธ์และบริหารยอดขายก็มองข้าม Airbnb ไม่ได้อีกต่อไป ผลกระทบของ Sharing Economy ที่กำลังเกิดขึ้นนี้ ส่วนสำคัญไม่ได้อยู่ที่จำนวนห้องพักบน Airbnb ว่ามีมากมายเพียงใด แต่ขึ้นอยู่กับราคาและการรับรู้ถึงคุณค่าของลูกค้าต่างหาก⁸³

นางมิช โกะ หัวหน้าฝ่ายนโยบายสาธารณะประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Airbnb เปิดเผยกับ BusinessToday ว่า ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ Sharing economy หรือ สังคมเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน ที่เปิดให้มีการแบ่งปันที่พัก แบ่งปันการใช้งานสิ่งของต่าง ๆ กับบุคคลทั่วไป โดยมีการเก็บค่าบริการนั้น คือ การใช้ชีวิตของผู้คนเปลี่ยนไป นักท่องเที่ยวมีความต้องการเข้าไปท่องเที่ยวและเรียนรู้ตามชุมชน ท้องถิ่น เมืองรอง และ สถานที่ที่ยังไม่มีคนไปมากนัก ดังนั้นการเข้ามาของแพลตฟอร์ม Airbnb จึงเป็นแพลตฟอร์มที่จะเข้ามาช่วยทำให้ผู้คนทั่วโลกเข้าไปท่องเที่ยวและเรียนรู้ในท้องถิ่นได้มากกว่า การท่องเที่ยวแบบทั่วไปในอดีตที่มักจะมีการไปท่องเที่ยวแต่ในหัวเมืองใหญ่ และตามสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญ ที่ผ่านมามีภูมิภาคอาเซียนมีการเติบโตของ Airbnb เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะหัวเมืองใหญ่ อย่าง กรุงเทพฯ พัทยา หรือ ภูเก็ต เท่านั้น ขณะเดียวกันในภูมิภาคเอเชียมีรายได้ของเจ้าบ้านที่อยู่ในแพลตฟอร์มของ Airbnb ถึงกว่า 30,000 ล้านบาท⁸⁴

⁸³ Propholic, “Airbnb เชื้อโรคร้ายที่ค่อยๆ กัดกินธุรกิจโรงแรมและกระแส Anti-Airbnb” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://propholic.com/prop-globe/airbnb-เชื้อโรคร้ายที่ค่อยๆ-ก/>

⁸⁴ BusinessToday, “Airbnb ไม่ได้ทำลายโรงแรมแต่ขยายกลุ่มนักท่องเที่ยว” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://businesstoday.co/technology/14/10/2019/airbnb/>

จะเห็นได้ว่าแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นก่อให้เกิด Disruptive Innovation ขึ้นในประเทศไทยซึ่งส่งผลต่อพฤติกรรมการใช้บริการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่เมื่อพิจารณาด้วยบทกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่ในขณะนี้แล้วไม่พบว่ามี การจำกัดระยะเวลาเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเพื่อคุ้มครองและมีให้กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมที่มีมาแต่เดิมแต่ประการใด พบเพียงคำว่า “จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทน” ดังปรากฏในข้อ 1(2) ของกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 เท่านั้น

ด้วยเหตุข้างต้น หากการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในประเทศไทยไม่ได้ถูกควบคุมโดยการจำกัดจำนวนวันการเข้าพักอาศัยให้มีความเหมาะสมแล้วย่อมอาจก่อให้เกิดปัญหาซึ่งกระทบต่อธุรกิจโรงแรมในระดับมหภาคทั้งในด้านการแข่งขันราคา ต้นทุนการจ้างแรงงาน การเลิกจ้าง การเลิกประกอบกิจการในอนาคตอย่างแน่นอน

4. การกำหนดจำนวนคืนขั้นต่ำในการเข้าพัก

Airbnb เปิดโอกาสให้เจ้าของที่พักจะเป็นผู้กำหนดคืนขั้นต่ำของที่พักที่ประกาศให้เช่าผ่าน Airbnb ได้ด้วยตนเองและสามารถปรับเปลี่ยนราคาได้ในช่วงเทศกาล⁸⁵ โดยเริ่มตั้งแต่หนึ่งคืนขึ้นไปเพื่อเปิดช่องในการทำธุรกิจเพิ่มมากขึ้น หรือบางห้องอาจกำหนดวันเข้าพักขั้นต่ำไว้น้อยกว่าสามคืนเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อการดำเนินงานและการทำความสะอาด ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบันก็ไม่ปรากฏว่าได้กำหนดจำนวนคืนขั้นต่ำในการเข้าพักที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมแต่อย่างใด

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนอกจากจะเป็นการดำเนินธุรกิจซึ่งกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแล้วยังเป็นการเพิ่มความเสี่ยงแก่ผู้พักอาศัยอื่นในกรณีที่ที่พักอาศัยที่ปล่อยให้เช่านั้นมีลักษณะเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมหรืออยู่ในที่ชุมชน เพราะหากผู้พักอาศัยกระทำการละเมิดหรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นแก่ทรัพย์สินที่เช่าแล้วย่อมเป็นการยากที่จะติดตามตัวมาเพื่อมารับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว

5. ระบบสุขอนามัยและความปลอดภัย

การให้บริการจองที่พักผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นเน้นความพึงพอใจของผู้ให้บริการและผู้รับบริการเป็นสำคัญ โดย Airbnb ได้กำหนดให้เจ้าของที่พักที่จะนำที่พักอาศัยมา

⁸⁵ แอร์บีเอ็นบี, “ฉันจะกำหนดจำนวนคืนต่ำสุดและสูงสุดที่ผู้เข้าพักจะจองที่พักของฉันได้อย่างไร” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://th.airbnb.com/help/article/880> ฉันจะกำหนดจำนวนคืนต่ำสุดและสูงสุดที่ผู้เข้าพักจะจองที่พักของฉันได้อย่างไร

โฆษณาให้เข้าผ่าน Airbnb นั้นจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจ และปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักระยะสั้นด้วยตนเอง

เนื่องจากที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นซึ่งมิใช่โรงแรมในประเทศไทยนั้นยังไม่มีข้อกำหนดมาตรฐานการให้บริการไว้อย่างเป็นรูปธรรม จึงส่งผลให้ที่พักอาศัยระยะสั้นที่เหล่านี้นี้ไร้ซึ่งมาตรฐานในการให้บริการซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของธุรกิจการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัย โดยหากเทียบกับห้องพักของโรงแรมอันเป็นการประกอบการที่คล้ายคลึงกันแล้วกลับพบว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ได้บัญญัติให้ดำเนินการในมาตรฐานการให้บริการด้านต่างๆ เช่น ระบบสุขอนามัย ระบบความปลอดภัย ระบบแสงสว่าง ระบบอัคคีภัย เพื่อใช้กับสถานประกอบการกิจการในรูปแบบโรงแรมไว้อย่างชัดเจน

3.1.3. ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

3.1.3.1 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มีทั้งสิ้น 73 มาตรา ประกอบด้วยบทนิยาม บทบัญญัติอันกล่าวด้วยกรรมสิทธิ์ห้องชุด หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม นิติบุคคลอาคารชุด การเลิกอาคารชุดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย บทกำหนดโทษ

กฎหมายอาคารชุดนั้นได้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยภายในเมืองได้เพิ่มทวีมากขึ้น และระบบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อาจสนองความต้องการของประชาชน จึงได้บัญญัติพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ขึ้นเพื่อกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ห้องชุดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในอาคารเดียวกันสามารถถือกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารส่วนที่เป็นของตนแยกจากกันเป็นสัดส่วนและสามารถจัดระบบค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอาคารร่วมกันได้ ทั้งได้วางมาตรการควบคุมการจัดตั้งอาคารชุดให้เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะมาซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัยอีกด้วย

ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้อาคารชุดซึ่งบริหารงานโดยนิติบุคคลอาคารชุดจะต้องมีข้อบังคับอาคารชุดซึ่งเสมือนเป็นกฎเกณฑ์ในการอยู่อาศัยร่วมกันของผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมในอาคารชุดนั้น โดยข้อบังคับจะต้องมีวัตถุประสงค์ มีสถานที่ตั้งของนิติบุคคลอาคารชุดอยู่ในอาคารชุด จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลอาคารชุดที่เจ้าของต้องชำระล่วงหน้า การจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง การใช้ทรัพย์สินส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลาง อัตราส่วนและค่าใช้จ่ายในทรัพย์สินส่วนกลาง⁸⁶ เป็นต้น

⁸⁶ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 32

ข้อบังคับอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เจ้าของห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เป็นของตนและมีกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินกลาง ทรัพย์สินบุคคลนอกจากจะหมายถึงห้องชุดแล้วยังหมายความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างหรือที่ดินที่จัดไว้เป็นของห้องชุดแต่ละรายโดยระบุไว้ในคำขอจดทะเบียนอาคารชุดให้เป็นทรัพย์สินบุคคล ซึ่งอาจจะอยู่ติดต่อกันเป็นอันเดียวกันกับห้องชุดหรือแยกไปอยู่อีกส่วนหนึ่งของห้องชุดก็ได้ เช่น ห้องใต้ดิน ที่จอดรถ ที่ดินสำหรับทำสวนหย่อม⁸⁷

3.1.3.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ที่พักอาศัยบางส่วนในประเทศไทยที่โฆษณาให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb มีลักษณะเป็นห้องชุดในคอนโดมิเนียม ซึ่งแม้ว่าเจ้าของที่พักจะมีกรรมสิทธิ์ในห้องชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล แต่เนื่องด้วยห้องชุดอยู่ในอาคารซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกับเจ้าของร่วมคนอื่นๆ⁸⁸ เช่น สระ

- (1) ชื่อนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งต้องมีคำว่า “นิติบุคคลอาคารชุด” ไว้ด้วย
- (2) วัตถุประสงค์ตามมาตรา 33
- (3) ที่ตั้งสำนักงานของนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งจะต้องตั้งอยู่ในอาคารชุด
- (4) จำนวนเงินค่าใช้จ่ายของนิติบุคคลอาคารชุดที่เจ้าของร่วมต้องชำระล่วงหน้า
- (5) การจัดการทรัพย์สินกลาง
- (6) การใช้ทรัพย์สินบุคคลและทรัพย์สินกลาง
- (7) อัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละห้องชุดมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกลางตามที่ขอจดทะเบียนอาคารชุด
- (8) อัตราส่วนค่าใช้จ่ายร่วมกันของเจ้าของร่วมตามมาตรา 18
- (9) ข้อความอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับที่ได้จดทะเบียนไว้ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม และผู้จัดการต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมมีมติ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับนั้นไม่ขัดต่อ กฎหมาย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับจดทะเบียนการแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับนั้น

⁸⁷ ไพโรจน์ อาจารย์ภา, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2559), น.4-5.

⁸⁸ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 15

ทรัพย์สินต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินกลาง

- (1) ที่ดินที่ตั้งอาคารชุด
- (2) ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (3) โครงสร้าง และสิ่งก่อสร้างเพื่อความมั่นคงและเพื่อการป้องกันความเสียหายต่อตัวอาคารชุด
- (4) อาคารหรือส่วนของอาคารและเครื่องอุปกรณ์ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (5) เครื่องมือและเครื่องใช้ที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน
- (6) สถานที่ที่มีไว้เพื่อบริการส่วนรวมแก่อาคารชุด
- (7) ทรัพย์สินอื่นที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ว่ายน้ำ ห้องออกกำลังกาย ล็อบบี้ ห้องสันทนาการ ห้องน้ำส่วนกลาง ลิฟท์ โถงทางเดิน ถนนภายในโครงการ ที่จอดรถ ระบบแสงสว่างของอาคาร ซึ่งบริหารงานโดยนิติบุคคลอาคารชุด ซึ่งเมื่อเจ้าของที่พักซึ่งเป็นหนึ่งในผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมได้นำเอาห้องชุดของตนออกให้เช่าผ่าน Airbnb ผู้เข้าพักจึงจะต้องมีการใช้ทรัพย์สินส่วนกลางด้วยเช่นกัน จึงเป็นเหตุให้เจ้าของร่วมซึ่งซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัยหรือมิได้ประกอบธุรกิจให้เขากระยะสั้นคัดค้านการนำห้องชุดในคอนโดมิเนียมออกให้เช่าเนื่องจากทรัพย์สินส่วนกลางถือเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของเจ้าของห้องชุดทุกคนตามอัตราส่วนเนื้อที่ของห้องชุดแต่ละห้องกับเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด⁸⁹ ทั้งยังต้องร่วมกันชำระค่าภาษี ค่าใช้จ่ายในการให้บริการส่วนรวม ค่าเครื่องมือ เครื่องใช้และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาและดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน⁹⁰

ด้วยเหตุนี้ จึงก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินส่วนกลางของเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการใช้งานที่แตกต่างกัน ซึ่งฝ่ายเจ้าของห้องชุดที่ซื้อเพื่ออยู่อาศัยเองนั้นมองว่าตนมิได้รับประโยชน์ใดๆ จากการให้เขากระยะสั้นเช่นนี้ แต่กลับต้องแบกรับค่าใช้จ่ายส่วนกลางอันเนื่องมาจากการการบำรุงรักษาทรัพย์สินส่วนกลางเท่าเทียมกันกับเจ้าของที่พักเพียงกลุ่มหนึ่งที่น่าเอาทรัพย์สินส่วนตนพ่วงกับทรัพย์สินส่วนกลางออกแสวงหาประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียว

(8) สำนักงานของนิติบุคคลอาคารชุด

(9) อสังหาริมทรัพย์ที่ซื้อหรือได้มาตามมาตรา 48 (1) 13

(10) สิ่งก่อสร้างหรือระบบที่สร้างขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยหรือสภาพแวดล้อมภายในอาคารชุด เช่น ระบบอัคคีภัย การจัดแสงสว่าง การระบายอากาศ การปรับอากาศ การระบายน้ำ หรือการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(11) ทรัพย์สินที่ใช้เงินตามมาตรา 18 ในการดูแลรักษา

⁸⁹ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาตรา 14

อัตราส่วนในกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สินส่วนกลางของเจ้าของร่วมให้เป็นไปตามอัตราส่วนระหว่างเนื้อที่ของห้องชุดแต่ละห้องชุดกับเนื้อที่ของห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด นั้นในกรณีที่ขอจดทะเบียนอาคารชุดตามมาตรา 6

⁹⁰ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2547 มาตรา 18

เจ้าของร่วมต้องร่วมกันออกค่าภาษีอากรตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 14

เจ้าของร่วมต้องร่วมกันออกค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการให้บริการส่วนรวมและที่เกิดจาก เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกัน และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาและการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ตามอัตราส่วนที่เจ้าของร่วมแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางตามมาตรา 14 หรือตามส่วนแห่งประโยชน์ที่มีต่อห้องชุด ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

ให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอาคารตามมาตรา 6 เป็นเจ้าของร่วมในห้องชุดที่ยังไม่มี การโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และต้องร่วมออกค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองสำหรับห้องชุดดังกล่าวด้วย

อีกประการหนึ่งนั้นการที่เปิดรับให้ผู้ให้บริการของ Airbnb เข้ามาพักอาศัยระยะสั้นในอาคารชุดนั้น อาจสร้างเป็นการรบกวนผู้พักอาศัยระยะยาวได้ เช่น การส่งเสียงดัง การจัดเก็บขยะ เป็นต้น เนื่องจาก ไร้ซึ่งหลักเกณฑ์หรือกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการที่ชัดเจน

3.1.4. ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

3.1.4.1 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มีทั้งสิ้น 80 มาตรา ประกอบด้วยบท นิยาม บททั่วไป คณะกรรมการควบคุมอาคาร การก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือ เปลี่ยนการใช้อาคาร การอนุญาตให้ใช้อาคารเพื่อมหรสพ อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น การ อุทธรณ์ นายช่าง นายตรวจ และผู้ตรวจสอบ เขตเพลิงไหม้ บทเบ็ดเตล็ด บทกำหนดโทษ และบท เฉพาะการ

กฎหมายควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

อาคารที่เป็นโรงแรมหากไม่ได้รับยกเว้นแล้วจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เช่นกันเพราะถือเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ อย่างไรก็ดีตาม ในกรณีที่เป็นอาคารประเภทอื่นและประสงค์นำมาดัดแปลงเพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมก็ สามารถกระทำได้ หากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดไว้ คือ

(1) ระยะเวลาการขออนุญาต

ความในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบ ธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561⁹¹ ได้กำหนดระยะเวลาการขออนุญาตไว้ ดังนี้

⁹¹ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนด เกี่ยวกับการดัดแปลงอาคารหรือการเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อขยายระยะเวลา ให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอาคารประเภทอื่นมีระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคาร หรือ ใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมได้ภายในห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนด ลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2559 ใช้บังคับ และแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนด เกี่ยวกับลักษณะ อาคารที่จะดัดแปลงมาประกอบธุรกิจโรงแรม ตลอดจนควบคุมให้อาคารที่จะดัดแปลง มาประกอบธุรกิจโรงแรมมี ลักษณะหรือมาตรฐานความปลอดภัยของอาคารตามที่กำหนด จึงจำเป็นต้อง ออกกฎกระทรวงนี้

“อาคารที่จะดัดแปลงหรืออาคารที่จะเปลี่ยนการเข้ามาประกอบธุรกิจ โรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ต้องได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคารหรือใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรม แล้วแต่กรณีภายในห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ”⁹²

ดังนั้น การจะนำอาคารที่ดัดแปลงหรือเปลี่ยนมาขอการรับรองเพื่อใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ ซึ่งหากพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วก็ไม่อาจนำอาคารดังกล่าวมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมได้

(2) ลักษณะของอาคาร

ความในข้อ 5 แห่งกฎหมายกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ได้กำหนดลักษณะอาคารไว้ ดังนี้

“อาคารที่จะดัดแปลงหรืออาคารที่จะเปลี่ยนการเข้ามาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้ที่ว่างของอาคารไม่น้อยกว่า 10 ใน 100 ส่วนของพื้นที่ชั้นใดชั้นหนึ่งซึ่งมากที่สุดของอาคารและต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) อาคารไม่เกินสองชั้นที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน 10 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารกว้างไม่น้อยกว่า 1 เมตร

(ข) บันไดกว้างไม่น้อยกว่า 0.9 เมตร และต้องมีระยะห่างตามแนวทางเดินไม่เกิน 40 เมตร จากจุดที่ใกล้สุดบนพื้นชั้นนั้น

(ค) ให้น้ำหนักบรรทุกทุกจุดสำหรับส่วนต่าง ๆ ของอาคารให้คำนวณโดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

(ง) มีการติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหิ้วตามประเภท ขนาด และสมรรถนะตามมาตรฐานเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหรือเครื่องดับเพลิงยกหิ้วของกรมโยธาธิการและผังเมือง ไม่น้อยกว่าชั้นละหนึ่งเครื่อง โดยต้องให้ส่วนบนสุดของตัวเครื่องสูงจากระดับพื้นอาคารไม่เกิน 150 เมตร ในที่มองเห็น สามารถอ่านข้อแนะนำการใช้ได้ และสามารถเข้าใช้สอยได้สะดวก

(2) อาคารที่ไม่ใช่อาคารตาม (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันไม่เกิน 20 ห้อง

(ก) ช่องทางเดินในอาคารมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.20 เมตร

(ข) ให้น้ำหนักบรรทุกทุกจุดสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) เว้นแต่ให้น้ำหนักบรรทุกของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้

⁹² กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 4.

อาคารจากจากห้องแถว หรือตึกแถว หน่วยน้ำหนักบรรทุกทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

- (3) อาคารที่ไม่ใช่อาคารตาม (1) ที่มีจำนวนห้องพักในชั้นเดียวกันเกินกว่า 20 ห้อง
(ก) ช่องทางเดินในอาคารมีความกว้างไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร

(ข) หน่วยน้ำหนักบรรทุกทุกจรสำหรับอาคารให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 (2) และ (3) เว้นแต่หน่วยน้ำหนักบรรทุกทุกจรของบันไดและช่องทางเดินที่เปลี่ยนการใช้จากห้องแถว หรือตึกแถว หน่วยน้ำหนักบรรทุกทุกจรต้องไม่ต่ำกว่า 200 กิโลกรัมต่อตารางเมตร

- (4) อาคารสามชั้นที่มีเสา คาน ตง พื้น บันได โครงหลังคา หรือผนังของอาคารที่ทำด้วยวัสดุไม่ทนไฟ ต้องติดตั้งระบบความปลอดภัยด้านอัคคีภัยเพิ่มเติมทุกชั้นตามที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(ก) ติดตั้งระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

1) อุปกรณ์ส่งสัญญาณเพื่อให้หนีไฟที่สามารถส่งเสียงหรือสัญญาณให้คนที่อยู่ในอาคารได้ยินหรือทราบอย่างทั่วถึง

2) อุปกรณ์แจ้งเหตุที่มีทั้งระบบแจ้งเหตุอัตโนมัติ และระบบแจ้งเหตุที่ใช้มือ เพื่อให้อุปกรณ์ตาม 1) ทำงาน

(ข) ติดตั้งระบบไฟส่องสว่างสำรองเพื่อให้มีแสงสว่างสามารถมองเห็นช่องทางเดินได้ขณะเพลิงไหม้ และมีป้ายบอกขึ้นและป้ายบอกทางหนีไฟที่ด้านในและด้านนอกของประตูหนีไฟด้วยตัวอักษร ที่สามารถมองเห็นได้ชัดเจนซึ่งต้องมีขนาดไม่เล็กกว่า 10 เซนติเมตร

(ค) ติดตั้งเครื่องดับเพลิงแบบมือถือหนึ่งเครื่องต่อพื้นที่อาคารไม่เกิน 200 ตารางเมตร ทุกระยะไม่เกิน 30 เมตร แต่ไม่น้อยกว่าชั้นละสองเครื่อง

(5) อาคารตั้งแต่สี่ชั้นขึ้นไปต้องมีเสา คาน ตง พื้น บันได โครงหลังคา และผนังของอาคาร ที่ทำด้วยวัสดุถาวรที่เป็นวัสดุทนไฟ และต้องมีบันไดหนีไฟที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(ก) บันไดหนีไฟที่ไม่ใช่บันไดในแนวดิ่งซึ่งมีความเหมาะสมกับพื้นที่ของอาคารแต่ละชั้น เพื่อให้สามารถลำเลียงบุคคลทั้งหมดในอาคารออกนอกอาคารได้ภายในหนึ่งชั่วโมง

(ข) บันไดหนีไฟภายในอาคารต้องมีผนังทุกด้านโดยรอบที่ทำด้วยวัสดุทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที

(ค) กรณีที่นำบันไดหลักมาเป็นบันไดหนีไฟหรือมีบันไดหนีไฟเพิ่มจากบันไดหลัก ช่องประตูสู่บันไดหนีไฟต้องเป็นบานเปิดทำด้วยวัสดุทนไฟได้ไม่น้อยกว่า 30 นาที พร้อมติดตั้งอุปกรณ์ ชนิดที่บังคับให้บานประตูปิดได้เองเพื่อป้องกันควันและเปลวไฟมิให้เข้าสู่บันไดหนีไฟ

(ง) ต้องมีทางเดินไปยังบันไดหนีไฟโดยไม่มีสิ่งกีดขวาง

(จ) ต้องมีความลาดชันของบันไดน้อยกว่า 60 องศา”⁹³

3.2.4 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรฐานความปลอดภัยของที่พักรักษาเป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ใช้ประกอบการตัดสินใจให้บริการของผู้เข้าพัก แต่ที่พักรักษาของ Airbnb นั้นมีความหลากหลาย เช่น โรงแรม โฮสเทล โฮมสเตย์ คอนโดมิเนียม บ้านพักตากอากาศ บ้านเดี่ยว วิลล่า เป็นต้น ซึ่งทำให้มาตรฐานความปลอดภัยของอาคารที่พักรักษามีความแตกต่างกันแม้จะมีเจตนารมณ์เพื่อใช้ในการพักรักษาในระยะสั้นเช่นเดียวกันก็ตาม

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้กำหนดว่าสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะเป็นตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งบุคคลอาจเข้าไปอยู่อาศัยย่อมอยู่ในนิยามความหมายของคำว่า “อาคาร” ทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่า การดำเนินการใดๆ ต่ออาคารเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยมีประเด็นที่สำคัญจึงควรจะต้องพิจารณาคือที่พักรักษาประเภทโรงแรมและอาคารชุดนั้นถูกจัดอยู่ในอาคารประเภทควบคุมการใช้⁹⁴ ซึ่งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้าย

⁹³ กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 5.

⁹⁴ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 32

อาคารประเภทควบคุมการใช้คืออาคารดังต่อไปนี้

(1) อาคารสำหรับใช้เป็นคลังสินค้า โรงแรม อาคารชุด หรือสถานพยาบาล

(2) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุขหรือกิจการอื่นทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารประเภทควบคุม การใช้ หรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ ได้กระทำการดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบแบบที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนด เพื่อทำการตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ห้ามมิให้บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ ตามมาตรา 39 ทวิ ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง

ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ทำการตรวจสอบแล้วเห็นว่า การก่อสร้าง ดัดแปลง หรือ เคลื่อนย้ายอาคารนั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามที่ได้รับใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ แล้วก็ให้ออกใบรับรองให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ เพื่อให้มีการใช้อาคารนั้นตามที่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 39 ทวิได้ แต่ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นมิได้ทำการตรวจสอบภายในกำหนดเวลาตามวรรคสอง ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นใช้หรือยินยอมให้ บุคคลใดใช้อาคารนั้นเพื่อกิจการดังที่ระบุไว้ในใบอนุญาตหรือที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา 39 ทวิ ต่อไปได้

ส่วนต่างจังหวัดให้แจ้งต่อที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งเจ้าของที่พัก อาจนำเอกสารมาแจ้งด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมาแจ้ง แจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือแจ้งทางอินเทอร์เน็ตผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้

3.1.5.2 ปัญหาอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

ห้องพักให้เจ้าของประเทศไทยซึ่งอยู่ในแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นเป็นที่นิยมของกลุ่มนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกซึ่งหากเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยตามกฎหมายแล้วย่อมถือเป็นคนต่างด้าว⁹⁶ โดยการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นมักเกิดขึ้นแก่ผู้ใช้บริการ Airbnb ที่เข้ามาในประเทศไทย

⁹⁶ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 4

ในพระราชบัญญัตินี้

คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

พาหนะ หมายความว่า ยานพาหนะหรือสัตว์พาหนะ หรือสิ่งอื่นใดที่อาจนำบุคคลจากที่แห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง

เจ้าของพาหนะ หมายความว่า ความรวมถึงตัวแทนเจ้าของ ผู้เช่า ตัวแทนผู้เช่า ผู้ครอบครอง หรือตัวแทนผู้ครอบครองพาหนะ แล้วแต่กรณี

ผู้ควบคุมพาหนะ หมายความว่า นายเรือหรือผู้รับผิดชอบในการควบคุมพาหนะ

คนประจำพาหนะ หมายความว่า ผู้ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ประจำหรือทำงานประจำพาหนะ และเพื่อประโยชน์แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ความหมายรวมถึงผู้ควบคุมพาหนะซึ่งขับพาหนะโดยไม่มีคนประจำพาหนะ

คนโดยสาร หมายความว่า ผู้ซึ่งเดินทางโดยพาหนะไม่ว่าในกรณีใด ๆ นอกจากผู้ควบคุมพาหนะและคนประจำพาหนะ

คนเข้าเมือง หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร

แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง หมายความว่า แพทย์ซึ่งอธิบดีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

เจ้าบ้าน หมายความว่า ผู้ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวครอบครองบ้าน ในฐานะเป็นเจ้าของ ผู้เช่า หรือในฐานะอื่นใดตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

เคสสถาน หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัย เช่น เรือน โรง เรือ หรือแพซึ่งคนอยู่อาศัย และให้ความหมายรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม ตามประมวลกฎหมายอาญา

โรงแรม หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

ผู้จัดการโรงแรม หมายความว่า บุคคลผู้ควบคุมหรือจัดการโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

คณะกรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

อธิบดี หมายความว่า อธิบดีกรมตำรวจ

รัฐมนตรี หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

เป็นการชั่วคราว⁹⁷ เช่น เพื่อการท่องเที่ยว เพื่อการศึกษา หรือเพื่อธุรกิจ เป็นต้น โดยบุคคลเหล่านี้จะมีสิทธิพำนักอยู่ในประเทศไทยตามระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้⁹⁸ ซึ่งเมื่อได้เข้ามาพักอาศัยใน

⁹⁷ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 34

คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ทางทูตหรือกงสุล
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ทางราชการ
- (3) การท่องเที่ยว
- (4) การเล่นเกมกีฬา
- (5) ธุรกิจ
- (6) การลงทุนที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (7) การลงทุนหรือการอื่นที่เกี่ยวกับการลงทุนภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การเดินทางผ่านราชอาณาจักร
- (9) การเป็นผู้ควบคุมพาหนะหรือคนประจำพาหนะที่เข้ามายังท่า สถานีหรือท้องที่ในราชอาณาจักร
- (10) การศึกษาหรือดูงาน
- (11) การปฏิบัติหน้าที่สื่อมวลชน
- (12) การเผยแพร่ศาสนาที่ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง
- (13) การค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์หรือฝึกสอนในสถาบันการค้นคว้าหรือสถาบันการศึกษาในราชอาณาจักร
- (14) การปฏิบัติงานด้านช่างฝีมือหรือผู้เชี่ยวชาญ
- (15) การอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁹⁸ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 35

คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามมาตรา 34 อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ระยะเวลาที่จะอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรให้กำหนดดังนี้

- (1) ไม่เกินสามสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (4) (8) และ (9)
- (2) ไม่เกินเก้าสิบวัน สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (3)
- (3) ไม่เกินหนึ่งปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (5) (10) (11) (12) (13) (14) และ (15)
- (4) ไม่เกินสองปี สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (6)
- (5) ตามกำหนดระยะเวลาตามความจำเป็น สำหรับกรณีตามมาตรา 34 (1) และ (2)
- (6) ตามกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนพิจารณาเห็นสมควรสำหรับกรณีตามมาตรา 34 (7)

ประเทศไทยเป็นการชั่วคราวแล้วคนต่างด้าวจะต้องพักอาศัย ณ สถานที่ที่ได้แจ้งไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหากในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนที่พักอาศัยใหม่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เข้าพักอาศัย⁹⁹ ส่วนเจ้าของที่พักซึ่งถือเป็นเจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมในกรณีที่เป็นโรงแรมมีหน้าที่จัดแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวได้เข้าพักอาศัย¹⁰⁰ โดยหากที่พักอาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้แจ้งต่อกองบังคับการตรวจคนเข้าเมือง ส่วนต่างจังหวัดให้แจ้งต่อที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งเจ้าของที่พักอาจนำเอกสารมาแจ้งด้วยตนเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นมาแจ้ง แจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน หรือแจ้งทางอินเทอร์เน็ตผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้ โดยการกรอกรายละเอียดลงในแบบการแจ้งรับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัย สำหรับเจ้าบ้าน เจ้าของ หรือผู้ครอบครองเคหสถาน (ตม.30) พร้อมแนบเอกสารสำเนาสัญญา

ในกรณีที่คนต่างด้าวมิเหตุจำเป็นจะต้องอยู่ในราชอาณาจักรเกินระยะเวลาที่กำหนดใน (1) (2) (3) และ (4) ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณาอนุญาตให้อยู่ต่อไปได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี และเมื่อได้อนุญาตแล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในเจ็ดวันนับแต่วันอนุญาต

การขออนุญาตเพื่ออยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวต่อไปแต่ละครั้งให้คนต่างด้าวยื่นคำขอตามแบบและเสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในระหว่างรอฟังคำสั่งให้

คนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรไปพลางก่อนได้

⁹⁹ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 37 (2) (3)

คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ต้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

(2) พักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลสมควรไม่สามารถพักอาศัย ณ ที่ที่ได้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งการเปลี่ยนที่พักอาศัยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เข้าพักอาศัย

(3) แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ตำรวจท้องที่ที่คนต่างด้าวผู้นั้นพักอาศัยภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ย้ายไป ในกรณีเปลี่ยนที่พักอาศัย และถ้าที่พักอาศัยใหม่อยู่ต่างท้องที่กับสถานที่ตำรวจท้องที่เดิมคนต่างด้าวผู้นั้นต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ตำรวจท้องที่ที่ไปพักอาศัยใหม่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ไปถึงด้วย

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 38

เจ้าบ้าน เจ้าของหรือผู้ครอบครองเคหสถาน หรือผู้จัดการโรงแรมซึ่งรับคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเข้าพักอาศัย จะต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมนั้นตั้งอยู่ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมงนับแต่เวลาที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัย ถ้าท้องที่ใดไม่มีที่ทำการตรวจคนเข้าเมืองตั้งอยู่ให้แจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจ ณ สถานที่ตำรวจท้องที่นั้น

ในกรณีที่บ้าน เคหสถาน หรือโรงแรมที่คนต่างด้าวเข้าพักอาศัยตามวรรคหนึ่งตั้งอยู่ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ กองตรวจคนเข้าเมือง

การแจ้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

เข้า เอกสารแสดงความเป็นของที่พัก หนังสือเดินทาง บัตรขาเข้า (ตม.6) ซึ่งประทับตราวันที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย และเอกสารอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเช่าระยะสั้นโดย Airbnb คือ เจ้าของที่พักซึ่งมิใช่โรงแรมมักมิได้แจ้งการรับคนต่างด้าวเข้าพักต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ ซึ่งหากเป็นที่พักอาศัยในรูปแบบของบ้านหรือโฮมสเตย์ซึ่งดำเนินการโดยคนท้องถิ่นในพื้นที่จึงทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย หรือในกรณีที่เป็นคนไทยนิยมนิยมด้วยเหตุที่การนำห้องชุดออกให้เช่านั้นยังไม่มีกฎหมายมารองรับและมักได้รับการต่อต้านจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมหรือนิติบุคคลอาคารชุด จึงส่งผลให้เจ้าของห้องชุดที่เปิดให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ไม่กล้าเปิดเผยตัวตนและนำส่งแบบการแจ้งรับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัย (ตม.30) ต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเนื่องจากเกรงว่าจะถูกตรวจสอบและถูกดำเนินคดีด้วยเหตุการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าของห้องชุดบางรายจะได้พยายามดำเนินการให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายโดยการแจ้งการเข้าพักอาศัยของบุคคลต่างด้าวต่อนิติบุคคลอาคารชุดและแจ้งต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้ด้วยเหตุผลว่าเป็นเพื่อนหรือญาติเดินทางมาจากต่างประเทศ แต่กลับพบว่าแท้จริงแล้วก็เพื่อให้เป็นไปเพื่อความสะดวกในการเข้าพักอาศัยเท่านั้น เพราะคอนโดมิเนียมบางแห่งได้จำกัดการเข้าออกของผู้พักอาศัยโดยการสแกนลายนิ้วมือ (finger scan) หรือสแกนใบหน้า (facial recognition) ซึ่งต้องดำเนินการโดยนิติบุคคลอาคารชุด¹⁰¹ ทดแทนการใช้คีย์การ์ดซึ่งยากต่อการคัดกรองคนเข้าออกคอนโดมิเนียม การดำเนินการดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคู่สัญญาซึ่งเป็นเพียงการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเท่านั้น

ทั้งนี้ จากข้อมูลรายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและระบบคนเข้าเมือง” ยังพบว่าการเดินทางเข้าออกประเทศไทยกำหนดให้คนต่างชาติดำเนินการตาม ตม.6 ซึ่งการใช้บัตร ตม.6 ดังกล่าวสำหรับผ่านเข้าออกประเทศเป็นการสูญเสียทั้งเวลาและทรัพยากรรวมถึงยากในการสืบค้นไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องของข้อมูล ลำบากในการนำข้อมูลมาวิเคราะห์ และข้อมูลไม่ถูกนำมาใช้ประโยชน์เท่าที่ควร¹⁰²

¹⁰¹ ผู้จัดการออนไลน์, “สะพริง! แผ่นลายนิ้วมือปลอมโผล่สแกนเข้าคอนโดฯ หุ่ยย่านพระราม 4 ปลอ่ยเช่ารายวัน นิติฯ ยังเจียบ” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://mgronline.com/onlinesection/detail/9620000043372>

¹⁰² รายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและระบบคนเข้าเมือง”, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 76*.

3.1.7. ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

3.1.7.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 มีทั้งสิ้น 62 มาตรา ประกอบด้วยบทนิยาม บทบัญญัติอันกล่าวด้วยคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองผู้บริโภค การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลาก การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา การคุ้มครองผู้บริโภคโดยประการอื่น การอุทธรณ์และบทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคซึ่งส่วนใหญ่มักตกอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบ¹⁰³ การให้เข้าที่פקอาศัยถือเป็นธุรกิจการให้บริการรูปแบบหนึ่ง เงื่อนไขการให้บริการและรูปแบบของสัญญาจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. 2562 ยังได้กำหนดนิยาม เงื่อนไขและรูปแบบของสัญญาเพื่อใช้แก่การให้เช่าที่פקอาศัยเป็นการเฉพาะอีกด้วย

สมัยเมื่อการค้าและเศรษฐกิจของโลกยังอยู่ในลักษณะจำกัดเฉพาะวงแคบๆ ในท้องถิ่นหนึ่งหรือในเมืองหนึ่งนั้น สภาพของสินค้าและบริการยังไม่มี ความซับซ้อนมากนัก เพราะกระบวนการผลิตยังเป็นแบบง่ายๆ ตลาดยังมีลักษณะแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน (Barter) ไม่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดหาเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้

¹⁰³ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522.

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้การเสนอสินค้าและบริการต่าง ๆ ต่อประชาชนนับวันแต่จะเพิ่มมากขึ้นผู้ประกอบการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาได้นำวิชาการในการตลาดและทางการโฆษณามาใช้ในการส่งเสริมการขายสินค้าและบริการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาด และความจริงที่เกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่างๆ ได้อย่างถูกต้องทันทั่วที่ นอกจากนั้นในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบการโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค ย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นการไม่คุ้มค่า และผู้บริโภคจำนวนมากไม่อยู่ในฐานะที่จะสละเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ และในบางกรณีก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันทั่วที่สมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

ได้รับความปลอดภัยและเป็นธรรม ทั้งนี้ เพราะอิทธิพลของแนวคิดในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยตั้งอยู่บนความมีอิสระและเสรีภาพของบุคคลในการดำรงชีวิตได้เท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมหรือความเสมอภาคตามหลักประชาธิปไตยนั้นยังผลให้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี (Laissez-Faire) เกิดขึ้นด้วย โดยสมมติฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกบริโภคสินค้าหรือบริการเท่ากัน รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงเสรีภาพในการตกลงของเอกชน หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการค้าหลักหนึ่งจึงเกิดขึ้นนั่นก็คือ ในการซื้อขายนั้น “ผู้ซื้อต้องระวัง” กล่าวคือ หากมีความเสียหายใดๆ ในทรัพย์สินที่ซื้อมานั้น ความเสียหายนั้นตกเป็นของผู้ซื้อเอง หลักนี้เรียกกันตามภาษาโรมันว่า Caveat Emptor หรือ Let the buyer beware

ในสมัยปัจจุบันเมื่อโลกเจริญมากขึ้นทั้งในด้านวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรม ทำให้ระบบเศรษฐกิจ การค้าขายหรือบริการต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปมีกระบวนการผลิตที่ซับซ้อนมากขึ้น การผลิตสินค้าใช้วัตถุดิบในการผลิตที่ทันสมัยเกินกว่าความรู้ธรรมดาของผู้ใช้หรือผู้บริโภคจะตามได้ทัน ผู้ผลิตต่างก็หาวิถีทางทุกวิถีทางที่จะลดค่าใช้จ่ายในการผลิตและเพิ่มผลกำไรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในบางกรณีการขายกำลังการผลิตทำให้ความละเอียดรอบคอบและคุณภาพของสินค้าหย่อนลง ประกอบกับการขยายตัวแห่งการค้าพาณิชย์กว้างออกไปจากระดับหมู่บ้าน เมือง ไปสู่ระดับระหว่างประเทศ ทำให้สินค้าในตลาดมีการแพร่กระจายและเพิ่มประเภทหรือชนิดมากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน หลักที่เคยถือว่าผู้ซื้อจะต้องระวังจึงขาดความยุติธรรมในแง่ที่ว่า ผู้ซื้อในฐานะผู้บริโภคไม่อาจปรับตัวให้ทันกับความเจริญทางเทคโนโลยีต่างๆ ได้ ความระมัดระวังในระดับธรรมดาไม่อาจช่วยให้ผู้ซื้อหรือผู้บริโภคได้รับผลตอบแทนคุ้มค่างบเงินที่เสียไป ชำร่วยยังอาจทำให้เกิดอันตรายจากการบริโภคสินค้าที่ซื้อมาโดยคาดไม่ถึงด้วย ทำให้ประเทศต่างๆ หันมาพิจารณาถึงสิทธิของผู้บริโภคในอันที่จะได้รับความคุ้มครองและปกป้องรักษาผลประโยชน์เป็นการเฉพาะนอกเหนือจากสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามสัญญา หรือสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีละเมิดตามกฎหมายเดิม ดังนั้น ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป อเมริกา และออสเตรเลียจึงได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายที่เคยมีอยู่เดิมทั้งในแง่ความรับผิดชอบในทางสัญญาหรือละเมิดให้เอื้ออำนวยต่อการเยียวยาข้อใช้ความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคให้มากขึ้น¹⁰⁴

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมีลักษณะเป็นหลักกฎหมายบังคับ (jus cogen) เป็นหลักเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน จะมีการตกลงเป็นอย่างอื่นไม่ได้ มีหลักการและเหตุผลในการควบคุมการประกอบธุรกิจไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภค ลักษณะของหลักการคุ้มครองผู้บริโภคจะมีความละเอียดอ่อนในบางครั้ง แต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคก็เป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด

¹⁰⁴ สุขุม ศุภนิติย์, คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), น.1-3.

ด้านเศรษฐกิจเพื่อการคุ้มครองที่มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองบุคคลบางประเภท บางสถานการณ์ ซึ่งผลประโยชน์ของผู้บริโภคโดยรวมจะถูกคุกคามอันสืบเนื่องจากการตกอยู่ในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า บทบัญญัติส่วนใหญ่ของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคตราขึ้นในวัตถุประสงค์ดังกล่าว ขอบเขตที่ใช้เป็นหลักการคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาจะกำหนดกฎเกณฑ์ด้านรูปแบบในการทำสัญญาและกำหนดหน้าที่การแจ้งข้อมูลให้ผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสมและเพียงพอ เพื่อประกันความสมบูรณ์ของการแสดงเจตนาที่แท้จริงให้ความตกลงยินยอมมีระยะเวลาในการไตร่ตรองหรือที่จะกลับใจเพื่อยกเลิกความตกลงได้ เพื่อให้ความตกลงทำสัญญาเป็นธรรมขึ้นสำหรับผู้บริโภค

ในปัจจุบันมาตรการพิเศษของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาจะมีการใช้วิธีการเข้าแทรกแซงพฤติกรรมของบุคคลขณะที่เข้าทำสัญญา อันเป็นมาตรการทางกฎหมายบางครั้งเพื่อการป้องกัน บางครั้งเพื่อการเยียวยา ดังเช่น หลักการการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคนำมาใช้ในทุกระยะ ทั้งก่อนและขณะทำสัญญาคือ ทั้งในระยะเวลาการไตร่ตรองก่อนเข้าทำสัญญาและการกลับใจยกเลิกสัญญาหลังสัญญาเกิดขึ้นแล้วที่ถือเป็นการขยายระยะเวลาการไตร่ตรองออกมาอีกช่วงหนึ่งให้แก่ผู้บริโภคได้อีกระยะเวลาหนึ่งซึ่งกฎหมายจะยังไม่ถือว่าสัญญามีผลผูกพัน โดยการให้โอกาสแก่ผู้บริโภคบอกเลิกสัญญานั้นได้ หลักการการจัดข้อสัญญาไม่เป็นธรรมในสัญญาสำเร็จรูปซึ่งเป็นหลักการใหม่ของกฎหมายสัญญาผู้บริโภคที่ประสงค์จะป้องกันข้อบกพร่องของการแสดงเจตนาโดยการให้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมไม่มีผลบังคับนั้น มีผลเป็นการคุ้มครองได้มากกว่าการแก้ไขเยียวยาโดยการชดเชยค่าเสียหายภายหลังจากการที่มีการบังคับตามสัญญาที่ก่อความเสียหายแก่ผู้บริโภคไปแล้ว¹⁰⁵

3.1.7.2 ปัญหาอันเกี่ยวด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522

(1) มาตรการความปลอดภัยของการใช้บริการ

การให้บริการให้เช่าที่พักผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นเป็นการให้บริการในรูปแบบของ Tech Startup ซึ่งอาศัยการพัฒนาของเทคโนโลยีซึ่งอยู่ในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน จึงได้ได้ว่าเป็นการทำธุรกรรมในรูปของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

Airbnb กล่าวว่าได้มีมาตรการในด้านความปลอดภัย¹⁰⁶ในการให้บริการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้บริการ ดังนี้

1) คะแนนความเสี่ยง

¹⁰⁵ ดารารพร ธีระวัฒน์, สัญญาผู้บริโภค, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), น.23-24.

¹⁰⁶ แอร์บีเอ็นบี, “ความน่าเชื่อถือและความปลอดภัย” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://th.airbnb.com/trust>

การจองกับ Airbnb ทุกครั้งถูกให้คะแนนสำหรับความเสี่ยงก่อนที่จะได้รับการยืนยัน โดยใช้การวิเคราะห์เชิงคาดการณ์และการเรียนรู้ด้วยเครื่องมือเพื่อประเมินสัญญาณบ่งชี้ต่างๆ ครั้งเพื่อช่วยแสดงและตรวจสอบกิจกรรมที่น่าสงสัย

2) การเฝ้าดูและการตรวจสอบแบบคร่าวๆ

Airbnb กล่าวอ้างว่าได้นำกฎเกณฑ์ผู้ก่อการร้ายและการค้าบาตรมาใช้แก่บริการจองที่พัก โดยในสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการตรวจสอบประวัติทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าด้วย

3) ความพร้อม

Airbnb ได้จัดให้มีเวิร์กช็อป (workshop) สำหรับความปลอดภัยกับผู้ให้เช่าและผู้เชี่ยวชาญชั้นนำของท้องถิ่นและจัดเตรียมการ์ดเพื่อความปลอดภัยออนไลน์พร้อมข้อมูลท้องถิ่นที่สำคัญสำหรับผู้เช่าอีกด้วย

4) การชำระเงินที่ปลอดภัย

การชำระเงินจากการให้บริการให้เช่าที่พักผ่าน Airbnb นั้นจะดำเนินการผ่าน Airbnb ทั้งหมด โดยผู้เช่าไม่จำเป็นต้องชำระค่าเช่าให้แก่ผู้ให้เช่าโดยตรง และผู้ให้เช่าก็ไม่จำเป็นต้องได้รับค่าเช่าจากผู้เช่าโดยตรงเช่นกัน ซึ่ง Airbnb จะเป็นดำเนินการเป็นนายหน้าเพื่อประสานงานในส่วนนี้จนแล้วเสร็จ

5) การคุ้มครองบัญชีผู้ใช้

Airbnb ได้กำหนดมาตรการการปกป้องบัญชีผู้ใช้บริการ เช่น ต้องการตรวจสอบหลายชั้นเมื่อมีการพยายามเข้าสู่ระบบจากโทรศัพท์หรือคอมพิวเตอร์เครื่องใหม่และ Airbnb จะส่งการแจ้งเตือนเข้าบัญชีผู้ใช้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

6) การป้องกันการหลอกลวง

เพื่อป้องกันกลุ่มมิจฉาชีพหรือการหลอกลวงต่างๆ ซึ่งอาจมีขึ้นและกระทบต่อความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์ของ Airbnb จึงได้กำหนดให้การจ่ายเงินและการสื่อสารผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb ตลอดทั้งกระบวนการตั้งแต่การสื่อสาร การจอง การชำระเงินเพื่อให้ Airbnb จะได้ทำการตรวจสอบและป้องกันปัญหาอันอาจเกิดขึ้นในระหว่างการใช้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ Airbnb ยังมีทีมงานให้ความช่วยเหลือ 11 ภาษาตลอด 24 ชั่วโมงทุกวันเพื่อให้ทุกอย่างดำเนินไปด้วยดีสำหรับการจองที่พัก การคืนเงิน การเบิกเงิน การรับประกันสำหรับเจ้าของที่พัก 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐอีกด้วย

(2) ที่พักจริงไม่เหมือนกับภาพที่โฆษณา

มีหลายต่อหลายครั้งที่ผู้เช่าที่พักซึ่งใช้บริการเช่าห้องพักระยะสั้นแล้วมีความไม่ประทับใจเกิดขึ้นเนื่องจากรูปภาพของที่พักที่ได้เผยแพร่โฆษณาผ่านทางแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นไม่เหมือนกับห้องจริงที่ผู้เช่าพักคาดหวังไว้ตามที่ได้เห็นจากรูปภาพ โดยพบว่าที่พักบางแห่งนำรูปภาพ

ที่ใช้มานานแล้วมาโฆษณาแต่ปัจจุบันข้าวของเครื่องใช้และเฟอร์นิเจอร์ทั้งหลายได้ผ่านการใช้งานมาแล้วจนมีสภาพเก่าหรือทรุดโทรมลงจากเดิม หรือที่פקไม่สะอาดหรือยังไม่ได้ถูกทำความสะอาด หลังจากการเข้าพักของผู้พักอาศัยคนก่อนหน้า หรือในกรณีที่เป็นที่พักในคอนโดมิเนียมซึ่งปัจจุบันยังคงห้ามมิให้ดำเนินกิจการให้เช่าระยะสั้น เมื่อผู้เข้าพักเดินทางไปถึงที่พักและถูกนิติบุคคลห้ามมิให้เข้าพัก เจ้าของที่พักมักเลือกวิธีการคืนเงินหรือขอให้ผู้เข้าพักย้ายไปพักไปยังที่อื่นตามที่ตนได้จัดหาให้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้เข้าพักร้องเรียนไปยัง Airbnb ซึ่งส่งผลต่อการระงับการจ่ายค่าบริการ การยกเลิกการให้บริการและการรีวิวห้องพักอันมีผลต่อการตัดสินใจของผู้เข้าพักคนอื่นๆ ในอนาคต ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 แล้วผู้พักอาศัยซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภคควรได้รับความคุ้มครองสิทธิเช่นกัน

ในปัจจุบันนี้ เมื่อเกิดปัญหาระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค ผู้บริโภคอาจเกิดความยุ่งยากในการร้องเรียนหรือติดต่อขอความช่วยเหลือ เนื่องจากในประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐและองค์กรที่ดำเนินการเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคอยู่หลายภาคส่วน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการซื้อขายสินค้าและบริการออนไลน์ต่างมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการเรื่องร้องเรียนหรือการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน...แต่ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคคือในข้อเท็จจริงหนึ่งๆ อาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง ผู้บริโภคต้องไปติดต่อกับหน่วยงานเหล่านั้นทุกหน่วยงาน และสำหรับเรื่องการรับเรื่องร้องเรียน และการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ทั้งการไกล่เกลี่ย ตลอดจนการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในปัญหาของธุรกรรมพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ระหว่างผู้ประกอบการและผู้บริโภคที่มีอยู่ในประเทศไทยขณะนี้เป็นการดำเนินการแบบเฉพาะหน้าและตัวต่อตัว (face to face) แม้จะมีการใช้ช่องทางร้องเรียนเข้ามาทางเว็บไซต์ที่แต่ละหน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นก็ตาม แต่ก็เพียงการรับเรื่องร้องเรียนที่ยังไม่มีกระบวนการต่อเนื่องของการรับเรื่องร้องเรียน การไกล่เกลี่ยและการระงับข้อพิพาทแบบออนไลน์อย่างเบ็ดเสร็จที่สอดคล้องกับตัวสาเหตุที่เกิดปัญหาของการร้องเรียนหรือปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ยิ่งไปกว่านั้น พบว่าศูนย์รับเรื่องร้องเรียนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่หน่วยงานบางหน่วยงานจัดตั้งขึ้นก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากขาดปัจจัยหลายประการ ทั้งด้านบุคลากร ทั้งการประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคทราบ อีกทั้งแนวทางการพัฒนาระบบการจัดการอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ศูนย์หลายแห่งต้องล้มเลิกการดำเนินการไป¹⁰⁷

¹⁰⁷ ดารารพร ธีระวัฒน์ และ สุตา วิศรุตพิชญ์, “แนวทางการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนอันเกิดจากการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 44, ฉบับที่ 1, หน้า 117-118, (มีนาคม 2561).

นอกจากนี้ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเช่นเดียวกัน ได้ให้นิยามของคำว่า “ตลาดแบบตรง” ไว้ดังนี้

ตลาดแบบตรง หมายความว่า การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทางและมุ่งหวังให้ผู้บริโภคแต่ละรายตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงนั้น ส่วนการซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ถือว่าเป็นตลาดแบบตรง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากนิยามข้างต้น การให้บริการจองที่พักของแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งเป็นพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์จึงมีลักษณะเป็นการแบบตรงซึ่งจำต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 ด้วย โดยต้องจดทะเบียนการประกอบธุรกิจแบบตรง¹⁰⁸และวางหลักประกัน¹⁰⁹ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวง กำหนดการซื้อขายสินค้าหรือบริการโดยวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่ถือว่าเป็นตลาดแบบตรง พ.ศ. 2561 (1) ได้กำหนดว่าการขายสินค้าหรือบริการของบุคคลธรรมดาซึ่งมิได้จดทะเบียนเป็นผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง และมีรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการโดยวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ไม่เกินหนึ่งล้านแปดแสนบาทต่อปีนั้นไม่ถือเป็นการดำเนินธุรกิจตลาดแบบตรง ดังนั้น เจ้าของที่พักของ Airbnb ที่มีรายได้จากการให้เช่าที่พักไม่เกิน 1,800,000 บาทต่อปีจึงไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนขายแบบตรงและวางหลักประกันตามที่พระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติไว้

กรณีของ Airbnb นั้น ด้วยเหตุที่ยังคงเป็นธุรกิจสีเทาซึ่งยังไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้คนบางกลุ่มในสังคมประกอบกับไม่มีกฎหมายมารองรับการดำเนินธุรกิจดังกล่าว ประกอบกับการที่ไม่สามารถตรวจสอบรายได้ซึ่งมาจากการให้เช่าที่พักผ่าน Airbnb ได้ เนื่องจาก Airbnb ก็มีได้นำส่งภาษีอันเกิดจากการดำเนินธุรกิจให้แก่ภาครัฐเช่นกัน จึงไม่อาจทราบได้ว่าเจ้าของที่พักนั้นมีรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องจดทะเบียนและวางหลักประกันตามที่ พระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 ได้กำหนดไว้หรือไม่ จึงเกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายในการที่เจ้าของที่พักมักจะไม่ต้องจดทะเบียนการดำเนินธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม ทั้งยังไม่มีขั้นตอนในการตรวจสอบรายได้ซึ่งมาจากให้เช่าดังกล่าวเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 ได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ประการใด

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 27.

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 38/5.

3.1.8. ปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

3.1.8.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวงซึ่งกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดที่ได้ตราขึ้นเพื่อใช้ปกครองประเทศไทยในปัจจุบัน มีทั้งสิ้น 279 มาตรา ประกอบด้วย บททั่วไป พระมหากษัตริย์ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ศาล ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ การปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การปฏิรูปประเทศ และบทเฉพาะกาล ทั้งนี้ กฎหมายรัฐธรรมนูญยังได้ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่พลเมืองด้วย¹¹⁰ ด้วยหลักประกันดังกล่าวจึงทำให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังความในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิกงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”¹¹¹

เมื่อพิจารณาหลักเสรีภาพของปวงชนชาวไทยตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ข้างต้น จึงอนุมานได้ว่ากฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน หากอาชีพนั่นไม่กระทบต่อความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพิกงเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ดังนั้น หากประชาชนประสงค์จะประกอบอาชีพอย่างใดๆ และไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแล้วย่อมมีเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยชอบธรรมที่สามารถกระทำได้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐอันเกี่ยวกับกฎหมายไว้ตามความในมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังนี้

¹¹⁰ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 46, น.103.

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 40.

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”¹¹²

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แนวนโยบายแห่งรัฐได้กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดให้มียกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชนโดยไม่ชักช้า และต้องดำเนินการให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมายเพื่อนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องด้วย

3.1.8.2 ปัญหาอันเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

สืบเนื่องจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb ในประเทศไทยนั้นได้ถูกต่อต้านจากผู้ประกอบการโรงแรมและผู้มีส่วนได้เสียจากการให้บริการดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งได้บัญญัติถึงเสรีภาพในการประกอบอาชีพของปวงชนชาวไทย ซึ่งปัจจุบันนี้ยังได้มีการบัญญัติกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นในการพิจารณาปัญหาว่าสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมควรมีการควบคุมในเรื่องการจดทะเบียนเพื่อประกอบธุรกิจหรือไม่นั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของคนไทยนั้น ก็เป็นหนึ่งในสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

¹¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 77.

รับรองไว้ โดยสอดคล้องกับหลักสากลของรัฐธรรมนูญที่ใช้ในประเทศระบบเศรษฐกิจนิยมโดยยึดถือเป็นสำคัญ¹¹³

ทั้งนี้ เมื่อพบว่าเกิดปัญหาจากเหตุที่กฎหมายนั้นไม่มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ เนื่องจากการพัฒนาของเทคโนโลยีจนส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันและพฤติกรรมของประชาชน และก่อให้เกิดผลกระทบในภาคธุรกิจโรงแรมจนได้รับความเสียหาย ด้วยอำนาจตามความใน มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐบาลควรดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ แต่จากข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษามานั้นยังไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้บัญญัติกฎหมายหรือมาตรการในการกำกับดูแลธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมแต่ประการใด จึงทำให้ปัญหาดังกล่าวไม่ได้รับการแก้ไขและส่งผลกระทบต่อสังคมในหลายภาคส่วนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.2 ทฤษฎีสานमतดลองสำหรับการสร้างนวัตกรรมใหม่ (Regulatory Sandbox)

ในโลกยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว Disruptive Innovation ถือเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และได้รับการพูดถึงเป็นวงกว้าง ทั้งนี้ Disruptive Innovation หมายถึงการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว หรือการเกิดขึ้นของเทคโนโลยีใหม่จนส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตประจำวันและพฤติกรรมผู้บริโภค และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งการเกิดขึ้นของ Disruptive Innovation ถือเป็นทั้งโอกาสสำหรับผู้ประกอบการที่ปรับตัวได้ทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะเดียวกันก็เป็นปัจจัยชี้เป็นชี้ตายสำหรับธุรกิจดั้งเดิมที่ขาดการพัฒนาหรือไม่สามารถปรับตัวได้ทัน¹¹⁴

เมื่อความก้าวหน้าของเทคโนโลยีมีการก้าวกระโดดในระยะเวลาอันรวดเร็ว ทำให้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับนั้นไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายกับนวัตกรรมที่ได้สร้างสรรค์ใหม่เกิดขึ้นแก่ผู้ใช้บริการและขยายวงกว้างมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่ไม่หยุดนิ่ง

¹¹³ ญัฐนันท์ หิรัญศรีภูมิ, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น.164.

¹¹⁴ ห่องสมุดมารวย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “Disruptive Innovation ความท้าทายของโลกยุคใหม่” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://www.maruey.com/article/contentinjournal/692>

ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการคิดค้นทฤษฎีทางกฎหมายเพื่อใช้ในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมอย่างพลิกผัน ซึ่งทฤษฎีสันามทดลองสำหรับการสร้างนวัตกรรมใหม่ หรือ Regulatory Sandbox ถือเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อทดลองความสอดคล้องกันของผลิตภัณฑ์กับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบในด้านต่างๆ อันอาจเกิดขึ้นจากนวัตกรรมนั้นก่อนการบังคับใช้จริง

3.2.1 หลักการของ Regulatory Sandbox

Regulatory Sandbox คือ สันามทดลองสำหรับการสร้างนวัตกรรมใหม่ โดยมีแนวคิดเป็นการสร้างพื้นที่ปลอดภัยจากขีดจำกัดและกฎระเบียบต่างๆ โดยจำกัดความเสี่ยงและผลกระทบที่จะมีกับระบบเดิม เพื่อให้ได้ผลลัพธ์และทางออกใหม่ๆ ที่ตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภคและสังคมส่วนรวม ทฤษฎีนี้มีขึ้นโดยมุ่งหวังเพื่อสร้างโมเดลหรือโครงสร้างในการพัฒนานวัตกรรมโดยพิจารณาผลกระทบรอบด้านกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาสู่การบริหารจัดการและปฏิรูปกฎหมายโดยยึดหลักนิติธรรมที่มีหลักประกันในการลดความเหลื่อมล้ำของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการ และมีความโปร่งใสในการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ผลผลิตของ Sandbox มี 2 มิติ คือ ส่วนของตัวผลิตภัณฑ์ (Products) และกฎระเบียบที่ควรเป็นธรรมกับทุกฝ่ายและต้องพิจารณามิติเชิงสังคมและคนที่อยู่นอกระบบด้วย¹¹⁵ แนวคิดเบื้องหลังของ Sandbox คือการให้บริการพื้นที่ปลอดภัยสำหรับการทดสอบผลิตภัณฑ์ที่ได้พัฒนาขึ้นประกอบกับการบริการ โดยปราศจากการบังคับใช้กับเงื่อนไขหรือกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นโดยผู้ทดลองมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมนวัตกรรมด้วยการขจัดอุปสรรคอันเกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์และความเสียหายซึ่งเป็นผลกระทบที่เกิดจากการนวัตกรรมในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้แน่ใจว่าผู้บริโภคจะไม่ได้รับผลเสียจากการนั้น¹¹⁶

สำหรับการให้บริการในรูปแบบเชิงเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) นั้น Stephen R. Miller อาจารย์ด้านกฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยไอดาโฮ สหรัฐอเมริกา

¹¹⁵ อัจฉริยา ตันวิตรานนท์, “ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจขนส่งที่ไม่ได้รับอนุญาต : กรณีศึกษาอุเบอร์,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), น.110.

¹¹⁶ Mark Fenwick; Wulf A. Kaal; Erik P.M. Vermeulen, "Regulation Tomorrow: What Happens When Technology Is Faster than the Law," *American University Business Law Review*, vol. 6, no. 3, pp. 591-592 (2017).

ได้นำเสนอหลักการในการทำ Regulatory Sandbox ไว้ในบทความ First Principles for Regulating the Sharing Economy¹¹⁷ สรุปได้ดังนี้

หลักการที่ 1 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นมีความแตกต่างกันจึงทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่ต่างกัน

เมื่อพิจารณาถึงธุรกิจที่เกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันในรูปแบบต่างๆ เช่น อูเบอร์ (Uber) กับ Airbnb ซึ่งถึงแม้จะเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์แบบ peer-to-peer เหมือนกันแต่ Uber นั้นใช้แพลตฟอร์มเพื่อให้บริการแบ่งปันยานพาหนะหรือการเดินทาง ในขณะที่ Airbnb นั้นเป็นการแบ่งปันที่พักอาศัยระยะสั้น จึงมิได้หมายความว่าธุรกรรมของการให้บริการทั้งสองนี้จะมีอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องสุขอนามัย ความปลอดภัย การประกันภัย ดังนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับจึงควรมีบริบทที่แตกต่างกันโดยมิจำกัดการพิจารณาหลักเกณฑ์เพียงเหตุว่าเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์เหมือนกันเท่านั้น

หลักการที่ 2 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต้องเป็นที่เปิดเผยได้

ธุรกิจที่พัฒนามาจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วนั้นมักขัดแย้งกับกฎหมายและสร้างปัญหาตามมาจนเป็นการดำเนินกิจการที่ผิดกฎหมายและกลายเป็นธุรกิจสีเทาที่มีอาจเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ผู้ใช้บริการแพลตฟอร์มมีอาจใช้สิทธิตามกฎหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันจึงต้องสามารถเปิดเผยได้และนำไปสู่การเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับทั่วโลก

หลักการที่ 3 การบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ

ด้วยเหตุที่ธุรกิจที่เกิดจากเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันส่วนใหญ่มักจะมีรูปแบบที่ขัดแย้งกับกฎหมาย จึงไม่แปลกหากการต่อต้านธุรกิจเหล่านี้จะได้รับมาซึ่งบรรดาข้อมูลเกี่ยวกับเหตุที่ได้ประสบอันน่าประหลาดใจ เช่น นิวยอร์กกับ Airbnb ซึ่งเป็นที่เลื่องลือในการต่อสู้กันเพื่อให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักที่ใช้บริการแพลตฟอร์ม Airbnb ในนิวยอร์ก ขณะที่ Airbnb ต้องการให้สงวนไว้ซึ่งข้อมูลของลูกค้า แต่ในทางตรงกันข้ามนักเศรษฐศาสตร์ได้ตอกย้ำถึงความสำคัญของข้อมูลเพื่อศึกษาถึงผลกระทบและบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต่อไป ดังนั้น ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแม่นยำจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อ

¹¹⁷ Stephen R. Miller, "First Principles for Regulating the Sharing Economy," Harvard Journal on Legislation, vol. 53, pp. 151-172 (2016).

กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการประกอบธุรกิจที่เกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายที่มีความถูกต้องและเหมาะสม

หลักการที่ 4 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต้องพร้อมให้บริการและเป็นที่ยอมรับของสังคม

ในหลายเมืองได้มีความวิตกกังวลและต่อต้านการใช้บริการเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันซึ่งแสดงให้เห็นถึงความหวาดกลัวในการเปลี่ยนแปลง โดยเหตุผลหลักคือความต้องการของตลาดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันที่ไม่สิ้นสุดแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เหตุผลอีกประการหนึ่งคือความคิดแบบอนุรักษ์นิยมที่มักจะต่อต้านการเปลี่ยนแปลงภายในสังคม

อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันได้นำเสนอโมเดลใหม่สำหรับการพัฒนาที่มีได้จำกัดไว้ในรูปแบบเดิมเท่านั้นแต่ยังได้นำมาซึ่งโอกาสทางธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบการรายย่อยและเพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้ใช้บริการให้มากยิ่งขึ้น เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันจึงเป็นสิ่งที่ดีสำหรับทุกคนและดูเหมือนจะยังไม่จากไปไหนในเวลาอันรวดเร็วอย่างแน่นอน

หลักการที่ 5 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นได้ส่งผลกระทบต่อและพลิกโฉมตลาดแบบดั้งเดิม

เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันได้ทำลายตลาดแบบดั้งเดิม ดังเช่น Airbnb ที่กำลังจะก้าวเข้าไปมีบทบาทในตลาดแบบดั้งเดิม โดยจากผลการศึกษาลักษณะของตลาดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในตลาดโรงแรมแบบดั้งเดิมนั้นพบว่าอุปทานที่เพิ่มขึ้นในทุก 10% ของ Airbnb นั้นทำให้รายได้ของโรงแรมลดลงในอัตรา 0.35% ต่อเดือน ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ว่าการนั่งนอนใจต่อแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นอาจมีค่าใช้จ่ายที่ต่ำต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมอีกต่อไป

หลักการที่ 6 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันได้ก่อให้เกิดตลาดใหม่

เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นได้สร้างตลาดใหม่ให้เกิดขึ้นดังได้ปรากฏในข้อมูลของ Airbnb ที่ทำให้ส่วนแบ่งทางการตลาดของโรงแรมนั้นหายไป ยิ่งไปกว่านั้นเจ้าของที่พักที่ใช้ Airbnb หรือเว็บไซต์อื่นที่คล้ายคลึงกันในการโฆษณาที่พักของพวกเขาซึ่งทำให้ได้ฐานลูกค้าที่กว้างกว่าเดิม เกิดอุปสงค์ทางการตลาดมากยิ่งขึ้นและยังเป็นการเพิ่มมูลค่าและสิทธิประโยชน์ให้แก่ที่พักของพวกเขาอีกด้วย การให้บริการดังที่ไม่เคยมีมาก่อนของ Airbnb แสดงให้เห็นว่าตลาดใหม่ได้สร้างขึ้นมาสำหรับผู้ให้บริการประเภทใหม่ที่ส่งผลต่อตลาดโรงแรมแบบดั้งเดิม

หลักการที่ 7 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นได้ส่งผลกระทบต่อและพลิกโฉมกฎเกณฑ์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม

ในอดีตนั้นการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอาจมีการกำหนดพื้นที่และอาคารเพื่อใช้สำหรับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้จำกัดไว้เพียงที่กฎหมายได้กำหนดเท่านั้น แต่เมื่อแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันได้เข้ามามีบทบาทในตลาดการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้น ทำให้การพักอาศัยระยะสั้นนั้นไม่ถูกจำกัดให้อยู่ในพื้นที่หรืออาคารที่กำหนดไว้อีกต่อไป นอกจากนี้ ตลาดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอาจช่วยในการพลิกโฉมภาพลักษณ์ของอุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมให้เป็นสถานที่พัก

เพื่อการอยู่อาศัยระยะยาวก็ได้ การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อาจนำมาสู่การเรียกร้องให้แก่กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น หลักเกณฑ์ในการควบคุมการให้เช่าที่สามารถปรับใช้กับการให้เช่าระยะยาวของโรงแรม ซึ่งเป็นการบ่งบอกถึงความท้าทายในการตรากฎหมายซึ่งตลาดให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอาจเผชิญได้ในอนาคต

หลักการที่ 8 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นต้องมีการบังคับใช้หลักเกณฑ์ที่เหนือกว่าที่มีมาในอดีต

ตลาดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันด้วยการพลิกโฉมธุรกรรมทางพาณิชย์รูปแบบเดิม การเรียกร้องให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่อยู่เหนือตลาดแบบดั้งเดิมดังเช่นโรงแรม เช่น การกำหนดเขตพื้นที่การให้บริการ (Zoning) รูปแบบอาคาร ใบอนุญาตประกอบกิจการ และภาษีอากร เป็นต้น ในแต่ละเมืองหรือประเทศจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มีทั้งต่อต้านและยอมรับเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน แต่ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ย่อมต้องมีการบัญญัติกฎหมายมาเพื่อใช้บังคับเพื่อควบคุมผู้รายที่เข้ามามีส่วนร่วมในเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

หลักการที่ 9 ความเสียหายและการบรรเทาความเสียหายเป็นการท้าทายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน

ในเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นความเสียหายเป็นสิ่งที่ท้าทายที่ย่อมเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการถูกรบกวนจากคนแปลกหน้า การใช้พื้นที่สาธารณะร่วมกับคนแปลกหน้า การเพิ่มขึ้นของค่าเช่าในตลาดให้เช่าที่พักอาศัย สุขอนามัยและความปลอดภัย และการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นผลที่เกิดจากตลาดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่ปรากฏขึ้นให้เห็นอย่างชัดเจน แต่อย่างน้อยก็เป็นขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น

การประกันภัยเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับวิวัฒนาการเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันที่มิอาจประเมินความเสียหายได้อย่างชัดเจนจากการให้บริการในแต่ละครั้ง

หลักการที่ 10 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายซึ่งแต่ละฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาหลักเกณฑ์ร่วมกัน

ข้อคิดเห็นที่ได้รับความสนใจเกี่ยวกับเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันส่วนใหญ่จะเจาะจงไปที่ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้บัญญัติกฎหมายและบริษัทที่สร้างผลกระทบอันเกิดจากเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันซึ่งแต่ละฝ่ายย่อมมีความเห็นที่แตกต่างกันในมุมมองของตน หนทางเดียวที่จะทำให้เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสามารถพบกับทางออกได้คือการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ร่วมกันในเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันภายใต้กฎหมายที่ยอมรับได้ การเข้ามามีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการกำหนดกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

3.2.2 Regulatory Sandbox ในประเทศไทย

เนื่องด้วย Regulatory Sandbox นั้นแม้ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการทดลองนวัตกรรมเพื่อให้ทราบถึงความเหมาะสมระหว่างผลิตภัณฑ์และกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้บังคับ ซึ่งขณะนี้ได้มีหลายประเทศได้นำทฤษฎีนี้มาทดลอง เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ ฮองกง เป็นต้น แต่ในประเทศไทยก็ถือว่าเป็นเรื่องใหม่เป็นอย่างมาก

สำหรับในประเทศไทยนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดแนวทางการกำกับดูแลภายใต้ Regulatory Sandbox เพื่อส่งเสริมให้ผู้ให้บริการทางการเงินที่สนใจนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในการพัฒนาหรือสร้างนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน หรือเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานของธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถทดสอบบริการทางการเงินหรือนวัตกรรม Fin Tech¹¹⁸ ดังกล่าวภายใต้สภาพแวดล้อมของการประกอบธุรกิจและการให้บริการที่จำกัด¹¹⁹

ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถทดสอบบริการทางการเงินหรือนวัตกรรม Fin Tech นำเทคโนโลยีมาใช้ภายใต้สภาพแวดล้อมของการประกอบธุรกิจและการให้บริการที่จำกัดขอบเขต เช่น กลุ่มลูกค้าเป้าหมาย จำนวนลูกค้า ปริมาณธุรกรรม ระยะเวลาในการทดสอบ โดยมีหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ (1) ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมทางการเงิน (2) มีแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคเป็นสำคัญ และ (3) ดูแลความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ เพื่อส่งเสริมให้ FinTech ไทย พัฒนาและเติบโตอย่างยั่งยืน มีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากผู้บริโภค โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะพิจารณาการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสมและจำเป็นแล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงกำหนดให้ผู้เข้าร่วมทดสอบต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีผลต่อการคุ้มครองผู้บริโภค และหลักเกณฑ์อื่นๆ ที่สำคัญ คือ

¹¹⁸ “Fintech ย่อมาจาก Financial Technology หรือเทคโนโลยีทางการเงิน โดยคำว่า Fintech มักถูกนำมาใช้ในการเรียกบริษัท กลุ่มธุรกิจ หรือกลุ่มผู้ประกอบการที่คิดค้นนวัตกรรมทางการเงินใหม่ๆ โดยประยุกต์ใช้เทคโนโลยีในการพัฒนาการให้บริการด้านการเงินและการลงทุนให้มีความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น” ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “Fintech...เทคโนโลยีทางการเงินในยุคดิจิทัลและประโยชน์สำหรับ นักลงทุนยุคใหม่” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2563, จาก https://www.set.or.th/dat/vdoArticle/attachFile/AttachFile_1456398364860.pdf

¹¹⁹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, “แนวปฏิบัติ เรื่อง แนวทางการเข้าร่วมทดสอบและพัฒนานวัตกรรมที่นำเทคโนโลยีใหม่มาสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน (Regulatory Sandbox)” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2563, จาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Doc_Form/Docs_Manual/แนวปฏิบัติ%20Regulatory%20Sandbox%20วันที่%2015%20มีค%2062.pdf

1) ธรรมภิบาล (Good Corporate Governance) ของกรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ

2) การรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศซึ่งครอบคลุม (1) การดูแลรักษาความปลอดภัยของระบบงานและข้อมูล (Confidentiality) (2) ความถูกต้องเชื่อถือได้ของระบบงานและข้อมูล (Integrity) และ (3) ความพร้อมใช้งานอย่างต่อเนื่อง(Availability) รวมถึงการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านไซเบอร์ (Cyber Security)

3) การรักษาความลับและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้า

4) การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปราม การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง¹²⁰

ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขการดำเนินการแก่ผู้เข้าร่วมทดสอบ ดังนี้

1) ผู้เข้าร่วมทดสอบต้องมีมาตรการดูแลคุ้มครองผู้บริโภค โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้บริโภคอย่างน้อยใน 4 ประการ คือ (1) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง (right to be informed) (2) สิทธิที่จะเลือกซื้อผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินได้อย่างอิสระ (right to choose) (3) สิทธิที่จะเรียกร้องเพื่อความเป็นธรรม (right to be heard) (4) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาค่าชดเชยหากเกิดความเสียหาย (right to redress)

2) ผู้เข้าร่วมทดสอบต้องมีกระบวนการกำกับและควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามกรอบการทดสอบที่กำหนด มีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เพียงพอ ซึ่งครอบคลุมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Risk) ความเสี่ยงด้านภัยคุกคามทางไซเบอร์ (Cyber Risk) และความเสี่ยงด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการทางการเงินหรือนวัตกรรม Fin Tech ที่ทดสอบ รวมทั้งต้องมีกระบวนการรักษาความลับและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้า

3) ผู้เข้าร่วมทดสอบต้องเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน เพียงพอ สอดคล้องกับลักษณะการให้บริการ รวมถึงการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่าเป็นการทดสอบใน Regulatory Sandbox พร้อมทั้งชี้แจงข้อจำกัดและเงื่อนไขในการให้บริการระหว่างที่อยู่ในช่วงทดสอบ

4) ผู้เข้าร่วมทดสอบต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมาย

¹²⁰ เฝ้าระวัง. น.3

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

5) ผู้เข้าร่วมทดสอบต้องมีกระบวนการติดตามความคืบหน้าในการทดสอบ และผลการทดสอบ ซึ่งรวมถึงตัวชี้วัดความสำเร็จในการทดสอบความเสี่ยงและข้อผิดพลาดที่พบ ทดสอบและข้อร้องเรียนที่ได้รับจากลูกค้า รวมทั้งมาตรการดำเนินการเพื่อจำกัดความเสี่ยงหรือแก้ไข ข้อผิดพลาดดังกล่าว และรายงานให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบตามรูปแบบและระยะเวลาหรือ ความถี่ที่ตกลงร่วมกัน

6) กรณีผู้เข้าร่วมทดสอบจะเปลี่ยนแปลงขอบเขตการทดสอบที่ผู้เข้าร่วม ทดสอบและธนาคารแห่งประเทศไทยตกลงร่วมกันแล้ว เช่น ระยะเวลาการทดสอบ กลุ่มลูกค้า เป้าหมาย ให้ผู้เข้าร่วมทดสอบแจ้งธนาคารแห่งประเทศไทยล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันพร้อมแจ้ง เหตุผลและความจำเป็น¹²¹

นอกจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีความสนใจในการ นำเอา Regulatory Sandbox มาทดลองใช้ในการดำเนินงานเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้ คลื่นความถี่เพื่อการพัฒนาและทดสอบนวัตกรรมในพื้นที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ¹²² ซึ่งอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลก่อนการใช้งานจริง เนื่องจากเห็นว่าในปัจจุบันนี้ได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารให้ ก้าวหน้ากว่าในอดีตเป็นอย่างมาก จึงเห็นว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎระเบียบและแนว ทางการกำกับดูแลเพื่อรองรับเทคโนโลยีที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่เนื่องจากการการเปลี่ยนแปลงนี้จะ กระทบต่อสังคมจึงได้มีการนำทฤษฎี Regulatory Sandbox มาเป็นแนวทางในการทดสอบเบื้องต้น เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้งานดังกล่าวก่อนมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ กำกับดูแลอย่างเป็นรูปธรรมต่อไปในอนาคต

จากข้อมูลดังกล่าวมาแล้วข้างต้น Regulatory Sandbox ถือว่าได้รับการยอมรับ จากองค์กรชั้นนำของประเทศไทยและต่างประเทศในการนำทฤษฎีดังกล่าวมาทดลองใช้กับการ กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับนวัตกรรมใหม่ที่ถูกพัฒนาขึ้นตามเทคโนโลยีในปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าแพลตฟอร์มของ Airbnb ก็ถือเป็น Tech Startup ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนา Sharing

¹²¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย, *เพ็งอวัง*, น. 6.

¹²² สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ, “เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่น ความถี่เพื่อการพัฒนาและทดสอบนวัตกรรมในพื้นที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ (Regulatory Sandbox)” สืบค้นเมื่อ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.nbtc.go.th/getattachment/News/ข่าวรับฟังความคิดเห็น/37008/เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นฯ.pdf.aspx>

Economy ที่ไม่หยุดนิ่งของเทคโนโลยีที่เป็นไปอย่างรวดเร็วจึงทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการของนวัตกรรม ตลอดจนกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องด้วยการให้ชำระระยะสั้น ซึ่งได้ตรารั้งเป็นเวลาช้านานทำให้เนื้อหาหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่เท่าทันสถานการณ์จริง ประกอบกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยีจึงทำให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความไม่สอดคล้องกันตามมา ซึ่งหากได้มีการนำเอา Regulatory Sandbox มาทดลองใช้แก่การดำเนินธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทยแล้วอาจทำให้เห็นถึงมิติที่หลากหลายทั้งในด้านข้อเท็จจริง การบังคับใช้กฎหมาย และกฎหมายที่น่าจะเป็นเพื่อใช้บังคับแก่ Airbnb หรือธุรกิจอื่นอันมีลักษณะเหมือนหรือคล้ายคลึงกันนี้เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและช่วยในการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้สอดคล้องกับนวัตกรรมและยุคสมัยก็คงจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่างยิ่ง



บทที่ 4

กฎหมายต่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจ Airbnb

ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยถือเป็นกระแสของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทยเท่านั้น และนับวันก็ยิ่งได้รับความนิยมจากนักเดินทางทั่วโลกมากขึ้นเป็นลำดับเนื่องด้วยราคาประหยัด ความหลากหลายของห้องพักและการตกแต่งที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวทั้งยังได้สัมผัสถึงวัฒนธรรมท้องถิ่น ตลอดจนการเรียนรู้ประสบการณ์อันแปลกใหม่ซึ่งฉีกแนวจากการพักโรงแรมในแบบเดิมที่ผ่านมาอีกด้วย

แพลตฟอร์มการให้เช่าระยะสั้นได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นที่นิยมซึ่งเป็นที่รู้จักและเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดคือ Airbnb โดยในเดือนตุลาคม 2018 Airbnb ได้มีที่พักให้บริการกว่าห้าล้านรายการใน 191 ประเทศ ไล่ลำดับไปตั้งแต่ห้องพักอาศัยร่วมกับผู้อื่นในอพาร์ทเมนต์ คอนโดมีเนียม บ้านเดี่ยว เรียวกั๋งและวิลล่า หากเทียบกับคู่แข่งไม่ว่าจะเป็น Flipkey HomeAway และ VRBO แล้ว Airbnb นั้นเติบโตขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในช่วงฤดูร้อนของปี 2010 พบว่ามีเจ้าของที่พักซึ่งให้บริการผ่าน Airbnb กว่า 47,000 ราย แต่ในช่วงฤดูร้อนของปี 2015 จำนวนผู้เข้าพักสูงขึ้นจากเดิมมากกว่า 300 ร้อยเท่าอยู่ที่ราวๆ 17 ล้านราย

เพื่อสนองตอบความต้องการที่สอดคล้องกันระหว่างเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักและความพยายามในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและการแก้ไขปัญหาของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการ แพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นจึงประกอบด้วยการให้บริการที่หลากหลาย โดยนอกจากให้บริการจองที่พักอาศัยระยะสั้นแล้วยังจัดให้มีการให้บริการระบบการชำระเงิน รวมไปถึงการคำนวณยอดการจ่ายสุทธิ การระงับเงินประกัน และบางครั้งการเรียกเก็บและการลดหย่อนภาษี ให้บริการกลไกในการรับและรายงานบทวิจารณ์และชื่อเสียงรวมถึงการวินิจฉัยว่าบทวิจารณ์ไหนที่เป็นที่น่าเชื่อถือและนำออกไปซึ่งบทวิจารณ์ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานหรือไม่เหมาะสม ให้ความช่วยเหลือในการสื่อสารระหว่างผู้เข้าพักและเจ้าของที่พักและนำพาไปสู่การบรรลุข้อตกลงที่ขัดแย้งกันระหว่างทั้งสองฝ่าย ให้บริการระบบโครงสร้างที่ใช้ในการสื่อสารเพื่อช่วยให้ผู้เข้าพักค้นหาที่พักและช่วยให้เจ้าของที่พักได้บรรยายและทำการตลาดที่พัก ในบางครั้งได้มีการส่งช่างภาพมืออาชีพเพื่อการนำเสนอที่พักให้ออกมาอย่างดีที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น Airbnb ยังให้บริการประกันภัยและการรับประกันเพื่อคุ้มครองผู้เข้าพักในกรณีที่มีการทุจริตจากเจ้าของที่พักหรือกรณีที่มีเหตุสุดวิสัยอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เป็นที่โจษจันในการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb คือการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงทำให้มีความวิตกกังวลอย่างหลากหลายตามมา โดยประการแรกคือเจ้าของที่พักมักนำที่พักในพื้นที่ที่ได้จำกัดไว้เพื่อการพักอาศัยออกมาให้เช่า

ระยะสั้น ซึ่งที่พักเหล่านี้ไม่ได้รับการยกเว้นเพื่อใช้ในเชิงพาณิชย์ กระนั้นก็ตาม เจ้าของที่พักยังคงประกาศให้เช่าที่พักดังกล่าวอย่างต่อเนื่องโดยมิได้คำนึงถึงข้อห้ามนั้นแต่ประการใด ประการต่อมาคือ เมื่อไรซึ่งขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการให้เช่าที่ระยะสั้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแก่ผู้เช่าพักหรือบุคคลภายนอก จึงไม่มีกลไกที่จะบังคับให้ผู้เช่าพักและเจ้าของที่พักยอมรับต่อภาษีที่เกิดขึ้นจากการใช้หรือให้บริการ อีกประการหนึ่งคือการกำหนดให้มีความปลอดภัยขั้นสูงสำหรับที่พักในเชิงพาณิชย์ เช่น โรงแรมต่างๆ ถูกกำหนดให้ต้องติดตั้งระบบป้องกันอัคคีภัยอัตโนมัติ ระบบสุขอนามัย ซึ่งการป้องกันเหล่านี้ก็เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติที่มีอาจประเมินค่าได้ แต่การป้องกันนั้นกลับก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ที่สนใจให้บริการด้านที่พักอาศัยระยะสั้น ตลาดการให้เช่าระยะสั้นของ Airbnb จึงมักโต้แย้งเสมอว่ากฎหมายเหล่านี้ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน¹²³

สำหรับบทนี้เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างของความเป็นมา ปัญหา วิธีการรับมือกับปัญหา และบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเพื่อใช้ควบคุมและกำกับดูแลแพลตฟอร์ม Airbnb ของต่างประเทศ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอข้อมูลการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในต่างประเทศซึ่งประกอบด้วยเมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นมาพิจารณาตามลำดับ

4.1 สหรัฐอเมริกา (the United States of America)

สหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของธุรกิจ Airbnb อย่างแท้จริง แต่เนื่องด้วยการปกครองในรูปแบบของรัฐบาลซึ่งมีกว่า 50 มลรัฐ จึงทำให้กฎหมายซึ่งใช้บังคับในแต่ละมลรัฐนั้นมีความแตกต่างกัน ในการนี้จะได้นำเอาประเด็นทางกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นในเมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียซึ่งเป็นมลรัฐที่ประกอบด้วยสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญหลายแห่ง ทั้งยังเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาและของโลกจึงทำให้ที่พักหลากหลายประเภทประกาศให้เช่าผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb มาพิจารณา

4.1.1 นิวยอร์ก (New York)

นิวยอร์กมีประวัติศาสตร์อันยาวนานเกี่ยวกับการให้บริการด้านโรงแรมแก่นักเดินทาง แรกเริ่มนั้นโรงแรมสมัยใหม่ถือได้ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1794 เมื่อโรงแรม City Hotel ได้เปิดให้บริการ ความนิยมใช้บริการโรงแรมได้เติบโตขึ้นภายในเวลาไม่กี่ปีหลังจากนั้น

¹²³ Benjamin Edelman and Abbey Stemler, *supra* note 25, pp.149-150.

มีโรงแรมเกิดขึ้นมากมายในนิวยอร์กที่ให้บริการที่พักพร้อมสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ห้องอาบน้ำส่วนตัว บริการน้ำเย็น และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ รวมถึงพื้นที่สาธารณะขนาดใหญ่และสวนลอยฟ้า พลเมืองนิวยอร์กและนักท่องเที่ยวต่างดูเหมือนจะให้การตอบรับเกี่ยวกับการเติบโตของอุตสาหกรรมโรงแรมเป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้ นิวยอร์กจึงต้องมีกฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่อุตสาหกรรมโรงแรมแต่นั้นมา¹²⁴

4.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในนิวยอร์ก

(1) ที่พักระยะสั้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในปี ค.ศ. 1909 สภานิติบัญญัติแห่งนิวยอร์กได้มีมติให้บัญญัติความในมาตรา 12 แห่งกฎหมายธุรกิจทั่วไป (General Business Law) ขึ้นเพื่อกำหนดกฎหมายใช้บังคับสำหรับกิจการโรงแรมอย่างเป็นรูปธรรม หลังจากนั้นเป็นต้นมาโรงแรมที่เปิดให้บริการในนิวยอร์กจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวโดยเป็นไปเพื่อที่จะคุ้มครองเจ้าของโรงแรม พนักงาน และผู้พักอาศัยโดยความในมาตรา 12 นั้นได้กล่าวถึงความคุ้มครองต่างๆ เช่น สิทธิเสมอภาคในการใช้พื้นที่ส่วนกลาง การโจรกรรมทรัพย์สินและการให้บริการ สุขอนามัย อัคคีภัย การโฆษณาที่เข้าข่ายหลอกลวง การควบคุมเกี่ยวกับการขาย และการลงทะเบียนผู้เข้าพักอาศัย ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวยังได้ควบคุมประเภทของอาคารที่จะนำมาเปิดบริการดังเช่นโรงแรมซึ่งอาคารเหล่านั้นจะต้องออกแบบและจดทะเบียนไว้เพื่อการพาณิชย์เท่านั้น¹²⁵ จึงเป็นเหตุให้การนำอาคารประเภทอื่นซึ่งมิได้ถูกออกแบบและจดทะเบียนไว้เพื่อการพาณิชย์มาเปิดให้บริการดังเช่นโรงแรมนั้นถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

นิวยอร์กเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกาในด้านประชากรและความหนาแน่น ทั้งยังเป็นเมืองที่มีขนาดใหญ่ที่สุดสำหรับที่พักอาศัยให้เช่าด้วยจำนวนผู้เช่ากว่า 400,000 รายซึ่งกระจายอยู่ท่ามกลางการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในด้านต่างๆ กว่า 325 รายการด้วยค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวอย่างรวดเร็วดังเช่นค่าจ้าง ทำให้นิวยอร์กเป็นอีกเมืองหนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่มีค่าเช่าที่แพงที่สุด เป็นที่น่าสนใจว่าแม้ค่าเช่าจะไม่ขึ้นในระดับที่เท่ากันทั้งหมดในความเป็นจริงพบว่าบ้านพักที่มีค่าเช่าถูกที่สุดมีการเติบโตในระดับที่รวดเร็วที่สุดในขณะที่ค่าเช่าที่แพงกว่านั้นได้มีการเพิ่มขึ้นในระดับที่ต่ำที่สุด สิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของ “การเพิ่มขึ้นของความพึงพอใจด้านที่พักอาศัยในนิวยอร์ก”¹²⁶

¹²⁴ Alexandra Jonas, "Share and Share Dislike: The Rise of Uber and AirBnB and How New York City Should Play Nice." *Journal of Law and Policy*, vol. 24, no. 1, p. 217 (2015).

¹²⁵ *Ibid.*, p.217.

¹²⁶ Wilson Chow, "Air Banned and Barred: Why New York City's Affordable Housing Crisis Has No Room for Short-Term Rentals." *Brooklyn Journal of Corporate Financial & Commercial Law*, vol. 13, no. 2, pp.419-420 (Spring 2019).

วิกฤตที่พักอาศัยจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการที่พักอาศัยที่เพียงพอทั้งในตลาดของการเช่าและการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ การเพิ่มขึ้นของสถานสงเคราะห์คนไร้บ้านและจำนวนประชากรของนิวยอร์กในนิวยอร์กที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานออกไปนอกเมือง ซึ่งกรณีนี้เป็นเพียงส่วนเล็กน้อยของวิกฤตนี้เท่านั้น ถึงแม้ว่าฉันทามติของนิวยอร์กจะสงวนและต้องการพัฒนาที่พักอาศัยราคาประหยัด แต่อุปทานของที่พักอาศัยนั้นไม่สามารถสนองต่อการเพิ่มขึ้นของประชากรได้ เมื่ออุปทานมีปริมาณที่ต่ำในขณะที่อุปสงค์ในความต้องการที่พักอาศัยที่สามารถจับต้องได้นั้นมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น ราคาที่พักอาศัยจึงเพิ่มขึ้นอย่างเฉียบพลัน ความต้องการเช่าที่พักอาศัยจึงเพิ่มขึ้นอย่างมากเช่นเดียวกันกับจำนวนที่เพิ่มขึ้นของที่พัก Airbnb ในนิวยอร์ก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของผลกระทบที่เกิดแก่วิกฤตที่พักอาศัยในนิวยอร์ก ที่พักใน Airbnb ได้เพิ่มขึ้นประมาณ 9.2 เปอร์เซ็นต์ของการเช่าที่พักอาศัยทั้งหมดในนิวยอร์ก ทำให้เจ้าของที่พักได้รับผลประโยชน์ทางการเงินจึงเป็นการกระตุ้นให้เจ้าของที่พักใช้บริการแบ่งปันที่พักอาศัยแบบ home-sharing แทนการให้เช่าระยะยาวหรือการให้เช่าช่วงแก่ผู้อาศัยในนิวยอร์ก ดังนั้น เมื่อที่พักอาศัยระยะยาวได้ว่างลงจึงได้กลายมาเป็นที่พักอาศัยระยะสั้นสำหรับนักท่องเที่ยว ที่พักอาศัยระยะยาวจึงมีอุปทานที่ลดลงและทำให้จำนวนที่พักระยะสั้นขยายวงกว้างเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ¹²⁷

ทั้งนี้ โดยปกติแล้วการประกอบธุรกิจบางประเภทในนิวยอร์ก¹²⁸ นั้นจะต้องมีใบอนุญาตประกอบกิจการจากกรมการคุ้มครองผู้บริโภคแต่การให้เช่าระยะสั้นนั้นไม่อยู่ภายใต้บังคับของเงื่อนไขดังกล่าว เจ้าของที่พักจึงไม่จำเป็นต้องขออนุญาตประกอบกิจการแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าการให้เช่าที่พักอาศัยโดยการให้บริการผ่าน Airbnb นั้นจะได้รับความนิยมในนิวยอร์ก แต่ก็เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่าง Airbnb ผู้บังคับใช้กฎหมาย และอุตสาหกรรมโรงแรม ขณะที่ซานฟรานซิสโกได้พยายามแก้ไขปัญหการเช่าที่พักผ่าน Airbnb เพื่อให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายด้วยวิธีการสร้างเงื่อนไขให้เจ้าของที่พักจะต้องลงทะเบียนกับทางเทศบาลท้องถิ่น แต่นิวยอร์กกลับต่อต้านการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอย่างสิ้นเชิง มีข้อยกเว้นหลักเพียงประการเดียวคือเจ้าของที่พักสามารถให้เช่าที่พักอาศัยภายในบ้านของพวกเขาได้ หากได้พักอาศัยในเวลาเดียวกันกับผู้เข้าพักได้พักอาศัยอยู่ด้วยโดยการเสนอให้เช่าห้องพักที่ว่างที่เหลือเท่านั้นมิใช่ห้องพักทั้งหมดที่มีอยู่¹²⁹ จึงดูเหมือนว่านิวยอร์กกับซานฟรานซิสโกนั้นมีมุมมองที่แสดงออกต่อสิทธิประโยชน์อันเกิดจาก Airbnb ที่มีต่อสังคมในทางตรงกันข้าม นิวยอร์กนั้นมีความเอนเอียงไปในแนวทางอนุรักษ์

¹²⁷ *Ibid.*, p.421.

¹²⁸ NYC Consumer Affairs, "Apply for a DCA License" Accessed February 10, 2020. Available from https://www1.nyc.gov/assets/dca/downloads/pdf/businesses/licensing_industries_list.pdf

¹²⁹ Tess Hofmann, "Airbnb in New York City: Whose Privacy Rights Are Threatened by a Government Data Grab." *Fordham Law Review*, vol. 87, no. 6, p. 2593 (May 2019).

นิยมโดยการมองหาช่องทางในการจำกัดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเพราะสิทธิประโยชน์ที่พวกเขาจะพึงได้รับนั้นดูเหมือนจะเป็นการฝ่าฝืนต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในปัจจุบันของนิวยอร์ก ขณะที่ซานฟรานซิสโกนั้นมีความเป็นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากกว่าในการยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่ Airbnb ได้เข้ามาโดยการกำหนดกฎหมายการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นตามขอบเขตที่ได้กำหนดไว้¹³⁰

(2) การจัดเก็บภาษี

การให้เช่าที่ระยะสั้นในนิวยอร์กซึ่งดำเนินการโดย Airbnb นั้นช่วยให้เจ้าของที่พักได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบของค่าเช่าได้เป็นอย่างดี และด้วยการให้บริการแบบครบวงจรของ Airbnb จึงไม่แปลกใจเลยว่าเหตุใดเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักจึงนิยมเลือกใช้แพลตฟอร์ม Airbnb ในการประกาศให้เช่าหรือเช่าที่พักเพื่อการพักแรมระหว่างการเดินทาง

นิวยอร์กเรียกเก็บภาษีการพักอาศัยในโรงแรมในอัตรา 5.875 เปอร์เซ็นต์ซึ่งคิดเป็นประมาณ 1 เปอร์เซ็นต์ของภาษีเงินได้ของโรงแรมโดยประมาณ กระทรวงการคลังของนิวยอร์กได้แจ้งว่า Airbnb ไม่จำเป็นต้องถูกเรียกเก็บหรือนำส่งภาษีการพักอาศัยในโรงแรมเพราะจากการให้บริการบนแพลตฟอร์มสำหรับเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักถือเป็นสัญญาส่วนบุคคลเพื่อการให้เช่าที่พักอาศัย Airbnb มิใช่ผู้ประกอบการโรงแรมหรือผู้ซื้อขายในตลาด ซึ่งการแจ้งนี้ยังคงคลุมเครือเนื่องจากภาษีดังกล่าวอาจใช้บังคับแก่ผู้ใช้บริการ Airbnb บางรายในนิวยอร์ก...

อย่างไรก็ตาม Airbnb ได้พยายามหาแนวทางเพื่อให้ประเด็นดังกล่าวข้างต้นกระจ่างขึ้นโดยการเจรจาเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแล Airbnb ให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมาย ซึ่งถึงแม้ว่าเจ้าของที่พักมีคุณสมบัติดังเช่นผู้ประกอบการโรงแรม แต่ Airbnb ก็ยินดีเสียภาษีการเข้าพักเช่นเดียวกับโรงแรม โดยหากพิจารณาตามความเป็นจริงซึ่งเป็นยุคที่บริษัทยักษ์ใหญ่ทั้งหลายดำเนินมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี แต่ Airbnb กลับร้องขอให้นิวยอร์กอนุญาตให้ช่วยให้มีการเรียกเก็บภาษีที่สะดวกขึ้นและที่ผ่านมา Airbnb สามารถนำส่งเงินภาษีมูลค่ากว่า 20 ล้านดอลลาร์จากการดำเนินการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของเจ้าของที่พักในนิวยอร์ก¹³¹

(3) การเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติถือเป็นประเด็นทางสังคมที่ค่อนข้างอ่อนไหวและส่งผลกระทบต่อค่อนข้างรุนแรงในการดำเนินธุรกิจ เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานภาพ เป็นต้น ลูกค้าบางส่วนของ Airbnb ประสบปัญหาในเรื่องนี้โดยพบว่าพวกเขาถูกปฏิเสธจากเจ้าของที่พักเมื่อได้

¹³⁰ Dana Palombo, "A Tale of Two Cities: The Regulatory Battle to Incorporate Short-Term Residential Rentals into Modern Law." *American University Business Law Review*, vol. 4, no. 2, pp. 297-298 (2015).

¹³¹ Roberta A. Kaplan, and Michael L. Nadler, "Airbnb: A case Study in Occupancy Regulation and Taxation." *University of Chicago Law Review Dialogue*, vol. 82, p. 109 (2015-2016).

ทราบว่าเป็นคนผิวสี การปฏิเสธของเจ้าของที่พักจึงถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยการคัดเลือกผู้เข้าพัก ด้วยวิธีการพิจารณาจากเชื้อชาติอันเป็นเหตุผลที่ไม่อาจยอมรับได้

ในปี 2019 มีเหตุการณ์เหยียดผิวเกิดขึ้นในนิวยอร์กเมื่อกลุ่มคนอเมริกันผิวสีซึ่งเป็นเพื่อนกันได้จองห้องพักของ Kate ในแมนฮัตตันของ Airbnb โดยมี Kate เป็นเจ้าของที่พัก ซึ่งในระหว่างที่พักอาศัยนั้นพวกเขาได้พบกับเหตุการณ์อันไม่คาดฝันเมื่อ Kate ไม่พอใจที่พวกเขาเปิดเพลงเสียงดังและขับไล่พวกเขาออกจากที่พักในเวลาตีสอง ทั้ง Kate และพวกเข้าโต้เถียงกันและนำโทรศัพท์มาถ่ายวิดีโอเพื่อบันทึกเหตุการณ์ขณะเกิดเหตุด้วยกันทั้งสองฝ่าย จนนำมาสู่การโทรศัพท์แจ้งให้ตำรวจมาระงับเหตุในที่สุด

Kenneth Simpson Jr. หนึ่งในกลุ่มผู้เข้าพักในครั้งนั้นได้กล่าวว่า

“ผมรู้สึกเหมือนเธอต่อต้านพวกเรา หากเราไม่โทรศัพท์แจ้งตำรวจ ผมรู้สึกว่าเธอคงจะกล่าวหาว่าเรารุคคามทางเพศถ้าเราไม่มีหลักฐานจากภาพในโทรศัพท์ เหตุการณ์นี้เป็นสถานการณ์จริงที่พวกเราได้รับประสบการณ์ที่สัมผัสถึงความรู้สึกที่สิ้นหวังในการเป็นคนอเมริกันผิวสี”

จากภาพที่บันทึกไว้ในโทรศัพท์ พวกเขายังได้โต้เถียงกันกับ Kate ว่ามีจำนวนผู้เข้าพักที่มากเกินไปสำหรับห้องที่พักอาศัย Kate ได้แย้งว่ามันเป็นห้องสำหรับผู้พักอาศัยสี่คน แต่พวกเขาแย้งว่าในประกาศนั้นบอกว่าเป็นห้องสำหรับผู้พักอาศัยสี่คนที่เผื่อไว้สำหรับผู้อื่นด้วยการพักที่โซฟา

Kate จึงได้ถามว่า “ลิงตัวไหนที่จะนอนบนโซฟา? (Which monkey is gonna stay on the couch?) อันเป็นคำที่ใช้เหยียดเชื้อชาติซึ่งกลายเป็นประเด็นที่กล่าวขานของผู้ใช้โซเชียลมีเดียทั่วโลกพร้อมทั้งกระแส #AirbnbWhileBlack¹³²

Airbnb ไม่รอช้าในการแก้ไขสถานการณ์นี้โดยในเบื้องต้นได้เพิกถอน Kate ออกจากแพลตฟอร์มของ Airbnb และขอโทษต่อพวกเขาในสถานการณ์ที่เกิดขึ้น จากนั้นเป็นต้นมา Airbnb จึงได้มีนโยบายป้องกันการเลือกปฏิบัติ¹³³ เพื่อทำความเข้าใจและยอมรับแก่เจ้าของที่พักบนแพลตฟอร์มของ Airbnb และเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจแก่ผู้ให้บริการ Airbnb ที่มีความหลากหลายจากทั่วทุกมุมโลก

¹³² CBSnews, “Group of Black Friends Kicked Out of Airbnb by Host Who Called Them “Monkey” Accessed February 15, 2020. Available from <https://www.cbsnews.com/news/group-of-black-friends-kicked-out-of-airbnb-by-host-who-called-them-monkeys-airbnbwhileblack/>

¹³³ Airbnb, “Airbnb’s Nondiscrimination Policy: Our Commitment to Inclusion and Respect” Accessed February 15, 2020. Available from <https://www.airbnb.com/help/article/1405/airbnbs-nondiscrimination-policy-our-commitment-to-inclusion-and-respect>

(4) การบังคับให้เปิดเผยข้อมูลลูกค้า

นอกจากความไม่ลงรอยกันของ Airbnb กับทั้งภาครัฐและเอกชนของนิวยอร์ก ในการนำเอาที่พักอาศัยมาปล่อยเช่าระยะสั้นตามประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว นิวยอร์กยังได้กำหนดข้อบังคับ (Local Law 146) เพื่อให้ Airbnb เปิดเผยข้อมูลเจ้าของที่พักในนิวยอร์กอันเกี่ยวข้องกับข้อมูลการจอง ที่ตั้งของที่พัก รายละเอียดของผู้พักอาศัยที่ให้บริการให้เช่าผ่าน Airbnb ซึ่ง Airbnb เห็นว่าการกระทำเช่นนี้เป็นการฝ่าฝืนต่อสิทธิภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 4 (Fourth Amendment) ซึ่งบัญญัติถึงการคุ้มครองสิทธิโดยห้ามมิให้กระทำการค้นหาหรือควบคุมที่ไม่สมควร

การแก้ไขครั้งที่ 4 แห่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวว่า “สิทธิของประชาชนในสิทธิส่วนบุคคล สถานที่และเอกสาร หรือสิ่งใดที่เกี่ยวข้อง การต่อต้านการค้นหาหรือการควบคุมที่ไม่สมควรนั้นไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนและไม่จำเป็นต้องแสดงเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ขึ้นอยู่กับเหตุที่น่าจะเป็นซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยคำปฏิญาณหรือการรับรอง และอธิบายได้อย่างเฉพาะเจาะจงถึงสถานที่ที่จะถูกค้นหาและบุคคลหรือสิ่งของที่ถูกควบคุม

วัตถุประสงค์หลักของข้อบังคับนี้มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนและความเป็นอิสระจากการก้าวก่ายโดยปราศจากเหตุผลของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 4 นี้มิได้รับประกันความคุ้มครองจากการค้นหาหรือการควบคุมทุกกรณี แต่คุ้มครองเฉพาะที่เป็นการกระทำโดยรัฐและถือว่าไม่สมเหตุสมผลตามกฎหมายเท่านั้น¹³⁴

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น Airbnb กับ HomeAway ซึ่งเป็นแพลตฟอร์มการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเช่นกันได้ยื่นฟ้องนิวยอร์กต่อศาลแขวงแห่งนิวยอร์กเพื่อให้คุ้มครองสิทธิของตนภายใต้รัฐธรรมนูญ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) Airbnb, Inc. v. The City of New York¹³⁵

กรณีพิพาทนี้ Airbnb ได้ยื่นฟ้องนิวยอร์กเป็นคดีความในคดีหมายเลข 1: 18-cv-07712-PAE โดยกล่าวอ้างว่าการที่นิวยอร์กนำบทบัญญัติใน Local Law 146 มาใช้บังคับแก่ Airbnb เพื่อให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของที่พักซึ่งให้บริการแพลตฟอร์มของ Airbnb โดยการรายงานให้แก่นิวยอร์กทราบเป็นรายเดือนนั้นเป็นการฝ่าฝืนต่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 4 เนื่องจากเป็นการให้กระทำการค้นหาหรือควบคุมโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

¹³⁴ Cornell Law School, “Fourth Amendment” Accessed February 13, 2020. Available from https://www.law.cornell.edu/wex/fourth_amendment

¹³⁵ Airbnb, Inc. v. The City of New York, Accessed February 13, 2020. Available from <https://epic.org/privacy/Airbnb-v-New-York-opinion-010319.pdf>

Local Law 146 ได้บัญญัติขึ้นและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 6 สิงหาคม 2018 โดยได้บัญญัติให้มีข้อบังคับนี้ในบทที่ 26 (มาตรา 26-2101 ถึง 26-2105) ของหมวด 26 (“บ้านและอาคาร”) แห่งกฎหมายการบริหารงานแห่งรัฐนิวยอร์ก ซึ่งนิวยอร์กได้ร้องขอให้แพลตฟอร์มที่อยู่ในรูปออนไลน์ คอมพิวเตอร์หรือแอปพลิเคชัน หรือ “การให้บริการจอง” ซึ่งเรียกหรือรับค่าธรรมเนียมสำหรับการใช้งานแพลตฟอร์มที่เชื่อมโยงกับการให้เช่าระยะสั้นต้องรายงานบรรดาข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อทางธุรกิจทั้งหมดให้แก่สำนักงานนายกเทศมนตรีว่าด้วยการบังคับใช้พิเศษ (Mayor’s Office of Special Enforcement) ได้รับความทราบ เช่น ที่ตั้งของที่พักอาศัยระยะสั้น แหล่งข้อมูลออนไลน์ที่ได้โฆษณาให้เช่าระยะสั้น ข้อมูลของเจ้าของที่พัก ข้อมูลการติดต่อ และข้อมูลเกี่ยวกับขอบเขตการติดต่อธุรกิจให้แก่ที่พักอาศัยระยะสั้น เป็นต้น¹³⁶

2) คำพิพากษา

Paul A. Engelmayer ผู้พิพากษาได้นำหลักเกณฑ์ในคดี City of Los Angeles v. Patel¹³⁷ มาปรับใช้แก่คดีนี้ โดยศาลได้ปฏิเสธข้ออ้างของนิวยอร์กซึ่งเห็นว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 4 เนื่องจาก ประการแรกสิทธิในบรรดาข้อมูลของลูกค้าในคดีนี้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการของโจทก์ ซึ่งทันทีที่ข้อมูลนั้นอยู่ในการครอบครองของ Airbnb หรือ HomeAway บริษัทฯ ต้องมีสิทธิทางกฎหมายเพื่อรักษาข้อมูลดังกล่าวในการแข่งขันกับคู่แข่งทางการค้า ประการที่สองแพลตฟอร์ม Home-Sharing นั้นไม่ได้มีจุดเริ่มต้นมาจากประวัติศาสตร์ “อุตสาหกรรมควบคุมอย่างใกล้ชิด (closely regulated industry)” การที่เจ้าของบริษัทฯ ได้บันทึกข้อมูลไว้และศาลกำหนดกฎเกณฑ์ย่อมง่ายกว่าที่ไม่มีหลักฐานใดๆ มารับรอง ผู้พิพากษา Engelmayer ได้ให้เหตุผลว่า นับแต่ที่คดี Angeles v. Patel ซึ่งพบว่าโรงแรมนั้นไม่ได้มีการควบคุมอย่างใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 4 ดังนั้น แพลตฟอร์ม Home-Sharing จึงควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกัน ประการที่สาม การแจ้งของแพลตฟอร์ม Airbnb ต่อลูกค้าในข้อความส่วนบุคคลว่าข้อมูลของพวกเขาอาจถูกเปิดเผยต่อผู้มีอำนาจควบคุมหาได้ทำให้ Airbnb หรือ HomeAway สูญเสียสิทธิในการอ้างสิทธิทางกฎหมายแต่ประการใด การแจ้งสิทธิส่วนบุคคลส่งผลเฉพาะความคาดหวังของลูกค้าเท่านั้นมิใช่ของบริษัทฯ แต่อย่างใด¹³⁸

¹³⁶ The Official Website of the City of New York, “Local Law 146” Accessed February 13, 2020. Available from <http://rules.cityofnewyork.us/tags/local-law-146>

¹³⁷ Accessed February 13, 2020. Available from https://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/13-1175_k537.pdf

¹³⁸ Forbes, “Airbnb, Inc. v. NYC: Data Collection and Forth Amendment Protection” Accessed February 13, 2020. Available from <https://www.forbes.com/sites/wlf/2019/01/07/airbnb-inc-v-nyc-data-collection-and-fourth-amendment-protection/#4fdaf69a707b>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลจึงมีคำพิพากษาให้ระงับการนำ Local Law 146 มาใช้บังคับกับแพลตฟอร์ม Home-Sharing อย่าง Airbnb ซึ่งให้บริการจองที่พักระยะสั้นและคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการ เนื่องจากเห็นว่าข้อบังคับของนิวยอร์กซึ่งขอให้ Airbnb นำส่งข้อมูลลูกค้าให้แก่นิวยอร์กนั้นเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ 4

4.1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม ในนิวยอร์ก

ในปี ค.ศ. 2010 ร่างกฎหมายแห่งรัฐสภานิวยอร์กที่ S68₇₃B (“S.B.68₇₃”) ได้แก้ไขความในมาตรา 4 (8)(1)(a)¹³⁹ แห่ง New York State Multiple Dwelling Law และมีผลให้ที่พักอาศัยหลายแห่งในนิวยอร์กมีสถานะที่ผิดกฎหมายในการที่จะนำออกให้บริการเช่าระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์มดังเช่น Airbnb ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ห้ามการเช่าต่ำกว่า 30 วันในที่พักอาศัยที่จัดอยู่ในโซน Class A multiple dwelling หากเจ้าของที่พักไม่ได้พักอาศัยในที่พักนั้นร่วมด้วยกับผู้เช่าใน

¹³⁹ N.Y.MULT. DWELL.Law. §4 (8) (1) (a)

A “class A” multiple dwelling is a multiple dwelling that is occupied for permanent residence purposes. This class shall include tenements, flat houses, maisonette apartments, apartment houses, apartment hotels, bachelor apartments, studio apartments, duplex apartments, kitchenette apartments, garden-type maisonette dwelling projects, and all other multiple dwellings except class B multiple dwellings. A class A multiple dwelling shall only be used for permanent residence purposes. For the purposes of this definition, “permanent residence purposes” shall consist of occupancy of a dwelling unit by the same natural person or family for thirty consecutive days or more and a person or family so occupying a dwelling unit shall be referred to herein as the permanent occupants of such dwelling unit. The following uses of a dwelling unit by the permanent occupants thereof shall not be deemed to be inconsistent with the occupancy of such dwelling unit for permanent residence purposes:

(1)(A) occupancy of such dwelling unit for fewer than thirty consecutive days by other natural persons living within the household of the permanent occupant such as house guests or lawful boarders, roomers or lodgers; or

(B) incidental and occasional occupancy of such dwelling unit for fewer than thirty consecutive days by other natural persons when the permanent occupants are temporarily absent for personal reasons such as vacation or medical treatment, provided that there is no monetary compensation paid to the permanent occupants for such occupancy.

ช่วงเวลาเดียวกัน เช่น หากเจ้าของอพาร์ทเมนต์ที่ใช้บริการ Airbnb ในการให้บริการให้เช่าที่พักในช่วงสุดสัปดาห์และเจ้าของมิได้ปรากฏในระหว่างช่วงสุดสัปดาห์นั้น ถือว่าเจ้าของได้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายแห่งนิวยอร์ก เมื่อเป็นเช่นนั้นย่อมหมายความว่าเจ้าของที่พักอาศัยส่วนใหญ่ที่ประกาศให้เช่าที่พักอาศัยผ่าน Airbnb หรือการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอื่นใดนั้นกำลังฝ่าฝืนกฎหมาย เพราะในความเป็นจริงแล้วประชากรในนิวยอร์กเกินกว่าครึ่งหนึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งถูกออกแบบมาเรียกว่า Class A multiple dwelling อาคารที่พักอาศัยเหล่านี้เป็นที่พำนักที่อาจนำมาเช่า ให้เช่า ให้เช่าช่วง มาพักอาศัยเป็นดังเช่นที่พักอาศัยหรือบ้านสำหรับครอบครัวหลายๆ ครอบครัวซึ่งมีส่วนพักอาศัยแยกต่างหากจากกัน ดังนั้น Class A multiple dwelling จึงหมายถึงที่พักอาศัยที่เกิดขึ้นมาโดยวัตถุประสงค์เพื่อการอยู่อาศัยแบบถาวรเป็นหลัก¹⁴⁰

แม้ว่าตามความเป็นจริงแล้ว Airbnb เป็นแพลตฟอร์มที่ช่วยสร้างรายได้ให้แก่พลเมืองของนิวยอร์ก แต่วุฒิสภาแห่งนิวยอร์กยังคงมีความวิตกกังวลต่อการให้บริการของ Airbnb ประการแรกเห็นว่าเป็นการดำเนินธุรกิจภายใต้สถานะที่ไม่ปลอดภัยต่อการนำมาซึ่งโรงแรมเถื่อน ซึ่งเกี่ยวกับประเด็นนี้ นิวยอร์กได้รับการยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรจากหัวหน้าดับเพลิงและผู้ตรวจสอบอาคารเพื่อสนับสนุนว่าการใช้บริการ Airbnb อาจก่อให้เกิดสถานะที่ไม่ปลอดภัยได้ อย่างไรก็ตามยังไม่ปรากฏหลักฐานอย่างแน่ชัดซึ่งพิสูจน์ได้ว่าโรงแรมที่ผิดกฎหมายนั้นได้นำไปสู่สถานะที่ไม่ปลอดภัยอย่างไร ถึงกระนั้นผู้ที่สนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวได้โต้แย้งว่าสถานะที่ไม่ปลอดภัยนั้นอาจเกิดขึ้นได้จากการใช้งานเพื่อวัตถุประสงค์สำหรับตลาดมืด ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว S.B.68⁷³ แห่ง New York State Multiple Dwelling Law (MDL) ได้ทำให้ความวิตกกังวลนี้กระจ่างขึ้นโดยการบัญญัติว่า “เจ้าของที่พักอาศัยประเภท Class A multiple dwelling ถือว่าได้ฝ่าฝืนกฎหมายหากได้นำเอาทรัพย์สินนั้นมาใช้เป็นโรงแรมเป็นการชั่วคราว”

ความวิตกกังวลของวุฒิสภาประการที่สองคือการอนุญาตให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอาจเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายสำหรับผู้เช่าระยะยาว ข้อมูลสนับสนุนความกังวลนี้เกิดจากศักยภาพสำหรับที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ซึ่งได้ซื้อไว้เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการเช่า หากเป็นเช่นนั้นอาจนำมาซึ่งความต้องการในการเช่าที่พักอาศัยระยะยาวลดลงซึ่งส่งผลต่ออัตราค่าเช่าระยะยาวที่อาจเพิ่มขึ้น...

ความวิตกกังวลสุดท้ายนั้นดูเหมือนว่าจะเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักที่ผู้พักอาศัยส่วนใหญ่ที่ต่อต้านการให้เช่าระยะสั้นมีความกังวลคือการไหลทะลักเข้ามาของผู้พักอาศัยระยะสั้นอาจเป็นการรบกวนความผาสุกของเพื่อนบ้าน แม้ว่าจะยังไม่เกิดขึ้นแต่ผู้ซึ่งมีความวิตกกังวลรู้สึกว่าจะไม่

¹⁴⁰ J.T. Minor, "Foregoing the Cleaver for the Scalpel: How New York Can Add Some Nuance to Its Short-Term Rental Laws." *Iowa Law Review*, vol. 103, no. 2, pp. 822-823 (January 2018).

สามารถทนต่อสิ่งนี้ได้ในความเป็นจริงและการรบกวนนี้อาจเกิดขึ้นได้ในหลายพื้นที่ในบริเวณใกล้เคียง¹⁴¹

นอกจากนี้ นิวยอร์กยังคงไม่หยุดยั้งในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากการที่สภานิติบัญญัติแห่งนิวยอร์กได้มองหาช่องทางในการแก้ไข MDL โดยร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการอนุมัติใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยผู้ว่าการรัฐนิวยอร์ก Andrew Coumo เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ. 2016 โดยได้ห้ามมิให้โฆษณาที่พักอาศัยประเภท “Class A” เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการให้เช่าแบบถาวรเท่านั้น¹⁴² และกำหนดค่าปรับตั้งแต่ 1,000 ดอลลาร์สำหรับการฝ่าฝืนเป็นครั้งแรก และเพิ่มขึ้นเป็น 7,500 ดอลลาร์สำหรับการฝ่าฝืนในคราวต่อไป สืบเนื่องด้วยกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงส่งผลให้นิวยอร์กเป็นเมืองในอเมริกาที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นปฏิปักษ์ต่อ Airbnb อย่างที่สุด¹⁴³

นิวยอร์กถือเป็นหนึ่งในเมืองที่มีข้อจำกัดในการให้เช่าระยะสั้นอย่างเข้มงวดในปัจจุบันภายใต้ข้อบังคับของ MDL การนำเอาที่พักสำหรับผู้พักอาศัยถาวรในอาคารซึ่งมีตั้งแต่สามยูนิตขึ้นไปออกให้เช่าเป็นเวลาน้อยกว่าสามสิบวันติดต่อกันหากไม่มีเจ้าของที่พักอาศัยร่วมอยู่ด้วยจึงถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ในทางกลับกัน เจ้าของที่พักอาจได้รับอนุญาตให้ใช้ Airbnb ในอพาร์ทเมนต์ซึ่งมีจำนวนตั้งแต่สามยูนิตขึ้นไปได้หากเจ้าของที่พักได้อาศัยอยู่ร่วมกับผู้เข้าพักในช่วงที่มีการเช่าเกิดขึ้น ถึงแม้ว่า MDL มีได้บังคับใช้กับบ้านเดี่ยวหรือบ้านแฝด ก็ยังอาจถือเป็นการผิดกฎหมายในการนำที่พักอาศัยดังกล่าวออกให้เช่าหากที่พักอาศัยนั้นไม่อยู่ภายใต้ความยินยอมในการใช้และการกำหนดพื้นที่ ซึ่งในขณะเดียวกันการโฆษณาให้เช่าระยะสั้นก็ถือว่าผิดกฎหมายเพราะเป็นการขัดต่อกฎหมายของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามที่คาดการณ์ไว้ Airbnb จึงได้ต่อต้านข้อบังคับของรัฐนิวยอร์กโดยมีเงินจำนวน 3 พันล้านทางธุรกิจเป็นเดิมพันโดยการยื่นฟ้องนิวยอร์กต่อศาลในปี 2016 ซึ่งเสมือนเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งของความสัมพันธ์ระหว่าง Airbnb และนิวยอร์ก

ในคดีความข้างต้นได้กล่าวหาว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการให้เช่าระยะสั้นนั้นคลุมเครือ เพราะได้อนุญาตให้นิวยอร์กเรียกค่าปรับจากผู้ประกอบการ เช่น Airbnb ถึงแม้ว่า Airbnb จะมีได้ควบคุมการโฆษณาของเจ้าของที่พักก็ตาม ดังนั้น เว็บไซต์การให้เช่าระยะสั้นจึงไม่อาจรับผิดชอบต่อที่พักอาศัยที่ผิดกฎหมายของเจ้าของที่พักนั้น ท้ายที่สุดแล้วทั้งสองฝ่ายจึงได้ตกลงกันโดยนิวยอร์กเห็นชอบด้วยในการจะไม่บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาต่อต้านกับ Airbnb และบังคับ

¹⁴¹ *Ibid.*, p.820.

¹⁴² Jason McCloskey, "Discriminatorybnb: A Discussion of Airbnb's Race Problem, Its New Anti-Discrimination Policies, and the Need for External Regulation." *Washington University Journal of Law & Policy*, 57, p. 206 (2018).

¹⁴³ Tess Hofmann, *supra* note 129, p. 2594.

ใช้กฎหมายนี้กับโรงแรมเถื่อนแทน เพื่อเป็นการสมานฉันท์ความสัมพันธ์ระหว่าง Airbnb กับนิวยอร์กและมีความคาดหวังให้มีการใช้กฎหมายกับการเช่าระยะสั้น โดย Airbnb ได้ออกหลักเกณฑ์ “One Host, One Home” ซึ่งหมายถึงเจ้าของที่พักหนึ่งคนต่อหนึ่งที่พักออาศัย เพื่อช่วยนิวยอร์กในการกำจัดบุคคลที่ทำโรงแรมเถื่อน¹⁴⁴

นอกจากนี้ Office of Special Enforcement แห่งนิวยอร์กซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลการให้เช่าระยะสั้นนั้นยังมีมุมมองในเชิงลบต่อการให้เช่าระยะสั้นอีกด้วย โดยได้กล่าวว่าการให้เช่าระยะสั้นนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่เพื่อนบ้าน ผู้พักออาศัย และผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบขั้นต้น พวกเขาปราศจากระบบการป้องกันด้านอัคคีภัยที่เหมาะสม เช่น ระบบเตือนภัยและสปริงเคลอร์ และอาจไม่มีทางออกฉุกเฉินที่เพียงพอในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นเนื่องจากอาคารที่พักอาศัยถาวรหลายแห่งไม่มีระบบรักษาความปลอดภัยส่วนบุคคลที่เพียงพอแก่นักท่องเที่ยว การให้เช่าระยะสั้นที่ผิดกฎหมายนำมาซึ่งประเด็นปัญหาเรื่องเสียงดังรบกวน ความสกปรกและความปลอดภัยส่วนบุคคลและเป็นอันตรายต่อความอบอุ่นใจของผู้พักออาศัยแบบถาวร¹⁴⁵

กล่าวโดยสรุป การให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นโดยแพลตฟอร์ม Airbnb ในนิวยอร์กนั้นแม้จะมีอัตราการเติบโตค่อนข้างสูงเนื่องจากเป็นเมืองสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาและของโลก ซึ่งเสมือนเป็นอีกทางเลือกหนึ่งให้นักเดินทางที่ต้องการแสดงหาที่พักที่มีความหลากหลาย ประสบการณ์อันแปลกใหม่หรือภายใต้งบประมาณที่กำหนดไว้ แต่กลับต้องเผชิญกับปัญหาอันเป็นอุปสรรคหลากหลายด้าน จากกลุ่มผู้ต่อต้านทั้งประเด็นการนำที่พักอาศัยออกให้เช่าโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเป็นปฏิปักษ์กับอุตสาหกรรมโรงแรมและรัฐบาลท้องถิ่น การจัดเก็บภาษี การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐที่อาจไม่เป็นธรรมเพื่อกำจัดการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปอย่างราบรื่น

4.1.1 ซานฟรานซิสโก (San Francisco)

4.1.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของ Airbnb ในซานฟรานซิสโก

ซานฟรานซิสโกเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางด้านการท่องเที่ยว การศึกษา และเศรษฐกิจอีกเมืองหนึ่งซึ่งตั้งอยู่ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา และถือเป็นเมืองที่เป็นจุดเริ่มต้นของ Airbnb อย่างแท้จริงเพราะเป็นเมืองที่โจ เก็บเบียและไบรอัน เซสกี ได้ร่วมกันก่อตั้ง Airbnb

¹⁴⁴ Wilson Chow, *supra* note 126, pp.423-424.

¹⁴⁵ NYC Office of Special Enforcement, “About Illegal Short-Term Rental” Accessed February 9, 2020. Available from <https://www1.nyc.gov/site/specialenforcement/stay-in-the-know/about-illegal-short-term-rentals.page>

โดยเริ่มต้นจากการให้เช่าเบาะลมรองนอนพร้อมด้วยอาหารเช้า (Bed and Breakfast) ซึ่งคิดค่าเช่าในอัตราเบาะละ 80 ดอลลาร์ต่อคืนเพื่อรองรับผู้เข้าร่วมการประชุมใหญ่ประจำปีของสมาคมนักออกแบบอุตสาหกรรมแห่งอเมริกา (ICSID/IDSA) ซึ่งมีจำนวนมากและโรงแรมไม่สามารถรองรับผู้เข้าร่วมประชุมได้อย่างเพียงพอ

ซานฟรานซิสโกเปรียบเสมือนบ้านของ Airbnb เป็นจุดหมายปลายทางของการท่องเที่ยวและการพักอาศัยเกินกว่า 850,000 ครอบครัว ไม่แปลกใจว่าเหตุใดซานฟรานซิสโกจึงได้รับการวิพากษ์ว่าอยู่หัวแถวของเมืองที่ได้รับผลกระทบจาก Airbnb ซึ่งแต่เดิมมาซานฟรานซิสโกมีจำนวนห้องเช่าที่จำกัดในราคาที่สูงจึงเป็นเหตุให้เกิดความกลัวเกี่ยวกับ Airbnb และการก่อให้เกิดโรงแรมเถื่อน

คำว่า “โรงแรมเถื่อน” นั้นมักใช้ในการกล่าวถึงอพาร์ทเมนต์หรือที่พักที่ถูกนำมาใช้ให้เช่าระยะสั้น การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นสร้างความกังวลให้แก่เมืองที่มีความหนาแน่นอย่างเช่น ซานฟรานซิสโกตั้งแต่วันที่ Airbnb และ Home-Sharing อื่นๆ ได้เกิดขึ้นมา และเมื่อไม่นานมานี้กฎหมายการบริหารงานของซานฟรานซิสโกได้ห้ามมิให้มีการเช่าระยะสั้นน้อยกว่าสามสิบวัน ข้อจำกัดนี้ป้องกันมิให้เจ้าของที่พักนำห้องพักออกให้เช่าเป็นโรงแรมเถื่อนโดยการบังคับให้ผู้เช่าระยะยาวย้ายออกและแทนที่ด้วยการปล่อยเช่าระยะสั้นเท่านั้น ผลที่คาดว่าจะได้รับการห้ามมิให้เช่าระยะสั้นคือการคุ้มครองผู้เช่าระยะยาว สงวนไว้ซึ่งความสงบสุขของบริเวณใกล้เคียง และควบคุมความสามารถในการชำระค่าเช่าโดยการหลีกเลี่ยงค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นจนนำมาสู่การขาดแคลนที่พักระยะยาว ความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งในการตรากฎหมายห้ามโรงแรมเถื่อนเพราะการเช่าระยะสั้นทำให้เพื่อนบ้านต้องเผชิญหน้ากับคนแปลกหน้าผู้ซึ่งมิได้ถูกตรวจสอบประวัติและผู้พักอาศัยซึ่งอาจมิได้ดูแลรักษาที่พักได้อย่างเพียงพอ ยิ่งไปกว่านั้นนโยบายในการประกันภัยอาจมิได้คุ้มครองการประกอบกิจการลักษณะเช่นนี้¹⁴⁶

การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเคยเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายในซานฟรานซิสโกดั้งเดิมหลายเมืองส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกา เพราะการให้เช่าระยะสั้นไม่เพียงแต่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code: SFAC) เท่านั้น แต่ยังเป็นการฝ่าฝืนต่อสัญญาเช่าอีกด้วย ยกตัวอย่าง เช่น ผู้พักอาศัยในซานฟรานซิสโกคนหนึ่งต้องการรายรับที่มากกว่าเดิม ดังนั้น เขาจึงได้นำที่พักของตนออกให้เช่าผ่าน Airbnb เจ้าของที่พักได้พบข้อเท็จจริงดังกล่าวและได้แจ้งว่าเขาประพาศผิดสัญญาเช่าและอาจถูกขับไล่ได้

¹⁴⁶ Emily M. Speier, "Embracing Airbnb: How Cities Can Champion Private Property Rights without Compromising the Health and Welfare of the Community," *Pepperdine Law Review*, vol. 44, no. 2, pp. 410-411 (2017).

โดยปกติถ้าผู้เช่ายุติการดำเนินการผ่าน Airbnb แล้ว การขับไล่ถือว่าได้รับการแก้ไขแล้วภายใต้กฎ “แก้ไขหรือย้ายออก” เจ้าของที่พักหลายคนไม่พึงพอใจนักเมื่อผู้เช่าแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของพวกเขาและร้องขอให้บังคับใช้กฎหมาย “ห้ามเช่าต่ำกว่า 30 วัน” อย่างเคร่งครัด¹⁴⁷

4.1.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในซานฟรานซิสโก

(1) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code)

ซานฟรานซิสโกเป็นหนึ่งในเมืองแรกๆ ที่พิจารณาการแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุญาตให้มีการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้น ในเดือนตุลาคม 2014 นายกเทศมนตรี Ed Lee ได้ลงนามในร่างกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับ “กฎหมาย Airbnb” (Airbnb Ordinance) ให้ชอบด้วยกฎหมายถึงแม้ว่าจะเป็น “การใช้วิธีการควบคุมขั้นสูง” ก็ตาม โดยกำหนดให้การให้เช่าระยะสั้นใช้บังคับสำหรับแก่ผู้พักอาศัยถาวรในซานฟรานซิสโกซึ่งต้องพักอาศัยในที่พำนัขน้อยกว่า 275 วันต่อปี ดังนั้น ผู้พักอาศัยถาวรจึงอาจนำที่พักของตนออกให้ผู้อื่นเช่าได้สูงสุด 90 วันต่อปีเท่านั้นเว้นแต่พวกเขาได้พักอาศัยอยู่กับผู้เช่าพักในระยะเวลาเดียวกันซึ่งในกรณีนี้จะไม่จำกัดจำนวนวันในการให้เช่า นอกจากนี้ เจ้าของที่พักถาวรมีสสิทธินำที่พักอาศัยหลักออกให้เช่าเท่านั้นเพื่อเป็นการป้องกันเจ้าของที่พักอาศัยจากการประกอบการโรงแรมเถื่อน¹⁴⁸

ในปี 2015 เมื่อซานฟรานซิสโกได้ประกาศใช้กฎหมายการให้เช่าระยะสั้น (Short-Term Rental Ordinance: STRs) ไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) โดยการกำหนดให้มีสำนักงานสำหรับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น (Office of Short-Term Rental : OSTR) เพราะว่าซานฟรานซิสโกต้องเผชิญกับ “การไร้ซึ่งความเหมาะสมในด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และความสามารถในการชำระค่าเช่า” ซานฟรานซิสโกจึงได้บัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นเพื่อจำกัดประชาชนจากการซื้อและการเช่าทรัพย์สินเพื่อการให้เช่าระยะสั้นแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น หากที่พักอาศัยอยู่ภายใต้โปรแกรมการวางผังเมือง (Inclusionary Affordable Housing) แล้วจะทำให้ถูกห้ามนำไปให้เช่าระยะสั้น สำนักงานสำหรับ

¹⁴⁷ Dana Palombo, *supra* note 130, pp.309-310.

¹⁴⁸ Emily M. Speier, *supra* note 146, pp.411-412.

การให้เช่าระยะสั้นมีหน้าที่กำหนดโครงสร้างของหลักเกณฑ์เพื่อใช้บังคับแก่การนี้¹⁴⁹ โดยกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าของที่พักต้องจดทะเบียนที่พักและต้องได้รับอนุญาตจากซานฟรานซิสโกก่อน และอนุญาตให้ผู้ซึ่งมีเจ้าของที่พักนำที่พักออกให้เช่าได้ไม่เกิน 90 วันต่อปี ด้วยวิธีการทางกฎหมายนี้ Airbnb ต้องกำหนดให้ผู้เช่าพักชำระภาษีการเข้าพักในอัตรา 14% ของการจอง ซึ่งซานฟรานซิสโกพบว่าวิธีนี้ส่งผลในทางบวกต่อการเรียกเก็บภาษีเงินได้ภายในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี¹⁵⁰

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) ได้บัญญัติการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นไว้ในหมวดที่ 41A (Residential Unit Conversion and Demolition) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Purpose)

เพื่อการบริหารที่เหมาะสมและแก้ไขปัญหาอันเนื่องมาจากผลกระทบจากความต้องการที่อยู่อาศัยของประชาชนในทุกระดับชั้นซึ่งเป็นขึ้นขึ้นจากความเสียหายจากการเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยแบบถาวรไปสู่การให้เช่าระยะสั้นแก่นักท่องเที่ยว¹⁵¹

2. เหตุแห่งการตรากฎหมาย (Findings)

คณะกรรมการการควบคุมดูแล พบว่า

(a) เกิดปัญหาขั้นรุนแรงเกี่ยวกับการขาดแคลน ความปลอดภัย สุขอนามัย และการเช่าที่พักอาศัยในเมืองและเขตปกครองของซานฟรานซิสโก

(b) ประชาชนของเมืองและเขตปกครองของซานฟรานซิสโกตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดแคลนที่พักอาศัยในอดีต

(c) ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อยในเมืองและเขตปกครองของซานฟรานซิสโกไม่อาจรับมือการค่าใช้จ่ายสำหรับที่พักอาศัยได้

¹⁴⁹ Apallonia C. Wilhelm, "Sharing Is Caring: Regulating Rather than Prohibiting Home Sharing in Wisconsin." *Marquette Law Review*, vol. 101, no. 3, p. 829 (2018).

¹⁵⁰ Stephanie J. Knightly, "Regulating Innovation: The Positive Economic Impact of Taxing Airbnb like the Hotel Industry." *Suffolk University Law Review*, vol. 51, no. 3, p. 468 (2018).

¹⁵¹ Section 41A.2. of San Francisco Administrative Code

It is the purpose of this ordinance to benefit the general public by minimizing adverse impacts on the housing supply and on persons and households of all income levels resulting from the loss of residential units through their conversion to tourist and transient use. This is to be accomplished by regulating the conversion of residential units to tourist and transient use, and through appropriate administrative and judicial remedies.

(d) เพื่อเป็นการลดผลกระทบอันเกิดจากวิกฤตการเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยแบบถาวรไปสู่การให้เช่าระยะสั้นในเมืองและเขตปกครองของซานฟรานซิสโกอันจะเกิดขึ้นแก่ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย

(e) คณะกรรมการการควบคุมและนายกเทศมนตรีแห่งเมืองและเขตปกครองของซานฟรานซิสโกตระหนักถึงวิกฤตที่พักอาศัยและบังคับใช้กฎหมายเพื่อระงับปัญหาแห่งการการเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยแบบถาวรไปสู่การให้เช่าระยะสั้น

(f) การเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยแบบถาวรไปสู่การให้เช่าระยะสั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนที่กำลังมองหาที่พักอาศัยที่ราคาเหมาะสมกลายเป็นราคาที่สูงขึ้น

(g) เพื่อประโยชน์สาธารณะที่การเปลี่ยนแปลงที่พักอาศัยแบบถาวรจะถูกกำหนดกฎเกณฑ์และแก้ไขเพื่อใช้ในการฉ้อฉลที่มีการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อที่จะป้องกันประชาชนและระงับซึ่งความเสียหายอันเป็นผลจากการนั้น¹⁵²

¹⁵² Section 41A.3. of San Francisco Administrative Code

The Board of Supervisors finds that:

(a) There is a severe shortage of decent, safe, sanitary and affordable rental housing in the City and County of San Francisco.

(b) The people of the City and County of San Francisco, cognizant of the housing shortage in San Francisco, on November 4, 1980, adopted a declaration of policy to increase the City and County's housing supply by 20,000 units.

(c) Many of the City and County's elderly, disabled and low-income persons and households reside in affordable residential units.

(d) As a result of the removal of residential units from the housing market, a housing emergency exists within the City and County of San Francisco for its elderly, disabled and low-income households.

(e) The Board of Supervisors and the Mayor of the City and County of San Francisco recognized this housing emergency and enacted an ordinance which established a moratorium on the conversion of residential units to tourist and transient use.

(f) The conversion of residential units to tourist and transient use impacts especially on persons seeking housing in the low to moderate price range.

(g) It is in the public interest that conversion of residential units be regulated and that remedies be provided when unlawful conversion has occurred, in order to protect the residents and to conserve the limited housing resources.

3. บทนิยาม (Definitions)

1) การจอง (Booking Service)

การจอง คือ การให้บริการจองที่พักและการชำระเงินที่ให้บริการโดยบุคคลหรือองค์กรซึ่งทำให้เกิดความสะดวกในการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นระหว่างเจ้าของและนักท่องเที่ยว และเพื่อให้บุคคลซึ่งเรียกหรือรับโดยตรงหรือโดยอ้อมจากนายหน้าหรือคนกลาง สำหรับค่าธรรมเนียมในการติดต่อการจองที่พักและการชำระเงินให้แก่การเช่าระยะสั้นนั้น

2) องค์กรธุรกิจ (Business Entity)

องค์กรธุรกิจ คือ บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือองค์กรทางกฎหมายที่มีใช้บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของหรือเช่าที่พักอาศัยมากกว่าหนึ่งหน่วย

3) การร้องทุกข์ (Complaint)

การร้องทุกข์ต่อกรมในกรณีที่กำลังกล่าวหาว่าฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 41A นั้นให้ระบุที่อยู่ วันที่เกิดเหตุ และช่องทางการติดต่อเจ้าของหรือผู้พักอาศัยในที่พักที่เกิดปัญหานั้น

4) การเปลี่ยนแปลง (Conversion or Convert)

คือ การเปลี่ยนจากที่พักอาศัยถาวรเป็นที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวหรือชั่วคราว ซึ่งรวมถึงแต่ไม่จำกัดเพียงการเช่าที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวหรือชั่วคราวเท่านั้น

5) กรม (Department)

คือ กรมการวางแผน (The Planning Department)

6) กรม (Director)

คือ ผู้อำนวยการกรมการวางแผนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย

7) เจ้าของแพลตฟอร์ม (Hosting Platform)

คือ บุคคลหรือองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งในธุรกิจให้เช่าระยะสั้นโดยการให้บริการและเรียกหรือรับค่าธรรมเนียมการจองจากเจ้าของซึ่งอาจเสนอให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อใช้สำหรับนักท่องเที่ยวหรือเป็นการชั่วคราว โดยปกติแล้วเจ้าของแพลตฟอร์มจะให้บริการจองที่พักผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่พักโฆษณาที่พักผ่านทางเว็บไซต์ซึ่งให้บริการโดยเจ้าของแพลตฟอร์ม และเจ้าของแพลตฟอร์มจะเป็นสื่อกลางระหว่างเจ้าของกับนักท่องเที่ยวในการจองที่พักและการชำระเงิน

8) ผู้มีส่วนได้เสีย (Interested Party)

คือ ผู้พักอาศัยถาวรในอาคาร สมาคมเจ้าของที่พักอาศัย หรือเจ้าของที่พักอาศัยถาวร เจ้าของที่พักอาศัยถาวรหรือเจ้าของที่พักอาศัยในระยะ 100 ฟุต ซึ่งมีนักท่องเที่ยวหรือผู้พักชั่วคราวใช้บริการ เมืองและเขตปกครองของซานฟรานซิสโกหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งได้รับ

การยกเว้นภาษีตามหมวด 26 มาตรา 501 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐ (United States Code) ซึ่งได้รับการสงวนหรือการปรับปรุงที่פקอาศัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

9) เจ้าของ (Owner)

เจ้าของ หมายความว่ารวมถึงบุคคลผู้ซึ่งได้บันทึกว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ดังเช่นได้บัญญัติไว้ในบทที่ 41A “เจ้าของ” หมายความว่ารวมถึงผู้เช่าเมื่อผู้เช่าได้เสนอที่פקแก่นักท่องเที่ยวหรือผู้פקชั่วคราว

10) ผู้פקอาศัยถาวร (Permanent Resident)

บุคคลซึ่งפקอาศัยอยู่ในที่פקอาศัยมาอย่างน้อย 60 วันติดต่อกันโดยมุ่งหวังให้เป็นที่พักอาศัยหลักซึ่งผู้פקอาศัยถาวรอาจเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าก็ได้

11) ที่פקอาศัยหลัก (Primary Residence)

สถานที่ที่ผู้פקอาศัยถาวรใช้ในการระบุในเอกสารการลงทะเบียนยามพาหนะ ใบขับขี่ การลงทะเบียนเลือกตั้ง เอกสารภาษีที่แสดงว่าที่พักอาศัยของผู้פקอาศัยถาวรสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการยกเว้นภาษีของเจ้าของหรือใบเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอื่นใดเป็นประจำไม่น้อยกว่าสองปี การลงทะเบียนยามพาหนะ ใบขับขี่ การลงทะเบียนเลือกตั้ง เอกสารภาษีที่แสดงว่าที่พักอาศัยของผู้פקอาศัยถาวรสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการยกเว้นภาษีของเจ้าของหรือใบเรียกเก็บค่าใช้จ่ายอื่นใด

12) หน่วยพักอาศัย (Residential Unit)

ห้องเดี่ยวหรือหลายห้อง ซึ่งรวมถึงคอนโดมิเนียมหรือห้องหรือที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้ผู้เช่าได้ในทุกอาคารหรือส่วนหนึ่งของอาคารซึ่งถูกออกแบบ สร้าง เช่า ให้เช่า เช่าช่วงซึ่งได้ระบุไว้ใน San Francisco Housing Code

13) การใช้พักอาศัย (Residential Use)

ทุกการใช้เพื่อการครอบครองของหน่วยพักอาศัยของผู้פקอาศัยถาวร

14) การเช่าที่พักอาศัยระยะสั้น (Short-Term Residential Rental)

สถานที่ที่นักท่องเที่ยวหรือผู้פקชั่วคราวพักอาศัยตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(a) เป็นหน่วยพักอาศัยที่เสนอให้นักท่องเที่ยวหรือผู้פקชั่วคราวใช้โดยผู้פקอาศัยถาวรในหน่วยที่พักอาศัย

(b) ผู้פקอาศัยถาวรเป็นบุคคลธรรมดา

(c) ผู้פקอาศัยถาวรได้จดทะเบียนหน่วยพักอาศัยและดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานที่ดีต่อกรมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น (Department’s Short-Term Residential Rental). และ

(d) หน่วยพักอาศัย ไม่รวมถึง

-ที่พักอาศัยในโปรแกรมการรวมที่พักอาศัยราคาประหยัดดังได้ระบุไว้ใน มาตรา 415 แห่งกฎหมายการวางแผน

-หน่วยที่พักโรงแรมแห่งบัพญญัติในบทที่ 41 เว้นแต่หน่วยที่ได้ได้อนุญาต ให้มีการเปลี่ยนแปลงภายใต้มาตรา 41.12

-ที่พักที่กำหนดขึ้นให้ต่ำกว่าราคาตลาดหรือหน่วยที่พักอาศัยสำหรับผู้มี รายได้น้อยภายใต้กฎหมายแห่งเมือง รัฐ หรือรัฐบาลกลาง

-ที่พักซึ่งมีการขับไล่ตาม Ellis Act กฎหมายการบริหารมาตรา 37.9 (a)(13) ภายในระยะเวลา 5 ปีก่อนกาจดทะเบียนถ้าการขับไล่นั้นเกิดขึ้นหลัง 1 พฤศจิกายน 2014

-ที่พักซึ่งห้ามมิให้ผู้พักอาศัยถาวรนำที่พักไปให้เช่า เช่าช่วง หรือให้เช่าระยะ สั้นตามกฎหมายอื่น

15) การจดทะเบียนให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น (Short-Term Residential Rental Registry or Registry)

กรมการวางแผนจะเป็นผู้บริหารฐานข้อมูลซึ่งรวมถึงหมายเลขการจดทะเบียนของที่พักอาศัยระยะสั้นแต่ละหน่วยและบรรดาข้อมูลเกี่ยวกับผู้พักอาศัยถาวรผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้นำที่พักอาศัยออกให้เช่าระยะสั้น ผู้พักอาศัยถาวรหนึ่งคนต่อที่พักอาศัยหนึ่งหน่วยอาจถูกรวมไว้ในกาจดทะเบียนในระยะเวลาที่กำหนดไว้ การจดทะเบียนจะต้องพร้อมสำหรับการทำประชาพิจารณาภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เว้นแต่กรมจะได้ตรวจทานชื่อของผู้พักอาศัยถาวร ถนน หมายเลขหน่วยจากข้อมูลที่ได้บันทึกไว้สำหรับการประชาพิจารณาแล้ว

16) การอาศัยของนักท่องเที่ยวหรือผู้พักชั่วคราว (Tourist or Transit Use)

คือ การอาศัยในหน่วยที่พักอาศัยสำหรับการใช้งานน้อยกว่า 30 วัน หรือการอาศัยอยู่ในหน่วยพักอาศัยที่มีองค์กรให้เช่าหรือเป็นเจ้าของน้อยกว่า 30 วันไม่ว่าจะเป็นระยะสั้นหรือระยะยาว รวมถึงการพักอาศัยโดยลูกจ้างหรือแขกขององค์กรน้อยกว่า 30 วันซึ่งได้ทำสัญญาหรือชำระค่าเช่าหน่วยพักอาศัยในนามขององค์กรนั้น¹⁵³

¹⁵³ Section 41A.4. of San Francisco Administrative Code

Whenever used in this Chapter 41A, the following words and phrases shall have the definitions provided in this Section:

Booking Service. A Booking Service is any reservation and/or payment service provided by a person or entity that facilitates a short-term rental transaction between an Owner or Business Entity and a prospective tourist or transient user, and for which the person or entity collects or

receives, directly or indirectly through an agent or intermediary, a fee in connection with the reservation and/or payment services provided for the short-term rental transaction.

Business Entity. A corporation, partnership, or other legal entity that is not a natural person that owns or leases one or more residential units.

Complaint. A complaint submitted to the Department alleging a violation of this Chapter 41A and that includes the Residential Unit's address, including unit number, date(s) and nature of alleged violation(s), and any available contact information for the Owner and/or resident of the Residential Unit at issue.

Conversion or Convert. A change of use from Residential Use to Tourist or Transient Use, including, but not limited to, renting a Residential Unit as a Tourist or Transient Use.

Department. The Planning Department.

Director. The Director of the Planning Department, or his or her designee.

Hosting Platform. A person or entity that participates in the short-term rental business by providing, and collecting or receiving a fee for, Booking Services through which an Owner may offer a Residential Unit for Tourist or Transient Use. Hosting Platforms usually, though not necessarily, provide Booking Services through an online platform that allows an Owner to advertise the Residential Unit through a website provided by the Hosting Platform and the Hosting Platform conducts a transaction by which potential tourist or transient users arrange Tourist or Transient Use and payment, whether the tourist or transient pays rent directly to the Owner or to the Hosting Platform.

Interested Party. A Permanent Resident of the building in which the Tourist or Transient Use is alleged to occur, any homeowner association associated with the Residential Unit in which the Tourist or Transient Use is alleged to occur, the Owner of the Residential Unit in which the Tourist or Transient Use is alleged to occur, a Permanent Resident or Owner of a property within 100 feet of the property containing the Residential Unit in which the Tourist or Transient Use is alleged to occur, the City and County of San Francisco, or any non-profit organization exempt from taxation pursuant to Title 26, Section 501 of the United States Code, which has the preservation or improvement of housing as a stated purpose in its articles of incorporation or bylaws.

Owner. Owner includes any person who is the owner of record of the real property. As used in this Chapter 41A, the term "Owner" includes a lessee where the lessee is offering a Residential Unit for Tourist or Transient use.

Permanent Resident. A person who occupies a Residential Unit for at least 60 consecutive days with intent to establish that unit as his or her primary residence. A Permanent Resident may be an owner or a lessee.

Primary Residence. The Permanent Resident's usual place of return for housing as documented by at least two of the following: motor vehicle registration; driver's license; voter registration; tax documents showing the Residential Unit as the Permanent Resident's residence for the purposes of a home owner's tax exemption; or a utility bill. A person may have only one Primary Residence.

Residential Unit. Room or rooms, including a condominium or a room or dwelling unit that forms part of a tenancy-in-common arrangement, in any building, or portion thereof, which is designed, built, rented, leased, let or hired out to be occupied for Residential Use as defined in the San Francisco Housing Code.

Residential Use. Any use for occupancy of a Residential Unit by a Permanent Resident.

Short-Term Residential Rental. A Tourist or Transient Use where all of the following conditions are met:

- (a) the Residential Unit is offered for Tourist or Transient Use by the Permanent Resident of the Residential Unit;
- (b) the Permanent Resident is a natural person;
- (c) the Permanent Resident has registered the Residential Unit and maintains good standing on the Department's Short-Term Residential Rental Registry; and
- (d) the Residential Unit: is not subject to the Inclusionary Affordable Housing Program set forth in Planning Code Section 415*et seq.*; is not a residential hotel unit subject to the provisions of Chapter 41, unless such unit has been issued a Permit to Convert under Section 41.12; is not otherwise designated as a below market rate or income-restricted Residential Unit under City, state, or federal law; has not been the subject of an eviction pursuant to the Ellis Act and Administrative Code Section 37.9(a)(13) within the five year period prior to applying for the Registry if such eviction occurred after November 1, 2014; and no other requirement of federal or state law, this Municipal Code, or any other applicable law or regulation prohibits the permanent resident from subleasing, renting, or otherwise allowing Short-Term Residential Rental of the Residential Unit.

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

จากข้อมูลข้างต้น การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอันมีระยะเวลาน้อยกว่า 30 วันโดยชอบด้วยกฎหมายในซานฟรานซิสโกนั้น จึงต้องเป็นการเสนอให้เช่าของผู้พักอาศัยถาวรซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาโดยตามกฎหมายนั้นได้เปิดช่องให้ผู้พักอาศัยถาวรมีโอกาสเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าก็ได้ โดยที่พักนั้นจะต้องจดทะเบียนและได้รับอนุญาตจากกรมและมีใช้ที่พักอาศัยที่ได้ถูกยกเว้นไว้ตามนิยามของการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น

นอกจากนี้ ซานฟรานซิสโกยังได้สร้าง “เครื่องมือสำหรับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น”¹⁵⁴ โดยการเข้าถึงแบบออนไลน์ซึ่งประกอบด้วยคู่มือการใช้ การอนุญาต และสิ่งอื่นใดอันเกี่ยวข้องด้วยเอกสารต่างๆ เพื่อช่วยให้ผู้ที่สนใจเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการเช่ารับเลือกและการอนุญาต เครื่องมือดังกล่าวยังได้อธิบายว่าเจ้าของที่พักผู้ซึ่งลงรายการด้วยตนเองภายใต้ “บริษัทเว็บไซต์ที่ได้รับรองแล้ว” การจัดหมวดหมู่ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีการเรียกเก็บภาษีที่พักจากผู้เช่าพักเพราะว่าบริษัทเว็บไซต์ได้เรียกเก็บภาษีในเวลาที่มีการจองแล้ว ดังเช่นขณะนี้ Airbnb เป็นบริษัทเว็บไซต์ที่ได้รับรองแล้วแต่เพียงแห่งเดียว¹⁵⁵

นับแต่วันที่ 6 กันยายน 2017 Airbnb ได้เริ่มดำเนินวิธีการ Pass-Through Registration (PTR) ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่พักสมัครขอหนังสือรับรองการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น และหนังสือรับรองการจดทะเบียนธุรกิจผ่านเว็บไซต์ของ Airbnb ได้โดยตรงอีกด้วย¹⁵⁶

(2) การจัดเก็บภาษี

แม้ว่า Airbnb จะมีเจตจำนงในการเรียกเก็บและจ่ายภาษีการดำเนินงานของ Airbnb ในซานฟรานซิสโกภายใต้หลักเกณฑ์การให้เช่าระยะสั้นเป็นจำนวนรวมร้อยละ 14 ของผลประกอบการของเจ้าของที่พัก การจ่ายภาษีนี้อาจทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง Airbnb กับเจ้าของที่

shall redact any Permanent Resident names and street and unit numbers from the records available for public review.

Tourist or Transient Use. Any use of a Residential Unit for occupancy for less than a 30-day term of tenancy, or occupancy for less than 30 days of a Residential Unit leased or owned by a Business Entity, whether on a short-term or long-term basis, including any occupancy by employees or guests of a Business Entity for less than 30 days where payment for the Residential Unit is contracted for or paid by the Business Entity.

¹⁵⁴ Office of Short-Term Rentals, “Become a Certified Host” Accessed February 12, 2020. Available from <https://shorttermrentals.sfgov.org>

¹⁵⁵ Emily M. Speier, *supra* note 146, pp.412-413.

¹⁵⁶ Airbnb, “San Francisco’s Registration Process: Frequently Asked Questions” Accessed February 13, 2020. Available from <https://www.airbnb.com/help/article/1849/san-franciscos-registration-process-frequently-asked-questions>

พักเสื่อมถอยลง แต่ถือได้ว่าเป็นขั้นตอนในทิศทางที่ดีเพราะเป็นการรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์กับซานฟรานซิสโกซึ่งเท่ากับเป็นการที่ Airbnb ค้นพบแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายแล้ว

การชำระภาษีของ Airbnb นั้นเลียนแบบข้อกำหนดของอุตสาหกรรมโรงแรม Airbnb ได้พยายามทุกวิถีทางในการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ความ “ซับซ้อน” และ “ยุ่งยาก” ของกฎหมายภาษีทำให้เกิดความลำบากในการดำเนินการทำให้เจ้าของที่พักบางคนอ้างว่าไม่จำเป็นต้องมีหน้าที่ในการชำระภาษี อย่างไรก็ตาม การอนุญาตให้เจ้าของที่พักชำระภาษีภายใต้กฎหมายใหม่นี้ช่วยให้ Airbnb มีลักษณะที่สอดคล้องกฎหมายด้วยการวางตนอยู่ภายใต้อุตสาหกรรมโรงแรม¹⁵⁷

COMPARED:
Short-Term Rental Laws Across the Country

City	Summary	Take Effect	Fine	STR License Fee	Additional Cost
New York	1. Can't rent out entire apartment (hosts must be present) 2. Can't advertise an apartment 3. Up to 2 paying guests	May 2011	\$1,000 - \$7,500 (illegal advertising of apartments)	N/A	1. Sales and use tax 2. Hotel room occupancy tax
San Francisco	1. Must register as a business and as a short-term rental 2. Hosts must be permanent residents 3. Up to 90 nights a year without hosts 4. No income-restricted affordable housing	Feb. 2015	≥ \$484 (per day)	\$250	1. Transient occupancy tax 2. Business personal property tax
Los Angeles	1. Must obtain licenses 2. Must be primary residence 3. Up to 120 days a year	July 2019	≥ \$500 (per day)	\$89	Transient occupancy tax
Washington DC	1. Must obtain license, additional "vacation rental" endorsement for renting out an entire unit 2. Must be primary residence 3. Up to 90 nights a year without hosts	Oct 2019	\$500 - \$6,000 (per violation)	TBD	Transient lodging tax
Chicago	1. Short-term rental platforms must obtain license 2. Hosts with 1 home-share unit register through the rental platform 3. Hosts with ≥ 1 home-share unit must obtain license from city of Chicago 4. Vacation rental must obtain license	March 2017 (host registration)	\$1,500 - \$3,000 (per day)	\$0 - \$250	Hotel accommodation tax
Boston	1. Must obtain license 2. Must be primary residence or an secondary unit at their primary residence 3. No income-restricted units	Jan. 2019	\$100 - \$300 (per day)	\$25 - \$200	Same tax as hotel
Seattle	1. Short-term rental platforms must obtain license 2. Hosts must register as a business and as a short-term rental 3. Up to 2 units 4. If operate 2 units, one must be primary residence	Sep. 2019	\$500 - \$1,000 (per violation)	\$75	1. Retail sales tax 2. Lodging tax 3. Business and occupation tax

Data source: Municipal Codes



รูปภาพที่ 4.1 : ภาพเปรียบเทียบกฎหมายให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในสหรัฐอเมริกา¹⁵⁸

¹⁵⁷ Dana Palombo, *supra* note 130, p.313.

¹⁵⁸ <https://www.2ndaddress.com/research/short-term-rental-laws/>, สืบค้นเมื่อ 18 กุมภาพันธ์

จากข้อมูลที่กล่าวมาข้างต้น วิธีการรับมือกับแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งเป็น Disruptive Innovation ของนิวยอร์กและซานฟรานซิสโกนั้นมีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง นิวยอร์กนั้นแม้จะเป็นเมืองที่มีความเจริญทางด้านเทคโนโลยีในระดับต้นๆ ของโลกกลับมีมุมมองต่อ Airbnb ในเชิงอนุรักษ์นิยมด้วยการนำวิธีการทางนิติบัญญัติมาใช้ในการควบคุมการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในทางตรงกันข้ามกับซานฟรานซิสโกซึ่งมีมุมมองในการเปิดรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่มีผลต่อสังคมแต่ยังคงใช้วิธีการทางนิติบัญญัติเพื่อกำหนดขอบเขตของการดำเนินธุรกิจ Airbnb เช่นเดียวกัน

4.2 สหภาพยุโรป (European Union)

สหภาพยุโรปเกิดจากการรวมตัวกันของประเทศสมาชิกซึ่งมีที่ตั้งอยู่ในทวีปยุโรป โดยปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก 27 ประเทศ เช่น สเปน ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม เช็ก ออสเตรีย ฮังการี สวีเดน เดนมาร์ก เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประสานความร่วมมือกันทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของภูมิภาค มีสกุลเงินยูโรเป็นสกุลเงินร่วมกันซึ่งได้รับการยอมรับในการชำระหนี้จากทั่วโลก และมีกฎหมายของสหภาพยุโรปเป็นแม่บทเพื่อใช้ปฏิบัติร่วมกัน ด้วยความหลากหลายทางด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ศิลปะและวัฒนธรรมจึงทำให้ประเทศในสหภาพยุโรปได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวทั่วโลกเพื่อเข้ามาเยี่ยมชมความงดงามอย่างไม่ขาดสายจนนำมาสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมโรงแรม และเช่นเดียวกันกับทุกที่ทั่วโลกเมื่อการพัฒนาของเทคโนโลยีได้ก้าวเข้ามาทำให้ที่พักแรมแต่เดิมซึ่งมีเฉพาะโรงแรมนั้นมีให้เลือกหลากหลายมากขึ้นในรูปแบบของ Home-Sharing ไม่ว่าจะเป็นบ้านเดี่ยว ห้องเช่า บ้านบนต้นไม้ กระโจม หรือคฤหาสน์ ซึ่งที่พักเหล่านี้ปัจจุบันมักพบอยู่ในแพลตฟอร์มของ Airbnb ซึ่งได้รับความนิยมจากทั่วโลก

ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่หลากหลายจึงได้นำเสนอประเด็นปัญหาทางกฎหมาย อันเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในประเทศสเปนและสวีเดนซึ่งเป็นประเทศที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวมาพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงแง่มุมที่แตกต่างและหลากหลายยิ่งขึ้น

4.2.1 ประเทศสเปน (Spain)

ประเทศสเปนนั้นแม้ว่าจะมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวซึ่งรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางแต่ในการปกครองภายในนั้นได้กำหนดให้มีการปกครองตนเองรวม 17 แคว้น โดยมี 2 เมืองที่เป็นนครปกครองตนเอง คือ มาดริด (Madrid) และบาร์เซโลน่า (Barcelona) ซึ่งเป็นเมืองที่มีความสำคัญทางด้าน

เศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศ ในการนี้จะได้นำเสนอประเด็นทางกฎหมายของเมืองบาร์เซโลน่า แคว้นคาตาลัน (Catalan) ประเทศสเปนเป็นสำคัญ

บาร์เซโลน่ามีที่ตั้งติดทะเลเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งเชื่อมต่อกับหลายประเทศจึงเป็นเมืองท่าที่สำคัญ ประกอบกับสถานที่ท่องเที่ยวและสถาปัตยกรรมที่หลากหลายจึงทำให้เศรษฐกิจของบาร์เซโลน่าต้องพึ่งพาการท่องเที่ยวเป็นหลักโดยจะมีคณะกรรมการการท่องเที่ยวคาตาลัน (Catalan Tourism Board : CTB) ทำหน้าที่กำกับดูแลและกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารการท่องเที่ยวโดยมุ่งหวังให้บาร์เซโลน่าเป็นจุดหมายปลายทางหลักของนักท่องเที่ยวจากทั่วทุกมุมโลกด้วยการประชาสัมพันธ์ผ่านโซเชียลมีเดียต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น Website Facebook Instagram Youtube จึงทำให้นักท่องเที่ยวหลั่งไหลเข้ามาท่องเที่ยวและตั้งรกรากอยู่ในบาร์เซโลน่าเป็นจำนวนมาก

4.2.1.1 ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในประเทศสเปน

การพัฒนาที่พักอาศัยในบาร์เซโลน่านั้นมีความก้าวหน้า ราคาขายที่พักอาศัยได้เพิ่มขึ้นปี 2014 สอดคล้องกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจของบาร์เซโลน่าและการไหลทะลักเข้ามาของนักท่องเที่ยวและนักลงทุน ระหว่างปี 2014 และ 2018 ราคาขายที่พักอาศัยเพิ่มขึ้น 41% ในขณะที่การเช่าเพิ่มขึ้น 18% ในปี 2016 หลังจากที่บาร์เซโลน่าและสเปนต้องเผชิญกับวิกฤตทางการเงินหลังปี 2008 และผู้คนส่วนใหญ่ต้องเผชิญกับปัญหาค่าใช้จ่ายที่พักอาศัยจนก่อให้เกิดหนี้ในระดับที่เพิ่มมากขึ้น การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นจึงเหมือนเป็นทางออกในการเพิ่มรายได้ในขณะที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับที่พักอาศัยยังคงอยู่¹⁵⁹

ด้วยจำนวนของนักท่องเที่ยวที่เดินทางทางเข้ามาในบาร์เซโลน่าอย่างไม่ขาดสายจึงมีความต้องการทางด้านที่พักอาศัยระยะสั้นเพิ่มมากขึ้น Airbnb จึงเข้ามามีบทบาทในการให้บริการที่พักอาศัยในบาร์เซโลน่าเพิ่มขึ้นเป็นลำดับเช่นกัน ซึ่งผลกระทบที่ตามมาได้ก่อให้เกิดความกังวลใจต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความสงบสุขของประชาชน ทั้งยังพบพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักท่องเที่ยวที่เมามายหรือก่อให้เกิดเสียงดังซึ่งทำให้สภาพแวดล้อมที่มีมาแต่เดิมของบาร์เซโลน่าเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างยิ่ง บาร์เซโลน่าจึงต้องหาวิธีการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นอยู่ที่สงบสุขที่มีมาก่อนนี้เป็นรูปธรรม

¹⁵⁹ APUR, “Short-term rentals: an analysis of metropolitan public responses.” APUR, no.128, (2018).

4.2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศสเปน

(1) ข้อบังคับที่ 159/2012 (Decree 159/2012)

ในปี 2012 รัฐบาลสเปนได้แก้ไขกฎหมายมีผลบังคับใช้แก่แคว้นปกครองตนเองซึ่งรวมถึงแคว้นคตาลันซึ่งมีเมืองหลวงคือบาร์เซโลนา กฎหมายฉบับนี้มีอำนาจในการควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งรวมถึงที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวด้วย ด้วยอำนาจดังกล่าวรัฐบาลแห่งแคว้นคตาลันจึงได้บัญญัติข้อบังคับที่ 159/2012 ขึ้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2012 ว่าด้วยสถานประกอบการที่พักอาศัยและบ้านเพื่อใช้สำหรับการท่องเที่ยว (Tourist Accommodation Establishments and Homes for Tourist Use) (ข้อบังคับที่ 159/2012) โดยได้วางระเบียบเกี่ยวกับที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวไว้ในหมวดที่ 2 ของข้อบังคับที่ 159/2012

ข้อบังคับที่ 159/2012 ใช้บังคับแก่ที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวส่วนบุคคล ที่พักอาศัยทั้งหลายที่ให้บริการโดยเจ้าของโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่บุคคลที่สามและได้รับค่าเช่าเป็นการตอบแทน แต่ไม่ใช่บังคับแก่ที่พักส่วนใหญ่ของ Airbnb เนื่องจากมีค่านิยมเกี่ยวกับที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวที่แตกต่างกันเป็นอย่างมาก การที่จะเป็นที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวส่วนบุคคลได้นั้นที่พักดังกล่าวจะต้องเป็นที่พักอาศัยรอง หมายความว่ายังไม่มีใครจดทะเบียนเป็นที่พักอาศัยหลักและต้องใช้เพื่อการเช่าในพื้นที่ทั้งหมดแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ ที่พักอาศัยนั้นจะต้องถูกเช่าอย่างน้อยสองครั้งต่อปีและการเช่านั้นต้องไม่เกินกว่าสามสิบเอ็ดวัน ที่พักอาศัยจำนวนมากที่อยู่ในรายการของ Airbnb เป็นที่พักอาศัยหลักและแบ่งเป็นห้องให้เช่าด้วยเหตุนี้จึงทำให้ไม่มีลักษณะที่เป็นที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวส่วนบุคคลดังได้ระบุไว้ในกฎหมาย ถึงแม้ว่าที่พักเหล่านั้นจะได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้ข้อบังคับที่ 159/2012 ก็ตาม การให้เช่าที่พักอาศัยดังกล่าวถือเป็นการต้องห้ามหากไม่ได้รับอนุญาตจากเทศบาลเมือง ดังนั้น ที่พักอาศัยส่วนใหญ่ของ Airbnb จึงไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ 159/2012 และถือว่าประกอบกิจการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้เป็นไปตามครรลองที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ได้รับอนุญาตให้เช่าอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

มาตรา 67 มาตรา 68 และมาตรา 70 แห่งข้อบังคับที่ 159/2012 ได้เริ่มต้นข้อกำหนดที่เข้มงวดเพื่อบรรเทาความผิดพลาดของที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวส่วนบุคคลและความสามารถในการทำให้แน่ใจว่าที่พักอาศัยแต่ละแห่งนั้นใช้งานได้จริง ในมาตรา 67 ได้กำหนดให้ที่พักอาศัยนั้นต้องประกอบด้วยอุปกรณ์ที่ใช้งานได้จริงเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการใช้งาน เจ้าของที่พักต้องให้ข้อมูลติดต่อของเพื่อนบ้านและหมายเลขติดต่ออื่นใดซึ่งผู้เช่าต้องใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือในกรณีที่มีเหตุจำเป็น มาตรา 70 กำหนดให้เจ้าของที่พักต้องส่งมอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้เช่าให้แก่เทศบาลเมืองด้วย

มาตรา 68 ซึ่งควบคุมระบบการอนุญาตประกอบการเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบการแรก เจ้าของต้องจัดเตรียมเอกสารและจดทะเบียนที่พักอาศัยเป็นที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวส่วนบุคคลต่อเทศบาลบาร์เซโลนา จากนั้นเทศบาลจะดำเนินการจดทะเบียนที่พักดังกล่าวต่อสำนักทะเบียนการท่องเที่ยวคาตาลัน (Catalun Tourism Registry : CTR) เมื่อขั้นตอนเหล่านี้เสร็จสมบูรณ์ CTR จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาตและออกใบอนุญาตซึ่งจะต้องนำไปติดในที่เห็นได้อย่างชัดเจนของที่พักที่ได้รับอนุญาตนั้น ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงใดๆ เกิดขึ้นแก่ที่พักดังกล่าวเจ้าของที่พักต้องบันทึกและรายงานแก่เทศบาลบาร์เซโลนา จากนั้นจึงแจ้งต่อ CTR อย่างไรก็ตาม การจำกัดที่พักอาศัยเหล่านี้อาจถูกกำหนดให้เป็นที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยว ซึ่งมาตรา 68 มิได้กล่าวถึงข้อมูลใดๆ ว่าเทศบาลจะบังคับใช้ข้อกำหนดนั้นอย่างไร ด้วยผลแห่งกฎหมายจึงทำให้เจ้าของที่พักอาศัยที่ไม่ได้รับอนุญาตหลีกเลี่ยงระบบดังกล่าวโดยการนำที่พักอาศัยของตนไปประกาศให้เช่าบน Airbnb¹⁶⁰ นอกจากนี้ บาร์เซโลนายังได้ให้บริการตรวจสอบที่พักอาศัยที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการผ่านทางเว็บไซต์ www.barcelona.cat เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เข้าพักหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย โดยในกรณีที่ผู้เข้าพักว่าที่พักซึ่งตนกำลังพักอาศัยอยู่นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภาแห่งเมืองจะจัดหาที่พักให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายจากผู้เข้าพักแต่จะเรียกเก็บจากเจ้าของที่พักที่ให้เขาโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการทดแทน¹⁶¹

ทั้งนี้ การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้น ข้อบังคับที่ 159/2012 ได้กำหนดให้เจ้าของที่พักต้องเสียภาษีในอัตรา 2.5 ยูโรต่อคืน โดย 30% เป็นภาษีเมือง ส่วนอีก 70% นั้นถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลแห่งแคว้นคาตาลัน¹⁶²

เกือบครึ่งหนึ่งของที่พักอาศัยในบาร์เซโลนาเป็นบ้านเดี่ยวหรืออพาร์ทเมนต์ ซึ่งความคิดที่จะให้เช่าห้องว่างแบบดั้งเดิมถูกแทนที่ด้วยรูปแบบที่เหนือกว่าด้วยการนำห้องของอพาร์ทเมนต์จัดเลียนแบบโรงแรม ที่พักอาศัยหลายแห่งถูกซื้อมาเพื่อการลงทุนให้เช่าระยะสั้นซึ่งบริหารงานโดยนายหน้าที่มีทรัพย์สินหลายรายการผ่าน Airbnb ซึ่งสามารถขึ้นค่าเช่าได้เป็นอย่างดีโดยเฉพาะพื้นที่ที่เป็นเป็นที่ต้องการของตลาด ทั้งนี้ เจ้าของที่พักระยะยาวได้ขายอพาร์ทเมนต์ให้แก่คนที่ต้องการใช้มันเป็นเครื่องมือแสวงหากำไรเช่นกันในโดยในบางพื้นที่การเปลี่ยนผ่านมีความรุนแรงเป็นอย่างมาก เช่น เขตเมืองเก่านั้นจำนวนของคนอยู่อาศัยลดลงกว่า 45 เปอร์เซ็นต์ในไม่กี่ปีที่ผ่านมา

¹⁶⁰ Brianna J. Santolli, "Winning the Battle, Losing the War: European Cities Fight Airbnb." *George Washington International Law Review*, vol. 49, no. 3, p. 691-694 (2017).

¹⁶¹ Ajuntament de Barcelona, "Resolve Your Queries" Accessed February 14, 2020. Available from <https://meet.barcelona.cat/habitatgesturistics/en>

¹⁶² APUR, *supra* note 159.

เมื่อไม่นานมานี้ เจ้าของที่พักและนายหน้าหาได้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายของข้อบังคับให้เข้าว่าเป็นการอนุญาตให้เจ้าของที่พักใช้ห้องว่างเป็นครั้งคราวเท่านั้น ช่องว่างดังกล่าวถูกนำมาใช้โดยการแบ่งห้องในอพาร์ทเมนต์เป็นห้องย่อยสามหรือสี่ห้อง ห้องเหล่านี้จะถูกนำไปโฆษณาบน Airbnb ว่าเป็นห้องเดี่ยว นักท่องเที่ยวที่ใช้บริการจะต้องใช้ห้องน้ำ ห้องครัว และพื้นที่นั่งเล่นร่วมกับผู้เช่าคนอื่น ๆ ที่มาจากทั่วทุกมุมโลก¹⁶³

(2) มาตรการที่ พักอาศัยพิเศษเพื่อการท่องเที่ยว (Special Tourist Accommodation Plan (Plan Especial Urbanistico de Alojamiento Touristico : PEUAT))

ในปี 2015 บาร์เซโลนาได้ตรากฎหมายการท่องเที่ยวเพื่อบังคับใช้กับวิกฤตการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอย่างเข้มงวดด้วยมาตรการที่พักรายใหม่ (Special Tourist Accommodation Plan (Plan Especial Urbanistico de Alojamiento Touristico : PEUAT)) เพื่อที่จะหยุดจำนวนการอนุญาตให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นและสอดคล้องการดำเนินการตามโครงการไปทั่วบาร์เซโลนา โดยแผนงานได้กำหนดพื้นที่ 4 โซนเพื่อกำหนดจำนวนการอนุญาตให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นสูงสุดไม่เกิน 9,600 แห่ง โซนแรกครอบคลุมพื้นที่แหล่งท่องเที่ยวในเมืองเก่าซึ่งจะไม่มีการอนุญาตให้ที่พักอาศัยระยะสั้นแก่เจ้าของที่พักรายใหม่อีกต่อไป โซนที่สองครอบคลุมพื้นที่ที่พักอาศัยซึ่งจำนวนการรับได้อนุญาตต้องได้รับการปรับปรุง เช่น หากมีที่พักอาศัยใดปิดกิจการแล้วอีกที่หนึ่งจึงสามารถเปิดกิจการได้ ส่วนสองโซนที่เหลือนั้นครอบคลุมเส้นรอบวงนอกเมืองซึ่งอนุญาตให้ประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้ในจำนวนที่กำหนดไว้ PEUAT นั้นเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการโต้แย้งเป็นอย่างมาก สมาคมผู้เช่าอาศัยบางแห่งเชื่อว่าไม่ใช่ว่าการใช้การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ ในขณะที่ตัวแทนของสมาคมเจ้าของที่พักอาศัยที่ประกอบการให้เช่าระยะสั้นโต้แย้งว่าเป็นการบีบบังคับจนเกินไปและละเมิดต่อกฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป (Rules of the European Union)¹⁶⁴

(3) กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป (Rules of the European Union)

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรปเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับรัฐที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปซึ่งรัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ตามสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty on the Functioning of the European Union : TFEU) Art.3¹⁶⁵ วางกรอบอำนาจในการควบคุม

¹⁶³ The New Yorker, “The Airbnb Invasion of Barcelona” Accessed February 15, 2020. Available from <https://www.newyorker.com/magazine/2019/04/29/the-airbnb-invasion-of-barcelona>

¹⁶⁴ APUR, *supra* note 159.

¹⁶⁵ The Treaty on the Functioning of the European Union, article 13

ตลาดของสหภาพยุโรปตามหลักการแข่งขันทางการค้า โดยเป็นการกำหนดเชิงนโยบายให้สหภาพยุโรปมีอำนาจควบคุมการแข่งขันทางการค้าของรัฐสมาชิก ซึ่งรัฐสมาชิกถูกจำกัดอำนาจไม่ให้เกิดการใดเกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าขัดต่อหลักเกณฑ์ที่สหภาพยุโรปวางไว้ โดยต้องออกกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับ Directive เกี่ยวกับการแข่งขันทางการค้าที่สหภาพยุโรปกำหนดไว้ (TFEU Art. 101-109)

เงื่อนไขสำคัญของกฎหมายการแข่งขันทางการค้าสหภาพยุโรปมี 3 ประการ ได้แก่

(1) การให้กฎหมายการแข่งขันทางการค้ามีผลต่อการดำเนินธุรกิจใด ธุรกิจนั้นต้องอยู่ในภาวะ Undertakings ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปได้ให้ความหมายว่าเป็นลักษณะของกลุ่มผู้ดำเนินธุรกิจทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคล องค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายและวิธีการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงิน แนวทางหน้าที่ดังกล่าวมุ่งเน้นลักษณะเชิงพาณิชย์ของกิจกรรมที่ไม่มุ่งเน้นประเภทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงอาจหมายความถึง บุคคลธรรมดา สมาคมทางการค้า ห้างหุ้นส่วน หรือ ชมรม บริษัท และหน่วยงานภาครัฐ

(2) จะต้องเกี่ยวข้องกับการค้าที่มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างรัฐ ซึ่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยคือกรรมาธิการสหภาพยุโรป และศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นสถาบันของสหภาพยุโรปที่มีสถานะเหนือรัฐ และจะเป็นผู้ตีความว่ากิจกรรมทางธุรกิจใดที่มีผลกระทบต่อการค้าระหว่างรัฐสมาชิก รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป เช่น การรวมตัวกันของ Supermarket เพื่อกีดกันผู้ค้ารายใหม่ไม่ให้เข้ามาในตลาดได้

1. The Union shall have exclusive competence in the following areas:

- (a) customs union;
- (b) the establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market;
- (c) monetary policy for the Member States whose currency is the euro;
- (d) the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy;
- (e) common commercial policy.

2. The Union shall also have exclusive competence for the conclusion of an international agreement when its conclusion is provided for in a legislative act of the Union or is necessary to enable the Union to exercise its internal competence, or in so far as its conclusion may affect common rules or alter their scope.

(3) วัตถุประสงค์ของกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้บุคคลที่ต้องการประกอบธุรกิจในสหภาพยุโรป สามารถเริ่มต้นประกอบธุรกิจและเข้ามาแข่งขันในตลาดการค้าได้โดยไม่กีดกันกันหรือสกัดกันเป็นไปตามหลักการค้าเสรี...

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่มีกรอบกฎหมายของสหภาพยุโรปมีกรอบครอบคลุมพฤติกรรมจำกัดการแข่งขัน ดังนี้

(1) การห้ามตกลงร่วมกันที่เป็นการจำกัดการแข่งขัน (Restrictive agreements) ทั้งในแนวนอน (Horizontal agreements) และในแนวตั้ง (Vertical agreements) และ Cartel

(2) การแทรกแซงในกรณีการใช้อำนาจเหนือตลาดโดยมิชอบ (Abuse of dominance)

(3) การควบคุมการรวมธุรกิจที่มีลักษณะจำกัดการแข่งขัน (Anticompetitive combinations)¹⁶⁶

อนึ่ง Article 107¹⁶⁷ ของ Treaty on the Functioning of the European Union กำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง State Aid โดยกำหนดนิยามของ State Aid คล้ายกับคำนิยามของการ

¹⁶⁶ สิทธิชัย โชคสวัสดิ์ไพศาล และคณะ, “รายงานผลการศึกษาดูงาน รายงานเสนอต่อสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมตามหลักสูตรกฎหมายประชมคมยุโรป มหาวิทยาลัยโลเดน ณ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 15-29 มิถุนายน 2557” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/20190208c81e728d9d4c2f636f067f89cc14862c093231.pdf>

¹⁶⁷ The Treaty on the Functioning of the European Union, article 107

1. Save as otherwise provided in the Treaties, any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the internal market.

2. The following shall be compatible with the internal market:

(a) aid having a social character, granted to individual consumers, provided that such aid is granted without discrimination related to the origin of the products concerned;

(b) aid to make good the damage caused by natural disasters or exceptional occurrences;

(c) aid granted to the economy of certain areas of the Federal Republic of Germany affected by the division of Germany, in so far as such aid is required in order to compensate for the economic disadvantages caused by that division. Five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon, the Council, acting on a proposal from the Commission, may adopt a decision repealing this point.

3. The following may be considered to be compatible with the internal market:

อุดหนุน (Subsidy) ของ WTO กล่าวคือ การให้ความช่วยเหลือใดๆ ของรัฐในลักษณะเลือกให้ประโยชน์นั้นเฉพาะบางกลุ่ม (selective basis) อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปจะเข้มงวดกว่าโดยห้ามการช่วยเหลือโดยรัฐที่อาจส่งผลให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขันและกระทบกับการค้าระหว่างประเทศสมาชิกเป็นการทั่วไป¹⁶⁸ ซึ่งในกรณีการตรา PEUAT ของบาร์เซโลน่านี้ถือได้ว่าเป็นการใช้มาตรการ State Aid ตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลของสภาเมืองพบว่าบาร์เซโลนามีที่พักระยะสั้นประมาณ 16,000 รายการซึ่งเกือบ 7,000 รายการนั้นไม่มีใบอนุญาต Airbnb ถูกปรับเป็นเงิน 600,000 ยูโรจากการที่ยังคงนำที่พักที่ไม่ได้รับอนุญาตนั้นโฆษณาผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb บาร์เซโลนาได้เพิ่มทีมงานในการตรวจสอบโดยการสำรวจตามถนนเพื่อเสาะหาที่พักที่ผิดกฎหมายที่ประกาศให้เช่าผ่านแอปพลิเคชัน Airbnb ไม่ว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม¹⁶⁹

(4) ผลของการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับ Disruptive Innovation

แทนที่บาร์เซโลนากับ Airbnb จะร่วมกันทำงานเพื่อให้บาร์เซโลนาเป็นผู้นำด้านการท่องเที่ยวในโลกเศรษฐกิจแบ่งปันที่พักอาศัยแต่บาร์เซโลนากับ Airbnb กลับกระทำการเป็นปรปักษ์ต่อกัน เนื่องด้วยการเพิ่มขึ้นของที่พักที่ผิดกฎหมายในเว็บไซต์ของ Airbnb บาร์เซโลนาจึงมองหา

(a) aid to promote the economic development of areas where the standard of living is abnormally low or where there is serious underemployment, and of the regions referred to in Article 349, in view of their structural, economic and social situation;

(b) aid to promote the execution of an important project of common European interest or to remedy a serious disturbance in the economy of a Member State;

(c) aid to facilitate the development of certain economic activities or of certain economic areas, where such aid does not adversely affect trading conditions to an extent contrary to the common interest;

(d) aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and competition in the Union to an extent that is contrary to the common interest;

(e) such other categories of aid as may be specified by decision of the Council on a proposal from the Commission.

¹⁶⁸ สำนักยุโรป “การอุดหนุนของสหภาพยุโรป”, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563, จาก http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Portals/0/subsidy_u_jan2557.pdf

¹⁶⁹ The Guardian, “Barcelona Cracks Down on Airbnb Rentals with Illegal Apartment Squads” Accessed February 15, 2020. Available from <https://www.theguardian.com/technology/2017/jun/02/airbnb-faces-crackdown-on-illegal-apartment-rentals-in-barcelona>

วิธีการในการจำกัดจำนวนที่พักอาศัยระยะสั้น แต่ Airbnb ปฏิเสธการจ่ายค่าปรับในกรณีนี้จึงยิ่งเพิ่มความตึงเครียดแก่ทั้งสองฝ่ายมากขึ้น กลายเป็นการต่อสู้หาหนทางจากการขัดกันแห่งประโยชน์ เพื่อที่จะส่งเสริมให้บาร์เซโลน่าเป็นผู้นำด้านการท่องเที่ยวขณะเดียวกันก็รักษาไว้ซึ่งผู้อยู่อาศัยและลดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของนักท่องเที่ยว ความขัดแย้งเหล่านี้เป็นปัญหาใหญ่อันเกิดขึ้นเนื่องจากการพัฒนาของโลกจากเศรษฐกิจแบบผู้ผลิตสู่ผู้บริโภคไปเป็นเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันที่ขัดแย้งกับการบัญญัติกฎหมายจากทั่วโลกที่ไม่เหมาะสมดังเช่นบาร์เซโลน่าและหลายเมืองได้ประสบอยู่ในขณะนี้...

กฎหมายปัจจุบันของแคว้นคาตาลันนั้นล้าสมัยจึงล้มเหลวในการควบคุมตลาดที่พักอาศัยระยะสั้น ไม่เป็นที่แปลกใจที่ผู้บัญญัติกฎหมายไม่สามารถเตรียมการป้องกันการเกิดและการถูกรบกวนของธุรกิจเช่น Airbnb ได้ ซึ่งธุรกิจเหล่านี้เป็นผลผลิตที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก ด้วยความรวดเร็วของอินเทอร์เน็ตและการเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันซึ่งเป็นธุรกิจในรูปแบบ C2C (Customer to customer) อันเกิดขึ้นเชื่อมโยงไปทั่วโลก บริษัทดังเช่น Airbnb ซึ่งให้บริการออนไลน์และอนุญาตให้ลูกค้าติดต่อสื่อสารได้โดยตรงเป็นผลิตภัณฑ์ของเศรษฐกิจแบบแบ่งปันในรูปแบบใหม่ กฎหมายปัจจุบันไม่สามารถปฏิบัติตามได้ในเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุจากการพยายามห้ามบริษัทดังเช่น Airbnb นั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่จะยุติการกระทำจากลักษณะของธุรกิจ C2C บนอินเทอร์เน็ต ตามมาด้วยวิธีการที่ไร้สมรรถภาพในการกำหนดกฎหมายของบาร์เซโลน่าเพื่อต่อต้าน Airbnb ซึ่งเป็นแนวทางที่ยังจะทำให้ปัญหานี้บานปลายออกไปมิใช่หนทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด¹⁷⁰

ความผิดพลาดของบาร์เซโลน่าในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมที่พักอาศัยนั้นเป็นการทำร้ายมากกว่าการช่วยเหลือบาร์เซโลน่าเอง เพราะเป็นการแก้ไขสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในเวลาที่ยั่งยืนไป เพราะนับแต่ Airbnb ได้ถือกำเนิดขึ้นเป็นทศวรรษ ความทันสมัยของ Airbnb มิได้เป็นเพียงแค่สิ่งที่กำลังเป็นที่นิยมแล้วจากไปอย่างรวดเร็วดังเช่นตอนที่มาถึง แต่ดูเหมือนว่า วิวัฒนาการของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนี้ได้ทำให้ Airbnb สร้างสรรค์สภาวะแวดล้อมต่อเนื่องเพื่อนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองเสียมากกว่า จะเป็นการดีกับบาร์เซโลน่าหากค่อยๆ พัฒนาเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนี้แทนที่จะล่าหลัง และยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่นำเข้ามาโดย Airbnb และบริษัทอื่นที่คล้ายคลึงกัน หากควบคุมสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงได้แล้วกฎหมายจะถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมหลังจากที่เสียเวลาหลายปีจากการต่อสู้ที่ไร้ประโยชน์¹⁷¹

¹⁷⁰ Brianna J. Santolli, *supra* note 160, p.698-700.

¹⁷¹ *Ibid.*, p.702.

4.2.1 ประเทศสวีเดน (Sweden)

ประเทศสวีเดนเป็นประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปที่มีที่ตั้งอยู่บนคาบสมุทรสแกนดิเนเวียทางตอนเหนือของทวีปยุโรป มีการปกครองแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สวีเดนเป็นหนึ่งในประเทศยุโรปเหนือที่ได้รับความสนใจจากนักท่องเที่ยวเพื่อสัมผัสบรรยากาศของขั้วโลกเหนือและวัฒนธรรมท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะ

4.2.1.1. ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในประเทศสวีเดน

Airbnb ได้เสนอโอกาสผู้คนในท้องถิ่นในการให้เช่าที่พักอาศัยของพวกเขาแก่นักท่องเที่ยวซึ่งพบว่าขณะนี้ที่พักในสต็อกโฮล์มกว่า 6,000 รายการที่ปรากฏอยู่บนเว็บไซต์ของ Airbnb กว่า 1,000 รายการในโกเธนเบิร์ก และกว่า 600 รายการในมัลโมและที่อื่นๆ ในสวีเดนรวมแล้วกว่า 10,000 รายการที่เปิดให้บริการแก่นักท่องเที่ยว แต่มีความวิตกกังวลว่าผู้คนเหล่านั้นกำลังทำลายกฎที่เข้มงวดของสมาคมที่พักอาศัยด้วยการแอบนำที่พักอาศัยออกให้เช่าซึ่งส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในการประกันภัย ความไม่พึงพอใจของเพื่อนบ้านและความเสี่ยงในการย้ายออกเพื่อหนีปัญหา¹⁷² นอกจากนี้ยังพบว่าได้มีการนำที่พักของ Airbnb ในสวีเดนไปใช้เพื่อการค้าประเวณีอีกด้วย จึงทำให้ประชาชนบางส่วนไม่เห็นด้วยกับการนำเอาที่พักอาศัยออกให้บริการเช่าระยะสั้น

ในปี 2015 ได้มีคดีพิพาทเกี่ยวกับการโฆษณาให้เช่าที่พักอาศัยบน Airbnb ในสวีเดน คดีนี้สตรีย 27 ปีได้รับอนุญาตจากสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย (bostadsrättsförening) ในการนำอพาร์ทเมนต์ประมาณ 50 ตารางเมตรของเธอออกให้เช่าในพื้นที่ที่ได้รับความนิยมในสต็อกโฮล์ม หลังจากผ่านมาหนึ่งเดือนมีผู้เช่ากว่าเจ็ดคนเข้ามาพักอาศัยจากผลของการโฆษณาผ่าน Airbnb แต่สหกรณ์ไม่เห็นด้วยกับกรณีนี้เนื่องจากเห็นว่าเป็นการนำเอาอพาร์ทเมนต์ไปประกอบกิจการโรงแรม

นอกจากนี้ สหกรณ์ยังได้ตรวจสอบพบว่าเจ้าของท่านนี้เป็นสมาชิกของ Airbnb เพื่อให้เช่าอพาร์ทเมนต์มาตั้งแต่ปี 2013 สหกรณ์จึงเห็นว่าเธอทำการดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่ง Anne Bratt Norrevik หัวหน้าคณะของศาลยุติธรรมว่าด้วยการเช่า (Rent Tribunal) ในคดีดังกล่าวได้ให้เหตุผลของคำตัดสินว่ากฎการให้เช่าได้ผ่อนปรนในปีที่ผ่านมาเพื่อที่จะเพิ่มจำนวนของที่พักอาศัยให้เช่ามีใช้จำนวนห้องของโรงแรม ซึ่งคำตัดสินนี้หมายความว่าไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการขออนุญาตหากหนึ่งในสมาชิกต้องการที่จะนำอพาร์ทเมนต์ไปให้เช่าระยะสั้น กฎหมายการให้เช่าในสวีเดนจึงยืดหยุ่นมากขึ้นแต่คำตัดสินใหม่นี้หมายความว่าประชาชนอาจไม่สามารถสันนิษฐาน

¹⁷² The Local, “Swedish Airbnb Rental Properties Double in Year” Accessed February 15, 2020. Available from <https://www.thelocal.se/20150722/swedish-airbnb-rental-properties-double-in-year>

ได้โดยอัตโนมัติว่าพวกเขาสามารถให้เช่าพาร์ตเมนต์ในแนวทาง “เป็นมากกว่าการประกอบการโรงแรมในเชิงพาณิชย์” ดังนั้น การให้เช่าห้องในพาร์ตเมนต์ หรือบ้านทั้งหลังจึงไม่จำเป็นต้องอนุญาตแต่ประการใด¹⁷³

นอกจากนี้ยังได้พบการเหยียดสีผิวเกิดขึ้นแก่การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในสวีเดน เมื่อ Tim Davis ชาวอเมริกันผิวสีซึ่งกำลังเดินทางไปท่องเที่ยวสวีเดน ถูกปฏิเสธการจองที่พักจากเจ้าของที่พักบนแพลตฟอร์ม Airbnb กว่า 15 รายการซึ่ง Davis คิดว่าอาจเป็นเพราะเขานั้นเป็นคนอเมริกันผิวสี ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดพบว่าการใช้ชื่ออเมริกันผิวขาวในการจอง Airbnb นั้นเป็นการที่ง่ายกว่าที่เป็นชื่อคนอเมริกันผิวสีอย่างชัดเจน และได้มีการศึกษากรณีเช่นเดียวกันนี้ในสวีเดนโดยทดลองใช้บัญชีทั้งคนผิวขาวและคนผิวสีในการจองที่พักกว่า 200 รายการบน Airbnb พบว่า เมื่อได้จองที่พักโดยใช้ชื่อคนผิวสี เจ้าของที่พักเกินกว่าครึ่งหนึ่งได้ตอบรับการจอง แต่พบว่ามีประมาณ 83 รายการที่ปฏิเสธการจอง แต่เมื่อได้ใช้บัญชีคนผิวขาวจองที่พักดังกล่าวพบว่ามี การตอบรับการจองอย่างรวดเร็ว¹⁷⁴

4.2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศสวีเดน

ในบริบทของสวีเดนกฎหมายกำหนดว่าที่พักอาศัยสามารถทำให้เกิดการเช่าช่วงได้ 4 กรณี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของที่พักอาศัยที่จะถูกนำไปให้เช่าและสัญญาเช่าว่าจะครอบคลุมที่พักทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนี้

1. การเช่าช่วงพาร์ตเมนต์ที่ผู้เช่าได้เช่าจากเจ้าของซึ่งกำหนดให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของ
2. การเช่าช่วงพาร์ตเมนต์ที่มีเจ้าของร่วมในกรณีที่เป็นอาคารเอนกประสงค์ซึ่งมีสมาคมเจ้าของร่วม (Tenant Owner Association) ซึ่งกำหนดให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการของสมาคม
3. การเช่าช่วงที่พักอาศัยที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียว (ในบ้านเดี่ยวหรือคอนโดมิเนียม) ซึ่งไม่อาจได้รับอนุญาตจากบุคคลอื่น

¹⁷³ Sveriges Radio, “Court Case Puts Renting Througj Airbnb in Question” Accessed February 15, 2020. Available from <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6241787>

¹⁷⁴ Sveriges Radio, “Report Finds Racial Discrimination Rife at Airbnb in Sweden” Accessed February 19, 2020. Available from <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6532255>

4. การเช่าช่วงบางส่วน เช่น การเช่าห้องเดียวในขณะที่ยังคงมีสิทธิในการใช้ส่วนที่เหลือของที่พักอาศัยนั้นอยู่ซึ่งไม่จำเป็นต้องขออนุญาตถึงแม้ว่าจะเป็นที่พักประเภทที่ 1. หรือ 2. ก็ตาม

ในบริบทของ Airbnb จะมีที่พักอาศัยประเภทเช่าอพาร์ทเมนต์ที่ผู้เช่าได้เช่าจากเจ้าของกับอพาร์ทเมนต์ที่มีเจ้าของร่วมในกรณีที่เป็นอาคารเอนกประสงค์ซึ่งมีสมาคมเจ้าของร่วมอยู่มากที่สุด ซึ่งเป็นที่พักอาศัยส่วนใหญ่ที่เป็นที่ต้องการเพื่อการเช่าระยะสั้นของ Airbnb ในเมืองใหญ่ของทั่วโลก¹⁷⁵

หลักเกณฑ์สำคัญของการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นคือการได้รับความยินยอมจากเจ้าของตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 12 มาตรา 39¹⁷⁶ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นกฎดังกล่าวหากเจ้าของไม่อนุญาตผู้เช่าให้นำที่พักอาศัยออกให้เช่า ผู้เช่าอาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการการให้เช่าตามที่ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ 12 มาตรา 40¹⁷⁷ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการฯ อาจอนุญาตให้ผู้เช่าดำเนินการได้หากมีเงื่อนไขอันสมควรและคำตัดสินของคณะกรรมการฯ นั้นไม่อาจอุทธรณ์ได้ ใบบริบทของ Airbnb เป็นสิ่งสำคัญที่ควรบันทึกไว้ว่าหาก

¹⁷⁵ Robert Einefors, "Airbnb and the Swedish Tenancy Legislation: An Analysis of Unexplored Possibilities ." *Nordic Journal of Commercial Law*, vol. 2018, no. 1, p. 175 (2018).

¹⁷⁶ Section 39 of the Land Code

The tenant may not, other than in cases referred to in subsection two or in Section 40, sublet the whole of the unit without the landlord's consent.

If a dwelling unit has been granted to a municipality, the municipality may sublet the unit in its entirety. The landlord shall be informed immediately of the grant.

¹⁷⁷ Section 40 of the Land Code

A tenant may sublet or otherwise transfer the unit in its entirety if permission to this end is granted by the regional rent tribunal.

Permission shall be granted if

1. the tenant, by reason of age, illness, temporary employment in another locality, special family circumstances or comparable circumstances has notable reason for the transfer and

2. the landlord has no justifiable reason for refusing consent.

Permission as aforesaid shall be limited to a fixed term and may be combined with provisions.

ผู้เช่าต้องการนำอพาร์ทเมนต์ให้เช่าช่วงแก่บุคคลหลายคนในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้เช่าจำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าของ (หรือคณะกรรมการฯ) ก่อนทุกครั้ง

สำหรับเงื่อนไขอันสมควรสำหรับคณะกรรมการฯ เพื่ออนุญาตให้ผู้เช่าให้เช่าช่วงได้ซึ่งได้บัญญัติไว้ใน หมวดที่ 12 มาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีดังนี้

1. ด้วยอายุ ความเจ็บป่วย การทำงานหรือการศึกษาในเมืองอื่นเป็นการชั่วคราว การไปต่างประเทศระยะยาว สถานการณ์ของครอบครัวหรือสถานการณ์อื่นซึ่งใกล้เคียงกันของผู้เช่า ซึ่งมีเหตุผลอันสมควรที่จะให้เช่าช่วง และ

2. เจ้าของไม่มีเหตุผลอันชอบด้วยกฎหมายในการปฏิเสธ

เงื่อนไขประการแรกนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เช่าจะต้องมีเหตุผลอันสมควรในการให้เช่าช่วง เงื่อนไขนี้ค่อนข้างเข้มงวดเพื่อแสดงถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุผลที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณา มาตรานี้ไม่เพียงแต่ได้ยกเว้นสถานการณ์ที่อาจถูกได้รับพิจารณาให้เป็นเหตุผลอันสมควรแต่ยังใช้บังคับกับสถานการณ์ที่ใกล้เคียงกันอีกด้วย ลักษณะร่วมของเหตุผลที่แตกต่างกันคือ ผู้เช่ามีเหตุผลสำคัญที่ไม่อาจใช้อพาร์ทเมนต์ในช่วงเวลานั้นได้แต่มีสิทธิตามกฎหมายในการที่จะครอบครองไว้ซึ่งอพาร์ทเมนต์นั้น ตัวอย่างของสถานการณ์ที่จะไม่นำมาพิจารณาว่าเป็นเหตุผลอันสมควรคือเมื่อผู้เช่าต้องการให้เช่าช่วงเพียงเพื่อค่าตอบแทนทางการเงินแม้ว่าผู้เช่าจะเผชิญกับปัญหาทางเศรษฐกิจที่ไม่สามารถชำระค่าเช่าเป็นการชั่วคราวได้

ก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ข้อบังคับได้เข้มงวดและครอบคลุมสถานการณ์ที่เกิดความเจ็บป่วยหรือไม่คาดฝันทำให้ไม่สามารถใช้อพาร์ทเมนต์ในช่วงเวลาที่เช่าเท่านั้น ผู้เช่าจำเป็นต้องแสดงว่าตนต้องออกจากอพาร์ทเมนต์ใน “บางครั้ง” และ “เป็นไปได้” ว่าจะกลับมาใช้ช่วงเวลาอันพึงคาดหมายได้ เมื่อสิ้นสุดศตวรรษที่ 20 มาตรานี้ได้ถูกทำให้อนุญาตง่ายขึ้นสำหรับผู้เช่าที่เจ็บป่วยหรือสูงวัย หรือผู้ซึ่งต้องการทดลองอาศัยร่วมกับผู้อื่นนับแต่ผู้เช่าเหล่านี้ได้รับความยากลำบากในการแสดงว่าเป็นไปได้ที่พวกเขาจะกลับมาที่อพาร์ทเมนต์ในช่วงเวลาที่พึงคาดหมายได้ การแก้ไขนี้ถูกผลักดันขึ้นจากความข้อคิดเห็นที่ว่าเข้มงวดจนเกินไปที่เรียกร้องให้ผู้เช่าถูกบังคับให้ออกจากอพาร์ทเมนต์ท่ามกลางสถานการณ์ที่ผู้เช่าไม่อาจควบคุมได้และผู้บัญญัติกฎหมายเห็นว่าผู้เช่าควรมีเหตุผลอันสมควรในการให้เช่าช่วงด้วยเหตุผลอื่นได้ การแก้ไขกฎหมายนี้มีผลให้ยกเลิกข้อบังคับที่ผู้เช่าจำเป็นต้องแสดงว่าตนต้องออกจากอพาร์ทเมนต์ใน “บางครั้ง” แต่ไม่ได้หมายความว่าแง่มุมในเรื่องเวลานั้นจะไม่มีผลกระทบต่อการประเมิน คณะกรรมการฯ ได้ปฏิเสธอุทธรณ์ของผู้เช่าซึ่งต้องการให้เช่าช่วงในช่วงเวลาน้อยกว่าหนึ่งเดือนเนื่องจากผู้เช่าไม่มีเหตุผลอันเป็นการสมควร

มาตรานี้ยังทำให้สถานการณ์ “พักอาศัยระยะยาวในต่างประเทศ” เพิ่มเติมเข้ามาในการพิจารณาว่าเป็นเหตุผลอันสมควร เนื่องจากเหตุผลที่น่าจะเป็นส่วนใหญ่สำหรับผู้เช่าที่ต้องออกจากอพาร์ทเมนต์คือผู้เช่าไปเพื่อการพักผ่อน มาตรานี้เป็นที่น่าสนใจในบริบทของ Airbnb

ซึ่งเหตุผลที่แก้ไขเนื่องจากผู้บัญญัติกฎหมายต้องการเพิ่มความเป็นไปได้สำหรับผู้เช่าในการให้เช่าช่วง ด้วยวิธีการลดผลกระทบเรื่องความสามารถในการให้เช่าที่พักอาศัยที่พบได้เป็นประจำ นอกจากนี้ผู้บัญญัติกฎหมายยังได้บัญญัติให้สามารถให้เช่าช่วงอพาร์ทเมนต์ที่ต้องมีมาก่อนและทำได้หลายครั้ง เพื่อให้ผู้เช่าสามารถเดินทางไปท่องเที่ยวต่างประเทศระยะยาวได้ ทั้งนี้ กฎหมายยังถูกทำให้กระจ่างว่าสถานการณ์นั้นจะไม่ถูกนำมาปรับใช้ในกรณีการเช่า “หนึ่งเดือนหรือน้อยกว่า” ในระหว่างที่ผู้เช่าจะพักอาศัยอยู่ที่ต่างประเทศ แต่ก็ไม่ได้ชัดเจนว่าการพักอาศัยต่างประเทศเป็นระยะเวลาสั้นเพียงใดที่จะถูกพิจารณาให้เป็นท่องเที่ยวต่างประเทศระยะยาวได้ ซึ่งหากพิจารณาบนพื้นฐานของการเตรียมการแล้วระยะเวลาที่เหมาะสมไม่ควรน้อยกว่าสามเดือน สุดท้ายแล้วถึงแม้ว่ามาตรานี้จะได้ยกเว้นการท่องเที่ยวต่างประเทศระยะยาวแต่ก็ไม่ได้รวมถึงการท่องเที่ยวภายในประเทศแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าผู้เช่าจะได้รับการพิจารณาเหตุผลอันสมควรที่จะให้เช่าช่วงอพาร์ทเมนต์ คณะกรรมการฯ ก็อาจปฏิเสธคำร้องได้หากเงื่อนไขที่สองของหมวดที่ 12 มาตรา 40 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นไม่สัมพันธ์กัน¹⁷⁸

4.3 ประเทศญี่ปุ่น (Japan)

ประเทศญี่ปุ่นถือเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสำหรับการเดินทางเพื่อการท่องเที่ยวและติดต่อทางธุรกิจในทวีปเอเชียมาอย่างช้านาน ด้วยพื้นฐานทางกฎหมายในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) หรือระบบประมวลกฎหมายซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีทั้งยังผสมผสานกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) หรือระบบแองโกลอเมริกันซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาจึงทำให้กฎหมายของญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศไทยที่ได้นำหลักการพื้นฐานของกฎหมายทั้งสองระบบมาประยุกต์ใช้ในการบัญญัติกฎหมายและตีความกฎหมายเช่นกัน

4.3.1. ปัญหาทางกฎหมายของธุรกิจ Airbnb ในประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นนั้นมี Ryokan Business Act หรือ Hotel Business Act ในการกำหนดหลักเกณฑ์แก่ผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมโรงแรมซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสุขภาพ แรงงานและสวัสดิการสังคม (Ministry of Health, Labor and Welfare: MHLW)

มีที่พักหลายประเภทในญี่ปุ่นที่มีประเด็นที่คลุมเครือว่าที่พักเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้ นิยามของคำว่า “โรงแรม” หรือไม่ ผู้ประกอบการที่เปิดให้บริการที่พักอาศัยในรูปแบบ “แมนชั่นราย สัปดาห์” หรือ “แมนชั่นรายเดือน” ส่วนใหญ่แล้วกล่าวอ้างว่าห้องของพวกเขานั้นเป็นการให้เช่าอย่าง

¹⁷⁸ Robert Einefors, *supra* note 175, p.176-178.

อิสระซึ่งอาจมีการขยายระยะเวลาได้เกินกว่าที่จะเป็น “ที่พักชั่วคราว” เมื่อผลเป็นเช่นนั้นพวกเขาจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม Hotel Business Act แต่อย่างใด

แต่ข้อกล่าวอ้างของพวกเขาไม่น่ากลายเป็นประเด็นที่นำมาถกเถียงกันและ MHLW ได้กล่าวอย่างน้อย “แมนชั่นรายสัปดาห์” นั้นถือเป็น “โรงแรม” โดยความแตกต่างระหว่างโรงแรมและห้องเช่าจึงถูกนำมาพิจารณาด้วยเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ (1) ผู้เข้าพักมีที่พักอาศัยหลักอยู่ที่อื่น (2) ความรับผิดชอบในการดูแลรักษาห้องนั้นยังตกเป็นของผู้ประกอบการ และ (3) ระยะเวลาในการพักอาศัยน้อยกว่าหนึ่งเดือน แต่ในบางกรณีนั้นไม่เป็นการง่ายในระบุนิติที่แน่นอนได้ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดความคลุมเครือในการนำมาปรับใช้ มากไปกว่านั้น “ข้อบังคับ” ให้เช่าหนึ่งเดือนนั้นเป็นข้อบังคับที่เกินกว่าจะยอมรับได้ ตามที่ MHLW ได้ยืนยันว่าการอนุญาตให้เช่าระยะสั้นกว่าหนึ่งเดือนแต่มากกว่าหนึ่งสัปดาห์นั้นถือเป็น “ธุรกิจโรงแรม” ดังนั้น จึงเป็นการไม่ชัดเจนว่าหากพักอาศัยเกินกว่าหนึ่งเดือนแล้วจะถือว่าเป็น “ห้องเช่า” หรือไม่ หากเป็นการพักในโรงแรมและหากผู้ประกอบการนั้นดำเนินการในรูปของธุรกิจโรงแรม ดังนั้นผู้ประกอบการจำเป็นต้องได้รับอนุญาตและโรงแรมจำเป็นต้องดำเนินการตามข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องหรือไม่

นอกจากนี้ ไม่เพียง Hotel Business Act เท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการอนุญาตให้ผู้เข้าพักที่ใช้ทรัพย์สินส่วนกลางอีกด้วย เช่น หากเป็นทรัพย์สินให้เช่าเจ้าของอาคารอาจกำหนดข้อห้ามให้ผู้เข้าพักอาศัยพักอยู่ในห้องเท่านั้น ในความเป็นจริง มีสัญญาเช่าที่พักอาศัยหลายแห่งที่ได้กำหนดข้อห้ามแขกของบุคคลภายนอกซึ่งมาจากการเช่าระยะยาวพักอาศัยและห้ามมิให้บุคคลภายนอกเช่าโดยมิได้รับความยินยอมจากเจ้าของ ในบางกรณี การฝ่าฝืนข้อห้ามอาจส่งผลให้มีการบอกเลิกสัญญาเช่าและการฟ้องขับไล่เช่นเดียวกับคอนโดมิเนียมหลายแห่งซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าของที่พักใช้ที่พักเพื่อวัตถุประสงค์ในการพักอาศัยเท่านั้นและห้ามมิให้ใช้ปล่อยเช่าเพื่อการพาณิชย์¹⁷⁹

การพักอาศัยในบ้านหรือห้องพักส่วนตัวนั้นมีข้อดีหลายประการ ประการแรกบ้านหรือห้องพักส่วนตัวนั้นอาจสะดวกสบายกว่าที่พักรูปแบบอื่น ประการที่สองผู้เข้าพักสามารถใช้เวลาร่วมกันกับเจ้าของที่พักหรือสมาชิกในครอบครัวได้ ประการสุดท้ายการพักในบ้านหรือห้องพักส่วนตัวนั้นมีราคาที่ถูกลงกว่าพักในโรงแรม โดย Airbnb จะดำเนินการเรียกเก็บค่าเช่าในนามของเจ้าของที่พัก ผู้เข้าพักและเจ้าของที่พักสามารถอัปโหลดรีวิวและอ่านรีวิวของผู้ที่เคยเข้าพักซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการเข้าพัก เจ้าของที่พักสามารถร้องขอให้การเรียกเก็บเงินประกันความ

¹⁷⁹ Shigenori Matsui, "Is Law Killing the Development of New Technology: Uber and Airbnb in Japan." *Boston University Journal of Science and Technology Law*, vol. 25, no. 1, p. 121-124 (Winter 2019).

เสียหายในกรณีที่ผู้เข้าพักได้ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ที่พัก และ Airbnb มีระบบการประกันภัยซึ่งคุ้มครองความเสียหายที่อาจมีเกินกว่าวงเงินประกันความเสียหายนั้นอีกด้วย

ถึงแม้ว่ารายการที่พักในญี่ปุ่นบนแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นจะได้รับความนิยมอย่างสูง แต่ยังคงต้องเผชิญต่อข้อจำกัดของกฎหมายธุรกิจโรงแรมที่เคร่งครัด ในญี่ปุ่นนั้นไม่เคยมีธรรมเนียมการอนุญาตให้มีการแบ่งปันที่พักอาศัยเกิดขึ้น ดังนั้น หากเจ้าของที่พักจากที่พักไปในช่วงเวลาหนึ่ง พวกเขาจะต้องปล่อยให้ว่างหรือให้เช่าแก่ผู้เช่าซึ่งทำสัญญาให้เช่าระยะยาวเท่านั้น แต่ด้วยความนิยมของ Airbnb ที่เพิ่มมากขึ้นชาวญี่ปุ่นจึงได้ทยอยนำที่พักออกให้เช่ามากขึ้นเรื่อยๆ และในช่วงเวลาไม่กี่ปีพบว่ามีการลงทะเบียนใช้งาน Airbnb เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่า 62,000 รายการ

ดูเหมือนว่าการใช้ที่พักอาศัยส่วนใหญ่ในญี่ปุ่นนั้นไม่อาจนำมาพิจารณาให้เข้าได้ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของที่พักอาศัยบนแพลตฟอร์ม Airbnb เนื่องจากมีได้มุ่งหมายให้เป็นที่พักอาศัยสำหรับแขกผู้เข้าพัก เจ้าของต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษาห้องและผู้เข้าพักได้เข้าพักน้อยกว่าหนึ่งเดือน トラバได้ที่เจ้าของที่พักยังคงเปิดโอกาสให้ที่พักอาศัยนั้นถูกใช้โดยเพื่อน ถึงแม้ว่าพวกเขาจะคิดค่าธรรมเนียมการพัก แต่การดำเนินการของพวกเขาก็ได้สนับสนุนให้เกิด “ธุรกิจ” และไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืน Hotel Business Act แต่หากพวกเขาจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่พักแต่เพียงผู้เดียวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้เช่าและปล่อยให้ผู้พักอาศัยนับจำนวนไม่ถ้วนจึงจะถือว่าการดำเนินการของพวกเขาที่ดูเหมือนว่าจะเป็น “ธุรกิจโรงแรม” ซึ่งต้องได้รับอนุญาตและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของโรงแรม ซึ่งหากเจ้าของที่พักเปิดโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต พวกเขาอาจต้องเผชิญกับโทษทางอาญาและบทลงโทษอื่นๆ หากมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่ให้บริการ การก่อสร้างมาตรฐานด้านอัคคีภัย เป็นต้น

เหตุผลที่ชัดเจนซึ่งนำมาสู่ความวิตกกังวลคือการให้เช่าที่พักอาศัยส่วนบุคคลและ Airbnb นั้นมิได้ถูกควบคุม เจ้าของที่พักบางคนได้ให้นำอาคารหรือบ้านมาใช้สำหรับการพักอาศัยระยะสั้นโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ การที่เจ้าของที่พักแสดงออกว่ามีได้ประสงค์จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ใดๆ นั้นจึงมีคำถามตามมาเกี่ยวกับระบบป้องกันแผ่นดินไหว ระบบป้องกันอัคคีภัย และสุขอนามัย นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของที่พักอาศัยระยะสั้นได้ส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการเช่าระยะยาวซึ่งอาจกระทบต่อผู้พักอาศัยท้องถิ่น ผู้พักอาศัยที่มีรายได้น้อย เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นการที่มีผู้เข้าพักอาศัยซึ่งมาจากหลากหลายวัฒนธรรมเข้ามาพักอาศัยระยะสั้นนั้นอาจก่อให้เกิดการรบกวนความสงบสุข เช่น การก่อให้เกิดเสียงดังในยามวิกาล หรือทิ้งขยะไม่ถูกที่ สุดท้ายแล้วการที่เจ้าของที่พักมิได้ปฏิบัติตาม Hotel Business Act ย่อมเป็นเหตุผลที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีการต่อต้านจากผู้เข้าพักเช่นกัน¹⁸⁰

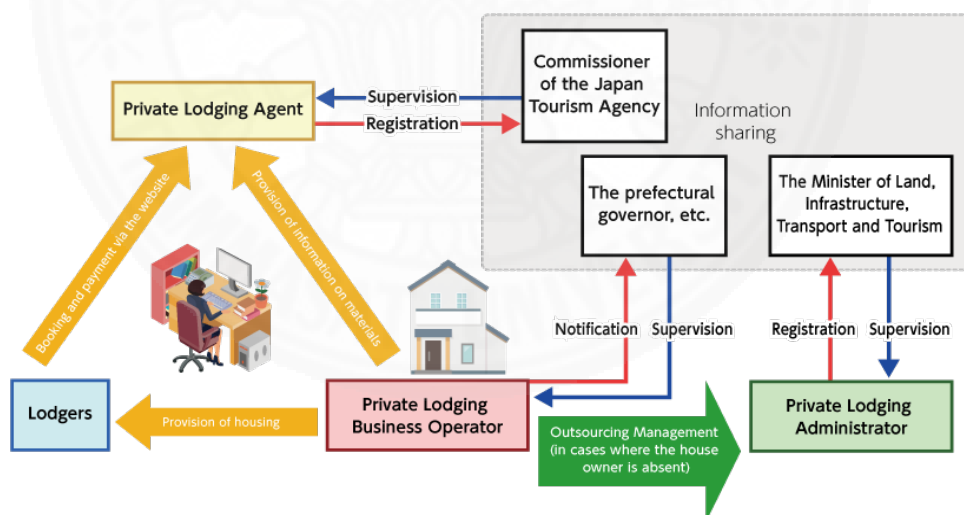
¹⁸⁰ Ibid., p125-127.

4.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศญี่ปุ่น

ก่อนหน้านี้แพลตฟอร์ม Airbnb ในญี่ปุ่นจึงประสบปัญหาหลายประการ ทั้งในการด้านการตีความ “ที่พักระยะสั้น” ความปลอดภัยด้านอัคคีภัย ความปลอดภัยด้านสุขอนามัย การส่งเสียงดังรบกวน การทิ้งขยะ การต่อต้านจากเพื่อนบ้านหรือชุมชนใกล้เคียง เป็นต้น จนในที่สุดรัฐบาลจึงได้บัญญัติ Private Lodging Business Act หรือ “Minpaku (民泊)” ขึ้นมาใช้บังคับแก่การพักอาศัยระยะสั้นอย่างเป็นทางการโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2561 เป็นต้นมา

(1) Private Lodging Business Act (Minpaku)

การให้เช่าที่พักอาศัยส่วนบุคคลตาม Private Lodging Business Act ได้ให้สิทธิเจ้าของที่พักอาศัยซึ่งมีใช้โรงแรมนำที่พักอาศัยของตนออกให้เช่าระยะสั้นได้ ซึ่งที่พักนั้นอาจเป็นใช้เป็นที่อาศัยหลัก หรือที่พักที่โฆษณาหาผู้เช่าใหม่ หรือที่พักที่โฆษณาหาผู้เช่าใหม่หลังจากที่สัญญากับผู้เช่าเดิมได้สิ้นสุดลงโดยให้เช่าเป็นระยะเวลาไม่เกิน 180 วันต่อปี ซึ่งปีนั้นให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 12.00 เมษายนไปจนถึง 12.00 ของเมษายนในปีถัดไป โดยที่พักอาศัยที่จะนำมาให้เช่านั้นจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องน้ำ ห้องครัว ห้องอาบน้ำ เป็นต้น



รูปภาพที่ 4.2 : ภาพวงจรการดำเนินงานของผู้ประกอบการ 3 ประเภทตาม Private Lodging Business Act¹⁸¹

¹⁸¹ https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law1_en.html, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2563

Private Lodging Business Act ฉบับนี้ได้กล่าวถึงผู้ประกอบการ 3 ประเภท คือ ผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัย (Private Lodging Business Operator) ผู้จัดการที่พักอาศัย (Private Lodging Administrator) และ นายหน้าที่ที่พักอาศัย (Private Lodging Business Agent) เพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบแต่ละฝ่ายให้ชัดเจน

“ผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัย” หมายถึง ผู้ซึ่งได้จดทะเบียนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 3 วรรคแรกของ Private Lodging Business Act และผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัย

“ผู้จัดการที่พักอาศัย” หมายถึง ผู้ซึ่งได้จดทะเบียนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 22 วรรคแรกของ Private Lodging Business Act และผู้ประกอบการบริหารงานให้เช่าที่พักอาศัย

“นายหน้าที่ที่พักอาศัย” หมายถึง ซึ่งได้จดทะเบียนตามที่ระบุไว้ในมาตรา 46 วรรคแรกของ Private Lodging Business Act และผู้ประกอบการเป็นนายหน้าให้เช่าที่พักอาศัย¹⁸²

ทั้งนี้ บุคคลทั้ง 3 ประเภทมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัย (Private Lodging Business Operator)

1) การจดทะเบียนผู้ประกอบการ

ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบการให้เช่าที่พักอาศัยส่วนบุคคลจะขออนุญาตโดยการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (Prefectural Governor) ได้รับทราบพร้อมทั้งเอกสารประกอบอันเกี่ยวข้องกับที่พักนั้น เช่น แบบการโฆษณา แบบบ้าน เป็นต้น

2) จัดให้มีสุขอนามัยที่ดี

ห้องที่ให้เช่าจะต้องมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 3.3 ตารางเมตรซึ่งต้องได้รับการทำความสะอาดและมีระบบระบายอากาศที่ดี

3) จัดให้มีระบบความปลอดภัยที่ดี

ผู้ประกอบการจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ส่องสว่างในกรณีฉุกเฉิน ป้ายแสดงเส้นทาง และระบบความปลอดภัยอื่นๆ สำหรับที่พักในกรณีที่เกิดอัคคีภัยหรือภัยพิบัติ

4) จัดให้มีมาตรการเพื่อความสะดวกแก่ผู้เช่าชาวต่างชาติ

ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีคู่มือภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ภายในที่พัก ข้อมูลการเดินทาง และหมายเลขโทรศัพท์ในกรณีฉุกเฉิน

¹⁸² Minpaku, “About Private Lodging Business Act (New Private Lodging Business Act)” Accessed February 12, 2020. Available from https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law1_en.html

5) จัดให้มีทะเบียนผู้พักอาศัย

ผู้ประกอบการจำเป็นต้องมีมาตรการในการลงทะเบียนผู้เช่าโดยระบุชื่อ สกุล ที่อยู่ อาชีพ สัญชาติ หนังสือเดินทางและเก็บรักษาไว้เพื่อการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 3 ปี

6) จัดให้มีการป้องกันผลกระทบแก่สิ่งแวดล้อมของการพักอาศัยในพื้นที่ใกล้เคียง

ผู้ประกอบการต้องมีมาตรการในการป้องกันการส่งเสียงดัง การกำจัดขยะมูลฝอย และการป้องกันอัคคีภัย

7) น้อมรับข้อร้องเรียน

ผู้ประกอบการต้องพร้อมที่จะตอบสนองต่อข้อร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องจากผู้พักอาศัยในพื้นที่โดยรอบ

8) การมอบหมายงานให้ผู้จัดการที่พักอาศัย

ผู้ประกอบการต้องมอบหมายให้ผู้จัดการที่พักอาศัยดำเนินการตามมาตรการที่กล่าวมาข้างต้นในกรณีที่ที่พักเกินกว่า 5 ห้องหรือในกรณีที่ผู้ประกอบการไม่อยู่ในขณะที่ห้องมีผู้เช่าเว้นแต่การไม่อยู่นั้นเป็นช่วงเวลากิจวัตรอันเป็นปกติของผู้ประกอบการ ทั้งนี้ การมอบหมายให้ผู้จัดการที่พักอาศัยดำเนินการนั้นจะต้องจัดทำในรูปแบบของสัญญามอบหมายให้บริหารงาน (Entrusted Administration Agreement)

9) การมอบหมายงานให้นายหน้าที่พักอาศัย

ผู้ประกอบการต้องให้บริการนายหน้าที่พักอาศัยดำเนินการจัดหาผู้เช่า

10) การติดป้ายแสดงที่ตั้ง

ผู้ประกอบการต้องติดป้ายที่เพื่อแสดงให้เห็นถึงที่ตั้งของที่พักอาศัยอย่างชัดเจน

11) ช่วงเวลาในการรายงานต่อเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น

ผู้ประกอบการต้องรายงานจำนวนวันที่มีผู้เช่า จำนวนผู้เช่าจำนวนรวมของผู้เช่าผู้เช่าในแต่ละสัญชาติเพื่อยื่นต่อรัฐบาลส่วนท้องถิ่นทุกวันที่ 15 ของเดือนกุมภาพันธ์ เมษายน มิถุนายน สิงหาคม ตุลาคมและธันวาคมของทุกปี¹⁸³

2. ผู้จัดการที่พักอาศัย (Private Lodging Administrator)

1) การจดทะเบียนผู้จัดการที่พักอาศัย

ผู้ซึ่งประสงค์จะประกอบการบริหารงานให้เช่าที่พักอาศัยต้องจดทะเบียนต่อกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมและการท่องเที่ยว (Ministry of Land,

¹⁸³ Minpaku, "Private Lodging Business Operator" Accessed February 12, 2020. Available from https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/index_en.html

Infrastructure, Transport and Tourism) ตามแบบฟอร์มพร้อมทั้งคำปฏิญาณตนเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่ได้กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตจะต้องต่ออายุทุก 5 ปี

2) ห้ามโฆษณาเกินจริง

ผู้จัดการที่พักอาศัยจะต้องไม่ชี้นำใดๆ ซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับข้อเท็จจริงหรือเกินจริง

3) ห้ามมิให้มีการร้องขอที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ห้ามมิให้ผู้จัดการที่พักอาศัยกระทำการ ดังต่อไปนี้

-ร้องขอโดยทางโทรศัพท์หรือการเขียนเยื่อในระยะเวลาที่ผู้มอบหมายหมายความ

รับผิดชอบ (ผู้ประกอบการ) ไม่สะดวก

-ร้องขอโดยการยื่นกรณอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ผู้มอบหมายหมายความรับผิดชอบ

(ผู้ประกอบการ) ต่อหรือไม่ต่อสัญญาสัญญามอบหมายให้บริหารงาน

-ร้องขอให้มีการทำสัญญาสัญญามอบหมายให้บริหารงาน

4) การใช้สัญญาสัญญามอบหมายให้บริหารงาน

ผู้จัดการที่พักอาศัยจะต้องจัดเตรียมบรรดาข้อมูลและรายละเอียดในประเด็นต่างๆของสัญญาสัญญามอบหมายให้บริหารงานเพื่อพิจารณาก่อนการจัดพิมพ์

5) ห้ามมิให้รับมอบหมายการบริหารงานให้เช่าที่พักอาศัย

ผู้จัดการที่พักอาศัยจะต้องไม่รับมอบหมายการบริหารงานให้เช่าที่พักอาศัยกับเจ้าของที่พักทุกคน

6) การปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาที่ได้รับมอบหมาย

เมื่อได้รับมอบหมายให้เป็นผู้บริหารงานให้เช่าที่พักอาศัยแล้ว ผู้จัดการที่พักอาศัยจะต้องจัดให้มีการสุขอนามัย ความปลอดภัย การอำนวยความสะดวก คู่มือสำหรับผู้พักอาศัย การป้องกันการรบกวนของพื้นที่ใกล้เคียง การน้อมรับข้อร้องเรียน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการทำหน้าที่แทนผู้ประกอบการทั้งสิ้น

7) การพกพาบัตรประจำตัว

ผู้จัดการที่พักอาศัยนั้นเสมือนผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงฯ ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจะต้องแสดงบัตรประจำตัวผู้ได้รับอนุญาตทุกครั้ง

8) การจัดเตรียมเลขที่บัญชี

ผู้จัดการที่พักอาศัยต้องจัดเตรียมเลขที่บัญชีอันเกี่ยวกับการบริหารงานให้เช่าและเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 หลังจากงานได้สิ้นสุดลง

9) การติดประกาศ

ผู้จัดการที่พักอาศัยติดประกาศเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงฯ โดยชอบด้วยกฎหมายให้เห็นอย่างชัดเจน

10) ช่วงเวลาในการรายงานต่อผู้ประกอบการผู้จัดการที่พักอาศัยจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในการบริหารงานให้เข้าให้แก่ผู้ประกอบการได้รับทราบในทุกสิ้นปีหรือหลังจากที่สัญญาได้สิ้นสุดลง¹⁸⁴

3. นายหน้าที่พักอาศัย (Private Lodging Business Agent)

1) การจดทะเบียนผู้จัดการที่พักอาศัย

ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นนายหน้าที่พักอาศัยส่วนบุคคลจะต้องจดทะเบียนกับผู้แทนของสำนักงานตัวแทนการท่องเที่ยวของญี่ปุ่น (Japan Tourism Agency) ตามเงื่อนไขและวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติตัวแทนการท่องเที่ยว (Travel Agency Act) พร้อมทั้งคำปฏิญาณตนเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตจะต้องต่ออายุทุก 5 ปี

2) การกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดในสัญญา

นายหน้าที่พักอาศัยจะต้องจัดเตรียมสัญญาซึ่งมีเงื่อนไขและรายละเอียดอันเกี่ยวข้องด้วยการให้บริการให้แก่ที่พักส่วนบุคคลเพื่อใช้ในการทำสัญญากับผู้เช่า ซึ่งรูปแบบสัญญานี้จะต้องแจ้งให้ผู้แทนของสำนักงานตัวแทนการท่องเที่ยวได้รับทราบ ทั้งจะต้องเปิดเผยเงื่อนไขและรายละเอียดนั้นต่อสาธารณะโดยการติดประกาศที่สำนักงานหรือในอินเทอร์เน็ตอีกด้วย

3) การประกาศค่าธรรมเนียมการให้บริการ

นายหน้าที่พักอาศัยต้องติดประกาศค่าธรรมเนียมการให้บริการซึ่งจะพึงได้รับจากผู้ประกอบการให้แก่ที่พักอาศัยและผู้เช่าตามอัตราที่กระทรวงฯ ได้กำหนดไว้ก่อนการเริ่มต้นประกอบกิจการ

4) ห้ามมิให้มีการร้องขอที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายหน้าที่พักอาศัยจะต้องไม่กระทำการอันเป็นการให้ข้อมูลที่ผิดพลาดแก่ผู้เข้าพักหรือกระทำการอย่างใดอันมีผลต่อการตัดสินใจทำสัญญาหรือยกเลิกสัญญาของผู้เข้าพัก

5) ห้ามมิให้เสนอการใกล้เคียงข้อพิพาทซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ห้ามมิให้นายหน้าที่พักอาศัยกระทำการดังต่อไปนี้

¹⁸⁴ Minpaku, "Private Lodging Administrator" Accessed February 12, 2020. Available from https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/acting/index_en.html

-ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำหรับการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือสนับสนุนเพื่อให้ผู้เช่ากระทำการเช่นนั้น

-ให้บริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนกฎหมายหรือหลักเกณฑ์หรือสนับสนุนเพื่อให้ผู้เช่ากระทำการเช่นนั้น

-ตีตประกาศผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือผิดกฎหมายนั้น

-กระทำการอันเป็นการบังคับให้ผู้เช่ายอมรับเงื่อนไขในการให้บริการ

6) การใช้สัญญาอธิบายให้บริการงาน

นายหน้าที่พักอาศัยจะต้องจัดเตรียมบรรดาข้อมูลและรายละเอียดในประเด็นต่างๆ ของอันเกี่ยวกับการให้บริการให้เข้าที่พักร่วมบุคคลเพื่อใช้ในการทำสัญญากับผู้เช่า เพื่อให้ผู้เช่าพิจารณาก่อนการจัดพิมพ์

7) การตีตประกาศ

นายหน้าที่พักอาศัยต้องตีตประกาศตามรูปแบบที่กำหนดไว้เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงฯ โดยชอบด้วยกฎหมาย¹⁸⁵



รูปภาพที่ 4.3 : ภาพป้ายแสดงที่ตั้งของที่พัก Airbnb ที่มีใช้โรงแรมซึ่งอนุญาตให้เช่าระยะสั้นในญี่ปุ่น¹⁸⁶

¹⁸⁵ Minpaku, “Private Lodging Agents” Accessed February 12, 2020. Available from https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/mediation/index_en.html

¹⁸⁶ <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Tea-Leaves/In-Japan-Airbnb-is-rubbish>, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2563.

นับตั้งแต่ Private Lodging Business Act มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2561 เจ้าของที่พัก Airbnb จึงถูกกำหนดให้ต้องจดทะเบียนที่พักและแสดงเลขที่ใบอนุญาตในหน้ารายการประกาศ โดยเจ้าของที่ไม่ได้รับเลขที่ใบอนุญาตจะถูกเรียกร้องจากรัฐบาลญี่ปุ่นให้ยกเลิกการจองที่ได้ถูกจองไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ โดยที่พักที่มีได้มีการจดทะเบียนไว้นั้นจะถูกเพิกถอนออกจาก Airbnb แต่จะสามารถนำกลับมาให้เช่าได้หากได้จดทะเบียนอย่างถูกต้องแล้ว¹⁸⁷

ทั้งนี้ แม้ว่า Private Lodging Business Act จะเป็นกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมได้ แต่กฎหมายก็ได้จำกัดการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมไว้เช่นกัน โดยการให้อำนาจรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีสิทธิออกข้อบังคับเพื่อใช้แก่การเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้ ข้อจำกัดนี้จึงอาจมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เช่น

1. เขตโอตะในโตเกียว ห้ามมิให้ประกอบการที่พักอาศัยระยะสั้นหรือโรงแรมในเขตพักอาศัย
2. เขตนะงะโนะในโตเกียว ห้ามมิให้มีการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในพื้นที่พักอาศัยในช่วงสุดสัปดาห์หรือวันหยุด และต้องไม่ตั้งอยู่ใกล้สถานีรถไฟหรือโรงแรม
3. เขตชูโอในโตเกียว ห้ามมิให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นในวันทำงาน
4. ในเขตพักอาศัยของเมืองเกียวโต สามารถให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้เฉพาะช่วงวันที่ 15 มกราคมถึง 15 มีนาคมเท่านั้น โดยในกรณีที่เจ้าของที่พักมีได้อาศัยอยู่ด้วยจะต้องมีผู้แทนซึ่งสามารถมาประจำการได้ภายใน 10 นาทีจากที่พักอาศัยนั้น
5. เขตพักอาศัยในชินจูกุ เนริมะ บุงเกียวในโตเกียว และเมืองโยโกฮาม่าในคานางาวะ การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้เฉพาะสุดสัปดาห์หรือวันหยุดเท่านั้นและมีกฎเพิ่มเติมขึ้นอยู่กับเจ้าของที่พักจะพักอาศัยร่วมด้วยหรือไม่¹⁸⁸

การกำหนดกฎหมายเพื่อการเช่าที่พักอาศัยส่วนบุคคลขึ้นมาบังคับใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นเป็นการช่วยจัดอุปสรรคสำหรับ Airbnb และแพลตฟอร์มอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทั้งยังเป็นประโยชน์แก่เจ้าของบ้านซึ่งจะได้รับผลประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมายจากการให้เช่าที่พักอาศัยของตนสำหรับการให้เช่าระยะสั้น แต่ในทางตรงกันข้ามการกำหนดกฎระเบียบต่างๆ ที่เจ้าของซึ่งคาดหวังจะเป็นผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัยต้องปฏิบัติตามนั้น

¹⁸⁷ Airbnb, “What should I know about booking a home in Japan?” Accessed February 13, 2020. Available from <https://www.airbnb.com/help/article/2274/what-should-i-know-about-booking-a-home-in-japan>

¹⁸⁸ Medium, “Understanding Japan’s Short-Term Rental Regulation” Accessed February 20, 2020. Available from <https://medium.com/keycafe/understanding-japans-short-term-rental-regulations-39478da8d7fb>

ค่อนข้างยุ่งยาก และการจำกัดระยะเวลา 180 วันต่อปีนั้นอาจไม่คุ้มต่อการนำเอาที่พักอาศัยเข้าสู่กฎระเบียบที่เข้มงวดมากนัก¹⁸⁹

(2) กฎหมายโรงแรม (Inns and Hotels Act)

Inns and Hotels Act เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานด้านสุขอนามัยและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการให้บริการและทำให้เกิดความหลากหลายเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการของธุรกิจโรงแรมควบคู่ไปกับการพัฒนาการระบอบความปลอดภัยที่เหมาะสมแก่ธุรกิจโรงแรมอีกด้วย

ธุรกิจโรงแรม หมายความว่า “ธุรกิจให้ที่พักอาศัยโดยคิดค่าธรรมเนียม” และ “ที่พักอาศัยชั่วคราว” นั้นตามกฎหมายกำหนดให้ “ใช้เครื่องนอนในการอำนวยความสะดวก”

ธุรกิจโรงแรมนั้นแตกต่างจากธุรกิจให้เช่าห้องพักซึ่งรวมถึงอพาร์ทเมนต์ในประเด็นอันเกี่ยวข้องกับ (1) ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาและการจัดการความสะดวกสิ่งอำนวยความสะดวกรวมถึงห้องสำหรับผู้เช่า (2) ห้องที่ผู้เช่าใช้นั้นมีโซฟาที่พนักอาศัยทั่วไป

ในบางกรณีถึงแม้ว่าจะได้มีการนำที่พักอาศัยออกให้เช่าแต่ไม่จำเป็นต้องนำ Inns and Hotels Act มาใช้บังคับ เช่น

- 1) กรณีที่ได้รับการร้องขอจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นให้จัดเตรียมที่พักอาศัยเมื่อมีเหตุอันจำเป็น
- 2) กรณีที่เป็นการเช่าระยะสั้นสำหรับกรณีที่พักที่ว่างลงโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการซื้อ ขาย หรือให้เช่าแก่บุคคลที่ต้องการย้ายถิ่นฐาน
- 3) ในกรณีที่สภาท้องถิ่นในภูมิภาคหรือองค์กรอื่นใดของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมิได้รับผลตอบแทนจากค่าธรรมเนียมการพักอาศัยที่คําค่าจากผู้เช่า แต่ได้รับผลตอบแทนที่คําค่าเมื่อได้มอบอำนาจให้ที่ปรึกษามืออาชีพดำเนินการแทน¹⁹⁰

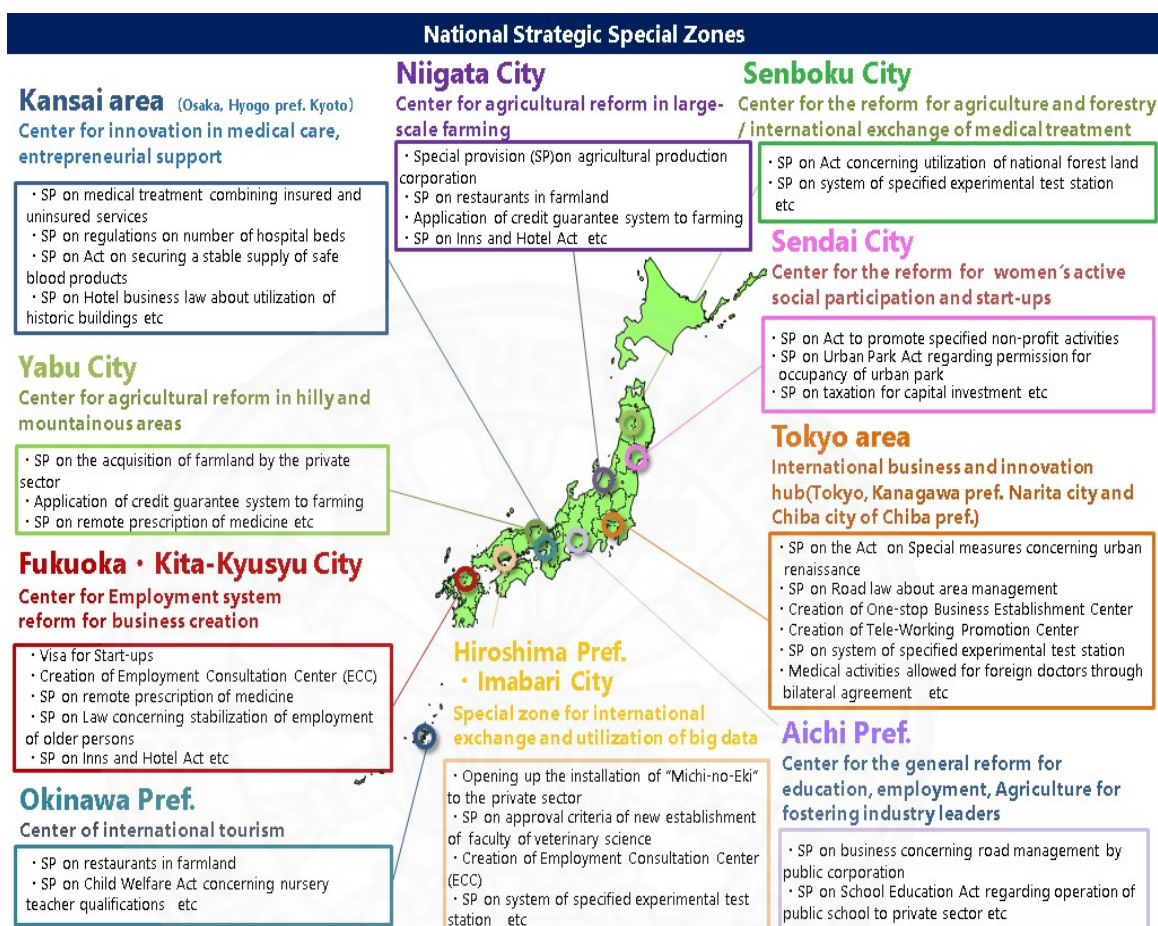
(3) เขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติ (National Strategic Special District)

เขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติ (national Strategic Special District) หรือ “Tokku Minpaku” เป็นการกำหนดเขตเพื่อการท่องเที่ยวตามภูมิภาคซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับ Private Lodging Business Act หรือ “Minpaku” แต่จะมีได้จำกัดระยะเวลาในการพักค้างเช่น Private Lodging Business Act ซึ่งจำกัดเพียง 180 วันต่อปี ดังนั้น เจ้าของที่พักที่อยู่ในเขตพิเศษ

¹⁸⁹ Shigenori Matsui, *supra* note 179, p.134.

¹⁹⁰ Minpaku, “Inns and Hotels Act” Accessed February 12, 2020. Available from https://www.mlit.go.jp/kankoch/minpaku/overview/minpaku/law2_en.html

เพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติจึงสามารถประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยได้ตลอดทั้งปี แต่จะไม่สามารถเช่าที่พักอาศัยในลักษณะที่เข้าร่วมกันได้เนื่องจากการขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการป้องกันอัคคีภัย



รูปภาพที่ 4.4 : ภาพเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติของญี่ปุ่น¹⁹¹

การกำหนดเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติได้ถูกกำหนดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติซึ่งเป็นข้อยกเว้นกฎหมายโรงแรม (Inns and Hotels Act) จึงมีผลให้ที่พักอาศัยที่อยู่ในเขตพิเศษนี้ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายโรงแรม โดยคณะกรรมการการกำหนดเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติต้องนำเสนอแผนเขตพิเศษเพื่อที่พักอาศัยในเชิงธุรกิจแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ (foreigner lodging facility management business) หากนายกรัฐมนตรีน

¹⁹¹http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/supercity/supercityforum2019/supercityforum2019_EnglishVer.htm, สืบค้นเมื่อ 8 กุมภาพันธ์ 2563.

อนุมัติแผนนี้ รัฐบาลท้องถิ่นก็จะสามารถอนุมัติที่พักอาศัยในเชิงธุรกิจแก่นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติให้แก่ผู้ประกอบการได้แต่ไม่รวมผู้ประกอบการที่มาจากการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมายโรงแรม

คำสั่งให้ใช้บังคับกฎหมายเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติได้เจาะจงข้อกำหนดเพื่อการอนุมัติไว้อย่างละเอียด มีการกำหนดขอบเขตของสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบการในเขตพิเศษ กำหนดให้แขกต้องเข้าพักขั้นต่ำ 3-10 วันขึ้นอยู่กับพื้นที่ซึ่งได้ออกกฎหมาย ทั้งยังกำหนดขนาดขั้นต่ำของห้องพัก ความปลอดภัย การระบายอากาศที่เพียงพอ ระบบแสงสว่าง ระบบปรับอากาศและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐานภายในห้อง รวมไปถึงห้องน้ำ ที่นอน โต๊ะ เก้าอี้และตู้เสื้อผ้า ทั้งยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบการรักษาความสะอาดภายในห้องและข้อมูลการใช้งานเป็นภาษาต่างประเทศ สมุดลงทะเบียน การอธิบายหลักการให้เพื่อบ้านได้เข้าใจอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ แม้ว่าข้อกำหนดที่กล่าวมานั้นจะค่อนข้างยุ่งยากแต่น้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับข้อบังคับของโรงแรม¹⁹²

¹⁹² Shigenori Matsui, *supra* note 179, p.132-133.

บทที่ 5

วิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจ Airbnb ของประเทศไทยและต่างประเทศ

จากที่ได้ทำการศึกษาบรรดาข้อมูลต่างๆ อันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ทั้งในประเทศไทย เมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น ทำให้ได้เห็นถึงปัญหา กฎหมาย และวิธีการรับมือกับปัญหาที่เกิดจาก Airbnb ในแง่มุมที่ต่างกัน ซึ่งบางเมืองหรือบางประเทศได้ต่อต้าน Airbnb อย่างเอาใจจริงเอาจังและบัญญัติด้วยกฎหมายต่างๆ เพื่อจำกัดการให้เช่าระยะสั้นอย่างเข้มงวด ในขณะที่บางเมืองหรือบางประเทศได้เปิดรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการใช้แพลตฟอร์ม Airbnb เป็นแหล่งค้นหาและจองที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีความหลากหลายในโลกออนไลน์แทนอุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมแต่ยังคงใช้กฎหมายเป็นกลไกในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินธุรกิจของ Airbnb เพื่อไม่ให้กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมหรือสิทธิของสาธารณชนจนเกินไป ในการนี้เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างในแต่ละประเด็นจึงได้ทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบข้อเท็จจริงของแต่ละเมืองหรือประเทศให้เห็นแง่มุมที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น ดังนี้

5.1 การรับมือกับ Airbnb ในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศนั้นพบว่า Airbnb เป็นแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ใช้ในการโฆษณาและประชาสัมพันธ์การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นโรงแรมก็ได้ผ่านทางเว็บไซต์ www.airbnb.com และแอปพลิเคชัน Airbnb จึงถือได้ว่าเป็นการให้บริการในรูปแบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ประเภทหนึ่ง โดย Airbnb นั้นเป็นผลิตภัณฑ์ที่สัมพันธ์กับปรากฏการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก ด้วยความรวดเร็วของอินเทอร์เน็ตและการเพิ่มขึ้นของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันซึ่งเป็นธุรกิจในรูปแบบ C2C (Customer to customer) อันเกิดขึ้นและเชื่อมโยงไปทั่วโลกที่ให้บริการออนไลน์และอนุญาตให้ลูกค้าติดต่อสื่อสารได้โดยตรงและเป็นผลิตภัณฑ์ของเศรษฐกิจแบบแบ่งปันในรูปแบบใหม่

นิวยอร์กนั้นมีมุมมองในแนวทางอนุรักษ์นิยมต่อ Airbnb กล่าวคือ ไม่ยอมรับสถานะของ Airbnb ในการให้บริการจองที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมโดยการบัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้นำอาคารประเภท Multiple Class A ซึ่งเป็นที่พักอาศัยส่วนใหญ่ในนิวยอร์กมาให้บริการให้เช่าระยะสั้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมโรงแรมและผลกระทบของที่พักอาศัยระยะยาวที่อาจลดลงจากการนำมาให้เช่าระยะสั้นเนื่องจากได้รับผลตอบแทนที่ดีกว่าซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนหรือค่าเช่าที่แพงเกินไปสำหรับผู้ต้องการเช่าที่พักอาศัยระยะยาว

ส่วนซานฟรานซิสโกนั้นได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยบัญญัตินิยามแพลตฟอร์มที่ใช้ในการทำธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นดังเช่น Airbnb ไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) หมวดที่ 41A (Residential Unit Conversion and Demolition) ดังนี้

“เจ้าของแพลตฟอร์ม (Hosting Platform)

คือ บุคคลหรือองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งในธุรกิจให้เช่าระยะสั้นโดยการให้บริการและเรียกหรือรับค่าธรรมเนียมการจองจากเจ้าของซึ่งอาจเสนอให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อใช้สำหรับนักท่องเที่ยวหรือเป็นการชั่วคราว โดยปกติแล้วเจ้าของแพลตฟอร์มจะให้บริการจองที่พักผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่พักโฆษณาที่พักผ่านทางเว็บไซต์ซึ่งให้บริการโดยเจ้าของแพลตฟอร์ม และเจ้าของแพลตฟอร์มจะเป็นสื่อกลางระหว่างเจ้าของกับนักท่องเที่ยวในการจองที่พักและการชำระเงิน”

จากบทบัญญัติข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าซานฟรานซิสโกนั้นยอมรับ Airbnb ว่าเป็นแพลตฟอร์มธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น จึงทำให้การดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในซานฟรานซิสโกเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายหากได้ทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ในขณะที่เมืองบาร์เซโลนา ประเทศสเปนนั้นรัฐบาลได้กำหนดมาตรการในการกำกับดูแลแพลตฟอร์มการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมดังเช่น Airbnb อย่างจริงจังและเข้มงวด โดยการบัญญัติข้อบังคับที่ 159/2012 ห้ามมิให้นำที่พักอาศัยหลักมาให้บริการให้เช่าระยะสั้นและกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมด้วยว่าที่พักอาศัยที่จะนำมาให้เช่าระยะสั้นได้นั้นจะต้องจดทะเบียนเพื่อใช้ในการเช่าแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทั้งนี้ บาร์เซโลนายังได้กำหนดเขตพื้นที่พักอาศัยออกเป็น 4 โซนเพื่อกำหนดเงื่อนไขการให้เช่าและจำกัดจำนวนที่พักในแต่ละโซนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าบาร์เซโลน่านั้นได้ดำเนินนโยบายอันเกี่ยวข้องด้วยการให้เช่าที่พักอาศัยของ Airbnb ในลักษณะที่ไม่เป็นมิตรเช่นเดียวกันกับนิวยอร์ก

ส่วนประเทศสวีเดนเนื่องจากตามกฎหมายที่ดินได้เปิดช่องให้มีการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้อยู่ก่อนการเข้ามาของแพลตฟอร์ม Airbnb อยู่แล้ว การดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในสวีเดนจึงมิใช่สิ่งที่ผิดกฎหมายแต่อย่างใด

สำหรับในประเทศไทยหากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วการประกอบธุรกิจของ Airbnb นั้นเป็นไปได้ที่จะได้ค่าธรรมเนียมจากการจัดหาผู้เข้าพักให้แก่เจ้าของที่พัก ซึ่ง Airbnb จะได้รับค่าดำเนินการจากเจ้าของที่พักเป็นการตอบแทน ในขณะที่เดียวกันผู้เข้าพักก็ได้เข้าพักในสถานที่ที่ต้องการในราคาที่ตกลงไว้ซึ่ง Airbnb ก็จะได้รับค่าดำเนินการจากผู้เข้าพักเช่นกัน ดังนั้น การดำเนินการของ Airbnb จึงมีลักษณะคล้ายกับการเป็นนายหน้าตามมาตรา 845 เนื่องจากการซื้อช่องให้คู่สัญญาได้ทำสัญญาเช่าทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อสัญญาได้เกิดขึ้นแล้ว Airbnb ก็ย่อมได้รับค่ากำหนดเป็นการตอบแทนการซื้อช่องตามที่ตกลงกันไว้ แต่เนื่องด้วยรูปแบบการให้บริการของ Airbnb เป็นแบบครบวงจรทั้งการให้บริการจองที่พัก เป็นตัวกลางในการรับชำระเงินค่าเช่า เป็นผู้ช่วยแก้ไขปัญหาในระหว่างการเข้าพัก รับประกันความเสียหายจากการเช่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้บนแพลตฟอร์ม ของ Airbnb จึงทำให้ Airbnb มีสถานะที่เป็นมากกว่าการเป็นนายหน้าจัดหาที่พักอาศัยตามปกติ เนื่องจากการให้บริการจัดหาที่พักออนไลน์และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 848 ได้กำหนดให้นายหน้าไม่ต้องรับผิดชอบไปถึงการชำระหนี้ตามสัญญาที่ได้ทำต่อกันเพราะว่าตนเป็นสื่อ แต่ Airbnb กลับเสนอตนเข้าผูกพันในการรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการใช้บริการจองห้องพักผ่านแพลตฟอร์มของตนแม้จะไม่ใช่อุปการะที่ผู้เข้าพักที่แท้จริงก็ตาม

ทั้งนี้ การเทียบบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งโดยการนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ว่าด้วยเช่าทรัพย์สินและนายหน้า ประกอบกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาใช้บังคับกับแก่กรณีของ Airbnb นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดและไม่เพียงพอเนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานแล้วและไม่สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจของ Airbnb อันเกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันอันได้พึ่งพาเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดดมาช่วยในการทำการตลาดที่เพิ่งเกิดขึ้นไม่นานจึงก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการการดำเนินธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb จึงทำให้ปราศจากบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนจึงทำให้การควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจ Airbnb ในประเทศไทยนั้นไร้ซึ่งประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ธุรกิจของของ Airbnb จึงไม่มีความชัดเจนตามกฎหมายไทยเพราะแม้จะคล้ายคลึงกับการเป็นนายหน้าแต่ก็มีลักษณะที่ “พิเศษ” จากการนำเอาเทคโนโลยีมาช่วยในการทำธุรกิจแบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์และมีการให้บริการแบบครบวงจร อย่างไรก็ตาม แม้ว่า จะไม่มีกฎหมายที่บัญญัติถึงการควบคุมและกำกับ Airbnb ไว้อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม แต่ Airbnb ในประเทศไทยก็ยังคงให้บริการบริการอยู่จนถึงปัจจุบันโดยยังไม่ปรากฏมาตรการในการกำกับดูแลหรือบทลงโทษเพื่อใช้บังคับแก่กิจการในลักษณะเช่นนี้แต่อย่างใด

5.2 ปัญหาของ Airbnb ในประเทศไทยและต่างประเทศ

(1) เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรม

สืบเนื่องด้วยการที่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะมาใช้กับ Airbnb ซึ่งเป็น Tech Startup ของการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดจึงทำให้รูปแบบการให้บริการมีความแตกต่างจากให้บริการโรงแรมแบบดั้งเดิม กล่าวคือ ได้มีการนำเอา “ที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม” อันเกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันมารวบรวมอยู่ในรูปแบบของแพลตฟอร์มออนไลน์อย่าง Airbnb ซึ่งเป็นศูนย์รวมที่พักอันหลากหลายจากทั่วทุกมุมโลก ไม่ว่าจะเป็นโฮมสเตย์ คอนโดมิเนียม เรียวกั บ้านบนต้นไม้ วิลล่า กระโจมกลางป่า เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เป็นการจำกัดให้ต้องเป็นโรงแรมดังเช่นแต่ก่อน แน่นอนว่าแพลตฟอร์มอย่าง Airbnb ย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เพราะเสมือน Airbnb มาแย่งฐานลูกค้าที่เข้ามาพักอาศัยระยะสั้นซึ่งเป็นรายได้หลักของโรงแรมไป

ในนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้มีความกังวลว่า Airbnb นั้นจะกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมและการเกิดโรงแรมเถื่อนจากที่พักที่มีอยู่บนแพลตฟอร์มของ Airbnb ระบบการรักษาความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ได้เป็นไปตามมาตรฐาน การรบกวนความสงบสุขของเพื่อนบ้าน และบริเวณใกล้เคียง และการเพิ่มขึ้นของที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นอาจส่งผลให้ที่พักเพื่อการอยู่อาศัยแบบถาวรนั้นมีราคาที่สูงขึ้นและไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้อยู่อาศัยหากเจ้าของที่พักนำที่พักไปให้เช่าระยะสั้นซึ่งทำรายได้มากกว่าการให้เช่าระยะยาว ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นิวยอร์กได้กำหนดกฎหมายในการจำกัดการให้เช่าระยะสั้นของ Airbnb อย่างเข้มงวด

ซานฟรานซิสโกนั้นมีความกังวลเกี่ยวกับการให้เช่าระยะสั้นและการประกอบธุรกิจ “โรงแรมเถื่อน” มาเป็นเวลานานก่อน Airbnb จะถือกำเนิดขึ้นเสียด้วยซ้ำ ซานฟรานซิสโกจึงต้องการให้มีการคุ้มครองผู้เช่าระยะยาวและสงวนไว้ซึ่งความสงบสุขของพื้นที่บริเวณใกล้เคียง ควบคุมความสามารถในการชำระค่าเช่าโดยการหลีกเลี่ยงค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นจนนำมาสู่การขาดแคลนที่พักระยะยาว ตลอดจนความปลอดภัยการเช่าระยะสั้นทำให้เพื่อนบ้านต้องเผชิญหน้ากับคนแปลกหน้าผู้ซึ่งมิได้ถูกตรวจสอบประวัติและผู้พักอาศัยซึ่งอาจมิได้ดูแลรักษาที่พักได้อย่างเพียงพอ ทั้งปัญหาเรื่องการคุ้มครองจากการประกันภัยอีกด้วย

ในบาร์เซโลนาจุดเริ่มต้นเกิดจากการที่บาร์เซโลนาได้พยายามประชาสัมพันธ์ด้านการท่องเที่ยวโดยมีเป้าหมายให้บาร์เซโลนาเป็นจุดหมายปลายทางหลักด้านการท่องเที่ยวของยุโรป ซึ่งผลที่ตามมาคือมีนักท่องเที่ยวไหลทะลักเข้ามาท่องเที่ยวในบาร์เซโลนาเป็นจำนวนมากซึ่งส่งผลมีความต้องการที่พักอาศัยระยะสั้นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย แม้ว่าบาร์เซโลนาจะมีรายได้จากการท่องเที่ยวซึ่งเป็นรายได้หลักของเมืองแต่การเข้ามาของนักท่องเที่ยวนั้นได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของผู้น

ห้องถิ่นในบาร์เซโลน่าเป็นอย่างมากทั้งปัญหาโรงแรมเถื่อน ความสกปรก และพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ของนักท่องเที่ยว

สำหรับประเทศสวีเดนนั้นเป็นประเทศที่เปิดรับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น ฉะนั้นการดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในประเทศสวีเดนจึงยังมิได้รับผลกระทบมากนักกว่าเจ้าของที่พักได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น

ส่วนในประเทศญี่ปุ่นซึ่งแต่เดิมมี Ryokan Business Act หรือ Hotel Business Act ใช้บังคับแก่โรงแรมซึ่งเป็นการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอยู่ก่อนแล้ว แต่ก็ยังมีที่พักหลายประเภทในญี่ปุ่นที่มีประเด็นที่คลุมเครือว่าที่พักเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้นิยามของคำว่า “โรงแรม” หรือไม่เพราะหากถือว่าเป็นโรงแรมแล้วที่พักเหล่านั้นก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน แต่เจ้าของส่วนใหญ่ไม่นับเห็นด้วยที่จะนำที่พักอาศัยประเภทอื่นมาอยู่ภายใต้กฎหมายโรงแรมที่มีความเข้มงวดเป็นอย่างมาก ประกอบกับญี่ปุ่นนั้นไม่เคยมีการแบ่งปันที่พักอาศัยและมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับมาตรฐานด้านการให้บริการ การป้องกันแผ่นดินไหว สุขอนามัยและความปลอดภัยที่ไม่เพียงพอ การเข้ามาของ Airbnb นั้นจึงสร้างความวิตกกังวลเนื่องจากมิได้ถูกควบคุมจากภาครัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

การที่สมาคมโรงแรมไทยซึ่งเปรียบเสมือนเป็นตัวแทนของผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยโดยให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอันได้จดทะเบียนโดยชอบด้วยกฎหมายดังได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเข้าหารือกับตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการให้บริการของ Airbnb ซึ่งกระทบต่อการดำเนินกิจการของโรงแรมในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาหลายปี โดยได้เสนอแนวคิดให้ออกกฎหมายกระทรวงเพื่อควบคุม Airbnb นั้น เป็นสัญญาณที่ชี้ชัดแล้วว่าแพลตฟอร์ม Airbnb ได้ก่อให้เกิดการรบกวนการดำเนินธุรกิจอันเป็นปกติของอุตสาหกรรมโรงแรมดั้งเดิมในประเทศไทยอย่างเห็นรูปธรรมและถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐจะเข้ามาควบคุมและกำกับดูแล Airbnb เพื่อไม่ให้กระทบแก่ธุรกิจโรงแรมจนไม่อาจแก้ไขได้ในภายหลัง

(2) การต่อต้านจากเจ้าของที่พักอาศัยร่วม

ในประเทศไทย Airbnb ถูกต่อต้านจากเจ้าของที่พักอาศัยประเภทคอนโดมิเนียมซึ่งเป็นที่พักซึ่งเป็นที่นิยมของ Airbnb ในกรุงเทพมหานครและเมืองท่องเที่ยวสำคัญเช่น ภูเก็ต พัทยา หัวหิน และเชียงใหม่ เนื่องจากมีลักษณะคล้ายโรงแรม มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน ทั้งยังมีที่ตั้งอยู่ใจกลางเมืองจึงสะดวกแก่การเดินทางและเชื่อมต่อระบบขนส่งสาธารณะ โดยเหตุผลที่ Airbnb ถูกต่อต้านเนื่องจากคอนโดมิเนียมนั้นเป็นอาคารชุดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 ซึ่งประกอบด้วยห้องพักอันเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและทรัพย์สินส่วนกลางอันเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมโดยมีนิติ

บุคคลอาคารชุดเป็นผู้บริหารจัดการด้วยค่าใช้จ่ายของเจ้าของร่วมทุกคนและจะมีข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุดเป็นหลักเกณฑ์ในการพักอาศัยร่วมกัน การนำเอาห้องชุดในอาคารชุดซึ่งพ่วงทรัพย์ส่วนกลางไปให้เช่าระยะสั้นจึงส่งผลกระทบต่อเจ้าของห้องชุดที่มีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าว ทั้งในด้านความปลอดภัย สุขอนามัยและค่าใช้จ่ายอันอาจเกิดขึ้นจากการบำรุงรักษาทรัพย์ส่วนกลาง ทั้งยังเหมือนเป็นการประกอบกิจการโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เหตุผลอีกประการหนึ่งคืออาคารชุดนั้นเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งการก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและต้องใช้อาคารนั้นเพื่อวัตถุประสงค์ตามที่ได้ขออนุญาตไว้เท่านั้น โดยในกรณีของคอนโดมิเนียมนั้นมักขออนุญาตก่อสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย ดังนั้น การนำห้องชุดในอาคารชุดออกให้เช่าในลักษณะเป็นการเช่าระยะสั้นจึงเสมือนเป็นการใช้อาคารชุดนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ได้ขออนุญาตก่อสร้างไว้จึงถือเป็นการฝ่าฝืนความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ซึ่งระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังคงพบว่าเจ้าของที่พักประเภทห้องชุดยังคงนำห้องชุดมาประกาศให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb เช่นเดิม โดยพบว่าเจ้าของที่พักเหล่านี้มักไม่แจ้งการเข้าพักอาศัยของบุคคลต่างด้าวตามแบบการแจ้งรับคนต่างด้าวเข้าพักอาศัยที่ (ตม. 30) ให้แก่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้รับทราบตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้เนื่องจากเกรงว่าจะถูกตรวจสอบว่าตนได้ปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดโดยไม่ได้รับอนุญาต

(3) ปัญหาการตีความสถานที่พักที่มีใช้โรงแรม

จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยนั้นได้มีการนำเอาที่พักอาศัยซึ่งมิใช่โรงแรมหลายประเภทมาให้บริการเช่าระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb แต่เมื่อพิจารณาความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ซึ่งได้บัญญัติข้อยกเว้นนิยามของคำว่า “โรงแรม” ไว้ดังนี้พบว่าได้ยกเว้นให้แก่สถานที่ดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ

(1) สถานที่พักที่ดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งไม่แสวงหากำไร โดยหากได้ดำเนินการเพื่อการค้าหรือหากำไรแล้วจะไม่ได้รับการยกเว้นเช่นกัน

(2) เป็นสถานที่พักที่ให้เช่าโดยคิดค่าเช่าเป็นรายเดือนขึ้นไปซึ่งหากมีการคิดค่าเช่าน้อยกว่ารายเดือนซึ่งอาจเป็นรายวันหรือรายสัปดาห์แล้วก็ย่อมไม่สอดคล้องกับข้อยกเว้นนี้

(3) เป็นสถานที่พักอื่นที่ กฎกระทรวงกำหนดไว้ซึ่งในกรณีนี้คือกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฉะนั้น การจะพิจารณาว่าสถานประกอบการใดได้รับยกเว้นไม่เป็นโรงแรมหรือไม่จึงต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาด้วยทุกครั้งและกฎกระทรวงอาจมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 ได้กำหนดลักษณะของสถานที่พักอื่นซึ่งไม่ถือเป็นโรงแรมไว้ดังนี้

- (1) เป็นสถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน
- (2) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นโดยมีค่าตอบแทน

(3) เป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้จ้างนายทะเบียนทราบแล้วตามแบบที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้

ดังนั้น หากสถานที่พักใดมีองค์ประกอบดังได้กล่าวไว้ข้างต้นย่อมได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่ต้องได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้

เป็นที่สังเกตว่าสถานที่พักซึ่งจะพึงได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อันมีสิทธิเปิดให้บริการให้เช่าระยะสั้นโดยไม่ถือว่าเป็นโรงแรมนั้นจะต้องมีลักษณะอาคารที่ค่อนข้างเล็กเนื่องจากการจำกัดจำนวนห้องพักไว้ไม่เกินสี่ห้อง และยังจำกัดจำนวนผู้เข้าพักได้ไม่เกินยี่สิบคนเท่านั้น ทั้งการให้บริการจะต้องเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เป็นการให้บริการที่พักเป็นการชั่วคราวโดยมีค่าตอบแทนเพื่อการหารายได้เสริมและได้จ้างการประกอบกิจการต่อนายทะเบียนตามแบบหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ซึ่งเมื่อได้รับแจ้งแล้วนายทะเบียนจะออกแบบหนังสือรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการรับแจ้งเพื่อแสดงว่าเป็นสถานที่พักที่ได้รับอนุญาตให้บริการที่พักชั่วคราวแล้วเท่านั้น

ปัญหาการตีความคำว่า “สถานที่พัก” ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 เป็นอีกปัญหาหนึ่งกฎหมายยังมิได้ทำให้เกิดความกระจ่าง เนื่องจากมิได้บัญญัตินิยามของคำว่าสถานที่พักไว้อย่างชัดเจนว่าได้แก่สถานที่พักประเภทใดบ้าง ซึ่งเมื่อเกิดปัญหานี้ขึ้นกลับตกเป็นภาระของนายทะเบียนท้องถิ่นในการตีความคำว่าสถานที่พักซึ่งในความเป็นจริงนายทะเบียนนั้นมีอยู่หลายท้องที่ตามแต่สถานที่พักนั้นตั้งอยู่และปัญหาในบางกรณีอาจมีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน จึงทำให้นายทะเบียนขาดซึ่งหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานอย่างให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป การนำสถานที่พักมาใช้เป็นที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรมมาให้เช่าระยะสั้นนั้นเมื่อพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับปัจจุบันแล้วอาจจะทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่ 1 ขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม

กรณีนี้ใช้แก่การขออนุญาตนำอาคารซึ่งแต่เดิมนั้นมิได้ใช้ประกอบกิจการโรงแรม จึงมิได้ดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้ เช่น มาตรฐานด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น นอกจากนี้เนื่องจากโรงแรมนั้นเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ดังนั้น การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคารได้กำหนดไว้

ความในข้อ 4 และข้อ 5 ของกฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ได้เปิดช่องให้สามารถนำอาคารนั้นมาดัดแปลงเพื่อประกอบกิจการโรงแรมได้หากได้กระทำไต่ยื่นขออนุญาตภายใน 5 ปีนับแต่กฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับและอาคารนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

กรณีที่ 2 ได้รับยกเว้นตามกฎหมายกระทรวง

กรณีนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบกับกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดลักษณะของสถานที่พักอื่นซึ่งไม่ถือเป็นโรงแรม ซึ่งขณะนี้ยังมีประเด็นการตีความนิยามคำว่า “สถานที่พัก” ว่าครอบคลุมเพียงใด

กรณีที่ 3 แกะไขข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด

กรณีเช่นนี้ใช้แก่ห้องชุดตามพระราชบัญญัติห้องชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งอาคารชุดจะมีนิติบุคคลอาคารชุดเป็นผู้บริหารจัดการอาคารชุดภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนิติบุคคลอาคารชุดซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดนั้น โดยอาคารชุดนั้นจะต้องจัดให้มีข้อบังคับเพื่อใช้สำหรับบริหารจัดการห้องชุดที่มีอยู่จำนวนมากให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน

หากพิจารณาตามความในข้อ 1 ของกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 หากข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดเปิดช่องให้มีการเช่าระยะสั้นได้ไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคนก็ไม่ถือว่าอาคารชุดนั้นประกอบธุรกิจโรงแรมอันจะเป็นการให้เช่าระยะสั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม สถานที่พักประเภทคอนโดมิเนียมนั้นมีลักษณะที่ซับซ้อนมากกว่านั้น เนื่องจากเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้เช่นเดียวกับโรงแรม จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ซึ่งในการขออนุญาตก่อสร้างนั้นจะต้องแจ้งวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างอาคารและต้องใช้อาคารเพื่อการอันได้แจ้งไว้ในวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น จึงไม่อาจนำเพียงหลักเกณฑ์ในข้อ 1 ของกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 มาพิจารณาได้ เพราะถึงแม้ว่าจะแกะไขข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด

เพื่ออนุญาตให้มีการเช่าระยะสั้นไม่เกินสี่ห้องและผู้เข้าพักไม่เกินยี่สิบคน แต่หากนำความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522 มาพิจารณาแล้ว ถ้ามิได้ดำเนินการขออนุญาตเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้อาคารให้มีการประกอบกิจการโรงแรมและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารอื่นมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2561 กำหนดไว้แล้ว การให้เช่าห้องชุดระยะสั้นในอาคารชุดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพักอาศัยเท่านั้นจึงเป็นการประกอบกิจการโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต

ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวข้างต้นมีข้อสนับสนุนจากหนังสือหรือของนิติบุคคลอาคารชุด เดอะไลต์เฮาส์มายังนายทะเบียนโรงแรม กรุงเทพมหานคร เพื่อหารือการนำห้องชุดในอาคารชุดออกให้เช่ารายวันในลักษณะโรงแรม ซึ่งต่อมากรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย อันเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ตอบข้อหารือดังกล่าวซึ่งพอสรุปได้ว่า การนำเอาห้องชุดในคอนโดมิเนียมออกให้เช่ารายวันนั้นถือเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งต้องได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เสียก่อนมิฉะนั้นย่อมถือเป็นการฝ่าฝืนความมาตรา 59 ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ในฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือโรงแรมเถื่อน และการนำเอาอาคารชุดไปประกอบกิจการโรงแรมนั้นถือได้ว่าเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายอาคารชุดซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของเจ้าของร่วมในทรัพย์ส่วนกลางตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ทั้งยังมีความเห็นว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมสำหรับอาคารชุดนั้นอยู่นอกกรอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลอาคารชุดตามความในมาตรา 33 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

อนึ่ง ในกรณีของ Airbnb หากพิจารณาถึงสิทธิของผู้บริโภคตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 หากที่พักที่นำมาให้เช่าระยะสั้นนั้นเป็นที่พักที่ไม่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการและเป็นที่พักที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เข้าพักอาจเสียไปซึ่งสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เช่นกัน

ด้วยเหตุดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าที่พักอาศัยระยะสั้นบางประเภทของ Airbnb ในประเทศไทยมีสถานะที่ไม่ชัดเจนหรือไม่ชอบด้วยตามกฎหมาย โดยเฉพาะที่พักอาศัยในรูปแบบของคอนโดมิเนียมซึ่งมีอยู่จำนวนมากบนแพลตฟอร์มของ Airbnb การนำที่พักอาศัยบางประเภทมาให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb จึงเป็นธุรกิจสีเทาซึ่งแม้ว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้แก่เจ้าของที่พักได้เป็นอย่างดีในสถานะเศรษฐกิจที่กำลังซบเซาแต่กลับนำมาซึ่งความหวาดระแวงของผู้ประกอบธุรกิจ ทั้งการนำที่พักอาศัยออกให้เช่าโดยผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นจะอยู่ในนิยาม “สถานที่พัก” ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551

หรือไม่ซึ่งขณะนี้ยังมิได้รับการตีความอย่างชัดเจนจากหน่วยงานภาครัฐแต่ประการใด ทั้งยังต้องรับมือจากการร้องเรียนของผู้พักอาศัยร่วม เจ้าของร่วม นิติบุคคล หรือเพื่อนบ้านในที่พักยานเดียวกันซึ่งวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเปิดรับบุคคลแปลกหน้าเข้ามาพักอาศัยในอาคารเดียวกัน พื้นที่ส่วนกลางร่วมกัน หรือบริเวณใกล้เคียงกันในระยะเวลาอันสั้น

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษาพบว่าเกือบทุกประเทศมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งเป็นนวัตกรรมจากผลของการพัฒนาเทคโนโลยีให้มีความทันสมัยจนก้าวกระโดดจากอุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิม (Disruptive Innovation) จนส่งผลกระทบต่อความคิดและพฤติกรรมของสังคม ทำให้กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่มีมาก่อนนั้นไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันจึงเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่กับนวัตกรรมที่ได้สร้างสรรค์ใหม่

5.3 กฎหมายให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศไทยและต่างประเทศ

การบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นผลอันเกิดจาก Airbnb แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีบทกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเป็นการเฉพาะ แต่จากผล Disruptive Innovation ของ Airbnb จึงทำให้หลายประเทศได้บัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองและป้องกันผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb เรียบร้อยแล้ว โดยกฎหมายแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับมุมมอง ปัญหา และสถานการณ์ซึ่งกระทบต่อสังคมและความเป็นอยู่ตามบริบทของเมืองหรือประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ

ในการนี้จะได้ทำการวิเคราะห์และเปรียบเทียบกฎหมายการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของเมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์ก เมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น เพื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ได้เห็นถึงความแตกต่างและเป็นแนวทางในการนำมาปรับใช้แก่มติกฎหมายการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของประเทศไทยในอนาคตได้

(1) นิวยอร์ก (New York)

นิวยอร์กนั้นได้จำกัดให้มีการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเฉพาะในโซน Class A multiple dwelling ซึ่งเป็นโซนที่พักอาศัยที่มีอพาร์ทเมนต์อยู่อย่างหนาแน่นและเป็นโซนส่วนใหญ่ของนิวยอร์กอยู่แล้ว ทั้งยังได้กำหนดให้พักไม่น้อยกว่า 30 วันและเจ้าของที่พักต้องพักอาศัยอยู่ด้วยในขณะที่มีผู้เข้าพัก และยังมีกฎหมายห้ามโฆษณาที่พักอาศัยในโซน Class A multiple dwelling เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการให้เช่าแบบถาวรเท่านั้นซึ่งหากฝ่าฝืนมีโทษปรับตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงเสมือนเป็นการตีกรอบช่องทางของเจ้าของที่พักในการนำเอาที่พักอาศัยออกให้เช่าและโฆษณาผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb เป็นอย่างมาก

New York State Multiple Dwelling Law (MDL) เป็นกฎหมายซึ่งใช้บังคับแก่การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นมาเป็นเวลานานแล้ว แต่นับจากการเข้ามาของ Airbnb ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมและความเป็นอยู่ของคนในสังคม นิวยอร์กจึงได้แก้ไขความในมาตรา 4 (8)(1)(a) ของ MDL โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นบนแพลตฟอร์มของ Airbnb หรือแพลตฟอร์มอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ สารสำคัญของ มาตรา 4 แห่ง (MDL) มีดังต่อไปนี้

1. ห้ามมิให้เช่าที่พักในโซน Class A multiple dwelling ซึ่งเป็นโซนของที่พักอาศัยส่วนใหญ่ในนิวยอร์กที่มีจำนวนตั้งแต่สามยูนิตขึ้นเป็นเวลาน้อยกว่า 30 วันติดต่อกันหากเจ้าของที่พักไม่ได้พักอาศัยในที่พักนั้นในเวลาเดียวกันกับผู้เช่า

2. ห้ามโฆษณาที่พักอาศัยประเภท โซน Class A multiple dwelling เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการให้เช่าแบบถาวรเท่านั้น โดยหากฝ่าฝืนจะมีโทษปรับค่าปรับตั้งแต่ 1,000 ดอลลาร์สำหรับครั้งแรกที่กระทำความผิด และเพิ่มขึ้นเป็น 7,500 ดอลลาร์ในคราวต่อไป

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเห็นได้ว่านิวยอร์กนั้นได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เข้มงวดและจำกัดประเภทและลักษณะของอาคารที่จะนำมาให้เช่าระยะสั้นซึ่งกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของ Airbnb เป็นอย่างมาก

(2) ซานฟรานซิสโก (San Francisco)

ซานฟรานซิสโกนั้นได้บัญญัติกฎหมายให้ให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นไว้ในหมวดที่ 41A (Residential Unit Conversion and Demolition) ของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก ซึ่งอาจเรียกอย่างไม่เป็นทางการได้ว่า “กฎหมาย Airbnb” (Airbnb Ordinance) เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติบทนิยามอันเกี่ยวข้องด้วยการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นไว้อย่างละเอียด เช่น การจอง เจ้าของแพลตฟอร์ม ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้พักอาศัยถาวร ที่พักอาศัยหลัก หน่วยพักอาศัย การใช้ที่พักอาศัย การจดทะเบียนที่ที่พักอาศัยระยะสั้น การอาศัยของนักท่องเที่ยวหรือผู้พักอาศัยชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งการที่ซานฟรานซิสโกกำหนดกฎหมายในการรับมือกับ Airbnb อย่างชัดเจนเช่นนี้ จึงเป็นเสมือนเป็นการเปิดรับผลของ Disruptive Innovation ด้วยเช่นเดียวกัน โดยกฎหมายดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ผู้พักอาศัยถาวรหรือผู้เช่าเท่านั้นจึงจะมีสิทธินำที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นได้

2. ผู้พักอาศัยถาวรต้องพักอาศัยในที่พักนั้นอย่างน้อย 275 วันต่อปี

3. ผู้พักอาศัยถาวรอาจนำที่พักของตนออกให้ผู้เช่าคนอื่นเช่าได้สูงสุด 90 วันต่อปีเท่านั้น เว้นแต่พวกเขาได้พักอาศัยอยู่กับผู้เช่าในช่วงเวลาเดียวกันซึ่งในกรณีนี้จะไม่จำกัดจำนวนวันในการให้เช่า

4. ผู้เช่าพักสามารถเข้าพักอาศัยในหน่วยพักอาศัยได้ไม่เกิน 30 วันต่อครั้ง

5. ที่พักอาศัยต้องจดทะเบียนที่พักและได้รับอนุญาตจากซานฟรานซิสโก

6. ต้องกำหนดให้ผู้เข้าพักชำระภาษีการเข้าพักในอัตรา 14% ของการจอง

จากกฎหมายข้างต้น จึงส่งผลให้ที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นของซานฟรานซิสโกนั้น จะต้องจดทะเบียนที่พักอย่างเป็นทางการเป็นลักษณะจึงจะมีสิทธิได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้ จึงทำให้ธุรกิจ Airbnb เข้ามาอยู่ในการควบคุมและกำกับดูแลของซานฟรานซิสโก ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(3) ประเทศสเปน (Spain)

จากปัญหาการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งเกิดจากแพลตฟอร์มของ Airbnb ทำให้สเปนบัญญัติข้อบังคับว่าด้วยสถานประกอบการที่พักอาศัยและบ้านเพื่อใช้สำหรับการท่องเที่ยว หรือข้อบังคับที่ 159/2012 เพื่อใช้ควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ใช้บังคับแก่ที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวส่วนบุคคล
2. ต้องเป็นที่พักอาศัยรองโดยไม่ได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหลัก
3. ต้องมีการเช่าอย่างน้อย 2 ครั้งต่อปี
4. การเช่านั้นต้องไม่เกินครั้งละ 31 วัน
5. ที่พักอาศัยต้องจดทะเบียนที่พักและได้รับอนุญาตจากบาร์เซโลนา
6. ต้องกำหนดให้ผู้เข้าพักชำระภาษีการเข้าพักในอัตรา 2.5 ยูโรต่อคืน

นอกจากนี้สเปนยังได้กำหนดมาตรการที่พักอาศัยพิเศษเพื่อการท่องเที่ยว โดยกำหนดพื้นที่ออกเป็น 4 โซนเพื่อจำกัดจำนวนที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นในแต่ละโซน ทั้งจะต้องนำที่พักนั้นไปจดทะเบียนที่พักเพื่อให้ได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการที่มีหมายเลขใบอนุญาตกำกับเพื่อใช้ในการโฆษณาที่พักด้วย

(4) ประเทศสวีเดน (Sweden)

สำหรับประเทศสวีเดนนั้นเนื่องจากได้มีกฎหมายที่เปิดช่องให้สามารถให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอยู่ก่อนแล้ว การเข้ามาของ Airbnb นั้นจึงไม่ส่งผลกระทบต่อกฎหมายที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใดหากเจ้าของที่พักได้ดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ สวีเดนได้กำหนดเงื่อนไขการให้เช่าระยะสั้นไว้ในกฎหมายที่ดิน โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. การเช่าช่วงอพาร์ทเมนต์ที่ผู้เช่าได้เช่าจากเจ้าของซึ่งกำหนดให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของ
2. การเช่าช่วงอพาร์ทเมนต์ที่มีเจ้าของร่วมในกรณีที่เป็นอาคารเอนกประสงค์ซึ่งมีสมาคมเจ้าของร่วม (Tenant Owner Association) ซึ่งกำหนดให้กฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการของสมาคม

3. การเช่าช่วงที่พักอาศัยที่เจ้าของมีกรรมสิทธิ์แต่เพียงผู้เดียว (ในบ้านเดี่ยวหรือ คอนโดมิเนียม) ซึ่งไม่อาจได้รับอนุญาตจากบุคคลอื่น

4. การเช่าช่วงบางส่วน เช่น การเช่าห้องเดียวในขณะที่ยังคงมีสิทธิในการใช้ส่วนที่เหลือของที่พักอาศัยนั้นอยู่ซึ่งไม่จำเป็นต้องขออนุญาตถึงแม้ว่าจะเป็นที่พักประเภทที่ 1.หรือ 2. ก็ตาม

(5) ประเทศญี่ปุ่น (Japan)

ในประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติ Private Lodging Business Act ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญห Airbnb เช่นกัน โดยได้กำหนดให้มีการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้ไม่เกิน 180 วันต่อปี ส่วนรายละเอียดปลีกย่อย เช่น จำนวนวันในการเข้าพัก เขตพื้นที่ที่จำกัดการเข้าพักหรือห้ามมิให้เข้าพักนั้นกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เนิการ ทั้งนี้ Private Lodging Business Act ยังได้กำหนดให้มีบุคคล 3 ประเภท คือ ผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัย (Private Lodging Business Operator) ผู้จัดการที่พักอาศัย (Private Lodging Administrator) และ นายหน้าที่ที่พักอาศัย (Private Lodging Business Agent) ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้เช่าอาศัยระยะสั้นและดำเนินการให้เป็นไปตามครรลองของกฎหมายดังกล่าว โดยที่พักที่จะให้พักอาศัยระยะสั้นได้นั้นจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่ Private Lodging Business Act เช่น ขนาดพื้นที่ไม่น้อยกว่า 3.3 ตารางเมตร มีห้องน้ำ ห้องส้วม ระบบอัคคีภัย การทำความสะอาด การจัดทำคู่มือภาษาต่างประเทศแก่นักท่องเที่ยว เป็นต้น และจะต้องดำเนินการจดทะเบียนและขอใบอนุญาตประกอบกิจการซึ่งหากได้รับอนุญาตแล้วจะต้องติดประกาศใบอนุญาตนั้นที่สถานที่ตั้งได้ขออนุญาตให้เห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งมาตรฐานของที่พักและการขออนุญาตประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้ถูกนำมาวางเป็นหลักเกณฑ์ของที่พักในเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติ (national Strategic Special District) แต่อาจแตกต่างกันในรายละเอียดเท่านั้น

ทั้งนี้ Private Lodging Business Act นั้นมีสาระสำคัญสรุปดังต่อไปนี้

1. ที่พักนั้นเป็นใช้เป็นที่อาศัยหลัก หรือที่พักที่โฆษณาหาผู้เช่าใหม่ หรือที่พักที่โฆษณาหาผู้เช่าใหม่หลังจากที่สัญญากับผู้เช่าเดิมได้สิ้นสุดลง
2. ให้เช่าเป็นระยะเวลาไม่เกิน 180 วันต่อปี โดยนับตั้งแต่เวลา 12.00 เมษายนไปจนถึง 12.00 ของเมษายนในปีถัดไป
3. ที่พักอาศัยที่จะนำมาให้เช่านั้นจะต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องน้ำ ห้องครัว ห้องน้ำอบ เป็นต้น
4. ที่พักอาศัยที่จะนำมาให้เช่าระยะสั้นนั้นจะต้องลงทะเบียนและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานท้องถิ่น และจะต้องติดประกาศใบอนุญาตนั้นให้เห็นอย่างชัดเจน

5. กำหนดให้มี ผู้ประกอบการให้เช่าที่พักอาศัย ผู้จัดการที่พักอาศัยและ นายหน้าที่พักอาศัย เพื่อให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ

ทั้งนี้ รัฐบาลในแต่ละท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการเข้าพักอย่างละเอียด จึงทำให้เงื่อนไขการเข้าพักในแต่ละท้องถิ่นอาจแตกต่างกันออกไป เช่น จำนวนวันขั้นต่ำในการเข้าพักวันที่สามารถเข้าพักได้ การจัดเขตพื้นที่ของที่พัก เป็นต้น

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังได้กำหนดให้มีเขตพิเศษเพื่อยุทธศาสตร์แห่งชาติ (national Strategic Special District) ในแต่ละภูมิภาคเพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวซึ่งมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับ Private Lodging Business Act แต่จะมีได้จำกัดระยะเวลา 180 วันต่อปีไว้แต่จะกำหนดระยะเวลาในการเข้าพักไว้ขั้นต่ำ 3-10 วันขึ้นอยู่กับพื้นที่ซึ่งได้ตรากฎหมาย

จากการกำหนดเงื่อนไขจำนวนวันการให้เช่าและการเข้าพักของกฎหมายให้เช่าระยะสั้นซึ่งมีใช้โรงแรมในแต่ละเมืองหรือประเทศแล้ว จึงอาจแยกความแตกต่างออกได้ ดังนี้

เมือง/ประเทศ	จำนวนวันให้เช่าสูงสุด (ต่อปี)	เงื่อนไขจำนวนวันในการเข้าพัก (ต่อครั้ง)
นิวยอร์ก	ไม่ระบุ	ไม่น้อยกว่า 30 วัน
ซานฟรานซิสโก	90	น้อยกว่า 30 วัน
สเปน	ไม่ระบุ	ไม่เกิน 31 วัน
สวีเดน	ไม่ระบุ	ไม่ระบุ
ญี่ปุ่น	180	ขึ้นอยู่กับรัฐบาลท้องถิ่น
ไทย	ไม่มี	ไม่มี

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบจำนวนวันการให้เช่าและการเข้าพักของกฎหมายให้เช่าระยะสั้นซึ่งมีใช้โรงแรม
ในแต่ละประเทศ

จากการบัญญัติกฎหมายของแต่ละเมืองหรือประเทศดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมืองหรือประเทศที่ได้ศึกษามานี้มีวิธีการในการรับมือกับ Airbnb แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ต่อด้าน Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอย่างเข้มงวด ได้แก่ มลรัฐนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และประเทศสเปนในสหภาพยุโรป

แนวทางที่สอง เปิดรับ Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขซึ่งไม่กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมหรือความเป็นอยู่ของสังคม

ได้แก่ เมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น

อนึ่ง เป็นที่สังเกตว่านิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก และประเทศสเปนได้กำหนดจำนวนวันเข้าพักขั้นต่ำหรือไม่เกินไว้ที่ 30-31 วัน ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมโรงแรมไม่ให้ได้รับผลกระทบจนเกินไปจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของที่พักริมที่มิใช่โรงแรมนั่นเอง

5.4 มาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่โรงแรมในประเทศไทยและต่างประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลได้พบว่าประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นไว้ใน Private Lodging Business Act ทำให้ทราบว่ากฎหมายได้กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นให้แก่บุคคล 3 ประเภท คือเจ้าของที่พักอาศัย ผู้จัดการที่พักอาศัย และนายหน้าที่ที่พักอาศัย โดยห้องพักที่จะให้บริการจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 3.3 ตารางเมตร มีการทำความสะอาดและมีระบบระบายอากาศที่ดี มีการติดตั้งอุปกรณ์ส่องสว่างในกรณีฉุกเฉิน ป้ายแสดงเส้นทาง และระบบความปลอดภัยอื่นๆ สำหรับที่พักในกรณีที่เกิดอัคคีภัยหรือภัยพิบัติ จัดให้มีคู่มือภาษาต่างประเทศเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ภายในที่พัก ข้อมูลการเดินทาง และหมายเลขโทรศัพท์ในกรณีฉุกเฉิน จัดให้มีทะเบียนผู้พักอาศัย และเก็บรักษาไว้เพื่อการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 3 ปี จัดให้มีการป้องกันผลกระทบแก่สิ่งแวดล้อมของการพักอาศัยในพื้นที่ใกล้เคียง การป้องกันการส่งเสียงดัง การกำจัดขยะมูลฝอย และการป้องกันอัคคีภัย และต้องพร้อมที่จะตอบสนองต่อข้อร้องเรียนหรือข้อเรียกร้องจากผู้พักอาศัยในพื้นที่โดยรอบ

ทั้งนี้ เมื่อเทียบกับสถานที่พักอาศัยให้เช่าระยะสั้นที่มิใช่โรงแรมของประเทศไทยในปัจจุบันที่ได้รับยกเว้นตามความในตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ซึ่งไม่ถือว่าเป็นโรงแรมแต่สามารถให้เช่าระยะสั้นได้โดยไม่ถือว่าเป็นผิดกฎหมายนั้นมิได้มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ เช่นการจดทะเบียนที่พัก มาตรฐานด้านสุขอนามัย การป้องกันอัคคีภัย การลงทะเบียนผู้พักอาศัย การลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไว้แต่อย่างใด โดยกล่าวแต่เพียงว่าเป็นสถานที่ที่ได้รับการยกเว้นหากเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ที่พักอาศัยประเภทโฮมสเตย์ได้มีประกาศสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดมาตรฐานโฮมสเตย์ในด้านต่างๆ ไว้แต่ก็พบว่าเป็นเพียงมาตรการที่ช่วยส่งเสริมการท่องเที่ยวและกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นเท่านั้นแต่ก็ไม่มีสภาพบังคับแต่ประการใด

5.5 ข้อดีและข้อเสียของธุรกิจ Airbnb

Airbnb เป็น Tech Startup ที่เกิดจากการพัฒนาเทคโนโลยีที่ก้าวกระโดดจึงทำให้

รูปแบบการให้บริการมีความแตกต่างจากให้บริการโรงแรมแบบดั้งเดิมซึ่งเมื่อต้องการเช่าที่พักแรมเพื่อค้างคืนหรือพักอาศัยในระยะสั้นก็จะต้องเข้าพักในโรงแรมเท่านั้น แต่เมื่อโลกได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาพร้อมกับนวัตกรรมที่ก้าวหน้าของเทคโนโลยี ทำให้มี “ที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม” อันเกิดจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันเกิดขึ้นมาและยังมาในรูปแบบของแพลตฟอร์มออนไลน์อย่าง Airbnb ซึ่งเป็นศูนย์รวมที่พักอันหลากหลายจากทั่วทุกมุมโลก ไม่ว่าจะเป็นโฮมสเตย์ คอนโดมีเนียม เรียวกิง บ้านบนต้นไม้ วิลล่า กระท่อมกลางป่า เป็นต้น ซึ่งไม่ได้เป็นการจำกัดให้ต้องเป็นโรงแรมดังเช่นที่ผ่านมา

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น การให้บริการของ Airbnb จึงเป็นการคิดนอกกรอบจากการจำกัดการพักแรมเพียงแต่ในโรงแรมโดยการเปิดโอกาสให้นักลงทุนรายย่อยซึ่งเป็นเจ้าของที่พักในรูปแบบต่างๆ ที่มีได้ถูกใช้งานเข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นโดยไม่ต้องเป็นผู้ให้บริการมืออาชีพดังเช่นโรงแรมอีกต่อไปด้วยการอาศัยแพลตฟอร์มออนไลน์ของ Airbnb มาเชื่อมต่อระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Customer to Customer : C2C) ซึ่งด้วยอิทธิพลทางเทคโนโลยีที่นับวันจะมีความสำคัญต่อมนุษย์มากขึ้นเป็นลำดับ จึงทำให้การให้บริการของ Airbnb สามารถเข้าถึงอย่างง่ายดาย สะดวกและรวดเร็ว จึงเป็นการให้บริการจองที่พักอาศัยที่ตอบโจทย์ผู้ใช้บริการในสังคมยุคปัจจุบันได้เป็นอย่างดีในการที่จะเลือกสรรหรือแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตอบสนองความต้องการอย่างคุ้มค่าที่สุดด้วยวิธีการทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ สิทธิประโยชน์ที่ผู้เข้าพักได้รับจากแพลตฟอร์มนั้นเห็นได้อย่างชัดเจน ความสามารถในการจองที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีมากกว่าโรงแรมนั้นเป็นที่ดึงดูดใจแก่ผู้เข้าพักด้วยเหตุผลอันหลากหลาย ซึ่งรวมถึงราคาที่ถูกลงกว่าพร้อมด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกที่มักไม่พบมากนักในโรงแรม เช่น ครูว์ เครื่องซักผ้าและเครื่องอบผ้า โอกาสในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้คนท้องถิ่นในเมืองใหม่ และการเข้าถึง “การอาศัยอยู่อย่างคนท้องถิ่น”¹⁹³

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยนั้นมิได้เพิ่งเกิดขึ้นแต่ได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษแล้วในรูปแบบของอุตสาหกรรมโรงแรม การที่แพลตฟอร์ม Airbnb ได้รวบรวมที่พักที่มีลักษณะแตกต่างออกไปจากเดิมที่เป็นเพียงโรงแรมมาให้เช่าระยะสั้นผ่านวิธีการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ด้วยราคาที่มักจะถูกลงกว่าโรงแรมในทำเลใกล้เคียงกันนั้นทำให้เป็นทางเลือกที่ดึงดูดใจสำหรับผู้เข้าพักที่ต้องเช่าที่พักในราคาที่ยอมรับได้ Airbnb จึงมีทั้งข้อดีและข้อเสียตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นกัน

¹⁹³ Allyson E. Gold, "Community Consequences of Airbnb." *Washington Law Review*, vol. 94, no. 6, p. 1585 (December 2019).

(1) ข้อดีของธุรกิจ Airbnb

1) ก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการใช้บริการ

Airbnb เป็นแพลตฟอร์มการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยที่พัฒนามาจากเทคโนโลยีที่ทันสมัยและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมในยุคปัจจุบันที่มีอาศัยเทคโนโลยีมาช่วยอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน จึงทำให้การมองหาผู้เช่าหรือการเลือกสรรที่พักเพื่อใช้ในการเช่าระยะสั้นจากทั่วทุกมุมโลกจึงมีใช้เรื่องยากอีกต่อไป ทั้งยังช่วยประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายทั้งฝ่ายของเจ้าของและผู้ให้เช่าอีกด้วย

ทั้งนี้ การที่ Airbnb ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการชำระเงินค่าเช่านั้นยังสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นหลักประกันที่น่าเชื่อถือสำหรับผู้เช่าที่พักจะได้เข้าพักในที่พักที่ได้จองไว้และค่าเช่าจะถูก Airbnb เก็บรักษาไว้ตลอดระยะเวลาการเข้าพัก ส่วนเจ้าของที่พักก็มั่นใจได้ว่าตนจะได้รับค่าเช่าจากการให้บริการเช่าที่พักระยะสั้นผ่าน Airbnb อย่างแน่นอน และในกรณีที่เกิดปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดในระหว่างเข้าพัก Airbnb ก็ยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอีกด้วย

2) เพิ่มทางเลือกที่หลากหลายให้แก่ผู้บริโภค

ความหลากหลายของที่พักบนแพลตฟอร์ม Airbnb ไม่ว่าจะเป็น บ้านเดี่ยว โฮมสเตย์ อพาร์ทเมนต์ หรือโฮสเทลนั้นช่วยให้ผู้บริโภคได้มีโอกาสในการเลือกสรรที่พักที่ดีและมีความเหมาะสมกับความต้องการและงบประมาณของตนเองได้มากยิ่งขึ้น

ในอดีตนั้นการพักอาศัยอยู่ในโรงแรมแม้ว่าจะมีความสะดวกสบายแต่ก็ถูกจำกัดรูปแบบของห้องพักและการให้บริการและสิ่งแวดล้อมในรูปแบบเดิมตามที่มาตรฐานของโรงแรมได้กำหนดไว้ แต่ที่ที่พักอันหลากหลายของ Airbnb นั้นได้ช่วยให้ผู้เข้าพักไม่จำเป็นต้องถูกจำกัดอยู่ในกรอบของที่พักแบบเดิมๆ ดังเช่นโรงแรมอีกต่อไป ด้วยการให้บริการห้องพักและที่พักที่หลากหลายทั้งผู้เข้าพักยังสามารถที่จะเรียนรู้และสัมผัสวิถีชีวิตของผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และสร้างมิตรภาพขึ้นในระหว่างการเดินทางได้อีกด้วย

นอกจากนี้แล้ว ในช่วงเทศกาลหรืองานสำคัญต่างๆ ซึ่งเดิมนั้นมีเพียงแค่โรงแรมให้เช่ามากไม่เพียงพอต่อความต้องการและจำนวนของผู้เข้าพัก ที่พักของ Airbnb จึงเป็นตัวช่วยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ได้เป็นอย่างดีดังเช่นจุดกำเนิดของ Airbnb ที่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาโดยการนำที่พักที่ว่างออกให้เช่าซึ่งเป็นผลจากการที่โรงแรมไม่เพียงพอที่จะรองรับผู้เช่าร่วมประชุมเช่นกัน

3) คำนวณและประหยัดเมื่อเทียบกับการใช้บริการโรงแรม

นอกจากจะเป็นที่พักทางเลือกแล้ว เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ที่พักของ Airbnb ได้รับความนิยมมาเป็นลำดับคือ ความคุ้มค่ากับเงินค่าเช่าที่จ่ายไปเมื่อเทียบกับการใช้บริการโรงแรม ที่พักที่ให้บริการบนแพลตฟอร์มของ Airbnb มีราคาที่ไม่แพงมากนักเมื่อเทียบกับที่พักประเภทโรงแรมซึ่งอาจกล่าวได้ว่าด้วยที่มาของที่พักเหล่านี้มาจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันการ

นำทรัพย์สินที่เหลือเข้ามาให้เกิดประโยชน์มากกว่าการลงทุนเพื่อมุ่งหวังกำไรจากผลประกอบการแต่เพียงอย่างเดียว จึงทำให้ที่พักเหล่านี้มีราคาที่ไม่แพงมากนัก จึงเป็นตัวเลือกที่ประหยัดและคุ้มค่าต่อผู้เข้าพักได้เป็นอย่างดี ที่พักของ Airbnb จึงช่วยตอบสนองความต้องการในประเด็นนี้ได้เป็นอย่างดี Airbnb จึงเสมือนช่วยเติมเต็มอุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมให้สามารถตอบโจทย์ตลาดผู้บริโภคที่มีความต้องการที่หลากหลายได้มากยิ่งขึ้น

4) เป็นธุรกิจที่ลงทุนต่ำ

เนื่องด้วย Airbnb มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแบ่งปันที่พักอาศัยที่ไม่ได้ใช้งานให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยการให้เช่าแก่บุคคลที่แสวงหาที่พักที่แตกต่างไปจากการให้บริการโรงแรมแบบดั้งเดิมในราคาที่พึงพอใจภายใต้เงื่อนไขและการบริการที่ได้กำหนดไว้ผ่านทางแพลตฟอร์มของ Airbnb และด้วยสถานะเศรษฐกิจที่ค่อนข้างซบเซาในหลายประเทศ การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นจึงเป็นธุรกิจที่ลงทุนต่ำทั้งยังช่วยให้เจ้าของที่พักมีรายได้เสริมเพื่อช่วยพุงภาระค่าใช้จ่ายได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

การแบ่งปันที่พักอาศัยบน Airbnb ได้ทำให้เจ้าของที่พักมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องใช้เม็ดเงินในการลงทุนจำนวนมากและเพิ่มความเสี่ยงกว่าจะไปถึงจุดที่คุ้มทุนเนื่องจากการลงทุนจากทรัพย์สินที่มีอยู่เดิมเพียงแต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และด้วยเหตุที่ที่พักอาศัยได้ทำให้เกิดรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นจึงทำให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นไปจากเดิมจึงถือได้ว่าเป็นการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามหลักเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันได้เป็นอย่างดี

5) กระจายรายได้ไปสู่ท้องถิ่น

แต่เดิมนั้นการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นมักอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเจ้าของกิจการโรงแรมที่มีศักยภาพทางการเงินมากพอสมควรเป็นหลัก ทำให้เจ้าที่พักรายย่อยหรือเจ้าของที่พักในแต่ละท้องถิ่นที่อาจมีที่พักว่างให้เช่าขาดโอกาสทางธุรกิจไปเนื่องจากไม่อาจแข่งขันทางการตลาดกับเจ้าของกิจการโรงแรมขนาดใหญ่ได้ แต่ด้วยแพลตฟอร์มของ Airbnb ที่เปิดโอกาสให้เจ้าของที่พักรายย่อยเหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมในอุตสาหกรรมโรงแรมด้วยการประกาศให้เช่าที่พักออนไลน์โดยมิได้มีการคิดค่าใช้จ่ายใดๆ หากยังมิได้มีการจองที่พักจึงย่อมเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ทรัพยากรที่พักให้เกิดประโยชน์สูงสุดและทำให้มีการกระจายรายได้สู่เจ้าของที่พักรายย่อยหรือเจ้าของที่พักท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

จากผลการวิจัยของ Airbnb ได้บ่งชี้ว่าแพลตฟอร์มให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นส่งผลกระทบในเชิงบวกแก่เศรษฐกิจท้องถิ่นจากการให้บริการที่พักอาศัยแก่นักท่องเที่ยวทำให้เกิดการสร้างรายได้แก่ท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ด้วยหลัก “อาศัยอยู่อย่างคนท้องถิ่น” ของ Airbnb ยังทำ

ให้นักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินไปกับท้องถิ่นนั้นซึ่งโรงแรมแบบดั้งเดิมมิได้มีให้บริการ¹⁹⁴ จึงถือเป็นการกระจายรายได้มิให้กระจุกตัวอยู่เพียงแต่เจ้าของธุรกิจโรงแรมขนาดใหญ่เช่นแต่ก่อนอีกด้วย

6) สร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษีให้แก่ภาครัฐ

รายได้จากการจัดเก็บภาษีที่รัฐเรียกเก็บจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่อยู่ในเกณฑ์ต้องเสียภาษีนับถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งเพื่อใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ ด้วยการให้บริการของ Airbnb นั้นนอกจากจะเป็นทางเลือกใหม่ในการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้น โดยการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นให้แก่เจ้าของที่พักรายย่อยแล้ว จึงยังเป็นการเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐได้อีกส่วนหนึ่งด้วย

การให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb นำมาซึ่งรายได้ทั้งแก่เจ้าของที่พักและ Airbnb เป็นจำนวนมหาศาลซึ่งรายได้ดังกล่าวหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์กฎหมายภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีหัก ณ ที่จ่าย หรือภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งแต่ละประเทศอาจมีวิธีการและหลักเกณฑ์ในการคำนวณภาษีในการเรียกเก็บจากเจ้าของที่พักหรือ Airbnb ที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับบริบทของกฎหมายในแต่ละประเทศแล้ว การจัดเก็บภาษีดังกล่าวหากได้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วย่อมนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ภาครัฐเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี

7) ผลักดันให้อุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมปรับปรุงการให้บริการมากขึ้น

ในอดีตนั้นการพักอาศัยระยะสั้นขึ้นอยู่กับอุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมเป็นหลัก ทำให้เหมือนว่าเป็นธุรกิจผูกขาดและอาจมิได้มองเห็นจุดบกพร่องในการพัฒนาการให้บริการของตนให้ดียิ่งขึ้น การถือกำเนิดขึ้นของแพลตฟอร์ม Airbnb จึงช่วยให้ธุรกิจโรงแรมได้ตระหนักถึงความสำคัญของลูกค้าและการให้บริการในด้านต่างๆ เช่น การปรับปรุงห้องพัก สิ่งอำนวยความสะดวก หรือการบริการด้านอาหารและเครื่องดื่มให้มีคุณภาพ มาตรฐาน และสุขอนามัยที่ดีอยู่ตลอดเวลา การเพิกเฉยหรือไร้ซึ่งการปรับปรุงการให้บริการให้ดีเลิศอยู่เสมอ นั้นอาจไม่สอดคล้องกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจในยุคปัจจุบันที่เจ้าของธุรกิจต้องตื่นตัวและปรับตัวอยู่เสมอและอาจเป็นตัวชี้วัดความอยู่รอดของกิจการโรงแรมแบบดั้งเดิมได้ในที่สุด

8) ช่วยในการพัฒนากฎหมายอันเกี่ยวกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น

แม้ว่าแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นจะเป็นนวัตกรรมที่ถือได้ว่าเป็น Disruptive Innovation ที่อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมแบบดั้งเดิมอันเป็นประเด็นที่อาจเกิดขึ้นได้ในสังคมที่อยู่ใต้อิทธิพลของเทคโนโลยีดังเช่นปัจจุบัน แต่การถือกำเนิดขึ้นของแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นก็ได้ช่วยส่งเสริมให้กระบวนการทางนิติบัญญัติได้พิจารณาถึงแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp.1585-1587.

เหมาะสมเพื่อที่จะใช้บังคับแก่ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม ทั้งยังเป็นการทบทวน บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิมว่าความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่เพื่อจะได้ปรับปรุง กฎหมายให้มีความถูกต้องและเหมาะสมซึ่งจะได้นำมาปรับใช้ตามความเป็นจริงในสังคมต่อไป

(2) ข้อเสียของธุรกิจ Airbnb

1) ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิม

จากข้อร้องเรียนหรือการต่อต้าน Airbnb ในรูปแบบต่างๆ ของกลุ่ม อุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศนั้นย่อมเห็นเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า ธุรกิจโรงแรมเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb เป็นอย่างมาก เพราะการเข้าใช้บริการพักแรมของนักท่องเที่ยวหรือนักธุรกิจนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของธุรกิจโรงแรมและนำมาซึ่งรายได้เพื่อใช้ในการบริหารกิจการให้มันคงสืบไป แต่การแบ่งปันที่พักอาศัยซึ่งมีใช้โรงแรมโดยการนำเอาที่พักนั้นออกมาให้เช่าระยะสั้นจึงเสมือนเป็นการดำเนินธุรกิจที่ แข่งขันกับกลุ่มธุรกิจโรงแรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากมีวัตถุประสงค์เป็นอย่างเดียวกันคือการ ให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นแม้จะมีรูปแบบที่ที่พักอาศัยที่แตกต่างกันก็ตาม

ด้วยเหตุข้างต้น หากมิได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแล การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb อย่างจริงจังแล้ว อาจทำให้กลุ่มธุรกิจโรงแรม ที่ได้รับผลกระทบและไม่อาจปรับตัวให้เข้ากับนวัตกรรมที่ก้าวกระโดดซึ่งไม่ได้ถูกควบคุมดังเช่น Airbnb จำต้องปิดกิจการลงและนำมาซึ่งปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาการว่างงานของพนักงานที่ถูกเลิกจ้างซึ่งเป็นผลจากนวัตกรรมที่ก้าวกระโดดนี้ในที่สุด

2) ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสังคมและสิ่งแวดล้อมใกล้เคียง

ที่ที่พักอาศัยซึ่งมีใช้โรงแรมที่นำออกมาให้เช่าระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb นั้นส่วนใหญ่เป็นที่พักอาศัยที่มาจากแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน กล่าวคือ นำที่พักหรือ ห้องพักที่ว่างและไม่ได้ถูกใช้งานมาแบ่งปันให้เช่า ซึ่งที่พักดังกล่าวอาจเป็นบ้านเดี่ยว โฮมสเตย์ คอนโดมิเนียม หรืออพาร์ทเมนต์ ก็ได้ แต่เนื่องจากที่พักเหล่านี้มิได้มีวัตถุประสงค์ในการก่อสร้างเพื่อ ใช้เป็นที่พักอาศัยระยะสั้นดังเช่นโรงแรมมาตั้งแต่แรก จึงส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของสังคมและ สิ่งแวดล้อมใกล้เคียง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการส่งเสียงดังรบกวนการพักอาศัย ปัญหาการรักษาความ สะอาดและขยะมูลฝอย ปัญหาการเผชิญต่อคนแปลกหน้าและมาตรการด้านความปลอดภัย เป็นต้น

3) ไร้ซึ่งมาตรฐานการให้บริการ

สตาร์ทอัพในรูปแบบเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันไม่มีลักษณะของหลักเกณฑ์ที่ เหมือนกับธุรกิจดั้งเดิม (เช่น การให้บริการแท็กซี่เมื่อเทียบกับ Uber หรืออุตสาหกรรมโรงแรมเมื่อ เทียบกับ Airbnb) สิ่งเหล่านี้สามารถแสดงให้เห็นถึงผลลัพธ์ในเรื่องของความบกพร่องในการบังคับใช้ มาตรฐานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัย สุขอนามัยและความปลอดภัยนั้นอาจมีคำจำกัดความที่

ค่อนข้างกว้าง แต่หมายความว่ารวมถึงประเด็นในเรื่องของความสะอาด ที่จอดรถ การป้องกันอัคคีภัย และสิ่งอื่นใดอันมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการเช่าโรงแรมซึ่งได้ต่อต้านการให้เช่าที่พักระยะสั้น มีความวิตกกังวลว่าการให้เช่าที่พักระยะสั้นนั้นอาจตรวจสอบและบำรุงรักษาสำหรับความสะอาดไม่เหมือนกับที่โรงแรมได้พึงปฏิบัติอยู่เป็นประจำ และหนึ่งในบริการปฐมนิคมคือหากเป็นโรงแรมจะมีบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนของโรงแรมที่สามารถติดต่อได้ตลอดเวลา

ดังนั้น แม้ว่าผลตอบรับในการใช้บริการจองที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้

โรงแรมของ Airbnb นั้นจะได้รับความนิยมไปทั่วโลก แต่ปัญหาหนึ่งที่ Airbnb ยังไม่สามารถแก้ไขได้คือการกำหนดมาตรฐานการให้บริการให้เป็นไปตามมาตรฐานแบบเดียวกัน ในที่นี้หมายถึงมาตรฐานของที่พัก อนามัยและความปลอดภัยดังเช่นโรงแรมซึ่งจะมีกฎหมายเฉพาะใช้บังคับเพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการในด้านต่างๆ ปัญหานี้จึงเป็นจุดบอดประการหนึ่งของที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ในขณะนี้

4) เกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายกับ Disruptive Innovation

ด้วยเหตุที่ Airbnb เป็นแพลตฟอร์มที่เกิดจากนวัตกรรมที่ก้าวกระโดดในการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่ไม่จำกัดแต่เพียงแค่โรงแรมดังเช่นอดีตอีกต่อไป การพัฒนาเทคโนโลยีที่ใช้เวลาอย่างรวดเร็วในการคิดค้นและเปิดให้บริการของ Airbnb นี้แตกต่างกับกฎหมายซึ่งกว่าจะผ่านกระบวนการพิจารณาและตราบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับนั้นใช้เวลาค่อนข้างนาน จึงเป็นเหตุให้หลายประเทศประสบปัญหาในความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายกับ Airbnb ทำให้การดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในบางประเทศนั้นขาดความน่าเชื่อถือ ถูกต่อต้าน หรือถูกตั้งคำถามจากสังคมถึงความถูกต้องและเหมาะสมในการนำที่พักอาศัยซึ่งมีใช้โรงแรมมาให้บริการให้เช่าระยะสั้นเนื่องจากไร้ซึ่งกฎหมายเฉพาะที่สอดคล้องกับ Disruptive Innovation ดังเช่นแพลตฟอร์ม Airbnb มาใช้บังคับ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ทุกวันนี้เทคโนโลยีมีผลต่อการดำรงชีวิตและมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการบริโภคของมนุษย์เป็นอย่างมาก ในอดีตนั้นมนุษย์ได้อาศัยพักแรมตามถนนหนทาง วัดวาอาราม หรือบ้านญาติสนิทมิตรสหาย ก่อนจะเริ่มพัฒนามาเป็นโรงแรมหลากหลายประเภทจึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินธุรกิจให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านการให้บริการ ความปลอดภัย และสุขอนามัยโดยมุ่งคุ้มครองทั้งผู้ใช้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้รับการยอมรับและนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมของโรงแรมในแต่ละประเทศทั่วโลก

แต่เมื่อการพัฒนาของเทคโนโลยีทำให้มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ที่มีลักษณะเป็นการก้าวกระโดดจากสิ่งที่มีอยู่เดิมพร้อมกับแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy) ในการแบ่งปันที่พักอาศัยระยะสั้นเพื่อเพิ่มมูลค่าให้แก่เจ้าของที่พักและช่วยตอบสนองความต้องการของผู้เข้าพัก (Home Sharing) ดังเช่นแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งได้รวบรวมที่พักอันหลากหลายจากทั่วทุกมุมให้โลกเข้า เช่น โฮมสเตย์ คอนโดมิเนียม เรียวกิง บ้านบนต้นไม้ วิลล่า กระโจมกลางป่า เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องเป็นเพียงโรงแรมอีกต่อไป จึงทำให้แพลตฟอร์มอย่าง Airbnb ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (Disruptive Innovation) การใช้กฎหมายเพื่อรับมือต่อนวัตกรรมใหม่นี้จึงถือเป็นสิ่งสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมและกำกับดูแลนวัตกรรมใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน

(1) มาตรการในการควบคุมและกำกับดูแล Airbnb

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า Airbnb นั้นเป็นแพลตฟอร์มออนไลน์ในรูปแบบเว็บไซต์โดยใช้ชื่อว่า www.airbnb.com และในรูปแบบแอปพลิเคชันในชื่อว่า Airbnb เช่นกัน โดย Airbnb จะให้บริการโฆษณาและประชาสัมพันธ์การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งอาจเป็นหรือไม่เป็นโรงแรมก็ได้ นอกจากการเปิดรับจองที่พักแล้ว Airbnb เป็นตัวกลางในการรับชำระค่าบริการ เป็นผู้ช่วยแก้ไขปัญหาในระหว่างการเดินทาง รับประกันความเสียหายจากการเช่าภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้บนแพลตฟอร์มอีกด้วย ซึ่ง Airbnb นี้ได้รับความนิยมจากผู้ให้บริการทั่วทุกมุมโลกรวมถึงในประเทศไทยด้วย

ทั้งนี้ ยังได้พบว่าเมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่นนั้นได้บัญญัติกฎหมายให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเพื่อควบคุมและกำกับดูแลที่พักอาศัยระยะสั้นบน

แพลตฟอร์มของ Airbnb อย่างเป็นทางการแล้ว โดยจากการบัญญัติกฎหมายของแต่ละเมืองหรือประเทศนั้นทำให้ทราบว่าเมืองหรือประเทศที่ได้ศึกษานั้นมีวิธีการในการรับมือกับ Airbnb แบ่งออกเป็น 2 แนวทางคือ แนวทางที่หนึ่ง ต่อด้าน Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นอย่างเข้มงวด แนวทางที่สอง เปิดรับ Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขซึ่งไม่กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมหรือความเป็นอยู่ของสังคม ทั้งนี้ ซานฟรานซิสโกยังได้บัญญัตินิยามของแพลตฟอร์มของ Airbnb ไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโกว่า คือบุคคลหรือองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งในธุรกิจให้เช่าระยะสั้นโดยการให้บริการและเรียกหรือรับค่าธรรมเนียมการจองจากเจ้าของซึ่งอาจเสนอให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อใช้สำหรับนักท่องเที่ยวหรือเป็นการชั่วคราว โดยปกติแล้วเจ้าของแพลตฟอร์มจะให้บริการจองที่พักผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่พักโฆษณาที่พักผ่านทางเว็บไซต์ซึ่งให้บริการโดยเจ้าของแพลตฟอร์ม และเจ้าของแพลตฟอร์มจะเป็นสื่อกลางระหว่างเจ้าของกับนักท่องเที่ยวในการจองที่พักและการชำระเงิน ซึ่งจากบทบัญญัตินี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ซานฟรานซิสโกนั้นยอมรับสถานะของ Airbnb ว่าเป็นแพลตฟอร์มธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น จึงทำให้การดำเนินธุรกิจของ Airbnb ในซานฟรานซิสโกนั้นเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายหากได้ทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้

สำหรับผู้เขียนนั้นมีความเห็นว่าประเทศไทยควรใช้แนวทางที่สอง คือ เปิดรับ Airbnb และบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขซึ่งไม่กระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมหรือความเป็นอยู่ของสังคมจนเกินไป เพราะ Airbnb ถือเป็นนวัตกรรมที่พัฒนาขึ้นมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีที่ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ซึ่งการหยุดนิ่งอยู่กับที่โดยไม่ปรับตัวเพื่อรับสิ่งใหม่หรือต่อต้านเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นแล้วนั้นอาจเป็นวิธีการรับมือที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน นอกจากนี้หากมีการเปิดรับ Airbnb ย่อมเป็นการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพให้แก่เจ้าของที่พักตามหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังได้กำหนดไว้ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และยังเป็นการพัฒนาด้วยบทกฎหมายในการกำหนดสถานะของ Airbnb และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามครรลองของกฎหมายเพื่อให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบันตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 อีกด้วย

ในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการบังคับใช้แก่ธุรกิจ Airbnb เพราะแพลตฟอร์มของ Airbnb เป็นการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นโดยอาศัยวิธีการทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่พัฒนาจากเป็นนวัตกรรมที่มีลักษณะก้าวกระโดดและผสมผสานกับแนวคิดเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันโดยการนำที่พักอาศัยในรูปแบบอื่นที่ไม่จำกัดเฉพาะเป็นโรงแรมออกให้เช่า และแม้ว่าจะมีลักษณะการดำเนินการที่คล้ายคลึงกับการเป็น

นายหน้าตามมาตรา 845 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่รูปแบบการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยแบบครบวงจรของ Airbnb นั้นจึงทำให้ไม่อาจปรับเข้ากับกฎหมายลักษณะนายหน้าได้ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ Airbnb จะไม่มีสถานะในทางกฎหมายแต่กลับพบว่ารัฐบาลยังไม่ได้ตรากฎหมายหรือมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb อย่างเป็นรูปธรรมดังเช่นต่างประเทศที่ได้ดำเนินการเรียบร้อยแล้วแม้ว่าจะพบปัญหาซึ่งได้รับผลกระทบจาก Airbnb หลากหลายประการดังได้อธิบายอย่างละเอียดไว้ในบทที่ 3 แล้วก็ตาม

(2) การตีความคำว่า “สถานที่พัก” ตามกฎกระทรวง กำหนดประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ.2551

จากการศึกษาพบว่าที่พักอาศัยซึ่งให้เช่าแพลตฟอร์มของ Airbnb นั้นมีหลายประเภท เช่น โรงแรม คอนโดมิเนียม โฮสเทล โฮมสเตย์ บ้านเดี่ยว เป็นต้น ซึ่งจากข้อมูลพบว่าที่พักอาศัยประเภทคอนโดมิเนียมนั้นถูกต่อต้านจากเจ้าของร่วมและนิติบุคคลไม่ให้นำมาใช้ในการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb จึงเกิดประเด็นที่นำมาสู่การพิจารณาว่าที่พักทุกประเภทของ Airbnb นั้นได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการให้เช่าระยะสั้นหรือไม่ โดยพบว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ประกอบพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ได้บัญญัติถึงลักษณะและคุณสมบัติของอาคารที่จะนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงแรมไว้ซึ่งหากไม่ได้รับการยกเว้นแล้วจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนั้น หากสถานที่พักใดมีองค์ประกอบดังได้กล่าวไว้ข้างต้นย่อมได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่ต้องได้มาซึ่งใบอนุญาตประกอบกิจการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นดังกล่าวข้างต้นนั้นยังคงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากไม่มีการกำหนดนิยามคำว่า “สถานที่พัก” ที่ได้รับยกเว้นไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงสถานที่ใดบ้างและไม่รวมถึงสถานที่ใดบ้าง ด้วยเหตุนี้เมื่อเกิดปัญหาในการตีความคำว่าสถานที่พักจึงตกเป็นภาระในการใช้ดุลพินิจของนายนายทะเบียนท้องถิ่นจึงทำให้ขาดซึ่งหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเหมาะสมเพื่อจะนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(3) มาตรฐานการให้บริการของสถานที่พักซึ่งมิใช่โรงแรม

จากการที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 และกฎกระทรวง กำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 ได้บัญญัติข้อยกเว้นตามนิยามของคำว่า “โรงแรม” ไว้ จึงทำให้สถานที่พักอันมีลักษณะที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สามารถประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 แต่ก็ไม่ปรากฏถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของที่พักลักษณะดังกล่าวไว้ จึงทำให้การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งมิใช่โรงแรมนั้นขาดซึ่งมาตรฐานในการให้บริการ และแม้ที่พักประเภทโฮมสเตย์จะได้มีประกาศ กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยว

มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. 2554 ของกรมการท่องเที่ยวเพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยประเภทโฮมสเตย์ก็ตามแต่ก็มีได้มีสภาพบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด ทำให้การปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวนั้นไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการบังคับใช้

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีโฮมสเตย์ไว้ นอกจากจะทำให้ไม่มีระบบการจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย ระบบอัคคีภัยที่ดีแก่สถานที่พักแล้ว ยังนำมาซึ่งการเข้าพักอาศัยของผู้เข้าพักที่ยากต่อการตรวจสอบเพราะมิได้ลงทะเบียนผู้เข้าพักดังเช่นโรงแรมได้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังพบปัญหาการไม่แจ้งหรือหลีกเลี่ยงการแจ้งการเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ด้วย

อนึ่ง จากผลของการที่ประเทศไทยไม่มีมาตรฐานการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นจึงทำให้เกิดปัญหาการให้บริการซึ่งควรได้รับการแก้ไขดังนี้

1. ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ เช่น ระบบสุขอนามัย ระบบความปลอดภัย ระบบแสงสว่าง ระบบอัคคีภัย เพื่อใช้กับสถานประกอบการให้เช่าที่พักอาศัยที่มีโฮมสเตย์ โรงแรมอันแม้จะมีลักษณะการประกอบกิจการคล้ายคลึงกับโรงแรมซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นก็ได้ใช้มาตรการดังกล่าวแก่ที่พักที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีโฮมสเตย์เช่นกัน
1. ไม่มีการลงทะเบียนผู้เข้าพัก โดยพบว่าเมื่อได้จองที่พักของ Airbnb แล้ว เจ้าของที่พักกับผู้เข้าพักจะใช้หมายเลขการจอง (Booking Reference) ที่ Airbnb เป็นผู้กำหนดให้ในการอ้างอิงการจองที่พักและใช้ในการติดต่อการติดต่อระหว่างกัน ซึ่งต่างกับการให้บริการของที่พักตาม Private Lodging Business Act ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งจะต้องจัดให้มีทะเบียนผู้พักอาศัย โดยต้องลงทะเบียนผู้เช่าโดยระบุชื่อ สกุล ที่อยู่ อาชีพ สัญชาติ หนังสือเดินทางและเก็บรักษาไว้เพื่อการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 3 ปี
3. ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 อย่างเคร่งครัด ด้วยเหตุที่การให้บริการของ Airbnb นั้นไม่มีกฎหมายรองรับ เจ้าของที่พักส่วนใหญ่จึงพยายามหลีกเลี่ยงการแจ้งสถานที่พักอาศัยในประเทศไทยตามแบบฟอร์ม ตม.30 ในกรณีที่ผู้เข้าพักเป็นบุคคลต่างด้าวเนื่องจากเกรงว่าจะถูกตรวจสอบและถูกดำเนินคดีด้วยเหตุการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547
4. ที่พักอาศัยระยะสั้นที่ให้เช่าผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ในประเทศไทยนั้นเปิดให้เช่าตลอดทั้งปีและไม่กำหนดจำนวนคืนขั้นต่ำในการเข้าพักแม้ว่าจะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการให้บริการของโรงแรมจึงส่งผลทำให้อุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมในประเทศไทยได้รับความเสียหาย

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับนิวยอร์ก ซานฟรานซิสโก สเปนและญี่ปุ่นแล้ว เมืองหรือประเทศเหล่านี้ได้กำหนดเงื่อนไขของระยะเวลาในการเข้าพักต่อปีหรือจำนวนวันในการเข้าพักแต่ละครั้งเพื่อป้องกันมิให้ธุรกิจภาคโรงแรมได้รับผลกระทบจนเกินไป

5. ในกรณีที่ได้รับความเสียหายจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น เช่น ที่พักจริงไม่เหมือนที่ได้โฆษณา หรือการให้บริการที่ไม่เหมาะสม พบเพียงบทลงโทษของ Airbnb ที่ให้ผู้เสียหายการรีวิวหลังการเข้าพักและการลดคะแนนของเจ้าของที่พักซึ่งอาจเสียตำแหน่ง Super Host อันมีผลต่อการพิจารณาการจองที่พักของลูกค้านต่อไป หรือเจ้าของที่พักถูกยกเลิกการเป็นสมาชิกทำให้ไม่สามารถประกาศให้เช่าที่พักผ่าน Airbnb ได้ต่อไปเท่านั้น แต่ผู้ใช้บริการมักมิได้รับความคุ้มครองหรือใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ด้วยเหตุที่การให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งมิใช่โรงแรมในประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายบังคับที่ชัดเจน จึงทำให้ผู้ใช้บริการมีโอกาสกล่าวอ้างสิทธิของตนตามกฎหมายได้

(4) Regulatory Sandbox กับ Airbnb ในประเทศไทย

จากการเกิด Disruptive Innovation ขึ้นแก่อุตสาหกรรมโรงแรมในประเทศไทยอันเนื่องมาจากการเข้ามาของแพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งเป็นทั้งโอกาสให้แก่ผู้ประกอบการรายใหม่และเป็นตัวแปรชี้ความอยู่รอดของธุรกิจโรงแรมแบบดั้งเดิม และจากข้อเรียกร้องของสมาคมธุรกิจโรงแรมไทยเพื่อให้ภาครัฐดำเนินมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุม Airbnb ให้เป็นกิจจะลักษณะนั้น Regulatory Sandbox ซึ่งเป็นทฤษฎีทางกฎหมายอาจเป็นทางออกเพื่อใช้ในการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมของ Airbnb ในประเทศไทยได้ โดยทฤษฎีสันามทดลองสำหรับการสร้างนวัตกรรมใหม่ หรือ Regulatory Sandbox ถือเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อทดลองความสอดคล้องกันของผลิตภัณฑ์กับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบในด้านต่างๆ อันอาจเกิดขึ้นจากนวัตกรรมนั้นก่อนการบังคับใช้จริง

ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 รัฐบาลควรเปิดโอกาสให้มีการทดลองให้นำเอาที่พักอาศัยในรูปแบบต่างๆ ที่เปิดให้บริการผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb อยู่ในขณะนี้มาปรับใช้กับกฎหมายหรือมาตรการตามที่รัฐบาลเห็นว่ามีความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขแห่งบทบัญญัติมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่โรงแรมของ Airbnb ก่อนการบังคับใช้เป็นรูปธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งบัญญัติให้มี ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

ทั้งนี้ หลักการในการทำ Regulatory Sandbox สำหรับการให้บริการในรูปแบบเชิงเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) นั้น Stephen R. Miller ได้นำเสนอไว้ สรุปได้ดังนี้

หลักการที่ 1 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นมีความแตกต่างกันจึงทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่ต่างกัน

หลักการที่ 2 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต้องเป็นที่เปิดเผยได้

หลักการที่ 3 การบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับเศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ

หลักการที่ 4 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันต้องพร้อมให้บริการและเป็นที่ยอมรับของสังคม

หลักการที่ 5 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นได้ส่งผลกระทบและพลิกโฉมตลาดแบบดั้งเดิม

หลักการที่ 6 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันได้ก่อให้เกิดตลาดใหม่

หลักการที่ 7 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นได้ส่งผลกระทบและพลิกโฉมกฎเกณฑ์ที่มีมาแต่ดั้งเดิม

หลักการที่ 8 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันนั้นต้องมีการบังคับใช้หลักเกณฑ์ที่เหนือกว่าที่มีมาในอดีต

หลักการที่ 9 ความเสียหายและการบรรเทาความเสียหายเป็นการท้าทายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน

หลักการที่ 10 เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายซึ่งแต่ละฝ่ายควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาหลักเกณฑ์ร่วมกัน

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาบรรดาข้อมูลเพื่อศึกษาสถานะและปัญหาทางกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb ในแง่มุมต่างๆ โดยพิจารณาจากกฎหมาย คำพิพากษา บทความ วารสาร ข้อมูลจากสื่อออนไลน์ ตลอดจนการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ประกอบด้วย เมืองนิวยอร์ก มลรัฐนิวยอร์กและเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนียในสหรัฐอเมริกา ประเทศสเปนและประเทศสวีเดนในสหภาพยุโรป และประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่หลากหลายแง่มุมในการนำมาวิเคราะห์ถึงความแตกต่างและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับกฎหมาย สภาพสังคมและวัฒนธรรมของประเทศไทยแล้ว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของ Airbnb ในประเทศไทยเพื่อให้มีการควบคุมและกำกับดูแลการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นของ Airbnb มิให้เกิดผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมและความเป็นอยู่อย่างผาสุกของคนในสังคม ดังนี้

1. เสนอให้ตรากฎกระทรวงเพื่อใช้บังคับแก่ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรม โดยการนำกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของซานฟรานซิสโก Private Lodging Business

Act ของประเทศญี่ปุ่นและพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 มาเป็นแม่แบบและปรับใช้ตามความเหมาะสม กล่าวคือ

1) กำหนดนิยามคำว่า “สถานที่พัก” ที่มีใช้โรงแรมซึ่งสามารถนำที่พักอาศัยออกให้เช่าระยะสั้นได้โดยไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของสถานที่พักที่ได้รับอนุญาตให้นำมาประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการนำเอาที่พักอาศัยซึ่งมีใช้โรงแรมมาให้บริการให้เช่าระยะสั้นนั้นควรคำนึงถึงความถูกต้องเหมาะสมและไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ โดยผู้เขียนเห็นว่า การนำคอนโดมิเนียมหรือที่พักอาศัยอื่นใดซึ่งเป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้และหากได้ขออนุญาตก่อสร้างโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยแต่เพียงอย่างเดียวแล้วนำมาห้องชุดออกมาให้เช่าระยะสั้นนั้นย่อมเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตก่อสร้าง ภาครัฐจึงควรควบคุมและกำกับดูแลการนำเอาห้องชุดภายในอาคารชุดออกมาให้เช่าระยะสั้นอย่างจริงจังเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความปลอดภัยของผู้พักอาศัยซึ่งได้ซื้อหรือเช่าห้องชุดนั้นโดยคาดหวังว่าจะใช้เป็นที่พักอาศัยระยะยาวเท่านั้น

อนึ่ง การกำหนดให้มีการจดทะเบียนที่พักต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้นเพื่อป้องกันการประกอบธุรกิจโรงแรมเถื่อนและช่วยให้เกิดความสะดวกให้เกิดการตรวจสอบว่าที่พักดังกล่าวได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วซึ่งจะเป็นผลนำไปสู่การจัดเก็บภาษีเงินได้ของเจ้าของที่พักจากการประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb ตลอดจนการรับรู้รายได้จนนำไปสู่การวางหลักประกันในการประกอบธุรกิจหากมีรายได้เกินกว่าหนึ่งล้านแปดแสนบาทต่อปีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ทั้งนี้ การกำหนดนิยามคำว่าสถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมดังกล่าวมาข้างต้นนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างบรรทัดฐานเป็นอย่างเดียวกันในทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจพิจารณาอนุมัติให้ที่พักอาศัยประเภทหนึ่งประเภทใดอันจะพึงได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมแล้ว ยังเป็นการเสริมสร้างการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมแก่อุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิมซึ่งมีกฎหมายใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมแล้วอีกส่วนหนึ่งด้วย

2) กำหนดนิยามคำว่า “การจองที่พัก” เพื่อกำหนดความหมายของการจองที่พักสำหรับการให้เช่าสถานที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นมีความหมายว่าอย่างไรและใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติร่วมกัน

3) กำหนดนิยามคำว่า “เจ้าของแพลตฟอร์มให้เช่าที่พักอาศัย” เพื่อกำหนดความหมายของคำว่าเจ้าของแพลตฟอร์มให้เช่าที่พักอาศัยนั้นมีความหมายว่าอย่างไรและใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติร่วมกัน

4) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าของที่พัก เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าของที่พักเพื่อใช้ปฏิบัติร่วมกัน โดยผู้เขียนเห็นว่าคุณสมบัติของเจ้าของที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมนั้นควรเทียบเท่ากับคุณสมบัติของผู้ประกอบการโรงแรมเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการที่พักรวมเช่นเดียวกัน

5) กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเพื่อใช้ปฏิบัติร่วมกัน โดยผู้เขียนเห็นว่าหลักเกณฑ์การขออนุญาตนั้นควรเทียบเท่ากับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมโรงแรมเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการที่พักรวมเช่นเดียวกัน

6) กำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการ ซึ่งสำหรับธุรกิจโรงแรมนั้นตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 นั้นได้กำหนดไว้ไม่เกิน 5 ปีและมีสิทธิต่ออายุได้โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมอาจนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการได้เช่นกัน

7) กำหนดมาตรฐานทางด้านสุขอนามัย เพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานด้านสุขอนามัยและใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติร่วมกัน

8) กำหนดมาตรฐานทางด้านระบบความปลอดภัย เพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานด้านความปลอดภัยและใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติร่วมกัน

9) กำหนดมาตรฐานทางด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวต่างชาติ เพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวต่างชาติ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติร่วมกัน

10) กำหนดมาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้พักอาศัยในพื้นที่ใกล้เคียง เพื่อกำหนดมาตรฐานการให้บริการขั้นพื้นฐานด้านป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้พักอาศัยในพื้นที่ใกล้เคียงและใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติร่วมกัน

11) กำหนดให้มีการลงทะเบียนผู้เข้าพัก การลงทะเบียนผู้เข้าพักจะช่วยให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลผู้เข้าพักเพื่อใช้ในการตรวจสอบการใช้บริการและประวัติการเข้าพักได้เป็นอย่างดี โดยในกรณีที่ผู้เข้าพักเป็นคนต่างด้าว เจ้าของที่พักจะต้องแจ้งการเข้าพักอาศัยของคนต่างด้าวต่อสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ทั้งยังช่วยในการป้องกัน คัดกรองและตรวจสอบผู้เข้าพักอาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

12) กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการเข้าพักแต่ละครั้งและจำกัดระยะเวลาการให้บริการต่อปี การกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำและจำกัดระยะเวลาในการเข้าพักอาศัยระยะสั้นในแต่ละปีนั้นจะช่วยคุ้มครองและลดผลกระทบอันจะเกิดขึ้นแก่ความเป็นอยู่ของเพื่อนบ้านหรือธุรกิจโรงแรมแบบดั้งเดิมให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ แต่ก็ไม่เป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามหลักเสรีภาพในการประกอบอาชีพดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 40 สำหรับเจ้าของที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมเพียงแต่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น

ทั้งนี้ ชานฟรานซิสโกได้กำหนดให้ต้องพักขั้นต่ำไม่น้อยกว่า 30 ต่อเดือนและไม่เกิน 275 วันต่อปี ในขณะที่ญี่ปุ่นได้กำหนดให้เช่าได้ในระยะเวลาไม่เกิน 180 วันต่อปีและได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขในการเข้าพัก เช่น จำนวนวันในการเข้าพักแต่ละครั้ง จำกัดพื้นที่การให้บริการ เป็นต้น

13) กำหนดให้มีการแสดงเลขที่ใบอนุญาตประกอบกิจการเมื่อมีการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ และปิดประกาศใบอนุญาต ณ สถานที่พักให้ชัดเจน การแสดงหมายเลขใบอนุญาตให้ประกอบกิจการให้บริการที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมนั้นจะช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการควบคุมและตรวจสอบว่าสถานที่ดังกล่าวได้ผ่านการขออนุญาตประกอบกิจการอย่างถูกต้อง และเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติขายตรงและธุรกิจแบบตรง พ.ศ. 2545 ในการที่จะใช้สิทธิโดยชอบธรรมและไม่วิตกกังวลในการที่จะอ้างสิทธิตามกฎหมายดังเช่นที่ผ่านมาอีกต่อไป

นอกจากนี้ควรเพิ่มบทลงโทษแก่ผู้ซึ่งนำที่พักอาศัยที่มีใช้โรงแรมมาให้เช่าระยะสั้นโดยไม่ได้รับอนุญาตเพื่อควบคุมมิให้เกิดโรงแรมเถื่อนซึ่งถือเป็นคู่แข่งทางการค้าของธุรกิจโรงแรมและป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีอันเกิดจากการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นซึ่งจะทำให้รัฐเสียประโยชน์จากการดังกล่าวอีกด้วย

2. เสนอให้นำเอา Regulatory Sandbox ตามหลักการของ Stephen R. Miller มาทดลองสร้างโมเดลหรือโครงสร้างในการพัฒนากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับ Airbnb โดยพิจารณาผลกระทบรอบด้านกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อลดผลกระทบจากการตรากฎหมายทั้งในส่วนของผู้เช่าที่พัก เพื่อนบ้านหรือผู้พักอาศัยร่วม ผู้ประกอบการโรงแรมหรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นใด โดยยึดหลักนิติธรรมที่มีหลักประกันในการลดความเหลื่อมล้ำของผู้ให้บริการและผู้ใช้บริการก่อนการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลแก่ธุรกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมดังเช่น Airbnb อย่างเป็นรูปธรรม

เนื่องจากขณะนี้การให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมในประเทศไทยนั้นมีทั้งผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยเพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแพลตฟอร์ม Airbnb ทำให้มีผู้ได้ประโยชน์

และผู้เสียประโยชน์ ทั้งยังพบว่าได้มีการนำเอาที่พักหลากหลายประเภทมาให้บริการผ่าน Airbnb โดยมีได้มีการตรวจสอบว่าที่พักดังกล่าวเป็นที่พักโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะมีสิทธินำมาให้เช่าระยะสั้นได้เพราะรู้ซึ่งกฎหมายที่จะมากำกับดูแลอย่างชัดเจน ดังนั้น Regulatory Sandbox จึงเสมือนเป็นสนามทดลองความเป็นไปได้และความน่าจะเป็นในนำเอาที่พักประเภทต่างๆ ที่ประกาศให้เช่าผ่านแพลตฟอร์มของ Airbnb ไม่ว่าจะเป็น อพาร์ทเมนต์ โฮมสเตย์ บ้านต้นไม้ หรือบ้านเดี่ยว มาทดลองให้บริการภายใต้หลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้เขียนเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่าผลจากการทดลองที่ได้มีการปฏิบัติจริงตามหลักการ Regulatory Sandbox นั้นจะเป็นสิ่งชี้วัดเพื่อช่วยให้ได้เห็นถึงความเหมาะสมในการกำหนดประเภทของที่พัก มาตรฐานการให้บริการ และกฎหมายที่ควรจะเป็นเพื่อใช้บังคับกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมของประเทศไทยในอนาคตได้เป็นอย่างดี

ในการนี้ จากข้อเสนอแนะดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอตารางแสดงสาระสำคัญและเหตุผลประกอบแนวทางในการร่างกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประกอบธุรกิจของสถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่ไม่เป็นโรงแรม พ.ศ..... โดยมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะเพื่อออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการประกอบธุรกิจของสถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่ไม่เป็นโรงแรม พ.ศ.

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
1. กำหนดนิยามคำว่า “สถานที่พัก”	ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน แต่ <u>ไม่รวมถึงอาคารชุดหรืออาคารประเภทอื่นใดซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารแต่เพียงอย่างเดียว</u> ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม และได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4	ความในข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดความหมายของคำว่า “สถานที่พัก” เพื่อใช้สำหรับการให้เช่าระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมและเพื่อควบคุมมิให้มีการนำเอาห้องชุดในอาคารชุดหรืออาคารประเภทอื่นใดซึ่งได้ขออนุญาตก่อสร้างเพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยแต่เพียงอย่างเดียวมาใช้ในการประกอบกิจการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้พักอาศัยระยะยาวและเป็นไปตามเจตนารมณ์การขออนุญาตก่อสร้างอาคารตามหลักเกณฑ์ดังได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และควบคุมมิให้นำเอาที่พักอาศัยประเภทอาคารชุดนำไปให้เช่าระยะสั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
2. กำหนดนิยามของคำว่า “การจองที่พัก”	การจองที่พัก คือ การให้บริการจองสถานที่พักและการชำระเงินที่ให้บริการโดยบุคคลหรือองค์กรซึ่งทำให้เกิดความสะดวกในการเช่าที่พักอาศัยระยะสั้นระหว่างเจ้าของและนักท่องเที่ยว และเพื่อให้บุคคลซึ่งเรียกหรือรับโดยตรงหรือโดยอ้อมจากนายหน้าหรือคนกลาง สำหรับค่าธรรมเนียมในการติดต่อการจองที่พักและการชำระเงินให้แก่การเช่าระยะสั้นนั้น	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมาย เพื่อกำหนดนิยามการจองที่พักให้ชัดเจนและเป็นบรรทัดฐานแก่นายทะเบียนหรือบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจในความหมายเป็นอย่างเดียวกัน
3. กำหนดนิยามของคำว่า “เจ้าของแพลตฟอร์มให้เช่าที่พักอาศัย”	เจ้าของแพลตฟอร์มให้เช่าที่พักอาศัย คือ บุคคลหรือองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งในธุรกิจให้เช่าสถานที่พักระยะสั้นโดยการให้บริการและเรียกหรือรับค่าธรรมเนียมการจองจากเจ้าของที่พักซึ่งเสนอให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อใช้สำหรับนักท่องเที่ยวหรือเป็นการชั่วคราว โดยปกติแล้วเจ้าของแพลตฟอร์มจะให้บริการจองสถานที่พักผ่านแพลตฟอร์ม	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา มาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมาย เพื่อกำหนดความหมายและทำให้เกิดการตีความที่ชัดเจนเกี่ยวกับนิยามของแพลตฟอร์มการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นผ่านวิธีการ

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	ออนไลน์ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่พักโฆษณาที่พักผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ซึ่งอนุญาตให้เจ้าของที่พักโฆษณาที่พักผ่านทางเว็บไซต์ซึ่งให้บริการโดยเจ้าของแพลตฟอร์ม และเจ้าของแพลตฟอร์มจะเป็นสื่อกลางระหว่างเจ้าของกับนักท่องเที่ยวในการจองที่พักและการชำระเงิน	พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ให้มีความหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและเป็นบรรทัดฐานแก่นายทะเบียนหรือบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องให้เกิดความเข้าใจในความหมายเป็นอย่างเดียวกัน
4. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าของที่พัก	เจ้าของที่พักต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ	เนื่องจากการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสถานที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนเช่นเดียวกันกับโรงแรม แต่แตกต่างกันเพียงประเภทของที่พักอาศัยเท่านั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำหลักเกณฑ์ผู้ขอรับใบอนุญาตในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าของที่พักดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 แห่ง

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี (7) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต (8) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยเหตุอื่นที่มีไขเหตุตาม (6) แต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี	พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาเป็นแม่แบบในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของเจ้าของที่พักด้วยเช่นเดียวกัน

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง และต้องไม่เคยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตตาม (8)	
5. กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต	นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของสถานที่พักเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาต หรือไม่ออกใบอนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในสามสิบวันนับแต่	เนื่องจากการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสถานที่พักแรมเช่นเดียวกับกับโรงแรม ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาเป็นแม่แบบในการกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมด้วยเช่นเดียวกัน

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	วันที่ได้รับผลการพิจารณา	
6. กำหนดระยะเวลาการอนุญาตให้ประกอบกิจการ	ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้กับสถานที่พักที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตเท่านั้น และให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ทั้งนี้ การขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ เมื่อได้ยื่นคำขอแล้วให้ถือว่าผู้ยื่นคำขออยู่ในฐานะผู้รับใบอนุญาตจนกว่าจะมีคำสั่งถึงที่สุดไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต	เนื่องจากการให้บริการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นนั้นมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสถานที่พักแรมเช่นเดียวกันกับโรงแรม ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรนำหลักเกณฑ์การกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามมาตรา 19 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาเป็นแม่แบบในการกำหนดใบอนุญาตให้ประกอบกิจการที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมด้วยเช่นเดียวกัน
7. กำหนดมาตรฐานทางด้านสุขอนามัย	ห้องที่ให้เช่าจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 3.3 ตารางเมตรของต้องได้รับการทำความสะอาดและต้องมีระบบระบายอากาศที่ดีตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานด้านสุขอนามัยเบื้องต้นของสถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมให้มีมาตรฐานเดียวกัน

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
8. กำหนดมาตรฐานทางด้านระบบความปลอดภัย	เจ้าของที่พักต้องติดตั้งอุปกรณ์ส่องสว่างในกรณีฉุกเฉิน ป้ายแสดงเส้นทาง และระบบความปลอดภัยอื่นๆ สำหรับสถานที่พักในกรณีที่เกิดอัคคีภัยหรือภัยอันตรายอื่นใดตามเงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยเบื้องต้นของสถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่โรงแรมให้มีมาตรฐานเดียวกัน
9. กำหนดมาตรฐานด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวต่างชาติ	เจ้าของที่พักต้องจัดให้มีคู่มือเกี่ยวกับการใช้อุปกรณ์ภายในสถานที่พัก ข้อมูลการเดินทาง และหมายเลขโทรศัพท์ กรณีฉุกเฉินเป็นภาษาต่างประเทศ ซึ่งจะต้องมีภาษาอังกฤษรวมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งภาษา	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ชาวต่างชาติในกรณีที่มีการพักอาศัยในสถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่มิใช่โรงแรมให้มีมาตรฐานเดียวกัน
10. กำหนดมาตรการในการป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้พักอาศัยในพื้นที่ใกล้เคียง	เจ้าของที่พักต้องจัดให้มีมาตรการในการป้องกันการส่งเสียงดังอันเป็นการรบกวนผู้พักอาศัย	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกำหนดมาตรการในการ

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	ในพื้นที่ใกล้เคียง ตลอดทั้งการกำจัดขยะมูลฝอย เพื่อให้เกิดสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมที่ดีตาม เงื่อนไขและวิธีการที่กำหนดไว้	ป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของผู้พักอาศัยใน สถานที่พักอาศัยระยะสั้นที่มีใช้โรงแรมให้มี มาตรฐานเดียวกัน
11. กำหนดให้มีการลงทะเบียนผู้เข้าพัก	เจ้าของที่พักต้องจัดให้มีการบันทึกรายการ ต่างๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้พักในแต่ละห้องลง ในบัตรทะเบียนผู้พักในทันทีที่มีการเข้าพัก โดยให้ ผู้พักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในบัตร ทะเบียนผู้พัก หากผู้พักมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี บริบูรณ์และเข้าพักตามลำพัง ให้ผู้จัดการหรือ ผู้แทนลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย และนำไปบันทึก ลงในทะเบียนผู้พักให้แล้วเสร็จภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง หลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพัก	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายญี่ปุ่น และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมาย โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมและตรวจสอบการ ลงทะเบียนผู้เข้าพักให้สามารถควบคุมและ ตรวจสอบย้อนหลังได้

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	การบันทึกรายการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพักลงในบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักต้องบันทึกทุกรายการให้ครบถ้วน ห้ามมิให้ปล่อยช่องว่างไว้โดยไม่มีเหตุผลสมควร เจ้าของที่พักต้องเก็บรักษาบัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักไว้เป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปี และต้องให้อยู่ในสภาพที่ตรวจสอบได้ บัตรทะเบียนผู้พักและทะเบียนผู้พักให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ เจ้าของที่พักต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้เข้าพักในแต่ละวันให้นายทะเบียนทุกเดือนเพื่อตรวจสอบการเข้าพักอาศัย	
12. กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการเข้าพักแต่ละครั้งและจำกัดระยะเวลาการให้บริการต่อปี	การเข้าพักในสถานที่พักจะต้องเข้าพักขั้นต่ำไม่น้อยกว่าสามวัน และเจ้าของที่พักต้องรายงานจำนวนวันที่มีผู้เช่า จำนวนรวมของผู้เช่าโดยแยกแต่	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่าง

ประเด็น	ข้อเสนอแนะ	หมายเหตุ
	ละสัญญาติเพื่อรายงานต่อนายทะเบียนทุกวันที่ 15 ของเดือน ทั้งนี้ ห้ามมิให้เปิดบริการให้เข้าสถานที่พักเกินกว่า 180 วันต่อปีนับแต่วันที่ 1 มกราคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี	กฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมสถานที่พักประเภทอื่นที่มีใช้โรงแรมประกอบกิจการอันเป็นการแข่งขันและส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมโรงแรมแบบดั้งเดิม และป้องกันมิให้ส่งผลกระทบต่อที่พักอาศัยของผู้พักอาศัยข้างเคียงจนเกินไป
13. กำหนดให้มีการแสดงเลขที่ใบอนุญาตประกอบกิจการเมื่อมีการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ และปิดประกาศใบอนุญาต ณ สถานที่พักให้ชัดเจน	การโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์สถานที่พักตามจะต้องแสดงเลขที่ใบอนุญาตประกอบกิจการด้วยทุกครั้ง ทั้งนี้ สถานที่พักซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจะต้องปิดประกาศใบอนุญาตประกอบกิจการ ณ สถานที่พักให้เห็นอย่างชัดเจน	ความในข้อนี้ได้หลักการของกฎหมายเมืองซานฟรานซิสโก มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมาเป็นแม่แบบในการร่างกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมและตรวจสอบสถานที่พักที่ได้โฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ให้เข้านั้นว่ามีการจดทะเบียนและได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- กำชัย จงจักรพันธ์. กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.
- ฉันทิช วรรณณอม. อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว. กรุงเทพมหานคร : บริษัท วิรัตน์ เอ็ดดุกะเซ็น จำกัด, 2552.
- เซอร์จอห์น เบาว์ริง. ราชอาณาจักรและราชกรรสมัย 2. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย ; มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2547.
- ดาราพร ธีระวัฒน์. สัญญาผู้บริโภค. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.
- เดชอุดม ไกรฤทธิ. คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.2544 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557, น.9.
- ธารีทิพย์ ทากิ. การจัดการงานส่วนหน้าของโรงแรม. กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดดูเคชั่น. 2549.
- นงศ์นุช ศรีธนาอนันต์. การโรงแรมเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546.
- นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธิ์. หลักกฎหมายเอกเทศสัญญา ลักษณะตัวแทน- นายหน้า. พิมพ์เพิ่มเติมครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- นิศศา ศิลปเศรษฐ. อุตสาหกรรมท่องเที่ยว. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- พระมนูภาณวิมลศาสตร์. คำอธิบาย เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ จ้างแรงงาน จ้างทำของ รับขน. กรุงเทพมหานคร : ร้านกาญจนพิมพ์ดีด, 2490.
- ไพโรจน์ อาจารย์รักษา. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.
- ไพฑิต เอกจริยกร. คำอธิบาย เช่าทรัพย์-เช่าซื้อ. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

ปรีชา แดงโรจน์. การโรงแรม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์, 2525.

ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. แก้ไขเพิ่มเติมโดย กิตติศักดิ์ ประกติ. พิมพ์ครั้งที่ 14. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

มานะ พิทยาภรณ์. คำบรรยายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะเช่าทรัพย์ เช่าซื้อจ้างแรงงาน จ้างทำของ และรับขน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พับลิคิสนสพริ้นท์ จำกัด, 2531.

มร. เดอะ ลาลูแบร์. จดหมายเหตุ ลา ลูแบร์ ราชอาณาจักรสยาม. แปลโดย สันต์ ท. โกมลบุตร. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี : บริษัท สำนักพิมพ์ศรีปัญญา จำกัด, 2557.

ลีห์ กัลเลเกอร์. ห้องว่างสร้างธุรกิจหมื่นล้าน. แปลโดย รัชยา เรืองศรี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนชั่นบุ๊ค, 2562.

สราวุธ ปิตียาศักดิ์. กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2555.

ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. คู่มือการปฏิบัติงานกฎหมายโรงแรม. ปทุมธานี : โรงพิมพ์อาสา รักษาดินแดน กรมการปกครอง, 2560.

สุขุม ศุภนิธย์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ศนันท์กรณ โสทธิพันธ์. คำอธิบายกฎหมายเช่าทรัพย์-เช่าซื้อ. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ศูนย์เทคโนโลยีและอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ. กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท พาณิชพระนคร (2535) จำกัด, 2544.

อานนท์ จิตรประภาส. การค้าและการเมืองในพระราชประวัติ สมเด็จพระนารายณ์ (ฉบับแก้ไข). นนทบุรี : สำนักพิมพ์ศรีปัญญา, 2561.

บทความวารสาร

จักรี อดุลย์นิรัตน์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร. ปีที่ 1. ฉบับที่ 2. (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561) : 72.

ดารารพร ถิระวัฒน์ และ สุดา วิศรุตพิชญ์. “แนวทางการจัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียนอันเกิดจากการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ปีที่ 44. ฉบับที่ 1. (มีนาคม 2561) : 117-118.

วิทยานิพนธ์

ณัฐนันท์ ทิรญ์ศรีมุก. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ. “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

อัจฉริยา ตันนิตรานนท์. “ปัญหาความรับผิดชอบของผู้ประกอบธุรกิจขนส่งที่ไม่ได้รับอนุญาต : กรณีศึกษา อุเบอร์.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

อภิรัตน์ โกสุมา. “การพัฒนากฎหมายโรงแรมเพื่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2543.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ฐานเศรษฐกิจ. “คอนโดพลาซ่า !! เดือนปล่อยเช่า Airbnb ผิด กม. เสี่ยงคุก.” <https://www.thansettakij.com/content/28989828>, 28 มกราคม 2563.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. “Fintech...เทคโนโลยีทางการเงินในยุคดิจิทัล และประโยชน์สำหรับนักลงทุนยุคใหม่.” https://www.set.or.th/dat/vdoArticle/attachFile/AttachFile_1456398364860.pdf, 11 กุมภาพันธ์ 2563.

ธนาคารออมสิน. “ออมสินจับมือ Airbnb ยกระดับโฮมสเตย์ไทย เพิ่มรายได้ท่องเที่ยวชุมชน.” <https://www.gsb.or.th/news-events/news-bank/2562/May/ออมสินจับมือ-Airbnb->

- ยกระดับโฮมสเตย์ไทย-เพมรายไ้ดทองเทวช.aspx, 28 เมษายน 2563.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. “แนวปฏิบัติ เรื่อง แนวทางการเข้าร่วมทดสอบและพัฒนานวัตกรรมที่นำเทคโนโลยีใหม่มาสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน (Regulatory Sandbox).” https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Doc_Form/Docs_Manual/แนวปฏิบัติ%20Regulatory%20Sandbox%20วันที่%2015%20มีค%2062.pdf, 11 กุมภาพันธ์ 2563.
- ปราณี สุทธิศรี และคณะ, “Sharing Economy : นัยต่อเศรษฐกิจไทย.” https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/EconomicConditions/AAA/SharingEconomy_V8.pdf, 1 กุมภาพันธ์ 2563.
- ผู้จัดการออนไลน์. “สะพริง! แผ่นลายนัวมือปลอมโผล่สแกนเข้าคอนโดฯ หุ่ย่านพระราม 4 ปลอยเช่ารายวัน นิติฯ ยังเจียบ.” <https://mgronline.com/online/section/detail/9620000043372>, 4 กุมภาพันธ์ 2563.
- โพสต์ทูเดย์. “สมาคมโรงแรมไทยบุกหาหรือมหาดไทยแก้ปัญหที่ที่พักประเภทAirbnb.” <https://www.posttoday.com/social/general/606284>, 28 มกราคม 2563.
- รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบที่พักแรมและระบบคนเข้าเมือง.” https://library2.parliament.go.th/giventake/content_nr52558/d022060-01.pdf, 19 กุมภาพันธ์ 2563.
- ภาวนิศร์ ชวาลลี. “Sharing Economy: Trend ใหม่ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว.” https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/Southern/ResearchPaper/Sharing_Economy.pdf, 16 กุมภาพันธ์ 2563.
- สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. “เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ร่างประกาศ กสทช. เรื่อง หลักเกณฑ์การอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่เพื่อการพัฒนาและทดสอบนวัตกรรมใน พื้นที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ (Regulatory Sandbox).” <http://www.nbt.go.th/getattachment/News/ข่าวรับฟังความคิดเห็น/37008/เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็น1.pdf.aspx>, 11 กุมภาพันธ์ 2563.
- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. “การแจ้งที่พักคนต่างด้าว.” <https://www.immigration.go.th/content/การแจ้งที่พักคนต่างด้าว>, 1 กุมภาพันธ์ 2563.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. “ความหมายของเศรษฐกิจเชิงแบ่งปัน (Sharing Economy).” https://www.sme.go.th/upload/mod_download/download20180802090041.pdf, 14 พฤศจิกายน 2562.

สำนักยุโรป. “การอุดหนุนของสหภาพยุโรป.”, http://www.thaifita.com/ThaiFTA/Portals/0/subsidyeu_jan2557.pdf, 19 กุมภาพันธ์ 2563.

สิทธิชัย โชคสวัสดิ์ไพศาล และคณะ. “รายงานผลการศึกษาดูงาน รายงานเสนอต่อสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมตามหลักสูตรกฎหมายประชมคมยุโรป มหาวิทยาลัยโลเดน ณ ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ระหว่างวันที่ 15-29 มิถุนายน 2557.” <https://oia.coj.go.th/th/file/get/file/20190208c81e728d9d4c2f636f067f89cc14862c093231.pdf>, 19 กุมภาพันธ์ 2563.

ห้องสมุดมารวย ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. “Disruptive Innovation ความท้าทายของโลกยุคใหม่,” <https://www.maruey.com/article/contentinjournal/692>, 18 กุมภาพันธ์ 2563.

ศิริชนก วิริยเกื้อกูล. “กฎหมายควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยรูปแบบใหม่เพื่อการท่องเที่ยว แอร์บีเอ็นบี (Airbnb).” <https://library2.parliament.go.th/ebook/contentissue/2560/hi2560-024.pdf>, 2 กุมภาพันธ์ 2563.

อรุณ ศิริงานุสรณ์. “นวัตกรรมการพัฒนาส่งหาริมทรัพย์ : รูปแบบและประเภทของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์.” http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownload/qm185_p015-17.pdf, 2 กุมภาพันธ์ 2563.

แอร์บีเอ็นบี. “ฉันจะกำหนดจำนวนคืนต่ำสุดและสูงสุดที่ผู้เข้าพักจะจองที่พักของฉันได้อย่างไร.” <https://th.airbnb.com/help/article/880> ฉันจะกำหนดจำนวนคืนต่ำสุดและสูงสุดที่ผู้เข้าพักจะจองที่พักของฉันได้อย่างไร, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2563.

_____. “มาตรฐานสำหรับโรงแรมและธุรกิจให้เช่าที่พักอื่นๆ ของ Airbnb คืออะไร.” <https://th.airbnb.com/help/article/1526> มาตรฐานสำหรับโรงแรมและธุรกิจให้เช่าที่พักอื่นๆ-ของ-airbnb-คืออะไร, 12 พฤศจิกายน 2562.

_____. “ความน่าเชื่อถือและความปลอดภัย.” <https://th.airbnb.com/trust>, 7 กุมภาพันธ์ 2563.

_____. “เจ้าของที่พักต้องเสียภาษีอะไรบ้าง.” <https://th.airbnb.com/help/article/481> เจ้าของที่พักต้องเสียภาษีอะไรบ้าง, 8 กุมภาพันธ์ 2563.

BusinessToday. “Airbnb ไม่ได้ทำลายโรงแรมแต่ขยายกลุ่มนักท่องเที่ยว.” <https://businesstoday.co/technology/14/10/2019/airbnb>, 4 กุมภาพันธ์ 2563.

Propholic. “Airbnb เชื่อโรคร้ายที่ค่อยๆ กัดกินธุรกิจโรงแรมและกระแส Anti-Airbnb.”

<https://propholic.com/prop-globe/airbnb-เชื่อโรคร้ายที่ค่อยๆ-ก/>,

4 กุมภาพันธ์ 2563.

The Standard. “ถึงคราว Airbnb CEO ไมเนอร์ ร่อนจดหมายถึง พล.อ.อนุพงษ์ ชงออกกฎหมายควบคุมแพลตฟอร์มต่างประเทศ.” <https://thestandard.co/airbnb-letter-anupong-paochinda/>, 19 มีนาคม 2563.

_____. “Airbnb ออกแถลงการณ์ ผิดหวังไมเนอร์ ยันทำธุรกิจภายใต้กฎระเบียบทุกอย่าง.”

<https://thestandard.co/airbnb-111219/>, 19 มีนาคม 2563.

BOOK

Michael C. Munger. Tomorrow 3.0: transaction costs and sharing economy.

The United States of America : Cambridge University Press, 2018.

ARTICLES

Alexandra Jonas. "Share and Share Dislike: The Rise of Uber and AirBnB and How New York City Should Play Nice." Journal of Law and Policy. vol. 24.no. 1. (2015) : 217.

Allyson E. Gold. "Community Consequences of Airbnb." Washington Law Review, vol. 94. no. 6. (December 2019) : 1585.

Apallonia C. Wilhelm. "Sharing Is Caring: Regulating Rather than Prohibiting Home Sharing in Wisconsin." Marquette Law Review, vol. 101. no. 3. (2018) : 829.

APUR. “Short-term rentals: an analysis of metropolitan public responses.” APUR, no.128. (2018).

Benjamin Edelman and Abbey Stemler. "From the Digital to the Physical: Federal Limitations on Regulating Online Marketplaces." Harvard Journal on Legislation, vol. 55. no. 1.(2019) : 149-150.

Brianna J. Santolli. "Winning the Battle, Losing the War: European Cities Fight Airbnb." George Washington International Law Review. vol. 49. no. 3. (2017) : 691-694.

- Dana Palombo. "A Tale of Two Cities: The Regulatory Battle to Incorporate Short-Term Residential Rentals into Modern Law." American University Business Law Review. vol. 4. no. 2. (2015) : 297-298.
- Emily M. Speier. "Embracing Airbnb: How Cities Can Champion Private Property Rights without Compromising the Health and Welfare of the Community." Pepperdine Law Review, vol. 44. no. 2. (2017) : 410-411.
- Jason McCloskey. "Discriminatorybnb: A Discussion of Airbnb's Race Problem, Its New Anti-Discrimination Policies, and the Need for External Regulation." Washington University Journal of Law & Policy. 57. (2018) : 206.
- J. T. Minor. "Foregoing the Cleaver for the Scalpel: How New York Can Add Some Nuance to Its Short-Term Rental Laws." Iowa Law Review. vol. 103. no. 2. (January 2018) : 822-823.
- Mark Fenwick; Wulf A. Kaal; Erik P.M. Vermeulen. "Regulation Tomorrow: What Happens When Technology Is Faster than the Law." American University Business Law Review vol. 6. no. 3. (2017) : 591-592
- Robert Einefors. "Airbnb and the Swedish Tenancy Legislation : An Analysis of Unexplored Possibilities." Nordic Journal of Commercial Law, vol. 2018. no. 1.(2018) : 175.
- Roberta A. Kaplan and Michael L. Nadler. "Airbnb: A case Study in Occupancy Regulation and Taxation." University of Chicago Law Review Dialogue, vol. 82. (2015-2016) : 109.
- Shigenori Matsui. "Is Law Killing the Development of New Technology: Uber and Airbnb in Japan." Boston University Journal of Science and Technology Law. vol. 25. no. 1.(Winter 2019) : 121-124.
- Stephanie J. Knightly. "Regulating Innovation: The Positive Economic Impact of Taxing Airbnb like the Hotel Industry." Suffolk University Law Review. vol. 51. no. 3. (2018) : 468.
- Stephen R. Miller. "First Principles for Regulating the Sharing Economy." Harvard Journal on Legislation. vol. 53. (2016) : 151-172.
- Tess Hofmann. "Airbnb in New York City: Whose Privacy Rights Are Threatened by a Government Data Grab." Fordham Law Review. vol. 87. no. 6. (May 2019) : 2594.

Wilson Chow. "Air Banned and Barred: Why New York City's Affordable Housing Crisis Has No Room for Short-Term Rentals." Brooklyn Journal of Corporate Financial & Commercial Law, vol. 13. no. 2. (2019) : 419-420.

ELECTRONIC MATERIALS

Ajuntament de Barcelona. "Resolve your queries." <https://meet.barcelona.cat/habitatgesturistics/en>, February 14, 2020.

Airbnb, Inc. v. The City of New York, <https://epic.org/privacy/Airbnb-v-New-York-opinion-010319.pdf>, February 13, 2020

Airbnb. "What should I know about booking a home in Japan?." <https://www.airbnb.com/help/article/2274/what-should-i-know-about-booking-a-home-in-japan>, February 12, 2020.

_____. "San Francisco's Registration Process: Frequently Asked Questions." <https://www.airbnb.com/help/article/1849/san-franciscos-registration-process-frequently-asked-questions>, February 13, 2020.

_____. "Airbnb's Nondiscrimination Policy: Our Commitment to Inclusion and Respect" <https://www.airbnb.com/help/article/1405/airbnbs-nondiscrimination-policy-our-commitment-to-inclusion-and-respect>, February 15, 2020.

CBSnews. "Group of Black Friends Kicked Out of Airbnb by Host Who Called Them "Monkey." <https://www.cbsnews.com/news/group-of-black-friends-kicked-out-of-airbnb-by-host-who-called-them-monkeys-airbnbwhileblack/>, February 15, 2020.

Cornell Law School. "Fourth Amendment." https://www.law.cornell.edu/wex/fourth_amendment, February 13, 2020.

Forbes. "Airbnb, Inc. v. NYC: Data Collection and Forth Amendment Protection." <https://www.forbes.com/sites/wlf/2019/01/07/airbnb-inc-v-nyc-data-collection-and-fourth-amendment-protection/#4fdaf69a707b>, February 13, 2020.

NYC Office of Special Enforcement. “About Illegal Short-Term Rental.” <https://www1.nyc.gov/site/specialenforcement/stay-in-the-know/about-illegal-short-term-rentals.page>, February 9, 2020.

Medium. “Understanding Japan’s Short-Term Rental Regulation.” <https://medium.com/keycafe/understanding-japans-short-term-rental-regulations-39478da8d7fb>, February 20, 2020.

Minpaku. “About Private Lodging Business Act (New Private Lodging Business Act).” https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law1_en.html, February 12, 2020.

_____, “Private Lodging Business Operator.” https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/index_en.html, February 12, 2020.

_____. “Private Lodging Administrator.” https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/acting/index_en.html, February 12, 2020.

_____. “Private Lodging Agents.” https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/mediation/index_en.html, February 12, 2020.

_____. “Inns and Hotels Act.” https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/overview/minpaku/law2_en.html, February 12, 2020.

NYC Consumer Affairs. “Apply for a DCA License.” https://www1.nyc.gov/assets/dca/downloads/pdf/businesses/licensing_industries_list.pdf, February 10, 2020.

Office of Short-Term Rentals. “Become a Certified Host.” <https://shorttermrentals.sfgov.org>, February 12, 2020.

Sveriges Radio. “Court Case Puts Renting Througj Airbnb in Question” <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6241787>, February 15, 2020.

_____. “Report Finds Racial Discrimination Rife at Airbnb in Sweden.” <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6532255>, February 19, 2020.

The Guardian. “Barcelona Cracks Down on Airbnb Rentals with Illegal Apartment Squads. ” <https://www.theguardian.com/technology/2017/jun/02/airbnb-faces-crackdown-on-illegal-apartment-rentals-in-barcelona>, February 15, 2020.

The Local. "Swedish Airbnb Rental Properties Double in Year" <https://www.thelocal.se/20150722/swedish-airbnb-rental-properties-double-in-year>, February 15, 2020.

The New Yorker. "The Airbnb Invasion of Barcelona." <https://www.newyorker.com/magazine/2019/04/29/the-airbnb-invasion-of-barcelona>, February 15, 2020.

The Official Website of the City of New York. "Local Law 146." <http://rules.cityofnewyork.us/tags/local-law-146>, February 13, 2020.



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาววริชา สิริปัญญานนท์
วันเดือนปีเกิด	10 มกราคม 2525
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2548: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผลงานทางวิชาการ

วริชา สิริปัญญานนท์, “AIRBNB : เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย,” วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์, ฉบับที่ 3, ปีที่ 13, น.422-442 (กรกฎาคม – กันยายน 2563).