

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์  
เพื่อการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย  
Legal Measures to Promote Homestay Business Operations  
for Creative Tourism in Chiang Rai Province

กัณณพงศ์ ศิริเขตต์<sup>1</sup>

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย  
80 หมู่ 9 ตำบลบ้านดู่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย 57100, ประเทศไทย  
อีเมลติดต่อ: Dodgedy\_Quantum@hotmail.com

Kannapongse Sirikate<sup>2</sup>

Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Rai Rajabhat University  
80 Moo 9 Bandu, Muang, Chiang Rai 57100, Thailand  
Email: Dodgedy\_Quantum@hotmail.com

Received: January 19, 2025 Revised: April 29, 2025 Accepted: May 02, 2025

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย และเสนอแนวทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาที่สำคัญในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในเชียงราย ซึ่งรวมถึงปัญหา ด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดเพียงพอ ขาดการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัย และการขาดแคลนทรัพยากรสนับสนุนจากภาครัฐ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยธุรกิจโฮมสเตย์ กฎหมายความปลอดภัยและสุขอนามัย และระเบียบข้อบังคับท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกรอบการดำเนินงาน ที่มีข้อบังคับหลากหลายแต่ยังขาดความชัดเจนในการบังคับใช้ ดังนั้น การศึกษาวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางในการ

<sup>1</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์.

<sup>2</sup> Assistant Professor, Lecturer.

ปรับปรุงและพัฒนามาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกในพื้นที่โฮมสเตย์ และการสร้างกลไกการสนับสนุนจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่สามารถช่วยเหลือและส่งเสริมผู้ประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์อย่างเป็นรูปธรรม

**คำสำคัญ:** กฎหมาย; โฮมสเตย์; การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์

### Abstract

This research article aims to the problems in running a homestay business in Chiang Rai Province, laws related to running a homestay business in Chiang Rai Province, and propose legal guidelines for running a homestay business in Chiang Rai Province.

The study has shown that important problems in the homestay business in Chiang Rai. These include insufficiently stringent law enforcement, a lack of control over safety and health standards, and a lack of government resources. Studying related laws includes: Homestay business laws, safety and health laws, and local regulations this shows an operational framework that has various regulations but lacks clarity in enforcement. Therefore, the research proposes guidelines for improving and developing legal measures, including improving relevant laws to be clear and consistent with the current situation. Development of infrastructure and facilities in homestay areas and creating support mechanisms from government and private agencies that can concretely assist and promote homestay business operators.

**Keywords:** Law; Homestay; Creative tourism

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายของโฮมสเตย์ว่าเป็นการท่องเที่ยวเพื่อสัมผัสวัฒนธรรมชนบท ซึ่งหมายถึงการที่นักท่องเที่ยวได้เข้าไปพักอาศัยอยู่ร่วมกันกับเจ้าของบ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้ามาศึกษาถึง วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของชาวบ้าน ซึ่งเจ้าของบ้านเต็มใจที่จะถ่ายทอดวัฒนธรรม แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีการจัดเตรียมที่พักและอาหารสำหรับให้บริการนักท่องเที่ยว โดยได้รับค่าตอบแทนตามความเหมาะสม<sup>3</sup> จากแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13

<sup>3</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, คู่มือการประเมินมาตรฐานคุณภาพแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ: กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, 2557), 4.

หมุดหมายที่ 2 พ.ศ. 2566-2570 ประเทศไทยเป็นจุดหมายของการท่องเที่ยวที่เน้นคุณภาพและความยั่งยืน ที่เน้นบทบาทการพัฒนาชุมชน และการที่รัฐบาลออกกฎหมาย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการส่งเสริมให้องค์กรส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญในการสร้างรายได้ให้กับชุมชนโดยใช้การท่องเที่ยวเป็นจุดเด่นจึงทำให้เกิดกิจกรรมการท่องเที่ยวหลายรูปแบบในชุมชน ซึ่งการจัดกิจกรรมของโฮมสเตย์ (Home Stay) ก็เป็นรูปแบบการท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมาก ทั้งจากองค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน และหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้โฮมสเตย์ในประเทศไทยเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับการสร้างรายได้ให้กับชุมชนและสามารถสร้างอาชีพและสร้างงานให้แก่คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้<sup>4</sup> เป็นต้น ในปัจจุบันโฮมสเตย์ได้พัฒนารูปแบบตามการท่องเที่ยวโดยประเภทของโฮมสเตย์นั้น ก็ถูกพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของนักท่องเที่ยว โดยรูปแบบโฮมสเตย์นั้นจะต้องอยู่ภายใต้รูปแบบของการท่องเที่ยว เพื่อให้สอดคล้องกับพื้นที่ เช่น ประเภทโฮมสเตย์ในแหล่งท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์, โฮมสเตย์ในแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์และประเภทโฮมสเตย์แหล่งท่องเที่ยววิถีชุมชน เป็นต้น ปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ประชาชนไม่เข้าใจในการทำธุรกิจประเภทนี้ ทั้งในเรื่องขององค์ความรู้ และการปรับเปลี่ยนที่พิกให้เป็นโฮมสเตย์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์เพื่อสร้างรายได้ อีกช่องทางหนึ่ง โดยสภาพปัญหาที่พบ คือ ปัญหาในการควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์, ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการธุรกิจ โฮมสเตย์ในชุมชนและปัญหาโฮมสเตย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากที่พิกแรมโฮมสเตย์ในบางพื้นที่มีการสร้างขึ้นในพื้นที่หรืออาจเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่ท่ามกลางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ชุมชนบนเขา เป็นต้น เมื่อปรากฏว่ามีจำนวนผู้พักอาศัยเพิ่มขึ้นจากเดิมโดยไม่มีระบบการจัดการที่ดีก็อาจส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมบริเวณดังกล่าวได้ ซึ่งอาจทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย และสร้างมลพิษที่ย่ำแย่อย่างต่อเนื่อง จนทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้มากกว่าโรงแรม โฮมสเตย์ถือเป็นที่พักแรมประเภทอื่นที่ไม่ใช่โรงแรม ปรากฏตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1 ได้กำหนดโฮมสเตย์ไม่เป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงเป็นผลทำให้ไม่มีกฎหมายที่เข้ามากำกับดูแลควบคุมธุรกิจโฮมสเตย์โดยเฉพาะ<sup>5</sup> เพราะโดยปกติแล้วกฎหมายที่ใช้บังคับและควบคุมการประกอบธุรกิจที่พิกแรมส่วนใหญ่จะเป็นที่พิกแรมประเภทโรงแรมซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาตรฐานจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อมได้ดีพอสมควร

ด้วยเหตุดังกล่าวการศึกษาว่าสภาพปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายว่าเป็นอย่างไร กฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายมีอะไรบ้าง และนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ อันเป็นการบริการการท่องเที่ยวประเภทหนึ่งที่น่ารายได้เข้าสู่ประเทศได้ ทั้งยังเป็นการกระจายรายได้สู่ชุมชน ในขณะเดียวกันผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการตรา

<sup>4</sup> อนันต์ วงศ์เบญจรัตน์, สัมภาษณ์โดย ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, กรมการท่องเที่ยว, 26 ตุลาคม 2561.

<sup>5</sup> พัทธิธรา ศรีประทีป, “มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ในการประกอบธุรกิจเพื่อการพักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558), 158.

<sup>6</sup> กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551, ข้อ 1, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 125 ตอนที่ 70 ก (23 พฤษภาคม 2551): 1.

กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ เพื่อการควบคุมกิจการอันอาจนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำสิทธิชุมชนจากนักธุรกิจ การกระจายรายได้ การควบคุมกิจการให้คงความเป็นการท่องเที่ยวชุมชน การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การควบคุมการก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
- 1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
- 1.2.3 เพื่อเสนอแนวทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

## 1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย การวิเคราะห์กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ รวมถึงการเสนอแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์อย่างมีประสิทธิภาพ จากผู้ประกอบการโฮมสเตย์ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการที่มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการท่องเที่ยวและการพัฒนาชุมชน

## 1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร เพื่อการค้นคว้า (Documentary Research) โดยศึกษาทั้งในด้านแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ บทความ รายงานการประชุมสัมมนา บทสัมภาษณ์ และศึกษาในทางด้านข้อเท็จจริงจากสื่อข่าวสารต่าง ๆ เช่น สื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต ประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในพื้นที่จังหวัดเชียงราย เพื่อนำมาวิเคราะห์หามาตรการที่เหมาะสมในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่ดังกล่าว

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
- 1.5.2 ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย
- 1.5.3 เสนอแนวทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

## 2. ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผู้เขียนพบประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

### 2.1 สภาพปัญหาหลักที่พบในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

ธุรกิจโฮมสเตย์เป็นการให้บริการที่พักที่ไม่ใช่ที่พักขนาดใหญ่ และอัตราการก่อกมลพิษมีน้อยเมื่อเทียบกับโรงแรมขนาดใหญ่ แต่ปัญหาของการทำโฮมสเตย์ในจังหวัดเชียงรายคือ การปรับเปลี่ยนธุรกิจโฮมสเตย์ที่นิยมอยู่กับธรรมชาติมากเกินไปจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม และปัญหาที่เกิดจากการจัดการที่ขาด

องค์ความรู้ในชุมชน เช่น ในเรื่องการบำบัดของเสียและสิ่งปฏิกูลก่อนทิ้งลงในแม่น้ำ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย และปัญหาการลักลอบการทำโฮมสเตย์ที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากสถานประกอบการธุรกิจโฮมสเตย์ตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดเป็นพื้นที่ที่ไม่สามารถตั้งกิจการโรงแรมได้ โดยการขอประกอบกิจการจะต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานผู้รับผิดชอบในพื้นที่ เช่น พื้นที่ดอยตุง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้รับอนุญาตในการประกอบกิจการแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการสร้างรुक้าพื้นที่ป่าสงวน และการให้นายทุนเข้าลงทุน โดยมีชาวบ้านเป็นตัวแทน หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าอามินี ด้วยความต้องการที่เปลี่ยนไปทำให้เกิดโฮมสเตย์ที่ผิดกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือมีข้อจำกัดตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายป่าไม้ กฎหมายป่าสงวน กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น และปัญหาผู้ประกอบการโรงแรมขาดแรงจูงใจในการเข้าระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะที่ผ่านมาฝ่ายปกครองไม่ได้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดกรณีไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมที่เข้มงวดมากนัก รวมถึงผู้ประกอบการในบางพื้นที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมและค่าภาษีโรงแรม หรือที่พัก ให้กับหน่วยงานในท้องถิ่นหลายหน่วยงาน หรือถูกเรียกเก็บภาษีซ้ำซ้อนอีกด้วย

## 2.2 ปัญหาและอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจอันเกิดจากกฎหมายที่บังคับใช้

จากการศึกษา ผู้เขียนพบประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายดังนี้

### 2.2.1 ปัญหากฎหมายและกฎระเบียบในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และโฮมสเตย์

ธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และโฮมสเตย์ อยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบ แม้กระทั่งการกำหนดคำนิยามของ “โรงแรม” ภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทำให้โรงแรม และที่พักหลายแห่งไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของคำจำกัดความดังกล่าว ประกอบกับกฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองหรือแม้แต่มติกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารทำให้ที่พักระยะสั้นหลายแห่ง ไม่สามารถประกอบกิจการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ประการแรก การแบ่งประเภทโรงแรมออกเป็น 4 ประเภท โดยจำแนกตามจำนวนห้องพักและกิจกรรมที่ให้บริการ ได้แก่ ห้องอาหาร สถานบริการ ห้องประชุมสัมมนาตามกฎหมายโรงแรม ในทางปฏิบัติแล้ว ประเภทโรงแรมทั้ง 4 ประเภทดังกล่าวไม่ครอบคลุมสถานที่พักทุกประเภทที่ให้บริการอยู่จริงในปัจจุบัน เช่น ที่พักประเภท โฮสเทล เกสต์เฮาส์ โฮมสเตย์ เป็นต้น ทำให้โรงแรมเหล่านี้เข้าระบบตามกฎหมายไม่ได้ เนื่องจากลักษณะอาคารไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เช่น ข้อกำหนดขนาดห้องพักที่จะต้องไม่น้อยกว่า 8 และ 14 ตารางเมตร ทำให้โรงแรมขนาดเล็กเข้าระบบไม่ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะโรงแรมในปัจจุบันที่มีขนาดของห้องพักเล็กกลง

ประการที่สอง สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมหรือโฮมสเตย์มีแนวทางในการจัดแจ้งกับนายทะเบียนที่ไม่ชัดเจน ทั้งนี้เป็นเพราะการตีความสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมมีความคลุมเครือ ฝ่ายปกครองพิจารณาว่าสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมต้องตรงกับเงื่อนไข 4 ประการ คือ

- 1) มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง
- 2) ผู้พักไม่เกิน 20 คน

3) ต้องประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม

4) ต้องจัดแจ้งกับนายทะเบียน

ดังนั้น สถานที่พักที่ไม่อยู่ในเกณฑ์นี้ถือว่าต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม บ่อยครั้งที่ต้องใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการวินิจฉัย เช่น การนับจำนวนห้องพัก และการแสดงหลักฐานรายได้หลักของผู้ประกอบการ เป็นต้น และในบางพื้นที่ดำเนินการจัดแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมให้เฉพาะที่พักแบบโฮมสเตย์เท่านั้น<sup>7</sup> กระทรวงมหาดไทยตระหนักถึงปัญหานี้จึงได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.6/7693 เรื่อง แนวทางการรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2561 ให้เป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ในการรับจัดแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมใน ข้อ 1 กำหนดลักษณะของที่พักที่เป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม และ ข้อ 2 กำหนดเอกสารหลักฐานที่แสดงถึงการนำสถานที่พักมาประกอบกิจการ เช่น หลักฐานรับรองรายได้ที่ได้รับการรับรองจากบุคคลน่าเชื่อถือที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหนังสือกระทรวงมหาดไทยนี้ช่วยให้การตีความสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมได้ชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจัดแจ้งได้ง่ายขึ้น ขณะที่การจัดแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมในบางพื้นที่กำหนดว่าต้องใช้เอกสารสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งผู้ประกอบการโฮมสเตย์ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน โดยเฉพาะผู้ที่อาศัยบริเวณพื้นที่ป่า หรือพื้นที่ทับซ้อนอุทยานแห่งชาติไม่สามารถจัดแจ้งได้แม้จะดำเนินการมาหลายปีแล้วก็ตาม เช่น กรณีโฮมสเตย์ บ้านแม่กำปอง จังหวัดเชียงใหม่<sup>8</sup>

## 2.2.2 ปัญหากฎหมายด้านความปลอดภัยของทรัพย์สินของผู้ที่เข้ามาพักอาศัย

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อธุรกิจเพื่อการพักแรมอื่น ๆ อันได้แก่ เกสต์เฮ้าส์ (Guest House) เซอร์วิสอพาร์ทเมนท์ (Serviced Apartment) รีสอร์ท (Resort) หรือโฮมสเตย์ (Homestay) ไม่ได้อยู่ในความหมายของคำว่า “โรงแรม” และไม่มีสถานะเป็นโรงแรม จะส่งผลให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายด้านความปลอดภัยสำหรับควบคุม กำกับ และดูแล ธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรมเหล่านั้น ปัญหาที่พบ มีดังต่อไปนี้

1) ปัญหาเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม การที่ขาดกลไกเรื่องใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรม จะส่งผลให้นายทะเบียนไม่อาจควบคุมเรื่องความมั่นคงแข็งแรง สุขลักษณะ หรือความปลอดภัยของสถานที่ตั้ง สิ่งอำนวยความสะดวกของสถานที่พักแรมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้ ซึ่งผู้ประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจที่พักแรมอาจทำการสร้างจำนวนห้องพักเพิ่ม โดยไม่ได้มีการคำนึงถึงผลกระทบของโครงสร้างที่พักแรม

2) ปัญหาเรื่องผู้จัดการที่พักแรม ในกรณีธุรกิจเพื่อการพักแรมใดมีสถานะเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการโรงแรมซึ่งอาจเป็นคนเดียวกับผู้ประกอบการหรือไม่ก็ได้ ซึ่งความสำคัญและจำเป็นที่ต้องมีผู้จัดการโรงแรมจะเห็นได้จากกรณี

<sup>7</sup> จักรี อุดลนิตร์น, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียม ให้เช่าระยะสั้น,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์ 11, ฉ. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2561): 55-78.

<sup>8</sup> มติชนออนไลน์, “ดอยหลวงเชียงดาว หลังโฮมสเตย์-รีสอร์ท รุกที่ป่าเพิ่มวันชำระอุทกภัย,” แก้วไคร้ล่าสุด 2559, สืบค้นเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2566, [https://www.matichon.co.th/region/news\\_346806/](https://www.matichon.co.th/region/news_346806/)

ผู้จัดการโรงแรมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เกิน 7 วัน ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องบริหารจัดการมอบหมายให้บุคคลที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 33 มาปฏิบัติหน้าที่แทน หรือในกรณีผู้จัดการโรงแรมพ้นจากหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการโรงแรมและแจ้งให้นายทะเบียนทราบต่อไปตาม มาตรา 32 วรรค 1 และวรรค 2 โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาความจำเป็นด้านความปลอดภัยแล้ว หากโรงแรมใดไม่มีผู้จัดการโรงแรมก็จะทำให้ขาดผู้ทำหน้าที่ระมัดระวังสอดส่องความผิดปกติภายในโรงแรม และในมาตรา 33 ยังกำหนดว่าผู้จัดการโรงแรมจะต้องมีลักษณะไม่ต้องห้าม คือ ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมกำหนดไว้ และจะต้องไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี จึงมีผลทำให้ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดเรื่องผู้จัดการที่พักโรงแรมมาบังคับใช้ในธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรม

3) ปัญหาเรื่องทะเบียนผู้พัก ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 นั้น กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมต้องจัดให้มีการบันทึกรายการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้พักและจำนวนผู้มาพักใน แต่ละวันลงใน “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” ซึ่งใช้แบบ รร.3 ในทันทีที่รับเข้าพัก และนำข้อมูลดังกล่าวบันทึกลงใน “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guest)” ซึ่งใช้แบบ รร.4 ให้แล้วเสร็จภายใน 24 ชั่วโมง ภายหลังจากมีการลงทะเบียนเข้าพักมีประโยชน์ต่อการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น ในที่พักโรงแรมได้ในแง่ของการแจ้งเตือนชื่อและนามสกุล รวมถึงการเก็บสำเนาบัตรประชาชนของนักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการไว้ อันจะทำให้ผู้จัดการที่พักโรงแรมสามารถทราบประวัติและรายละเอียดของนักท่องเที่ยวได้ในเบื้องต้น และสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ ในกรณีที่นักท่องเที่ยวกระทำความผิดอาญาขึ้นในโรงแรม และมาตรา 36 กำหนดให้ผู้จัดการโรงแรมมีหน้าที่ต้องส่งสำเนาทะเบียนผู้พักในแต่ละวัน ไปให้นายทะเบียนทุกสัปดาห์แล้วให้นายทะเบียนรับมอบไว้เป็นสำคัญนั้น อาจเห็นได้ว่าการกำหนดให้ส่งแบบ รร.3 และแบบ รร.4 ย่อมทำให้นายทะเบียนสามารถตรวจสอบ และใช้เป็นประโยชน์ กรณีการจับกุมคนร้ายที่แฝงตัวในกลุ่มนักท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้เมื่อธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรม ไม่ได้อยู่ในบังคับของมาตรา 35 และมาตรา 36 แห่ง พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

4) ปัญหาเรื่องหน้าที่ใช้ความระมัดระวังสอดส่องของผู้จัดการที่พักโรงแรม เนื่องจากผู้จัดการโรงแรมจะเป็นผู้ทำหน้าที่รับนักท่องเที่ยวเข้าพัก ทราบจำนวน และตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของนักท่องเที่ยวจากบัตรทะเบียนผู้เข้าพัก และเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ในการตรวจตราความผิดปกติภายในโรงแรมได้ดีที่สุด อันจะทำให้ผู้จัดการที่พักโรงแรมสามารถพิจารณาข้อมูลส่วนตัวของนักท่องเที่ยว สังเกตพิรุธ ท่าทาง และพฤติกรรมที่เสี่ยงต่ออันตราย หรือไม่ปกติของนักท่องเที่ยว เพื่อจะได้ทำการแจ้งเตือน แก่เจ้าหน้าที่อื่นที่จะช่วยป้องกันเหตุร้ายไม่ให้เกิดขึ้นภายในโรงแรมได้ ทั้งนี้ การที่ธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรมไม่อยู่ภายใต้บังคับของ มาตรา 38 (1) (2) และมาตรา 39 (3) ย่อมทำให้ขาดมาตรการระมัดระวังสอดส่องดูแลภายในที่พักโรงแรม

5) ปัญหาเรื่องมาตรการควบคุมอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งอำนวยความสะดวก ซึ่งในช่วงเทศกาลท่องเที่ยวจะมีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากนิยมเดินทางไปพักผ่อนตากอากาศ เช่นนี้สถานที่ที่พักโรงแรม และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ จึงต้องมีความมั่นคงแข็งแรง และสิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ไฟฟ้า ระบบพลังงาน ในที่พักโรงแรมจะต้องมีความปลอดภัยเพื่อใช้รองรับนักท่องเที่ยวผู้มาใช้บริการเป็นสำคัญ

6) ปัญหามาตรการป้องกันอัคคีภัย มาตรา 34 (5) แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการโรงแรมต้องจัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในห้องพักทุกห้อง และป้ายทางออกฉุกเฉินไว้แต่ละชั้นของโรงแรม รวมถึงข้อ 12 ข้อ 13 และข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ให้อาคารที่มีลักษณะเป็นห้องแถว บ้านแถว ตึกแถว บ้านเดี่ยวที่มีความสูงไม่เกิน 2 ชั้นจะต้องติดตั้งเครื่องดับเพลิง ติดตั้งสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ และเส้นทางหนีไฟ ซึ่งในธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรมบางแห่งไม่มีการติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันอัคคีภัย เช่น ถังดับเพลิง หรือสัญญาณเตือนภัย แต่อย่างใด และไม่พบว่ามีความจำเป็นพื้นฐานเพื่อให้นักท่องเที่ยวปฏิบัติตนขณะที่เกิดเพลิงไหม้และแผนผังแสดงทางหนีไฟ หรือเส้นทางอพยพที่ชัดเจนไว้ในห้องพักแต่ละห้อง รวมทั้งไม่มีการติดตั้งป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละส่วนของที่พักรวมทั้งอาคารเหล่านี้มักมีส่วนประกอบของไม้เป็นส่วนใหญ่<sup>6</sup>

### 2.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการด้านภาษีของการประกอบธุรกิจการโฮมสเตย์

การประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรมนั้น มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมด้านการเงินซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่จูงใจที่จะทำให้ผู้ประกอบการให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรม จะดำเนินการจดทะเบียนเพื่อได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีดังนี้ ภาษีเงินได้ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยผู้ประกอบการให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรมจะต้องเป็นบุคคลธรรมดา ไม่ใช่ในรูปแบบของนิติบุคคล ซึ่งในกรณีที่ได้รับเงินค่าที่พักจากผู้เข้าพักอาศัย เงินค่าที่พักที่ได้รับจะถือว่าเป็นเงินได้พึงประเมินประเภทที่ 5 ตามประมวลกฎหมายรัษฎากร มาตรา 40 (5) กรณีจึงจะต้องนำเงินได้พึงประเมินประเภคนี้มารวมคำนวณเป็นเงินได้เพื่อเสียภาษี ดังนั้น การประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ไม่เข้าเงื่อนไข การประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.2547 ผู้ประกอบการในรูปแบบบุคคลธรรมดาเป็นการแบ่งบ้านให้เช่าอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมไม่ต้องเสียภาษี

### 2.2.4 ปัญหาเรื่ององค์กรที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้บริการที่พักรายวัน

หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้มีหน้าที่โดยตรงในการอำนวยความสะดวกและการดำเนินการให้บุคคลได้รับสิทธิหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองไว้ จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐหรือองค์กร ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การกำกับหรือการดูแลการประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักรายวันที่ต้องมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงการ แสดงเจตนาและการทำสัญญาธุรกิจที่พักแรม เพื่อคุ้มครองนักท่องเที่ยวแต่ละบุคคลที่เข้ามาพักในที่พักรายวันของผู้ประกอบการ

1) ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 รัฐมนตรีจะดำเนินการแต่งตั้ง “นายทะเบียน” ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับ และดูแลความปลอดภัยของธุรกิจโรงแรมในทุกขั้นตอนตั้งแต่เริ่มต้นในการยื่นเรื่องขอจดทะเบียนโรงแรม จนไปถึงการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจัดตั้งโรงแรม และจะรวมไปถึงความปลอดภัยของโรงแรม พร้อมทั้งมีอำนาจในการสั่งให้ระงับการกระทำ หรือการดำเนินการแก้ไข ทำคำสั่งพักใช้

<sup>9</sup> อดุลย์ ทานาราช และคณะ, “ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม,” *วารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการ จัดการแห่งแปซิฟิก* 6, ฉ. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2563): 428-434.

หรือเพิกถอนใบอนุญาตสำหรับกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม หรือผู้จัดการโรงแรมฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และโรงแรมจะต้องทำการจดทะเบียนต่อกรมการปกครอง ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ด้วย ซึ่งกรมการปกครองจะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับที่พักแรมดังกล่าวก่อน จึงจะดำเนินการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจเพื่อที่นักท่องเที่ยวจะได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์และถูกต้องในการจัดตั้งโรงแรมนั้นได้อีกทางหนึ่ง โฮมสเตย์ (Homestay) จึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม อันทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม และใช้บทลงโทษในการดำเนินงานในการประกอบธุรกิจที่พักรายวันได้เลย

ทั้งนี้ การประกอบธุรกิจการให้บริการที่พักรายวันที่ไม่ใช่โรงแรม ยังไม่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่การกำกับดูแลที่พักแรมที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน คือ สมาคมโรงแรมไทย หรือ สรท. (Thai Hotel Association:THA) เนื่องจากองค์กรดังกล่าวจะดำเนินการควบคุมและกำกับดูแล มาตรฐานและคุณภาพของธุรกิจที่พักแรมประเภทโรงแรมเท่านั้น<sup>10</sup>

### 2.2.5 ปัญหาเรื่องบทลงโทษ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ธุรกิจที่พักแรมที่ไม่ใช่โรงแรม เมื่อไม่อยู่ในบังคับใช้ของมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงทำให้ขาดมาตรการทางกฎหมายในหลายด้านที่จะเป็นบทลงโทษสำหรับใช้บังคับกับธุรกิจดังต่อไปนี้

1) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 50 กรณีผู้ประกอบการให้บริการที่พักรายวันที่ไม่เป็นโรงแรม เปลี่ยนแปลงประเภทหรือเพิ่มลดจำนวนห้องพักตามอำเภอใจ โดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งอาจมีผลกระทบต่อโครงสร้างของที่พักด้วย

2) ขาดกลไกในมาตรา 49 ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ให้ “นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับ” โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ซึ่งจะให้นายทะเบียนมีโอกาสพิจารณาว่าจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่จะลงโทษปรับหรือไม่

3) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 54 กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามในเรื่อง ของการจัดให้มีผู้จัดการที่พักแรม และขาดมาตรการตามมาตรา 38 ที่กำหนดหน้าที่ในการใช้ความระมัดระวังสอดส่อง และดูแลจัดการความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อมภายในที่พักแรมของ ผู้จัดการที่พักแรม

4) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 56 และมาตรา 57 ที่ได้กำหนดให้ ธุรกิจที่พักมีการบันทึกข้อมูลนักท่องเที่ยวผู้มาพักไว้ใน “บัตรทะเบียนผู้พัก (Registration Card)” และ “ทะเบียนผู้พัก (Registered Guest)” ตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ในรูปแบบของแบบ รร.3 และ แบบ รร.4 และมาตรการลงโทษกรณีไม่มีการส่งสำเนาทะเบียนผู้พักให้แก่นายทะเบียนทุกสัปดาห์

<sup>10</sup> อรุญา สอาดจิตต์, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม: ศึกษากรณีอำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพะเยา, 2566), 67-75.

5) ขาดมาตรการลงโทษปรับตามมาตรา 55 สำหรับในกรณีผู้จัดการที่พัก หรือผู้ประกอบการธุรกิจไม่จัดให้มีแผนผังทางหนีไฟแสดงไว้ และมาตรการตามมาตรา 56 ที่กำหนดให้ ธุรกิจที่พักแรมต้องดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้พักในกรณีเกิดอันตรายใด ๆ ขึ้นภายในโรงแรม ฉะนั้นจึงทำให้ขาดกลไกเรื่องสภาพบังคับแห่งโทษในเรื่องของการฝ่าฝืนในกรณี การดำเนินการเปลี่ยนแปลงประเภท เพิ่ม หรือลดจำนวนห้องพักอันอาจทำให้มี ผลกระทบต่อโครงสร้างอาคาร โดยไม่ได้รับอนุญาตกรณีที่พักที่ฝ่าฝืนหน้าที่และคุณสมบัติของผู้จัดการที่พักแรม กรณีที่ฝ่าฝืนเรื่องมาตรการป้องกันและระงับอัคคีภัย ตลอดจนกรณีที่พักไม่จัดระบบ ทะเบียนผู้พัก ซึ่งหากขาดกลไกดังกล่าวก็จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจอาศัยเป็นช่องว่างทางกฎหมายในการเพิกเฉยไม่จัดมาตรการดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวผู้เข้าพักได้

### 2.3 แนวทางกฎหมายในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

จากปัญหาอุปสรรคในการประกอบธุรกิจบริการโรงแรม รีสอร์ท และโฮมสเตย์ ทั้งปัญหาอันเกิดจากกฎหมายและกฎระเบียบของภาครัฐ และปัญหาในการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การช่วยเหลือและส่งเสริมเพื่อลดอุปสรรคและเอื้อต่อการประกอบธุรกิจบริการโรงแรม รีสอร์ท และโฮมสเตย์ อาจแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

ระยะแรก เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายเป็นการแก้ไขปัญหาที่ต้องใช้เวลานาน และต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต้นสังกัดผู้บังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ แต่เพื่อให้การประกอบธุรกิจสามารถดำเนินไปได้ และเพื่อเป็นการลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจบริการโรงแรม รีสอร์ท และโฮมสเตย์ ในระยะแรก อาจดำเนินการดังนี้

1) ต้องเสนอให้มีการขยายเวลาการขอใบอนุญาตเพื่อประกอบกิจการโรงแรม และที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ให้กับกลุ่มผู้ประกอบการที่ได้รับการยกเว้นภายใต้กฎกระทรวง กำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดให้มีการตัดแปลงอาคารเพื่อเป็นโรงแรมสามารถดำเนินการได้ ดังนั้นเพื่อให้ผู้ประกอบการที่มีการตัดแปลงอาคารเหล่านี้ยังสามารถประกอบธุรกิจแบบถูกต้องตามกฎหมายได้ จึงเห็นสมควรให้มีการขยายระยะเวลาใบอนุญาตการประกอบธุรกิจโรงแรมออกไปเป็นวาระละ 5 ปี หรือจนกว่าจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่แยกประเภทที่พักให้ครอบคลุมและมีการกำกับดูแลที่พักแต่ละประเภทให้ชัดเจนที่เป็น ร่างกฎกระทรวงสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม หรือร่างกฎกระทรวงสถานที่พักแรมระยะสั้น และร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการนำที่พักส่วนบุคคลให้เช่าระยะสั้นออกมาบังคับใช้

2) ควรมีมาตรการจูงใจให้ผู้ประกอบการลงทะเบียนเข้าระบบเป็นโรงแรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น รัฐบาลให้ตัวแทนขายห้องพัก (Online Travel Agents: OTAs) ต่าง ๆ รับขายเฉพาะห้องพักที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐและเอกชนให้บริการโรงแรมที่มีใบอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย หรือโรงแรมที่ได้รับมาตรฐานโรงแรมของกรมการท่องเที่ยว

3) ควรมีการเพิ่มศักยภาพผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม โดยเฉพาะโรงแรมขนาดเล็กให้ปรับตัวและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินธุรกิจ จัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษาการทำธุรกิจ และจัดอบรมให้ความรู้ผู้ประกอบการโฮมสเตย์

4) ควรพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวมาเที่ยวในพื้นที่ เพื่อสร้างอาชีพและรายได้แก่ผู้ประกอบการในท้องถิ่น

ระยะที่สอง การแก้ไขปัญหาเพื่อลดอุปสรรคในระยะยาว เนื่องจากเป็นการปรับแก้กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการประกอบธุรกิจบริการโรงแรม รีสอร์ท และโฮมสเตย์ ทั้งกิจการที่เป็นโรงแรม และสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ควรดำเนินการดังต่อไปนี้

1) รัฐควรปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเรื่องความหมายของโรงแรม สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมประเภทโรงแรม และหลักเกณฑ์เงื่อนไขสำหรับโรงแรม แต่ละประเภท โดยควรมีการจัดแยกประเภทที่พักให้ครอบคลุมทุกชนิด และกำหนดให้มีการกำกับดูแลที่พัก แต่ละประเภทให้ชัดเจน หรือออกเป็น “กฎกระทรวงสำหรับสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม ที่กำหนดประเภท หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้ง และมาตรฐานสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” มาใช้บังคับภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

2) กรมการปกครองควรเพิ่มอัตราค่าจ้างแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานการออกใบอนุญาตและตรวจสภาพอาคาร เพื่อแก้ไขปัญหาการออกใบอนุญาตล่าช้า และฝึกอบรมและให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม โดยเฉพาะเรื่องหลักเกณฑ์ แนวทางการตรวจสภาพอาคาร และการตีความสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม เพื่อให้ระยะเวลาในการพิจารณาเป็นไปตามที่กำหนดไว้

3) ควรกำหนดให้อาคารขนาดเล็กไม่เกิน 3 ชั้น สามารถใช้ใบรับรองการตรวจสภาพอาคาร ออกโดยภาคเอกชนที่ได้รับการรับรอง หรือให้วิศวกรรับรอง ตลอดจนหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาคารและอัคคีภัย เช่น กรมธรรม์อัคคีภัย เป็นหลักฐาน ประกอบการยื่นขอใบอนุญาต แทนใบ อ. 5 และ อ. 6

4) ควรมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินสำหรับอาคารที่ดัดแปลงมาทำโรงแรม ให้สามารถขึ้นทะเบียนโรงแรมได้หรืออาจใช้ช่องทางคำสั่ง คสช. ที่ 6/2562 ข้อ 5 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายรวบรวมปัญหาข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี

5) กระทรวงสาธารณสุขควรนำธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมออกจากรายชื่อกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ

ระยะที่สาม เป็นการออกกฎหมายฉบับใหม่ เพื่อใช้ในการส่งเสริมและกำกับดูแลธุรกิจที่พักแรม ระยะสั้นประเภทใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะประเภทที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม อาจเสนอให้รัฐบาลดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ควรออกกฎหมายรับรองการดำเนินธุรกิจให้เข้าบ้าน โฮมสเตย์ รายวันหรือรายสัปดาห์ ให้ธุรกิจเหล่านี้ทำธุรกิจได้ถูกต้องตามกฎหมาย โดยอาจออกเป็น “กฎกระทรวงว่าด้วยการนำที่พักส่วนบุคคลออกให้เช่าระยะสั้น”

2) การนำบ้านที่อยู่บ้านจัดสรร หรือโฮมสเตย์มาให้เช่า ควรดำเนินการดังนี้

2.1) กรณีหมู่บ้าน จัดสรรหรือโฮมสเตย์ที่เปิดดำเนินการแล้ว จะต้องขอมติคะแนนเสียงของลูกบ้าน โดยกำหนด สัดส่วนคะแนนเสียงที่เหมาะสม หรือใช้ข้อบังคับนิติบุคคล

2.2) กรณีเป็นบ้านจัดสรร สร้างใหม่หรือโฮมสเตย์สร้างใหม่ ต้องแจ้งให้ลูกค้ายทราบก่อนว่าสามารถนำบ้านหรือห้อง ปล่อยเช่ารายวันได้

2.3) การทำธุรกิจบ้านเช่าหรือห้องเช่ารายวันที่เป็นธุรกิจแบบ Home Sharing จะต้องมีเงื่อนไขในการดำเนินการดังนี้

2.3.1) ปล่อยเช่าได้ไม่เกิน 180 วันต่อปี ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อผู้พักอาศัยข้างเคียง และเพื่อมิให้เป็นการประกอบกิจการโรงแรมเต็มรูปแบบ

2.3.2) ผู้ให้เช่า 1 คน ปล่อยเช่าได้ 1 ห้อง หรือ 1 หลัง

2.3.3) ต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานกำกับดูแล

2.3.4) การขึ้นทะเบียนต้องมีหนังสือยินยอมจากนิติบุคคล

2.3.5) ต้องรายงานผู้เข้าพัก และ จำนวนวันพักให้หน่วยงานกำกับดูแล

2.4) หากมีการจัดประเภทที่พักแบบใหม่ให้ครอบคลุมที่พัก และมีกฎหมายกำกับดูแลที่พัก แต่ละประเภทที่ชัดเจนแล้ว ควรมีการพิจารณากำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าต่อใบอนุญาต ค่าประกอบธุรกิจต่อห้องรายปีให้เหมาะสมตามประเภทของที่พักและจำนวนห้องพัก เช่นในกรณีของมลรัฐฟลอริดา การยื่นขอใบอนุญาตการประกอบกิจการที่พัก รายวันจะมีค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่กำหนดโดยแต่ละท้องถิ่น โดยคำนวณจากประเภทของที่พักว่าเป็นโรงแรม โมเต็ล อพาร์ทเมนต์ หรือห้องเช่า และ จำนวนห้องโดยการสมัครออนไลน์ จะมีการคำนวณค่าธรรมเนียมให้โดยอัตโนมัติเมื่อมีการ กรอกข้อมูลเพื่อให้ค่าธรรมเนียมสะท้อนระดับรายได้จากการประกอบกิจการโรงแรมที่มากขึ้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า มีแนวโน้มที่จะมีการใช้ “พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507” มาตรา 19<sup>5</sup> เพื่อประโยชน์ในการควบคุม ดูแลรักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ จะทำให้เกิดสภาพคล่องในการบริหารจัดการพื้นที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ประกอบการ

### 3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ผู้เขียนสามารถสรุปผลและเสนอแนะดังต่อไปนี้

#### 3.1 สรุปผล

การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายได้กลายเป็นแนวทางที่สำคัญในการพัฒนาการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจท้องถิ่น โดยการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เป็นหนึ่งในกลยุทธ์หลักที่ช่วยให้ผู้เข้าพักได้สัมผัสประสบการณ์ที่แท้จริงของวิถีชีวิตและวัฒนธรรมท้องถิ่น การวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์เพื่อการท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในพื้นที่จังหวัดเชียงราย และเสนอแนวทางการปรับปรุงและพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่สามารถสนับสนุนและส่งเสริมการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์อย่างมีประสิทธิภาพ สภาพปัญหาที่สำคัญในการประกอบธุรกิจโฮมสเตย์ในเชียงราย ซึ่งรวมถึงปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดเพียงพอ ขาดการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยและสุขอนามัย และการขาดแคลน

ทรัพยากรสนับสนุนจากภาครัฐ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ กฎหมายว่าด้วยธุรกิจโฮมสเตย์ กฎหมายความปลอดภัยและสุขอนามัย และระเบียบข้อบังคับท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการดำเนินการดำเนินงานที่มีข้อบังคับหลากหลายแต่ยังขาดความชัดเจนในการบังคับใช้

### 3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการจัดความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในความผิดฐานช่วยเหลือผู้อื่นมิให้ต้องรับโทษหรือมิให้ถูกจับ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.2.1 เห็นควรมีการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมการทำโฮมสเตย์เป็นการเฉพาะ เช่น การจัดทำพระราชบัญญัติโฮมสเตย์สำหรับประเทศไทย เพื่อลดปัญหาในการประกอบธุรกิจประเภทนี้ภายหลังจากสิ้นสุดคำสั่งตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษา ความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 6/2562 เรื่อง “มาตรการส่งเสริมและพัฒนามาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมบางประเภท” และสะดวกต่อผู้ที่มีความสนใจในการดำเนินการเพื่อทำโฮมสเตย์

### References

- Adul Tanarach, Kumpol Wantha, Yannakorn Warakulak, and Yadanant Kuayraksa. “Legal Problems Regarding the Control of Non-hotel Accommodations.” *The Journal of Pacific Institute of Management Science of Management Science* 6, no. 3 (September-December 2020): 428-434. [In Thai]
- Araya Sa-adjit. “Problems of Law Enforcement Regarding Non-Hotel Accommodation: A Case Study of Mueang Phayao District, Phayao Province.” Master’s thesis, Faculty of Law, Phayao University, 2023. [In Thai]
- Jakkree Adulnirat. “Legal Problems Regarding Short-Term Lease of Condominium Units.” *Naresuan University Law Journal* 11, no. 2 (July-December 2018): 55-78. [In Thai]
- Matichon Online. “Doi Luang Chiang Dao After Homestay-resort Encroached on Forest Land, Fear of Repeating Phu Thap Boek.” Last modified November 3, 2016. Accessed November 20, 2023. [https://www.matichon.co.th/region/news\\_346806/](https://www.matichon.co.th/region/news_346806/) [In Thai]
- Ministry of Tourism and Sports. *Guide to the Assessment of Cultural Tourism Quality Standards*. Bangkok: Ministry of Tourism and Sports, 2014. [In Thai]
- Pattathira Sriprathak. “Legal Measures for Safety, Hygiene, and Environment in Non-Hotel Accommodation Businesses.” Master’s thesis, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University, 2015. [In Thai]