

**การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายที่พักระยะสั้นของรัฐนิวเซาท์เวลส์
ประเทศออสเตรเลียและประเทศไทย**
**The Comparative Analysis of Short-Term Rental Laws:
Australia's New South Wales and Thailand Perspectives**

พรทิศา วิจิตรโกเมน

คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตศรีราชา 199 ม. 6 ต.ทุ่งสุขลา อ.ศรีราชา จ.ชลบุรี 20230

Bhorntiwa Wijitgomen

Faculty of Management Sciences, Kasetsart University, Siracha Campus, 199 Moo 6, Thung Sukla,
Sriracha, Chonburi 20230

E-mail : bhorntiwa.w@ku.th

Received: April 30, 2021; Revised: May 26, 2021; Accepted: June 3, 2021

บทคัดย่อ

การให้เช่าที่พักระยะสั้นมีแนวโน้มที่จะขยายตัวมากยิ่งขึ้นทั่วโลก ในปี 2562 รายได้จากที่พักระยะสั้นทั่วโลกมีมูลค่า 83,983.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในขณะที่รายได้จากที่พักระยะสั้นของประเทศไทยมีมูลค่า 456.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แม้ว่าการให้เช่าที่พักระยะสั้นทั่วโลกหยุดชะงักลงจากการระบาดของโควิด-19 แต่แนวโน้มการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด-19 คาดว่าที่พักระยะสั้นจะได้รับความนิยมอีกครั้งเพราะตอบโจทย์ความต้องการของผู้คนกลุ่มมิลเลนเนียล (millennial) ที่มองหาการท่องเที่ยวและที่พักที่ได้สัมผัสประสบการณ์ในท้องถิ่นมากกว่าการท่องเที่ยวแบบเดิม รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียมีรายได้ราวสามหมื่นล้านดอลลาร์ออสเตรเลียต่อปีจากธุรกิจที่พักระยะสั้น โดยผู้เช่าพักนิยมจองที่พักระยะสั้นผ่านช่องทางออนไลน์ และช่องทางที่ได้รับความนิยมมากที่สุดได้แก่แพลตฟอร์ม Airbnb ซึ่งให้บริการเป็นช่องทางออนไลน์ที่เปิดโอกาสให้เจ้าของบ้าน อพาร์ทเมนต์ คอนโดมิเนียม หรือที่พักรูปแบบอื่นจากทั่วโลกได้เจอกับผู้ต้องการเข้าพัก และอำนวยความสะดวกในการจองที่พัก การชำระเงิน ตลอดจนการรับประกันความเสียหายอันเกิดจาก

การเข้าพัก นอกจากนี้ยังมีผู้ให้บริการตัวกลางที่พักระยะสั้นออนไลน์อีกหลายราย เช่น Stayz และ Homeaway เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ธุรกิจที่พักระยะสั้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็เหมือนกับในอีกหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วยที่ต้องเผชิญกับแรงต่อต้านจากชุมชนบริเวณโดยรอบที่พักระยะสั้นและผู้ประกอบกิจการโรงแรมที่มักไม่เห็นด้วยกับการนำที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมเสนอให้นักท่องเที่ยว รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงพยายามหามาตรการกำกับธุรกิจที่พักระยะสั้นที่สร้างสมดุลระหว่างสิทธิของเจ้าของที่พักอันจะทำให้เกิดการกระจายรายได้สู่ชุมชน และคุ้มครองสิทธิในการพักอาศัยอย่างสงบของเพื่อนบ้านและชุมชน นำมาสู่การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ โดยกฎหมายควบคุมที่พักระยะสั้นส่วนแรกมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2563 และยังมีบทบัญญัติส่วนที่กำลังจะบังคับใช้ในไม่ช้านี้ บทความนี้จะนำเสนอมาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์นำมาใช้ซึ่งประกอบด้วยข้อกำหนดให้มีการจดทะเบียนที่พักระยะสั้น กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของที่พักและผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ การมีระบบรับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนการตัดสิทธิบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมไม่ให้ใช้บริการที่พักระยะสั้น หรือตัดสิทธิการให้เช่าที่พักระยะสั้น เพื่อเป็นข้อมูลให้ผู้เกี่ยวข้องในประเทศไทยได้นำไปพิจารณาเป็นแนวทางหนึ่งในการออกแบบมาตรการกำกับธุรกิจนี้ในประเทศไทยต่อไป

คำสำคัญ: ที่พัก, การแบ่งปันบ้าน, โรงแรมผิดกฎหมาย, คอนโดมิเนียม, แอร์บีแอนด์บี

Abstract

Short-term accommodation rentals have become more popular around the world. The global short-term lodging revenue in 2019 was 83,983.5 million USD, while Thailand's short-term accommodation revenue was 456.4 million USD. Although the coronavirus outbreak affected short-term rental around the world, it is projected to resurface after the pandemic because it provides millennials with excursions and accommodations that go beyond traditional tourism. The short-term accommodation industry in Australia generates roughly 30 billion AUD per year. Customers of short-term accommodations typically book their accommodations online, with Airbnb being the most popular. Airbnb is an internet platform that allows owners of houses, apartments, condominiums, and other types of lodgings all over the world to meet

their guests. Airbnb is more than just a marketplace; it also offers booking, payment processing, and insurance for losses caused by short-term rental activity. Other short-term rental intermediary sites include Stayz, Homeaway, and others. However, short-term rentals in NSW, as well as other countries such as Thailand, have been met with hostility from local communities and hotel owners who refuse to let tourists stay in houses or non-hotel accommodations. As a result, the NSW government has attempted to regulate the industry in order to strike a balance between hosts' rights to home-sharing, which results in revenue distribution, and neighbors' right to live in peace. As a result of this effort, numerous regulations have been amended, with some of them already taking effect on December 18, 2020, and others scheduled to take effect soon. This article presents the NSW government's legislative measures, such as requiring accommodation registration, defining the accountability of hosts and online platform providers, and establishing a complaint system and exclusion registry scheme, as a model for developing a regulatory measure in Thailand.

Keywords: Accommodation, Home Sharing, Illegal Hotel, Condominium, Airbnb

1. บทนำ

รัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales) เป็นรัฐหนึ่งในหกรัฐและสองเขตการปกครองของประเทศออสเตรเลีย มีประชากรมากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศออสเตรเลีย¹ โดยมีซิดนีย์เป็นเมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุดของรัฐ รัฐนิวเซาท์เวลส์มีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศออสเตรเลียเนื่องจากเป็นรัฐที่มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวจากทั่วโลกมากเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ และยังเป็นรัฐที่มียอดการจองที่พักระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ Airbnb มากที่สุดด้วย โดย Airbnb เป็นผู้ให้บริการรับจองที่พักระยะสั้นทั่วโลกผ่านแพลตฟอร์ม

¹ Australian Bureau of Statistics, "National, State and Territory Population," Australian Bureau of Statistics, accessed January 30, 2021, <https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/national-state-and-territory-population/latest-release#states-and-territories>.

ออนไลน์ในรูปแบบของเว็บไซต์และแอปพลิเคชัน ในปี 2563 Airbnb มีที่พักที่ให้เช่าบนแพลตฟอร์มมากกว่า 5.6 ล้านรายการอยู่ในมากกว่า 220 ประเทศทั่วโลก² จากสถิติของ Statista พบว่าผู้เข้าพักในที่พักระยะสั้นในประเทศออสเตรเลียกว่าร้อยละ 80 นิยมจองที่พักผ่านช่องทางออนไลน์และช่องทางออนไลน์ที่ได้รับความนิยมมากที่สุดได้แก่ Airbnb คิดเป็นร้อยละ 75 รองลงมาเป็น Stayz.com.au คิดเป็นร้อยละ 15 และ Homeaway คิดเป็นร้อยละ 5 และอื่น ๆ อีกร้อยละ 5³

ธุรกิจที่พักระยะสั้นได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศออสเตรเลีย โดยเฉพาะในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เห็นได้จากรายงานของ Deloitte ในปี 2558 ถึง 2559 ที่พบว่าผู้ใช้บริการผ่านแพลตฟอร์ม Airbnb จองที่พักระยะสั้นในประเทศออสเตรเลียสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่ารวม 1.6 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ของประเทศ และสนับสนุนให้เกิดการจ้างงานมากกว่า 14,000 ตำแหน่ง⁴ และเมื่อพิจารณาแต่ละรัฐพบว่าแพลตฟอร์ม Airbnb สร้างมูลค่าเพิ่มในรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ราว 512 ล้านเหรียญสหรัฐและนำไปสู่การจ้างงาน 4,452 ตำแหน่งซึ่งถือว่าสูงที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐอื่น รายได้ของธุรกิจที่พักระยะสั้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์อยู่ที่ราวสามหมื่นล้านดอลลาร์ออสเตรเลียในแต่ละปี⁵ จึงไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าธุรกิจที่พักระยะสั้นและแพลตฟอร์ม Airbnb เป็นหนึ่งในตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้านการท่องเที่ยวของรัฐนิวเซาท์เวลส์

แนวโน้มการท่องเที่ยวหลังยุคโควิด-19 คาดว่าที่พักระยะสั้นจะยังคงกลับมาได้รับความนิยมอีกครั้ง ด้วยจุดเด่นของที่พักระยะสั้นนั้นตอบโจทย์ความต้องการของผู้คนกลุ่มมิลเลนเนียลที่เน้นที่พักและกิจกรรมการท่องเที่ยวที่ให้ประสบการณ์มากกว่าการพักโรงแรม เนื่องจากที่พักระยะสั้นเป็นการให้เช่าบ้านพักส่วนบุคคล หรือห้องชุด (คอนโดมิเนียม) หรือที่พักริมน้ำ ไร่ ไร่ที่ไม่ใช่โรงแรม โดยให้เช่าเป็นรายวัน รายสัปดาห์ เพียงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น Zohra Jamasi กล่าววว่า

² Airbnb, “Fast facts,” Airbnb, accessed May 24, 2021, <https://news.airbnb.com/about-us/>.

³ Statista, “Vacation Rentals: Australia,” Statista, accessed February 2, 2021, <https://www.statista.com/outlook/268/107/vacation-rentals/australia>.

⁴ Deloitte Access Economics, “Economic Effects of Airbnb in Australia,” 2017.

⁵ NSW Government, “New Regulations for Short-Term Rentals,” NSW Government, accessed February 2, 2021, <https://www.nsw.gov.au/news/new-regulations-for-short-term-rentals>.

ความหมายที่น่าจะเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางของ Short-term rental คือ การเช่าที่พักอาศัยส่วนบุคคลบนแพลตฟอร์มออนไลน์เป็นระยะเวลาต่ำกว่า 30 วัน⁶ ทำให้นักท่องเที่ยวมีตัวเลือกที่พักและราคาที่พักหลากหลาย ไม่จำกัดแต่เพียงโรงแรมดังเช่นในอดีต อีกทั้งผู้เช่าพักยังสามารถทำกิจกรรมร่วมกับเจ้าของบ้าน ได้สัมผัสวิถีชีวิตท้องถิ่น มีกิจกรรมท่องเที่ยวร่วมกับชุมชน จากการเก็บสถิติและการคาดการณ์ของ Statista พบว่าการเติบโตของรายได้ของธุรกิจที่พักระยะสั้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ในปี 2563 ลดลงกว่าร้อยละ 38 เมื่อเทียบกับปีก่อน แต่คาดการณ์ว่าในปี 2564 รายได้จะเติบโตขึ้นร้อยละ 31 เมื่อเทียบกับปี 2563⁷ แสดงให้เห็นแนวโน้มของธุรกิจที่ยังคงมีศักยภาพเติบโตได้

เช่นเดียวกันกับสถานการณ์ในประเทศไทยก่อนการระบาดของโคโรนาไวรัส จำนวนการให้เช่าที่พักระยะสั้นเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ ตามกระแสเศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 6-7 ปีหลัง ที่แพลตฟอร์ม Airbnb เข้ามาให้บริการในประเทศไทยเปิดโอกาสให้เจ้าของที่พักจำนวนมากมีพื้นที่เสนอให้เช่าที่พักระยะสั้นแก่นักท่องเที่ยวในประเทศไทย

ท่ามกลางความนิยมและจำนวนที่พักระยะสั้นที่เพิ่มสูงขึ้น การให้เช่าที่พักระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์มบนอินเทอร์เน็ตไม่ว่าจะเป็น Airbnb Stayz หรือ Homeaway ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็เหมือนกับในอีกหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยด้วย ที่ถูกต่อต้านจากชุมชนและผู้ประกอบกิจการโรงแรมที่ไม่เห็นด้วยกับการนำที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมเสนอให้นักท่องเที่ยว ด้วยเหตุว่าที่พักระยะสั้นประกอบธุรกิจเสมือนเป็นโรงแรมโดยไม่มีใบอนุญาต ซึ่งโดยทั่วไปแล้วทุกประเทศจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ในทางสังคมผู้คนในสังคมก็ไม่ได้เตรียมใจหรือเข้าใจเรื่องการแบ่งปันบ้านให้นักท่องเที่ยวด้วยเช่นกัน เมื่อกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้บัญญัติเรื่องการให้เช่าที่พักระยะสั้นหรือการแบ่งปันบ้านไว้ จึงขาดความชัดเจนว่าธุรกิจที่พักระยะสั้นถูกกฎหมายหรือไม่⁸

⁶ Zohra Jamasi, Canadian Centre for Policy Alternatives' Ontario Office, "Regulating Airbnb and the Short-Term Rental Market: An overview of North American regulatory frameworks," June 2017.

⁷ Statista, "Vacation Rentals: Australia."

⁸ Robert Rosenstein and Peter L. Allen, *At Home around the World*, (n.p: Agoda Outside, 2018), 48-49.

เพื่อหาทางออกสำหรับปัญหานี้ ส่วนใหญ่จะเริ่มจากเมืองหรือประเทศนั้นๆ จะนำกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่มาปรับใช้กับธุรกิจที่พักระยะสั้นและกำกับผู้ประกอบการธุรกิจแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการตัวกลางให้เช่าที่พักระยะสั้น แต่เนื่องจากธุรกิจที่พักระยะสั้นนั้นแตกต่างจากธุรกิจที่พักแบบเดิมอย่างโรงแรม และมักจะละเมิดกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่มากนักน้อย จึงจำเป็นต้องมีการตอบสนองด้านกฎระเบียบที่ต่างกัน⁹ ปัจจุบันหลายเมืองหรือประเทศออกกฎหมายหรือระเบียบใหม่เพื่อกำกับธุรกิจนี้ โดยมีทั้งการออกกฎหมายเพื่อผ่อนปรนหรือสนับสนุนการทำธุรกิจที่พักระยะสั้น และการออกกฎหมายเพื่อห้ามโดยเด็ดขาด หรือสร้างข้อจำกัดในการประกอบธุรกิจดังกล่าว

ด้วยประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เห็นได้จากนโยบายการกระตุ้นการท่องเที่ยวของภาครัฐ และนโยบายผลักดันธุรกิจที่พักเพื่อการท่องเที่ยวให้ขยายใหญ่มากยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มจำนวนที่พักแรมให้เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวและมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยรัฐบาลออสเตรเลียใช้กลยุทธ์ Tourism 2020¹⁰ ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2554 จากความร่วมมือระหว่างรัฐบาลออสเตรเลียและภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ส่งผลให้นโยบายของรัฐนิวเซาท์เวลส์มีลักษณะผ่อนปรนให้มีการให้เช่าที่พักระยะสั้นได้ เพราะเป็นการเพิ่มตัวเลือกที่พักที่หลากหลายมากขึ้นให้นักท่องเที่ยว

อย่างไรก็ดี ธุรกิจที่พักระยะสั้นได้ส่งผลกระทบต่อเพื่อนบ้านและชุมชนโดยรอบอันเนื่องมาจากพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของผู้เช่าพัก โดยเฉพาะการให้เช่าที่พักประเภท strata scheme¹¹ รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงพยายามหามาตรการกำกับธุรกิจที่พักระยะสั้นที่

⁹ Stephen R. Miller, “First Principles for Regulating the Sharing Economy,” *Harvard Journal on Legislation*, 53 (2016): 147.

¹⁰ Department of Resources, Energy and Tourism, Australia Government, “Tourism 2020,” 2011.

¹¹ อาคารที่พักอาศัยแบบ Strata Scheme หมายถึง อาคารหรือกลุ่มอาคารที่แบ่งออกเป็น “ล็อต” (lot) เช่น คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนท์ ทาวน์เฮาส์ เมื่อบุคคลซื้อล็อต ก็จะมีกรรมสิทธิ์ในล็อต และยังเป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกับเจ้าของล็อตอื่น ๆ ในทรัพย์สินส่วนกลางที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวน ทางเดิน สระว่ายน้ำ ห้องออกกำลังกาย ที่จอดรถ เป็นต้น โดยมี Owners Corporation เป็นดูแลและจัดการความเรียบร้อยของอาคาร

Strata Scheme เทียบได้กับห้องชุดในอาคารชุดของประเทศไทย (มาตรา 4 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522) หรือที่คนไทยนิยมเรียกว่าคอนโดมิเนียม

Owners Corporation มีสถานะเป็นนิติบุคคล และเจ้าของล็อตทั้งหมดถือเป็นส่วนหนึ่งของ Owners

สนับสนุนเจ้าของที่พักอันจะทำให้เกิดการกระจายรายได้สู่เจ้าของบ้านและชุมชน และสร้างความปลอดภัยในการเข้าพัก ในขณะที่กฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิในการพักอาศัยอย่างสงบของเพื่อนบ้านและชุมชนด้วย จนนำมาสู่การปรับแก้กฎหมายหลายส่วน โดยการแก้ไขกฎหมายส่วนสำคัญมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2563 ส่งผลให้ภาครัฐมีหน้าที่เข้ามากำกับกิจการที่พักระยะสั้น และกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้เสียกับธุรกิจที่พักระยะสั้น ได้แก่ แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการจองที่พัก เจ้าของที่พัก ผู้เข้าพัก และนายหน้าในการปล่อยเช่าที่พักระยะสั้น ตลอดจนสร้างความชัดเจนในการให้เช่าห้องพักใน strata scheme (ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการปล่อยเช่าคอนโดมิเนียมรายวันในประเทศไทย) และในเดือนเมษายน 2564 ที่ผ่านมารัฐประกาศกรอบการกำกับกิจการที่พักระยะสั้นที่จะใช้ทั่วประเทศฉบับใหม่ เพื่อเพิ่มเงื่อนไขการจดทะเบียนที่พักระยะสั้น และมาตรฐานป้องกันอัคคีภัย เพื่อให้เกิดความมั่นใจและความปลอดภัยของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยกฎหมายที่แก้ไขในรอบนี้จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2564¹²

หากพิจารณาพัฒนาการและระยะเวลาที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ใช้ในการแก้ไขกฎหมาย จะเห็นได้ว่าธุรกิจที่พักระยะสั้นซึ่งดูผิวเผินแล้วไม่มีอะไรซับซ้อน เป็นเพียงเจ้าของบ้านแบ่งบ้านให้ผู้อื่นพักค้างระยะสั้นเพื่อค่าตอบแทน แต่รัฐกลับต้องใช้เวลาอันยาวนานในการหาแนวทางที่เหมาะสมในการวางกรอบกติกาซึ่งได้รับการยอมรับจากเสียงส่วนใหญ่ และไม่กระทบต่อเสียงส่วนน้อยในสังคมที่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งปันบ้านเช่นนี้ ทั้งนี้เพราะการแบ่งปันบ้านให้นักท่องเที่ยวขัดกับวิถีชีวิตปกติดั้งเดิมของผู้คนที่มีบ้านเพื่ออยู่อาศัยส่วนตัว แต่เมื่อเทคโนโลยีสารสนเทศช่วยเชื่อมโยงผู้คนผ่านโลกอินเทอร์เน็ตได้ทั่วถึงและครอบคลุม เกิดแพลตฟอร์มตัวกลางซึ่งเปิดพื้นที่ให้เจ้าของบ้านได้นำเสนอที่พักส่วนตัวแก่นักเดินทางทั่วทุกมุมโลก ธุรกิจที่พักระยะสั้นจึงกำลังถูกเปลี่ยนสถานะเป็นเรื่องปกติในหลายประเทศ เช่นเดียวกับธุรกิจอื่น ๆ บนแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน อาทิ บริการให้เช่ารถแบบ car sharing บริการให้กู้ยืมเงินแบบ peer-to-peer lending เป็นต้น

Corporation โดยอัตโนมัติ Owners Corporation จะรับผิดชอบในการบำรุงรักษาและซ่อมแซมทรัพย์สินส่วนกลาง และคอยจัดให้มีการประชุมเป็นประจำเพื่อตัดสินใจเรื่องของโครงการและมีความรับผิดชอบต่อการจัดการโดยรวม ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดการโครงการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ปลอดภัย ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

¹² NSW Government Planning Portal, "Short Term Rental Accommodation (STRA)," NSW Government Planning Portal. Accessed May 19, 2021, <https://www.planningportal.nsw.gov.au/STRA>.

บทความนี้จะนำเสนอมาตรการที่รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ใช้ในเปลี่ยนการให้เช่าที่พัก ระยะเวลาให้เป็นเรื่องปกติและอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ ที่เน้นการสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของ เจ้าของที่พักในการให้เช่าระยะสั้นอันเป็นสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ของตนเอง และสิทธิของชุมชน โดยรอบ การจัดการคอนโดมิเนียมที่ให้เช่าระยะสั้น ซึ่งเป็นปัญหาที่ประเทศไทยยังไม่มีแนวทาง แก้ปัญหาที่ชัดเจน นอกจากนี้ ช่วงกลางปี 2564 รัฐนิวเซาท์เวลส์จะเริ่มบังคับใช้กฎหมายที่ให้ อำนาจภาครัฐระงับสิทธิให้เช่าระยะสั้นและสิทธิเช่าพักเมื่อพบว่าบุคคลมีพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ หรือกระทำความผิดบางประการ ซึ่งนับเป็นมาตรการที่แตกต่างจากกฎหมายที่พักระยะสั้นของ ประเทศอื่น ๆ ผู้เขียนเห็นว่า การศึกษามาตรการที่ใช้ในต่างประเทศเป็นแนวทางหนึ่งในการ แสวงหาวิธีที่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ในการกำกับกิจการที่พักระยะสั้นในประเทศไทยได้ โดยรัฐ นิวเซาท์เวลส์และประเทศไทยต่างให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเหมือนกัน ทั้งนี้ การศึกษากฎหมายต่างประเทศเป็นเพียงการมองตัวอย่างการแก้ปัญหาเท่านั้น ส่วนการนำมาปรับ ใช้ในกรณีของประเทศไทย ภาครัฐจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาของประเทศไทยเป็นหลัก แล้วจึง วิเคราะห์หามาตรการที่จะเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

2. ความเป็นมาและการเกิดขึ้นของกฎหมายกำกับการให้เช่าที่พักระยะสั้นของรัฐนิว เซาท์เวลส์

กฎหมายกำกับธุรกิจที่พักระยะสั้นที่จะกล่าวถึงในบทความนี้เป็นกฎหมายระดับรัฐ โดย ใช้บังคับกับกิจกรรมการให้เช่าที่พักระยะสั้นในทุกเมืองของรัฐนิวเซาท์เวลส์¹³ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับธุรกิจที่พักระยะสั้นฉบับสำคัญที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ Fair Trading Act 1987, Strata Schemes Management Act 2015 (ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับถูกแก้ไขล่าสุดโดย Fair Trading Amendment (Short-term Rental Accommodation) Act 2018), Fair Trading Regulation 2019 (แก้ไขล่าสุดโดย Fair Trading Amendment (Code of Conduct for Short-term Rental

¹³ ประเทศออสเตรเลียมีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federation) โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 6 รัฐ รัฐธรรมนูญแห่งออสเตรเลียกำหนดให้แต่ละรัฐและเขตปกครองต่างมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจ ตุลาการเป็นของตนเองโดยอิสระแยกออกจากการบริหารราชการส่วนกลาง ดังนั้น การบริหารจัดการของรัฐบาลในแต่ละรัฐ การออกกฎหมายโดยสภาของแต่ละรัฐ หรือการตัดสินใจโดยองค์กรตุลาการของแต่ละรัฐ ย่อมเป็นอิสระจากกัน ไม่มีผล ผูกพันกันให้รัฐอื่นต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในการบริหาร การออกกฎหมาย และการตัดสินใจของแต่ละรัฐ ต้องอยู่ภายใต้ รัฐบาลสหพันธรัฐ สภากลาง และศาลสูงของออสเตรเลียด้วย

Accommodation Industry) Regulation (No 2) 2020), Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Environmental Planning and Assessment Act 1979, Environmental Planning and Assessment Regulation 2000 (แก้ไขล่าสุดโดย Environmental Planning and Assessment Amendment (Short-term Rental Accommodation) Regulation 2021) และ State Environmental Planning Policy (Affordable Rental Housing) 2009 (แก้ไขล่าสุดโดย State Environmental Planning Policy (Affordable Rental Housing) Amendment (Short-term Rental Accommodation) 2021)

กระบวนการแก้ไขและออกกฎหมายเริ่มตั้งแต่ปี 2558 รัฐบาลกลางออสเตรเลียเริ่มให้ความสำคัญกับการเติบโตของธุรกิจที่พักระยะสั้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ และทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและภาคธุรกิจต่อธุรกิจที่พักระยะสั้น ในปี 2560 รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เริ่มแนวคิดที่จะออกกฎหมายใหม่แทนที่การใช้กฎหมายที่มีอยู่ โดยในกระบวนการออกกฎหมายใหม่ได้เปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในช่วงปี 2562 จนนำมาสู่การปรับแก้กฎหมายหลายฉบับ

ก่อนจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อควบคุมการเช่าที่พักระยะสั้นให้ชัดเจน รัฐมีกฎหมายควบคุมเรื่องการเช่าแบ่งออกได้ 4 ลักษณะ

(1) การควบคุมผ่านทางมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ประกอบธุรกิจการให้เช่าที่พักประเภท Holiday Rental (Holiday Rental Code of Conduct) ที่พักแบบ Holiday Rental เป็นการเช่าที่พักเพื่อการพักผ่อนหรือวัตถุประสงค์อื่นโดยมีระยะเวลาการเช่าไม่เกินระยะเวลาที่รัฐกำหนดและไม่มีการทำสัญญาเช่า โดยทั่วไปแล้วผู้เข้าพักจะทำการเช่าระยะสั้นๆ เป็นรายสัปดาห์หรือช่วงเสาร์อาทิตย์เพื่อการพักผ่อน ถือเป็นที่พักแรมที่มีมานานแล้วในประเทศออสเตรเลียและได้รับการยอมรับว่าเป็นธุรกิจที่มีส่วนสร้างประโยชน์ให้การท่องเที่ยวชุมชน (local tourism and communities) อย่างยั่งยืน แต่เมื่อมีการนำที่พักไปทำ Holiday Rental มากขึ้นย่อมกระทบต่อการใช้อำนวยความสะดวกในชุมชนนั้น เช่น ที่จอดรถ หรือก่อให้เกิดมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม¹⁴ ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจ Holiday Rental รวมตัวกันเพื่อกำหนด Code of Conduct ในการกำหนดแนวปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจและใช้ระบบควบคุมตนเอง (self-regulatory approach) แต่ก็เป็น

¹⁴ Holiday Rental Code of Conduct for: The Central Coast NSW, Introduction.

เพียงมาตรฐานทางจริยธรรมและไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย มีเพียงองค์กรที่เป็นสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากการไม่ปฏิบัติตาม Code of Conduct เช่น การถูกถอดสมาชิกภาพ การนำรายชื่อสมาชิกออกจากระบบ เป็นต้น แต่ไม่มีบทกำหนดโทษการฝ่าฝืนที่ชัดเจน

(2) การควบคุมผ่านทางข้อบังคับนิติบุคคลอาคารชุด (By-laws) ในกรณีการให้เช่าระยะสั้นที่พักอาศัยแบบ Strata Scheme

(3) การควบคุมผ่านกฎหมายการวางแผนและการประเมินด้านสิ่งแวดล้อม

(4) การควบคุมผ่านกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการกำกับดูแลการเช่าที่พักข้างต้น กล่าวได้ว่าธุรกิจที่พักระยะสั้นในประเทศออสเตรเลียนั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ โดยถูกจัดเป็นที่พักรักษาใจ Holiday Rental ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่พักแรมเพื่อการท่องเที่ยวประเภทหนึ่ง¹⁵ และผู้ประกอบการธุรกิจมีการรวมตัวกันชัดเจน อย่างไรก็ดี เมื่อบริษัทอย่าง Airbnb ได้เปิดช่องทางให้เจ้าของที่พักสามารถเสนอให้เช่าที่พักระยะสั้นแบบออนไลน์ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนรูปแบบการให้เช่าจากแบบออฟไลน์ดั้งเดิมมาเป็นธุรกรรมออนไลน์ ทำให้มีลูกค้ามากขึ้น จำนวนที่พักระยะสั้นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดผู้ให้เช่าที่พักระยะสั้นรายใหม่จำนวนมากซึ่งไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มผู้ประกอบการ Holiday Rental ดังนั้นแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ใน Code of Conduct จึงไม่ได้รับการปฏิบัติตาม

ในช่วงแรกรัฐพยายามปรับใช้กฎหมายเดิมกับธุรกิจที่พักระยะสั้นผ่านแพลตฟอร์ม และพบอุปสรรคและข้อเรียกร้องจำนวนมาก จึงนำไปสู่การกำหนดกรอบการกำกับกิจการที่พักระยะสั้นที่จะใช้ทั่วรัฐนิวเซาท์เวลส์และเป็นที่มาของการเพิ่มกิจกรรมการให้เช่าที่พักระยะสั้นใน Fair Trading Act 1987 เพื่อให้ภาครัฐมีอำนาจควบคุมดูแลกิจการประเภทนี้ โดยเพิ่มนิยามธุรกิจที่พักระยะสั้นไว้ในมาตรา 54A โดยมีสาระสำคัญว่า “การให้เช่าที่พักระยะสั้น” (Short-Term Rental Accommodation Arrangement: STRA) หมายถึง การจัดการเชิงพาณิชย์ที่ให้สิทธิแก่บุคคลในการครอบครองที่อยู่อาศัยเป็นระยะเวลาไม่เกินสามเดือนในแต่ละครั้ง และกำหนดให้กิจกรรมการให้เช่าที่พักระยะสั้นต้องอยู่ภายใต้แนวปฏิบัติภาคบังคับที่เรียกว่า Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry ซึ่งใช้บังคับกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย มีผล

¹⁵ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Part A: Introduction.

บังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2563 แทนที่ Code of Conduct เดิมที่เป็นเพียงแนวปฏิบัติและไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย

ส่วนการให้เช่าที่พักระยะสั้นถือใน Strata Scheme นั้นที่ผ่านมาไม่มีความชัดเจนว่าเจ้าของล็อต (lot) ให้เช่าที่พักระยะสั้นได้หรือไม่ ในทางปฏิบัติพบว่าในอาคาร Strata Scheme ที่เจ้าของร่วมไม่ต้องการให้มีการให้เช่าระยะสั้นเนื่องจากการมีผู้เช่าเข้าออกบ่อยสร้างความเดือดร้อนรำคาญ ทำให้รู้สึกไม่ปลอดภัยที่มีผู้คนต่างถิ่นมาอาศัยอยู่ข้างห้อง เจ้าของร่วมส่วนใหญ่จะร่วมออกเสียงให้มีการแก้ไขข้อบังคับ (By-law) โดยห้ามไม่ให้เช่าล็อตใน Strata Scheme ไปให้เช่าระยะสั้นซึ่ง Owners Corporation ก็ต้องปฏิบัติตามเสียงส่วนใหญ่และแก้ไขข้อบังคับ (By-law) ทำให้เกิดประเด็นพิพาทว่า Owners Corporation สามารถออกข้อบังคับ (By-law) เพื่อห้ามไม่ให้มีการเช่าระยะสั้นได้หรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การแก้ไข Strata Schemes Management Act 2015 โดยกำหนดให้เจ้าของร่วมมีสิทธิออกเสียงเพื่อกำหนดข้อบังคับ (By-law) ห้ามการให้เช่าที่พักระยะสั้นใน Strata Scheme ได้¹⁶

การแก้ไข Fair Trading Act 1987 ที่มีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 2563 ยังมีข้อโต้แย้งหลายประการ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงได้ประกาศใช้กรอบการกำกับกิจการที่พักระยะสั้นทั่วรัฐนิวเซาท์เวลส์ฉบับใหม่¹⁷ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2564 และจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2564 เพื่อลดผลกระทบอันอาจเกิดจากกิจกรรมการให้เช่าที่พักระยะสั้น โดยมีการเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ที่พักระยะสั้น” “short-term rental accommodation” ให้หมายถึง “ที่พักอาศัยที่ผู้ให้เช่าเสนอให้ผู้อื่นพักชั่วคราวหรือพักระยะสั้นโดยเรียกเก็บค่าตอบแทน” และแบ่งที่พักระยะสั้นเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ที่พักระยะสั้นที่ผู้ให้เช่าพักอาศัยในที่พักตลอดเวลาที่ปล่อยเช่าระยะสั้น ซึ่งจะเป็นลักษณะการแบ่งปันห้องว่างในบ้านให้แก่ผู้เข้าพัก เรียกว่า “hosted short-term rental accommodation” และอีกแบบเป็นที่พักระยะสั้นที่ผู้ให้เช่าไม่ได้อาศัยอยู่ในที่พักในระหว่างที่ปล่อยเช่า เรียกว่า “non-hosted short-term rental”¹⁸

¹⁶ Strata Schemes Management Act 2015, 137A.

¹⁷ State Environmental Planning Policy (Affordable Rental Housing) Amendment (Short-term Rental Accommodation) 2021

¹⁸ State Environmental Planning Policy (Affordable Rental Housing) 2009, Article 51B.

3. มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการให้เช่าที่พักระยะสั้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์

ตั้งแต่วันที่ 18 ธันวาคม 2563 กฎหมายกำหนดให้การให้เช่าที่พักระยะสั้นเป็นธุรกิจที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ¹⁹ และมีการประกาศใช้กฎหมาย Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry ซึ่งบังคับใช้กับทุกคนและมีบทลงโทษที่ชัดเจน โดยกำหนดหน้าที่ของบุคคลในอุตสาหกรรมที่พักระยะสั้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของที่พัก (host) ผู้เข้าพัก (guest) แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการจองที่พัก (booking platform) และนายหน้าในการปล่อยเช่าที่พักระยะสั้น (letting agent) ตลอดจนการกำหนดการลงโทษทางวินัย (disciplinary action) ซึ่งนับเป็นแนวทางใหม่ที่รัฐนำมาใช้เพื่อควบคุมผู้เข้าพักหรือเจ้าของที่พักที่สร้างความเดือดร้อนให้ชุมชนโดยรอบและเพื่อนบ้าน การกำกับดูแลกิจการที่พักระยะสั้นอยู่ในอำนาจของ NSW Fair Trading ซึ่งเป็นหน่วยงานใน Department of Customer Service ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ และ Department of Planning, Industry and Environment ในส่วนนี้จะได้นำเสนอกฎหมายปัจจุบันที่มีผลบังคับใช้และที่กำลังจะบังคับใช้ตามลำดับ

3.1 กำหนดให้ที่พักที่ให้เช่าระยะสั้นจะต้องจดทะเบียนที่พัก

ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2564 เจ้าของที่พักจะต้องจดทะเบียนที่พักทุกแห่งที่ให้เช่าระยะสั้นต่อภาครัฐจึงจะมีสิทธิให้เช่า เสนอให้เช่าและโฆษณาที่พักของตนเองได้²⁰ ส่วนแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการจองที่พัก เช่น Airbnb หรือ Stayz จะโฆษณาที่พักระยะสั้นได้เฉพาะที่พักที่ได้จดทะเบียนแล้วและจะต้องแสดงหมายเลขทะเบียน พร้อมกับรายละเอียดของที่พักไว้ในโฆษณาที่พักบนแพลตฟอร์มด้วย การกำหนดให้มีการขออนุญาตให้เช่าที่พักระยะสั้นถือว่าเป็นข้อกำหนดที่พบได้ในกฎหมายของแทบทุกเมืองหรือประเทศที่ออกกฎหมายที่พักระยะสั้น เนื่องจากการขึ้นทะเบียนหรือการให้ขอใบอนุญาตนั้นช่วยควบคุมมาตรฐานที่พัก ทำให้ภาครัฐเก็บข้อมูลเจ้าของที่พักและผู้เข้าพักได้ รัฐสามารถจำกัดจำนวนที่พักระยะสั้นไม่ให้มีมากเกินไปจนกระทบต่อชุมชนรอบข้างและธุรกิจโรงแรมได้อีกด้วย²¹ ดังนั้น การขึ้นทะเบียนและได้รับอนุญาตให้

¹⁹ Fair Trading Act 1987, Division 4A – Code of conduct for short-term rental accommodation industry.

²⁰ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Article 2.4.11.

²¹ Richard W.F. Swor, “Long Term Solutions to the Short-Term Problem: An Analysis of the Current Legal Issues Related to Airbnb and Similar Short-Term Rental Companies with a Proposed Model

ประกอบการจากรัฐจึงเป็นมาตรการขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ กฎหมายแต่ละเมืองหรือประเทศจะมีกระบวนการจดทะเบียนหรือขอใบอนุญาตอย่างแตกต่างกันไป

3.1.1 ข้อกำหนดในการขึ้นทะเบียนที่พักระยะสั้น

ที่พักอาศัยที่จะนำมาจดทะเบียนเป็นที่พักระยะสั้นได้จะต้องเป็นที่พักอาศัยที่ก่อสร้างขึ้นถูกต้องตามกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์ใช้เป็นที่พักอาศัย ต้องไม่มีลักษณะเป็นที่พักที่ต้องห้ามไม่ให้จดทะเบียน เช่น หอพัก โฮสเทล บ้านพักคนชรา เป็นต้น²² และต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัย (Short-term Rental Accommodation Fire Safety Standard)²³ ที่พักที่ไม่ได้มาตรฐานดังกล่าวไม่สามารถนำออกให้เช่าระยะสั้นได้²⁴ โดยกฎหมายกำหนดโทษปรับกรณีให้เช่าที่พักที่ไม่ผ่านมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัย หากผู้ให้เช่าที่พักระยะสั้นเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับ 1,500 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และ 3,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียกรณีผู้กระทำผิดเป็นนิติบุคคล²⁵

การจดทะเบียนที่พักระยะสั้นต้องทำในระบบ STRA Registrar ซึ่งจะให้ผู้ลงทะเบียนยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัยอย่างครบถ้วนแล้วและใช้เก็บข้อมูลจำนวนคืนที่ปล่อยเช่าระยะสั้น โดยรัฐได้ร่วมมือกับแพลตฟอร์มออนไลน์หลัก ได้แก่ Stayz และ Airbnb²⁶ เพื่อพัฒนาระบบและแลกเปลี่ยนข้อมูลจำนวนคืนที่ให้เช่าระยะสั้น การขึ้นทะเบียนที่พักระยะสั้นมีอายุ 1 ปี และต่ออายุได้²⁷

Ordinance,” *Belmont Law Review*, 6 Article 8 (2019): 278-316.

²² State Environmental Planning Policy (Affordable Rental Housing) 2009, Article 51E.

²³ Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, Article 186V.

²⁴ Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, Article 186W(1).

²⁵ Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, Schedule 5.

²⁶ NSW Department of Planning, Industry and Environment, “New rules for Short Term Rental Accommodation (STRA): Information for Host,” NSW Department of Planning, Industry and Environment, accessed on May 24, 2021, <https://www.planning.nsw.gov.au/-/media/Files/DPE/Factsheets-and-faqs/Policy-and-legislation/STRA/Fact-sheet-STRA-information-for-hosts-2021-04.pdf?la=en>

²⁷ Environmental Planning and Assessment Regulation 2000, Article 186X.

3.1.2 การจำกัดจำนวนคืนที่ให้เช่าระยะสั้น

ผู้ขอจดทะเบียนที่พักระยะสั้นต้องระบุว่าที่พักระยะสั้นเป็นแบบ hosted short-term rental accommodation หรือ non-hosted short-term rental accommodation ซึ่งจะส่งผลต่อจำนวนคืนที่มีสิทธิให้เช่าที่พักระยะสั้นได้

hosted short-term rental accommodation หมายถึง ที่พักระยะสั้นที่ผู้ให้เช่าพักอาศัยในที่พักลดเวลาที่ปล่อยเช่าระยะสั้น หรืออาจจะเรียกว่าเป็นที่พักอาศัยหลักของผู้ให้เช่า กฎหมายยอมให้เช่าระยะสั้นได้โดยไม่จำกัดจำนวนคืน ทั้งนี้ เพราะการนำบ้านพักหลังหลักออกให้เช่าระยะสั้นไม่ได้กระทบต่อจำนวนที่พักรายยาวในเมือง

non-hosted short-term rental หมายถึง ที่พักระยะสั้นที่ผู้ให้เช่าไม่ได้อาศัยอยู่ในที่พักในระหว่างที่ปล่อยเช่า เช่น กรณีบ้านหลังที่สอง หรือบ้านที่บริษัทหรือห้างสรรพสินค้าใช้ทำธุรกิจที่พักระยะสั้น ซึ่งเจ้าของที่พักมีสิทธินำออกให้เช่าระยะสั้นได้ไม่เกิน 180 วันในรอบ 365 วันเฉพาะที่พักระยะสั้นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด²⁸ เนื่องจากที่พักประเภทนี้กระทบต่อธุรกิจโรงแรมและที่พักแรมอื่น อีกทั้งหากมีการนำบ้านพักมาทำธุรกิจที่พักระยะสั้นมากจนเกินไปจะทำให้ที่พักอาศัยระยะยาวลดลง ค่าเช่าที่พักระยะยาวสำหรับผู้อาศัยในเมืองจะแพงขึ้นเพราะที่พักรายถูกเปลี่ยนลักษณะการให้เช่าเป็นระยะสั้น หากเจ้าของที่พักแบบ non-hosted short-term rental ต้องการให้เช่าเกินกว่า 180 วัน ก็จะต้องดำเนินการขออนุมัติจากหน่วยงานท้องถิ่นเนื่องจากเข้าข่ายเป็นการพัฒนาที่อยู่อาศัย

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการจองที่พักจะต้องขึ้นทะเบียนกับรัฐซึ่งต่างกับกฎหมายที่พักระยะสั้นของบางแห่ง เช่น กฎหมายของเมืองซานฟรานซิสโกบังคับให้แพลตฟอร์มออนไลน์ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนก่อนการบริการเป็น

²⁸ State Environmental Planning Policy (Affordable Rental Housing) 2009, Article 51C, 51D.

เขตที่กฎหมายกำหนดห้ามปล่อยเช่าระยะสั้นเกิน 180 คืน ได้แก่ the Greater Sydney Region (ไม่รวมเขตปกครองท้องถิ่น Central Coast), Ballina local government area, Bega Valley local government area, Dubbo Regional local government area, City of Newcastle local government area, Clarence Valley local government area land, Muswellbrook local government area land นอกจากนี้ยังมีเขต Byron local government area ซึ่งจะเริ่มใช้กฎหมายจำกัดจำนวนคืนในวันที่ 31 มกราคม 2565

ตัวกลางให้แก่เจ้าของที่พักซึ่งอยู่ในพื้นที่เมืองซานฟรานซิสโก²⁹ เช่นเดียวกับ Private Lodging Business Act ของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้แพลตฟอร์มออนไลน์ที่ให้บริการจองที่พักเป็นธุรกิจที่ต้องขึ้นทะเบียนภาครัฐก่อนให้บริการเป็นตัวกลางที่พักระยะสั้นในประเทศญี่ปุ่น³⁰ เป็นต้น

แม้ว่ารัฐนิวเซาท์เวลส์ไม่ได้กำหนดให้แพลตฟอร์มออนไลน์ต้องขึ้นทะเบียนกับภาครัฐแต่ก็กำหนดหน้าที่ของแพลตฟอร์มไว้ชัดเจน เช่น หน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบให้ที่พักระยะสั้นที่โฆษณาผ่านแพลตฟอร์มต้องจดทะเบียนและมีเลขทะเบียนจากหน่วยงานภาครัฐแล้วเท่านั้นและแพลตฟอร์มต้องเก็บบันทึกธุรกรรมการเช่าระยะสั้นไว้อย่างน้อย 3 ปี³¹ อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มออนไลน์ที่ไม่มีสถานประกอบการในประเทศออสเตรเลียนั้นถือเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก ซึ่งประเด็นการบังคับใช้กฎหมายกับแพลตฟอร์มออนไลน์เป็นปัญหาที่หลายประเทศต้องเผชิญ³² ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยการเจรจาขอความร่วมมือจากแพลตฟอร์มออนไลน์หรือภาครัฐอาจมีนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการธุรกิจแพลตฟอร์มออนไลน์เพื่อจูงใจให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายควบคู่ไปด้วย

3.2 กำหนดให้เจ้าของที่พักมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้เข้าพักและเพื่อนบ้านไว้ชัดเจน

Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของที่พักไว้หลายประการ ในประเด็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปนั้น กฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่พักต้องให้เขาที่พักระยะสั้นด้วยความสุจริต (in good faith) และต้องไม่ละเมิดกฎหมายอาญา กฎหมายผังเมือง และต้องไม่ฝ่าฝืนข้อบังคับนิติบุคคลในกรณีที่เขาห้องใน Strata Scheme³³

ส่วนหน้าที่ต่อผู้เข้าพักนั้น เจ้าของที่พักต้องจัดเตรียมที่พักระยะสั้นให้ตรงกับที่ได้โฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้ ต้องให้ข้อมูลที่ผู้เข้าพักจำเป็นต้องทราบ อันได้แก่ ช่องทางการติดต่อเจ้าของที่

²⁹ Chapter 41A: Residential Unit Conversion and Demolition; §. 41A.5. (g) (4).

³⁰ Private Lodging Business Act, Chapter IV Private Lodging Agency Business, Article 46.

³¹ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 2.2.5 and 2.2.9.

³² Swor, “Long Term Solutions to the Short-Term Problem: An Analysis of the Current Legal Issues Related to Airbnb and Similar Short-Term Rental Companies with a Proposed Model Ordinance.”

³³ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 2.4.1.

พักหรือตัวแทน ช่างไฟฟ้าและประปาในกรณีฉุกเฉิน สายด่วนกรณีฉุกเฉิน บทบัญญัติ Code of Conduct ที่เป็นกระดาษหรือรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และข้อบังคับนิติบุคคลสำหรับที่พัก ประเภท Strata Scheme อีกทั้งจะต้องจัดทำประกันภัยความรับผิดชอบต่อบุคคลที่สามที่คุ้มครองความเสียหายจากการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตที่เกิดขึ้นในที่พักตลอดระยะเวลาที่มีผู้เข้าพัก และกฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่พักจะต้องสามารถติดต่อได้ทุกวันในระหว่าง 8.00 ถึง 17.00 น. เพื่อดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับผู้เข้าพัก ที่พัก จัดการเรื่องร้องเรียนจากเพื่อนบ้าน หรือเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับที่พัก และในกรณีฉุกเฉินจะต้องสามารถติดต่อเจ้าของที่พักหรือตัวแทนได้ตลอดเวลา³⁴ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาต่างๆ อันเกิดจากการให้เช่าที่พักระยะสั้น

มีข้อสังเกตว่าประเด็นนี้เป็นอีกหนึ่งข้อกำหนดที่พบได้ในกฎหมายที่พักระยะสั้นของเมืองหรือประเทศอื่นๆ เนื่องจากการนำที่พักอาศัยซึ่งตามปกติจะอยู่ในชุมชนที่ประกอบด้วยผู้อยู่อาศัยจำนวนมากไปเสนอให้นักท่องเที่ยวพักระยะสั้น มักนำไปสู่ความขัดแย้งของคนในชุมชน ในประเด็นว่าผู้เข้าพักระยะสั้นสร้างความเดือดร้อนรำคาญ เช่น การแย่งที่จอดรถ รถยนต์เสียงดังเข้าออกบ่อยครั้งเป็นการรบกวนผู้พักอาศัยอื่น ผู้คนในชุมชนรู้สึกไม่ปลอดภัย จากการมีคนแปลกหน้าเข้ามาในบริเวณบ้านพัก หรือสิ่งสาธารณูปโภคที่ถูกสร้างไว้ในบริเวณที่เคยเป็นที่พักอาศัยของผู้คน ไม่เพียงพอต่อการรองรับนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะในเขตในเมือง ซึ่งมีถนนและที่จอดรถจำกัด ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อชุมชนรอบข้าง ดังนั้น กฎหมายแต่ละพื้นที่จะต้องสร้างสมดุลระหว่างการเปิดโอกาสให้เจ้าของบ้านมีรายได้จากการให้เช่าระยะสั้น และการรักษาสิทธิอันพึงมีของเพื่อนบ้านและชุมชนข้างเคียง ไม่ให้การใช้ที่พักหรือกิจกรรมภายในที่พักเกิดความเดือดร้อนต่อเพื่อนบ้านและชุมชนข้างเคียงจนเกินไป

ในกรณีของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าของที่พักที่จะต้องสร้างแนวทางปฏิบัติที่สมเหตุสมผลเพื่อให้มั่นใจว่าผู้เข้าพักปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว อาทิเช่น ไม่ทำเสียงดังรบกวนเพื่อนบ้าน ไม่ก่อเหตุรุนแรง ไม่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของเพื่อนบ้านไม่ว่าจะโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และเจ้าของที่พักจะแจ้งให้เพื่อนบ้านรับทราบถึงการให้เช่าที่พักระยะสั้น นอกจากนี้ เจ้าของที่พักจะต้องดำเนินการจัดการแก้ปัญหาในระยะเวลาที่

³⁴ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 2.4.2-2.4.5.

เหมาะสมหากเจ้าของที่พักได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้เข้าพัก หรือเพื่อนบ้าน หรือบุคคลอื่นใดว่า น่าจะมีการกระทำที่เข้าข่ายละเมิดกฎหมาย³⁵

3.3 การสร้างระบบรับเรื่องร้องเรียน (STRA Complaint)

การละเมิดหรือฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ Code of Conduct กำหนดไว้เป็นความผิดอาญา เช่น การให้เช่าที่พักที่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นที่พักระยะสั้น หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ไม่เก็บบันทึกธุรกรรมการเช่าระยะสั้นไว้อย่างน้อย 3 ปี เป็นต้น ผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาจะถูกปรับ 550 ดอลลาร์ออสเตรเลีย และ 1,100 ดอลลาร์ออสเตรเลียกรณีผู้กระทำผิดเป็นนิติบุคคล³⁶ ส่วนการฝ่าฝืนข้อกำหนดที่ Code of Conduct กำหนดไว้เป็นความผิดทางแพ่ง เช่น แพลตฟอร์มออนไลน์ปล่อยให้ที่พักที่ยังไม่ได้จดทะเบียนที่พักระยะสั้นโฆษณาที่พักบนแพลตฟอร์ม ซึ่งถือเป็นความผิดอาญาและความผิดทางแพ่ง กรณีเช่นนี้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมที่พักระยะสั้นต้องชำระค่าปรับทางแพ่งสูงสุดไม่เกิน 10,000 penalty unit หากผู้กระทำผิดเป็นนิติบุคคล หรือไม่เกิน 2,000 penalty unit ในกรณีบุคคลธรรมดา³⁷ อย่างไรก็ตาม การละเมิด Code of Conduct อาจจะเป็นเรื่องเล็กน้อย เช่น การทิ้งขยะไม่ถูก การจอดรถกีดขวางทาง ซึ่งหากให้เพื่อนบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนต้องฟ้องคดีในเรื่องเหล่านี้ อาจเป็นการสร้างภาระเกินควรให้ผู้เสียหาย และทำให้ปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง จึงก่อให้เกิดระบบการร้องเรียนและการลงโทษทางวินัย (disciplinary action) เพื่อสร้างช่องทางให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบส่งข้อร้องเรียนการกระทำที่ฝ่าฝืน Code of Conduct ไปยังคณะกรรมการของ NSW Fair Trading ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียน ไต่สวนและตัดสินข้อร้องเรียน³⁸ ตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้และต้องดำเนินการอย่างยุติธรรมและรวดเร็วที่สุด³⁹

³⁵ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 2.4.8-2.4.10.

³⁶ Fair Trading Act 1987, §. 54C และ Fair Trading Regulation 2019, Schedule 1-Penalty notice offences.

³⁷ Fair Trading Act 1987, §. 54D และ Fair Trading Regulation 2019, Schedule 1-Penalty notice offences.

³⁸ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 3.

³⁹ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 3.1.7.

คณะกรรมการมีอำนาจตัดสินข้อร้องเรียนอันเกิดจากการกระทำที่ฝ่าฝืน Code of Conduct แต่หากเป็นข้อร้องเรียนการกระทำผิดที่เข้าข่ายผิดกฎหมายอื่นซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของ NSW Fair Trading คณะกรรมการต้องส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง เช่น ข้อร้องเรียนการกระทำผิดที่เข้าข่ายผิดกฎหมายอาญา คณะกรรมการจะต้องปฏิเสธไม่รับร้องเรียนและแจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแจ้งความต่อพนักงานตำรวจ⁴⁰ แต่หากเป็นเรื่องร้องเรียนในขอบเขตอำนาจ คณะกรรมการจะทำการพิจารณาตามวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้ใน Code of Conduct และหากพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจตัดสินข้อพิพาทเรียงจากเบาไปหาหนัก ดังนี้ (1) ออกหนังสือเตือน (warning notice) (2) ออกคำสั่งให้กระทำการหรือหยุดการกระทำ (3) ยกเลิกสิทธิการใช้บริการหรือการให้บริการ (strike) ของเจ้าของที่พัก หรือผู้เช่าพัก หรือที่พักกระยะสั้นในกรณีฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง และ (4) บันทึกรายชื่อผู้เช่าพัก หรือเจ้าของที่พัก หรือที่พักในรายการผู้ไม่มีสิทธิใช้บริการหรือการให้บริการที่พักระยะสั้น (exclusion register)⁴¹

การสร้างกลไกรับเรื่องร้องเรียนและให้อำนาจคณะกรรมการลงโทษทางวินัยถือเป็นจุดเด่นสำคัญอีกประการหนึ่งของกฎหมายนี้ เพราะลำพังเพียงการกำหนดหน้าที่ให้เจ้าของที่พักจัดการแก้ปัญหาอาจไม่สามารถจัดการข้อร้องเรียนได้ทันเวลาที่ หรือเจ้าของที่พักอาจเพิกเฉยกับปัญหาเพราะไม่ต้องการเสียผลประโยชน์จากธุรกิจ และการให้ผู้เสียหายต้องดำเนินคดีแพ่งหรืออาญาอาจเป็นภาระกับผู้เสียหายมากเกินไปในกรณีความเสียหายไม่มากนัก

3.4 เริ่มใช้ระบบการบันทึกรายชื่อผู้ไม่มีสิทธิใช้บริการหรือการให้บริการที่พักระยะสั้น (exclusion register)

เจ้าของที่พัก ผู้เช่าพักและที่พักกระยะสั้นที่กระทำผิดกฎหมายอย่างร้ายแรงจนถูกยกเลิกสิทธิการใช้บริการหรือการให้บริการ (strike) 2 ครั้งภายในระยะเวลา 2 ปี คณะกรรมการของ NSW Fair Trading มีอำนาจบันทึกชื่อเจ้าของที่พัก ผู้เช่าพักหรือที่พักกระยะสั้นลงในรายการผู้ไม่มีสิทธิใช้

⁴⁰ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 3.2.

⁴¹ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 4.1.1.

บริการหรือการให้บริการที่พักระยะสั้น ซึ่งจะส่งผลให้บุคคลดังกล่าวถูกห้ามการทำการใดๆ ในอุตสาหกรรมที่พักระยะสั้นเป็นระยะเวลา 5 ปี⁴²

นอกจากนี้หากเป็นกรณีต้องคำพิพากษาลงโทษในคดีอาญาซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ คณะกรรมการมีอำนาจบันทึกชื่อบุคคลดังกล่าวเพื่อห้ามจากบริการที่พักระยะสั้นชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดไปได้⁴³

การบันทึกรายการผู้ไม่มีสิทธิใช้บริการหรือการให้บริการที่พักระยะสั้นนี้จะเริ่มบังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2564 และเมื่อบังคับใช้แล้วจะส่งผลให้แพลตฟอร์มผู้ให้บริการ และเจ้าของที่พักมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าบุคคลที่จะเข้าทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่พักระยะสั้นมีรายชื่ออยู่ในบันทึกรายชื่อที่ถูกห้ามหรือไม่ด้วย

ประเด็นการยกเลิกสิทธิการให้บริการและระบบบันทึกรายชื่อที่ถูกห้ามจากบริการที่พักระยะสั้นนี้ ถือเป็นจุดเด่นของกฎหมายเนื่องจากแตกต่างจากกฎหมายที่พักระยะสั้นของเมืองหรือประเทศอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่การห้ามหรือแบน (ban) เจ้าของที่พัก ผู้เข้าพัก หรือที่พักระยะสั้นมักเกิดจากแพลตฟอร์มที่เป็นตัวกลางให้เช่าที่พักระยะสั้นได้รับการร้องเรียนจากผู้ให้บริการแพลตฟอร์ม จึงน่าสนใจว่ามาตรการนี้จะแก้ปัญหาพฤติกรรมไม่พึงประสงค์และลดข้อร้องเรียนได้หรือไม่

3.5 กำหนดเงื่อนไขการให้เช่าที่พักระยะสั้นประเภท Strata Scheme

ที่ผ่านมามีการร้องเรียนเรื่องที่พักระยะสั้นในรูปแบบ Strata Scheme (ซึ่งโดยลักษณะแล้วเหมือนกับกรณีปล่อยเช่าคอนโดมิเนียมรายวันในประเทศไทย) เนื่องจากขาดความชัดเจนว่าสามารถให้เช่าระยะสั้นลือตใน Strata Scheme ได้หรือไม่ และมติเสียงส่วนใหญ่ของเจ้าของร่วมใน Strata Scheme กำหนดข้อบังคับห้ามการให้เช่าระยะสั้นได้หรือไม่

ปัจจุบันมีการวางหลักการชัดเจนแล้วว่าลือตใน Strata Scheme ใช้ประกอบธุรกิจที่พักระยะสั้นได้ และเจ้าของร่วมใน Strata Scheme มีสิทธิออกเสียงกำหนดข้อบังคับห้ามการให้เช่าระยะสั้นได้เช่นกัน⁴⁴ แต่หากเป็นลือตที่เจ้าของอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งสำคัญ เจ้าของลือตย่อมมี

⁴² Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 4.2.4.

⁴³ Code of Conduct for the Short-term Rental Accommodation Industry, Articles 4.2.5.

⁴⁴ Strata Schemes Management Act 2015, § 137A (1).

สิทธินำลือตไปจดทะเบียนเป็นที่พักระยะสั้นและให้เช่าระยะสั้นได้เสมอ⁴⁵ เมื่อได้จดทะเบียนที่พักระยะสั้นแล้ว แม้ Strata Scheme นั้นจะมีข้อบังคับห้ามการให้เช่าระยะสั้นก็ตาม เนื่องจากสิทธิตามกฎหมายย่อมมีสถานะเหนือข้อบังคับของเอกชน

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์รองรับการเช่าที่พักระยะสั้นเพราะถือเป็นธุรกิจที่พักรวมที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว และสร้างมูลค่าให้เจ้าของที่พักและการท่องเที่ยวในชุมชน แต่ด้วยปริมาณที่พักระยะสั้นที่มากขึ้นจึงต้องมีมาตรการควบคุมปริมาณไม่ให้มีมากเกินไปจนกระทบต่อธุรกิจที่พักรวมอื่นและทำให้ปริมาณที่พักระยะยาวในเมืองน้อยลง และต้องควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของที่พัก ตลอดจนพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจ เพื่อให้ไม่กระทบสิทธิของชุมชนและเพื่อนบ้าน โดยมาตรการที่ได้กล่าวมาจะใช้ทั่วมลรัฐนิวเซาท์เวลส์

4. บทเรียนสำหรับประเทศไทย

การนำที่พักอาศัยส่วนบุคคลออกให้เช่าระยะสั้นในประเทศไทยถือเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรม⁴⁶ ซึ่งต้องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม แต่กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ได้เปิดช่องให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกิน 4 ห้อง และมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คนเพื่อหารายได้เสริมจัดแจ้งเป็น “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” เพื่อให้บริการที่พักแก่นักท่องเที่ยว โดยได้รับยกเว้นว่าไม่เป็นกิจการโรงแรม และไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ยูกยากและซับซ้อนของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แม้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2551 ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับที่พักระยะสั้น แต่ในปัจจุบันกรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลกิจการที่พักรวมเพื่อการท่องเที่ยว ปรับใช้การจดทะเบียนสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเป็นทางออกให้บรรดาเจ้าของที่พักระยะสั้นได้บางส่วน⁴⁷ ซึ่งเป็นการปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อกำกับธุรกิจที่พักระยะสั้น อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยปรับใช้กฎหมายที่มีอยู่เพื่อรองรับ

⁴⁵ Strata Schemes Management Act 2015, § 137A (2).

⁴⁶ จักรี อุดลนิตร์, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์* 11, 2 (2561): 55-78.

⁴⁷ เจ้าหน้าที่งานสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง, สัมภาษณ์โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์พริทิวา วิจิตรโกเมนและคณะ, กรกฎาคม 2562.

ที่พักระยะสั้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้หยิบยกประเด็นปัญหาของกฎหมายไทยควบคู่กับการอ้างอิงแนวทางที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ใช้ในประเด็นปัญหาที่ใกล้เคียงกัน

4.1 นิยามของ “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” กับ “ที่พักระยะสั้น”

ที่มาของกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีการจัดแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม นั้น ก็เพื่อให้สถานที่พักเพื่อการท่องเที่ยวขนาดเล็กในท้องถิ่นในรูปแบบการทำโฮมสเตย์ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและเสริมรายได้แก่ท้องถิ่น เจือปนใจของที่พักที่จะจัดแจ้งเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมได้นั้นจึงมีความเฉพาะตัวว่า นิยามที่พักระยะสั้นในแนวทางของเศรษฐกิจแบ่งปัน กล่าวคือ (1) ต้องเป็นที่พักขนาดเล็ก (มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้องมีจำนวนและผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คน) และ (2) ต้องประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมเท่านั้น⁴⁸ นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขอันเกิดจากแนวปฏิบัติของกรมการปกครองที่กำหนดให้ผู้ยื่นขอต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่เท่านั้น การกำหนดเงื่อนไขของที่พักเช่นนี้เนื่องจากไม่ต้องการให้ที่พักประเภทนี้ทับซ้อนกับธุรกิจโรงแรม อีกทั้งป้องกันไม่ให้เจ้าของที่พักบางรายใช้เป็นช่องทางในการทำธุรกิจที่พักแฟรนไชส์ โดยเลี่ยงการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม เพราะยุ่งยากและมีต้นทุนสูงกว่ามาก ใบรับแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่มีวันหมดอายุ ไม่มีค่าธรรมเนียม⁴⁹ ไม่มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผู้เข้าพักและชุมชนโดยรอบ เพราะวัตถุประสงค์ต้องการให้ผู้ประกอบการรายเล็กที่ทำโฮมสเตย์ในชุมชนไม่มีภาระมากเกินไป การไม่จัดแจ้งเป็นสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมถือเป็นการให้บริการโรงแรมโดยไม่มีใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางนี้เป็นประโยชน์แก่โฮมสเตย์ในชุมชนจริง แต่เมื่อเกิดแพลตฟอร์มออนไลน์อย่าง Airbnb ผู้คนจึงนำที่พักส่วนบุคคลเสนอเป็นที่พักระยะสั้นมากขึ้น ในปี 2559

⁴⁸ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551, ข้อ 1.

⁴⁹ ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักการสอบสวนและนิติการ กระทรวงมหาดไทย, “คู่มือสำหรับประชาชน : การออกหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม.”

จำนวนห้องพักที่ลงทะเบียนกับ Airbnb มีจำนวนเพียง 26,000 ห้อง และเพิ่มสูงถึง 79,600 ห้อง ในปี 2562⁵⁰ ส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพฯ และเมืองท่องเที่ยวหลัก เช่น พัทยา เชียงใหม่ เกาะสมุย ภูเก็ต หัวหิน ทำให้ที่พักระยะสั้นบน Airbnb กลายเป็นคู่แข่งสำคัญของ ธุรกิจโรงแรม หากยังคงให้เจ้าของที่พักระยะสั้นเหล่านี้จัดแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ย่อมทำให้เจ้าของธุรกิจกลุ่มนี้ได้ประโยชน์ไปด้วย กล่าวคือไม่ต้องแบกรับหน้าที่และความรับผิดชอบต่อ ผู้เข้าพักและชุมชน แต่หากภาครัฐของประเทศไทยจะเพิ่มเงื่อนไขการจดทะเบียนสถานที่พักที่ไม่เป็น โรงแรมเพื่อบังคับกับเจ้าของที่พักระยะสั้นเหล่านี้ เช่น การบังคับให้ต้องทำประกันภัย การเรียก เก็บค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ ก็ย่อมต้องบังคับใช้กับเจ้าของโฮมสเตย์ด้วยซึ่งอาจทำให้ โฮมสเตย์ในชุมชนลดจำนวนลงเพราะไม่อาจแบกรับต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายได้

เมื่อพิจารณากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์จะพบว่าแม้ธุรกิจที่พักระยะสั้นมีมานานแล้ว แต่กฎหมายเดิมไม่อาจตอบสนองต่อรูปแบบของธุรกิจที่พักระยะสั้นและไม่สามารถควบคุม แพลตฟอร์มออนไลน์ได้ ดังนั้น การสร้างมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของที่พักระยะสั้นจึงเป็น ทางออกที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยจะมีการสร้างหลักเกณฑ์เพื่อกำกับกิจการที่พักระยะ สั้นแยกต่างหากจากกิจการโรงแรมและโฮมสเตย์ ก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศไทยจำเป็นต้องเปิด กว้างให้ธุรกิจที่พักระยะสั้นอย่างไม่มีข้อจำกัด แต่ประเทศไทยจำเป็นต้องค้นหาปัญหาที่แท้จริง และออกแบบกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ดังเช่นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งยอมให้มีการให้เช่าที่พัก ระยะสั้นได้ เพราะธุรกิจที่พักระยะสั้นเป็นอีกทางเลือกหนึ่งสำหรับนักเดินทางที่ช่วยเพิ่มตัวเลือกที่ พักที่หลากหลายมากขึ้น สอดคล้องกับนโยบายการกระตุ้นการท่องเที่ยวประเทศออสเตรเลียที่ ต้องการเพิ่มปริมาณและความหลากหลายของที่พักให้เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว ซึ่งจะคล้ายกับกฎหมายที่พักระยะสั้นของประเทศญี่ปุ่นที่ถูกออกแบบมาเพื่อเพิ่มจำนวนที่พักเพื่อ รองรับการจัดแข่งขันโอลิมปิกในปี 2563⁵¹ ในทางกลับกัน รัฐหรือเมืองใดที่มีปัญหาที่พักอาศัยไม่

⁵⁰ ข้อมูลจากตัวแทน Airbnb โดยจำนวนห้องพักนี้ไม่รวม Representative inventory ซึ่งหมายถึงเจ้าของที่พัก มีหลายห้องในที่พักที่เดียว เช่น โรงแรมหนึ่งแห่งมี 5 ห้องพัก ระบบของ Airbnb จะกำหนดให้สร้างเป็นรายการเดียว (Single listing) และจะนับเป็น 1 รายการในที่นี่ ดังนั้นจึงอาจทำให้มีจำนวนรายการที่พักน้อยกว่าข้อมูลที่ที่พักที่แหล่งข้อมูลอื่น รวบรวมได้

⁵¹ Research Office Legislative Council Secretariat of Hongkong, “Information Note : Regulation of home-stay lodging in selected places,” Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China, accessed May 10, 2019, <https://www.legco.gov.hk/research->

เพียงพอต่อความต้องการของประชากรท้องถิ่น เพราะที่พักรายหนึ่งถูกนำไปให้เช่าระยะสั้นอย่าง เมืองซานฟรานซิสโก กฎหมายจึงออกแบบให้ผู้ประกอบการเริ่มดำเนินการยากและเคร่งครัด จึงเป็นโจทย์ที่ประเทศไทยต้องค้นหาและกฎหมายต้องสอดคล้องกับนโยบายการกระตุ้นอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวหลังโควิด-19 ด้วย

4.2 การใช้ห้องชุดในอาคารชุดเป็นที่พักระยะสั้น

ปัญหาการปล่อยเช่าคอนโดมิเนียมรายวันเกิดขึ้นเพราะการเข้ามาให้บริการของ แพลตฟอร์ม Airbnb ในประเทศไทย ทำให้เจ้าของห้องชุดปล่อยเช่าระยะสั้นเป็นจำนวนมากและ เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยว⁵² เพราะห้องชุดในอาคารชุดมีทำเลดี ใกล้ระบบขนส่งสาธารณะ มีสิ่ง อำนวยความสะดวกคล้ายโรงแรม แม้ว่าปัญหานี้จะดูเบาบางลงเพราะการลดลงของนักท่องเที่ยว ต่างชาติในช่วงการระบาดของโรคไวรัสโควิด-19 และกรมการปกครองมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนที่ ไม่รบกวนแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมเพราะขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายอาคารชุด⁵³ จึงควรตั้ง ข้อสังเกตว่าการห้ามเด็ดขาดเช่นนี้จะลดทอนโอกาสการใช้ข้อสิทธิทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจฝืดเคือง การห้ามไม่ให้เจ้าของ ห้องชุดหารายได้อาจนำไปสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการค้างค่าส่วนกลาง หรือผิดนัดชำระ หนี้เงินกู้ซื้อห้องชุด กระทบความต้องการซื้อหรือเช่าห้องชุดเพื่อทำที่พักระยะสั้น ทำให้ปัญหา จำนวนห้องชุดล้นตลาดทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น อีกประการหนึ่ง การห้ามนำห้องชุดให้เช่าระยะสั้น แต่ไม่มีมาตรการห้ามการโฆษณาที่พักผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ เช่น Airbnb ซึ่งถือเป็นผู้ให้บริการ เช่าที่พักระยะสั้นรายใหญ่ของประเทศไทยสะท้อนให้เห็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายปัจจุบันว่า ไม่สามารถควบคุมการโฆษณาห้องพักผิดกฎหมายได้

เมื่อพิจารณากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่ยอมให้ใช้ Strata Scheme เป็นที่พักระยะ สั้นได้ เว้นแต่เจ้าของร่วมจะมีมติเพื่อกำหนดข้อบังคับห้ามการให้เช่าระยะสั้น แต่หากเป็นลอร์ดที่

publications/english/1819in01-regulation-of-home-stay-lodging-in-selected-places-20181011-e.pdf.

⁵² วาริชา สิริปัญญาพันธ์, “AIRBNB : เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย,” วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ 13, 3 (2563): 422-442.

⁵³ ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, “คู่มือ การปฏิบัติงานกฎหมายโรงแรม,” ที่ทำการปกครองจังหวัดสตูล, สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2562 https://www.dopasatun.go.th/news/doc_download/a_210619_163311.pdf.

เจ้าของอยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งสำคัญ เจ้าของถือย่อมมีสิทธินำถือออกให้เช่าระยะสั้นได้เสมอ ประเทศไทยสามารถนำแนวทางนี้มาปรับใช้ได้โดยกำหนดให้เจ้าของห้องชุดที่มีชื่อในทะเบียนบ้านในห้องชุดนั้นๆ มีสิทธิให้เช่าระยะสั้นได้ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิให้บุคคลมีสิทธิให้เช่า คอนโดมิเนียมได้เพียงแห่งเดียวที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ ส่วนการให้เช่าระยะสั้นในกรณีอื่น ๆ เป็นดุลยพินิจร่วมกันของเจ้าของร่วมในอาคารชุดแต่ละแห่ง โดยอาจเริ่มจากการบังคับใช้กับโครงการอาคารชุดที่จดทะเบียนอาคารชุดหลังจากวันที่กฎหมายใช้บังคับ แนวทางนี้น่าจะช่วยผ่อนคลายเป็นพิเศษสามารถนำอาคารชุดมาใช้ประโยชน์หลากหลายได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องควบคู่กับการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของที่พักที่ชัดเจนด้วย

4.3 การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของที่พักต่อผู้เข้าพักและเพื่อนบ้าน

การศึกษากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์สะท้อนให้เห็นข้อดีประการหนึ่งของการมีกฎหมายกำกับที่พักระยะสั้นโดยเฉพาะเจาะจง คือ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบที่เจ้าของที่พักต้องมีต่อผู้เข้าพักและเพื่อนบ้าน ซึ่งกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดในประเด็นนี้

ภาครัฐอาจพิจารณาเลือกแนวทางที่เหมาะสม โดยแนวทางแรกเป็นการใช้กฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2551 ให้ครอบคลุมถึงที่พักระยะสั้นด้วย โดยกำหนดนิยามของที่พักที่สามารถจัดแจ้งสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมให้กว้างขึ้น กำหนดมาตรฐานภาคบังคับด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของที่พัก ข้อดีของแนวทางนี้คือการสร้างมาตรฐานของที่พักแรมขนาดเล็ก และส่งผลดีต่อภาคการท่องเที่ยวในระยะยาว แต่ภาครัฐจำเป็นต้องมีมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการโฮมสเตย์ในชุมชนให้สามารถปรับตัวกับข้อกำหนดที่เพิ่มเติมขึ้น มิฉะนั้นจะทำให้โฮมสเตย์ในชุมชนอันเป็นเสน่ห์ของการท่องเที่ยวชุมชนลดจำนวนลง หรือในอีกทางหนึ่งคือ การกำหนดให้มีมาตรการกำกับที่พักระยะสั้นแยกต่างหากจากที่พักประเภทโฮมสเตย์ในชุมชน

4.4 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายควบคุมที่พักระยะสั้นของรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นกฎหมายระดับมลรัฐ รัฐจึงสามารถวางกรอบการกำกับกิจการที่พักระยะสั้นที่เหมาะสมกับพื้นที่ ซึ่งต่างจากระบบการปกครองของประเทศไทยที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยวและกฎหมายที่ตราขึ้นจะใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร ผู้เขียน

เห็นว่าในบริบทของประเทศไทย แต่ละเมืองหรือจังหวัดมีความต้องการเปิดกว้างหรือจำกัดธุรกิจที่พักระยะสั้นแตกต่างกัน บางจังหวัดอาจต้องการให้มีที่พักระยะสั้นเพื่อเพิ่มปริมาณที่พักแรมหรือเปิดพื้นที่การท่องเที่ยวใหม่ บางเมืองอาจมีการจัดงาน (event) ซึ่งทำให้เกิดความต้องการที่พักแรมเพิ่มสูงขึ้นมากในช่วงการจัดงาน ในขณะที่บางจังหวัดมีที่พักแรมเกินความต้องการเข้าพักจึงต้องการจำกัดจำนวนที่พักระยะสั้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์กำกับที่พักระยะสั้นในประเทศไทยควรเปิดโอกาสให้จังหวัดหรือเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและตัดสินใจในรายละเอียด กล่าวคือ ภาครัฐกำหนดกรอบการกำกับกิจการในภาพกว้าง ซึ่งต้องให้ความชัดเจนว่าที่พักระยะสั้นในบริบทของประเทศไทยมีนิยามเป็นเช่นไร เงื่อนไขการขออนุญาตก่อนประกอบธุรกิจ หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กลไกการรับเรื่องร้องเรียนและกระบวนการพิจารณา บทกำหนดโทษ และให้อำนาจองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดที่เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ เช่น จำนวนคืนที่ให้เช่าระยะสั้นได้ต่อปี พื้นที่ที่ห้ามประกอบธุรกิจที่พักระยะสั้น หรือจำกัดปริมาณที่พักระยะสั้น

5. บทสรุป

ธุรกิจที่พักระยะสั้นมีแนวโน้มที่จะเติบโตและเป็นกระแสการท่องเที่ยวที่สำคัญในกิจกรรมการท่องเที่ยวช่วงหลังการระบาดโควิด-19 ประเทศไทยควรเตรียมความพร้อมในการจัดการที่พักระยะสั้น โดยเริ่มจากการสร้างความชัดเจนว่าจะกำกับกิจการดังกล่าวด้วยกลไกกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม หรือจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้กฎหมายตอบสนองต่อสภาพปัญหาและนโยบายด้านการท่องเที่ยวของประเทศ ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องเปิดเสรีให้ธุรกิจที่พักระยะสั้นอย่างไม่มีข้อจำกัด แต่จำเป็นต้องสร้างข้อจำกัดโดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างสร้างสมดุลระหว่างสิทธิของเจ้าของที่พักในการให้เช่าระยะสั้นอันเป็นสิทธิเหนืออสังหาริมทรัพย์ของตนเอง และสิทธิของชุมชนโดยรวม ตลอดจนแนวทางการฟื้นฟูการท่องเที่ยวไทยหลังโควิด-19 ในระหว่างการรอให้ผู้คนเดินทางท่องเที่ยวได้ตามปกติอีกครั้งจึงเป็นโอกาสที่ภาครัฐจะได้แก้ปัญหาที่พิกัดกฎหมายและที่พักระยะสั้น จากการศึกษาความเป็นมาและพัฒนาการของกฎหมายกำกับการให้เช่าที่พักระยะสั้นของรัฐนิวเซาท์เวลส์ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐหรือเมืองที่ต้องการวางกฎระเบียบควบคุมกิจกรรมที่พักระยะสั้นจำต้องเข้าใจธรรมชาติของการแบ่งปันบ้านซึ่งต่างจากธุรกิจโรงแรมหรือที่พักแรมแบบดั้งเดิม และต้องสำรวจอย่างรอบด้านถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อวางแผนการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องในทิศทางเดียวกัน ผู้เขียนเห็นว่าที่พักระยะสั้นต่างจากสถานที่พักที่ไม่เป็น

“กฎหมายยามสังคมพลิกผัน”

โรงแรม การจำแนกประเภทที่พักระยะสั้นออกมาเป็นอีกประเภทหนึ่งน่าจะทำให้ภาครัฐกำกับดูแลได้ง่าย โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่วางนโยบายหรือออกกฎหมายอาจนำมาตรการทางกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ไปใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับแก้กฎหมายไทยบางส่วนเพื่อสร้างมาตรการกำกับกิจการที่พักระยะสั้นในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

References

- จักรี อุดลนิรัตน์. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการนำห้องชุดคอนโดมิเนียมให้เช่าระยะสั้น.” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* 11, 2 (2561): 55-78.
- วาริชา สิริปัญญาพนธ์. “Airbnb : เศรษฐกิจเชิงแบ่งปันสู่นวัตกรรมก้าวกระโดดที่ส่งผลกระทบต่อกฎหมาย.” *วารสารบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์* 13, 3 (2563): 422-442.
- ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. “คู่มือการปฏิบัติงานกฎหมายโรงแรม.” ที่ทำการปกครองจังหวัดสตูล. สืบค้นเมื่อ 22 มิถุนายน 2562
https://www.dopasatun.go.th/news/doc_download/a_210619_163311.pdf.
- ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักงานสอบสวนและนิติการ กระทรวงมหาดไทย. “คู่มือสำหรับประชาชน : การออกหนังสือแจ้งสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม.”
- Australian Bureau of Statistics, “National, State and Territory Population,” Australian Bureau of Statistics, accessed January 30, 2021,
<https://www.abs.gov.au/statistics/people/population/national-state-and-territory-population/latest-release#states-and-territories>.
- Deloitte Access Economics. “Economic Effects of Airbnb in Australia.” 2017.
- Department of Resources, Energy and Tourism, Australia Government. “Tourism 2020.” 2011.
- Jamasi, Zohra. Canadian Centre for Policy Alternatives’ Ontario Office. “Regulating Airbnb and the Short-Term Rental Market: An overview of North American regulatory frameworks.” June 2017.
- Miller, Stephen R. “First Principles for Regulating the Sharing Economy.” *Harvard Journal on Legislation*, 53 (2016): 147.
- NSW Government. “New Regulations for Short-Term Rentals.” NSW Government. Accessed February 2, 2021 <https://www.nsw.gov.au/news/new-regulations-for-short-term-rentals>.

Research Office Legislative Council Secretariat of Hongkong. “Information Note : Regulation of home-stay lodging in selected places.” Legislative Council of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China. Accessed May 10, 2019, <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1819in01-regulation-of-home-stay-lodging-in-selected-places-20181011-e.pdf>.

Rosenstein, Robert and Peter L. Allen. *At Home around the World*. N.p: Agoda Outside, 2018.

Statista. “Vacation Rentals: Australia.” Statista. Accessed February 2, 2021 <https://www.statista.com/outlook/268/107/vacation-rentals/australia>.

Swor, Richard W.F. “Long Term Solutions to the Short-Term Problem: An Analysis of the Current Legal Issues Related to Airbnb and Similar Short-Term Rental Companies with a Proposed Model Ordinance.” *Belmont Law Review*, 6 Article 8 (2019): 278-316.