

กฎหมายควบคุมการให้เช่าที่พักอาศัยรูปแบบใหม่เพื่อการท่องเที่ยว แอร์บีเอ็นบี (Airbnb)

ศิริชนก วิริยเกื้อกุล

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

ธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวในปัจจุบันมีหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นโรงแรม โฮสเทล เกสต์เฮาส์ แต่ทุกประเภทต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้เกิดธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยเพื่อการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ซึ่งในกลุ่มนักท่องเที่ยวผู้ใช้บริการเรียกธุรกิจดังกล่าวตามชื่อเว็บไซต์ผู้เป็นตัวกลางในการให้บริการว่า แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) โดยเจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะให้ผู้ประสงค์จะเข้าพักเข้าบ้าน คอนโด หรือห้องใดห้องหนึ่งภายในบ้านของตนเพื่อการพำนักระยะสั้น

ทั้งนี้ ในข้อจำกัดทางกฎหมายของประเทศไทย หากพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 538 ซึ่งกำหนดว่า การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์มีกำหนดการเช่าไม่เกินสามปี ไม่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น การนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าเพื่อการพำนักระยะสั้นจึงสามารถกระทำได้ แต่เนื่องจากกรณีการให้เช่าพำนักระยะสั้นเพื่อธุรกิจการท่องเที่ยวไม่อาจพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปได้ เนื่องจากมีกฎหมายบังคับใช้เป็นการเฉพาะจึงต้องใช้กฎหมายเฉพาะกับกรณีดังกล่าว ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังนั้น การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ในลักษณะการพำนักระยะสั้นเพื่อการท่องเที่ยวที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2559 สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ตได้ส่งใบแจ้งเตือนไปยังโครงการคอนโดมิเนียมทั้งหมด 234 โครงการในจังหวัดภูเก็ต รวมแล้วกว่า 26,000 ยูนิต โดยในใบแจ้งเตือนกล่าวว่าการให้บริการเช่าห้องพักรายวันโดยเจ้าของกิจการคอนโดมิเนียมถือเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งก่อให้เกิดความรำคาญต่อสาธารณะ มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน (ไทม์มัน ลัญฉน์ดี, 2559)

ธุรกิจในรูปแบบใหม่นี้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจดั้งเดิมเช่น โรงแรม เพราะเป็นการแย่งส่วนแบ่งทางการตลาด ปัญหาลักษณะนี้ได้เกิดขึ้นกับระบบขนส่งสาธารณะแบบดั้งเดิมเช่นกัน เนื่องจากในปัจจุบันมีบริการรับส่งผู้โดยสารโดยผู้รับจ้างที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมาย ซึ่งประชาชนทั่วไปเรียกว่า อูเบอร์ (Uber) แต่ข้อโต้แย้งของผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับธุรกิจ “แอร์บีเอ็นบี” นั้นมีมากกว่า “อูเบอร์” เนื่องจากส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยข้างเคียงในกรณีที่นักท่องเที่ยวที่เข้าพักไม่รักษากฎระเบียบของชุมชนอย่างเคร่งครัด เช่น การทิ้งขยะของชุมชน หรือการใช้เสียงดังรบกวนเพื่อนบ้าน

สมาคมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโลก หรือ WTTC (World Travel & Tourism Council) ได้ให้ความเห็นว่า ธุรกิจท่องเที่ยวทั่วโลกจะขยายตัวต่อเนื่องและภูมิภาคที่เติบโตเร็วที่สุดคือเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพราะได้รับความนิยมในหมู่นักท่องเที่ยวจีน ซึ่ง WTTC ประเมินว่า ประเทศไทยน่าจะเป็นประเทศที่มี

การขยายตัวของภาคการท่องเที่ยวสูงอันดับ 10 ของโลกในช่วง 10 ปีจากนี้ (“สมาคมอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวโลก คาด “การท่องเที่ยว” ขยายตัวต่อเนื่องปีหน้า-ไทยอยู่อันดับ 10”, 2560) ดังนั้น รูปแบบ การวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านที่พักและการขนส่งสาธารณะควรได้รับการปรับปรุง ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกโดยควรมีการปรับปรุงด้านกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่มี การเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันซึ่งจะได้วิเคราะห์ต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากอดีตที่ผ่านมามีธุรกิจให้เช่าที่พักอาศัยในรูปแบบโฮมสเตย์ซึ่งอาจถือได้ว่าเคยเกิด สภาพปัญหาใกล้เคียงกับกรณีแอร์บีเอ็นบี ดังนั้นใน พ.ศ. 2551 กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงโดย อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 13 กำหนดว่า ให้สถานที่พัก ที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้เข้าพักรวมกันทั้งหมด ไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรี กำหนด ไม่เป็นโรงแรมตาม (3) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” และในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งหมายถึงการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ ดังนั้น ที่พักโฮมสเตย์จึงไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และต่อมาได้มีประกาศสำนักพัฒนาการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการ ท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพมาตรฐานโฮมสเตย์ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านที่พัก ด้านอาหาร ด้านความปลอดภัย ด้านอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าบ้านและสมาชิก ด้านรายการนำเที่ยว ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรฐานต่าง ๆ นั้น กำหนดขึ้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว โดยไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย ทั้งนี้ ธุรกิจโฮมสเตย์มีความแตกต่างจากที่พักแอร์บีเอ็นบีในบางแง่มุม เพราะ “โฮมสเตย์” เป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการท่องเที่ยวเชิงชุมชน (Community based tourism) (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3, 2560) แต่ที่พักของ “แอร์บีเอ็นบี” จะมีความหมายที่กว้าง และครอบคลุมกว่าที่พักแบบโฮมสเตย์ เช่น การให้เช่าคอนโดกลางใจเมืองหรือย่านธุรกิจ เป็นต้น

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้เช่าที่พักอาศัยระยะสั้นเพื่อการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 โดยได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญต่าง ๆ เช่น

นิยามคำว่า “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้ บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(1) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(2) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็น รายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

(3) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 13 เพื่อประโยชน์ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของโรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะหรือความปลอดภัยของโรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะสิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

มาตรา 18 นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่า สถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 13

มาตรา 19 ใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้กับโรงแรมที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตเท่านั้นและให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวสูงชันและจำนวนที่พักประเภทโรงแรมไม่พอต่อความต้องการของตลาด ส่งผลเพียงให้นักท่องเที่ยวหลายคนหันไปหาที่พักทางเลือกจากเว็บไซต์ เช่น Airbnb ทำให้ญี่ปุ่นเป็นตลาดที่ Airbnb เติบโตมากที่สุดในโลก ภายหลังประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจ Airbnb ธุรกิจ Airbnb เริ่มเผชิญแรงกดดันจากสมาคมอุตสาหกรรมโรงแรมของญี่ปุ่น และประชาชนชาวญี่ปุ่นทั่วไปเริ่มรู้สึกว่ามีนักท่องเที่ยวบุกรุกชุมชนของตนเอง ทำให้รัฐบาลญี่ปุ่นต้องออกกฎระเบียบใหม่ที่เรียกว่า “มินปากุ” (minpaku) เป็นระเบียบเกี่ยวกับการแชร์ที่พักอาศัยให้กับนักท่องเที่ยวโดยมีข้อกำหนดว่าเจ้าของบ้าน (host) ที่ประกาศเปิดบ้านรับแขกในเว็บไซต์ Airbnb จะต้องให้แขกพักอยู่อย่างน้อย 1 สัปดาห์ โดยกลุ่มสมาคมผู้ให้บริการที่พักของญี่ปุ่นและอุตสาหกรรมโรงแรมระบุว่าหากให้เจ้าของบ้านใน Airbnb สามารถเปิดที่พักแบบคืนเดียวได้ก็ถือเป็นเรื่องที่ไม่ยุติธรรมกับผู้ประกอบการโรงแรม และเป็นการไม่ส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมโรงแรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจญี่ปุ่นที่พึ่งพาการท่องเที่ยวมากขึ้น (“Airbnb บুমตลาดญี่ปุ่น รัฐออกกฎหมายห้ามพักรายวัน”, 2559) อย่างไรก็ตาม ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีมติให้ออกกฎหมายอนุญาตให้บริการแบ่งปันที่พักอาศัยเป็นธุรกิจได้ แต่จะมีข้อจำกัดคือ สามารถนำห้องพักส่วนตัวมาแบ่งเช่าได้ไม่เกินปีละ 180 วัน นอกจากนั้นยังเปิดให้หน่วยงานท้องถิ่นเสนอกฎระเบียบข้อบังคับเพิ่มได้ (“Airbnb gets Cabinet OK as Japan sets rules on home-sharing businesses”, 2017)

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

ธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะขยายตัวและมีนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้นในทุก ๆ ปี การปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวซึ่งมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบอย่างเช่น แอร์บีเอ็นบี ข้อดีคือสามารถกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนที่มีอสังหาริมทรัพย์ซึ่งสามารถนำออกให้เช่าได้ ข้อเสียคืออาจส่งผลกระทบต่อ

ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว และที่พักแอร์บีเอ็นบีอาจไม่ได้มาตรฐานหรือเป็นการรบกวนเพื่อนบ้านที่มีที่พักอาศัยใกล้เคียงหรือแหล่งชุมชน ดังนั้น ควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีการควบคุมด้านมาตรฐานต่าง ๆ และไม่กระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจอื่น ๆ ดังนี้

1. ควบคุมมาตรฐานโดยการขึ้นทะเบียนและตรวจสอบสถานที่ว่ามีความเหมาะสมต่อการให้บริการที่พักอาศัยหรือไม่ โดยพิจารณาจากสภาพแวดล้อมข้างเคียงด้วย

2. กำหนดจำนวนวันที่สามารถให้บริการนักท่องเที่ยวได้ โดยอาจกำหนดระยะเวลาการเข้าพักต้องไม่น้อยกว่า 1 สัปดาห์ต่อการเข้าพัก 1 ครั้ง และจำนวนวันรวมทั้งหมดในการนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่าของเจ้าของที่พักต้องไม่เกิน 180 วัน ต่อปี

3. เปิดช่องทางให้มีการร้องเรียนและกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมแก่เจ้าของที่พักที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษแก่ผู้เข้าพักที่ไม่รักษาภาวะเงียบซึ่งก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่เพื่อนบ้านหรือชุมชนบริเวณที่พัก

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

สมาคมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโลก คาด 'การท่องเที่ยว' ขยายตัวต่อเนื่องปีหน้า-ไทยอยู่อันดับ 10. (2560). สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560 จาก <http://www.voathai.com/a/world-travel-growth/3779353.html>

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมการ 3. (2560). รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการประกอบกิจการที่พักโฮมสเตย์. สืบค้นเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2560 จาก http://library.senate.go.th/document/Ext6195/6195935_0001.PDF

ไทรมันน์ ลัญญ์ดี. (2559). แอร์บีเอ็นบี (Airbnb) ในประเทศไทยและทั่วโลก “ทำให้ความยุ่งยากในการหาที่พักสะดวกมากยิ่งขึ้น”. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2560 จาก http://www.colliers.com/-/media/files/apac/thailand/research/airbnb%20in%20thailand%20and%20around%20%20the%20world_th_lr.pdf?la=en-gb

Airbnb บมตลาตญี่ปุ่น รัฐออกกฎหมายห้ามพักรายวัน. (2559). สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2560 จาก http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1457786088

ภาษาต่างประเทศ

Airbnb gets Cabinet OK as Japan sets rules on home-sharing businesses. (2017, March 17). Retrieved from <http://www.japantimes.co.jp/news/2017/03/10/business/corporate-business/airbnb-gets-cabinet-ok-japan-sets-rules-home-sharing-businesses/#.WMjWs0byipo>