

มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด¹
REGULATORY MEASURES FOR LOCAL HOUSING BUSINESSES :
A CASE STUDY OF RENTING A CONDOMINIUM UNIT

นนทวัฒน์ สุวรรณ

Nontawat Suwan

นิสิตปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : nontawat08@hotmail.com

Graduate student of Master of Laws Program in Public Law,
Faculty of Law, Chulalongkorn University Email address : nontawat08@hotmail.com

Received : October 19, 2023

Revised : January 16, 2024

Accepted : February 1, 2024

บทคัดย่อ

การกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ โดยมีลักษณะการให้บริการใกล้เคียงกับการประกอบกิจการโรงแรมซึ่งภาครัฐควบคุมมาตรฐานการให้บริการผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมภายใต้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในขณะที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยให้เช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ที่มีวัตถุประสงค์ในการแบ่งปันห้องชุดในอาคารชุดเพื่อหารายได้เสริมตามแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (sharing economy) ซึ่งให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จากกรณีคดีดำเลขที่ 50/2561 คดีแดง 59/2561 ศาลจังหวัดหัวหิน และคดีดำ เลขที่ 277/256 และคดีดำแดง เลขที่ 900/2561 ศาลจังหวัดเพชรบุรี การที่ภาครัฐได้นำหลักการอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมมากำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อันไม่สอดคล้องและเหมาะสมสำหรับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทนี้ซึ่งกำลังเติบโตอย่างก้าวกระโดดเข้าสู่เศรษฐกิจและสังคมดิจิทัลของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเกินสมควรแก่เหตุในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองไว้ส่งผลให้เกิดปัญหาต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด

¹ บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ของผู้เขียนในหัวข้อ “มาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด”

บทความนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบมาตรการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ กรณีประเทศญี่ปุ่นและกรณีเมืองซานฟรานซิสโกของสหรัฐอเมริกา โดยวิเคราะห์ในประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องและมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเกิดความเหมาะสม ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่มีความเหมาะสมและไม่สอดคล้องกับลักษณะการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแต่อย่างใด จึงทำให้รัฐต้องมีการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทดังกล่าวผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพการประกอบอาชีพของประชาชนมากเกินไปจนนำไปสู่เกิดการลักลอบปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดผิดกฎหมายและขาดการรับรองมาตรฐานการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด รวมถึงมาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการ อีกทั้งรัฐไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ให้บริการได้ ตลอดจนไม่สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการประกอบกิจการเข้าสู่รายได้รัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้น รัฐควรปล่อยให้ประชาชนใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองปล่อยให้เช่า โดยรัฐควรกำหนดมาตรการกำกับดูแลที่เหมาะสมในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทดังกล่าว เพื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการกำกับดูแลที่ได้กำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการให้เกิดความมั่นใจและความปลอดภัยในร่างกายชีวิต และทรัพย์สินของผู้ใช้บริการ

คำสำคัญ

มาตรการกำกับดูแล, ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น, ห้องชุดในอาคารชุด

ABSTRACT

Local housing businesses similar to hotel operations providing daily or weekly rental of condominium units are regulated by the state. The government controls the service standards through hotel operating licenses under the Hotel Act B.E. 2547 (2004). On the other hand, private sector entrepreneurs rent out their condominium units on a daily or weekly basis to earn additional incomes in accordance with the “Sharing Economy” concept under the Condominium Act B.E. 2522 (1979). Based on the Black Case No. 50/2561 and the Red Case No. 59/2561 of the Hua Hin Provincial Court, the Black Case No. 277/256 and the Red Case No. 900/2561 of the Phetchaburi Provincial Court, the application of hotel business licensing principles that the government used to regulate local housing businesses, particularly in the case of the rent of condominium units under the Hotel Act B.E.2547 (2004), may not be appropriate for this type of business. As this sector is rapidly growing in Thailand's digital economy and society, it could be irrational to restrict people's right and freedom to pursue their occupation or business, guaranteed and protected by the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017). This consequently results in problems for private sector entrepreneurs who rent out condominium units.

This article aims to study and compare regulatory measures in terms of condominium unit rental business on digital platforms in Thailand as well as in other related countries for example Japan and the United States of America (San Francisco) by analyzing relevant legal issues. Hence, it provides recommendations regarding regulatory measures for the more efficient and appropriate renting of condominium units in Thailand. The findings show that the definition of the type of residence in the Ministerial Regulation Prescribing the Types of Hotels and the Criteria for Hotel Business Operation No. 2 B.E. 2566 (2023) shall be amended. The amendment shall be committed under the conformity of the provisions of the law, it shall not obstruct the occupation or business operation of the people and it shall be updated to the current socio-economic circumstances. Thus, the governmental sector should provide people freedom of entrepreneurship by allowing them to exercise their property rights. They shall legally be able to rent their condominium units for lucrative purposes. The government shall establish appropriate regulatory measures for this type of business so that the private sector operators can provide their services in compliance with the law and regulations. This will provide confidence to consumers about the stability and safety in their life, and property.

Keywords

Regulatory Measures, Local Housing Business, Condominium Unit

บทนำ

ด้วยแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกในอนาคต (Global mega trends) ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนจะต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นเพื่อรองรับการเข้าสู่ยุคสังคมดิจิทัล โดยการนำเทคโนโลยีมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและช่วยลดปัญหาการกีดกันการประกอบอาชีพในธุรกิจที่พักแรม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กสามารถใช้เป็นช่องทางในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น² เพื่อมีรายได้เสริมจากการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี (Airbnb) หรือให้บริการช่องทางอื่นภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน (sharing economy) นอกจากนี้ การเกิดขึ้นของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวเป็นอีกหนึ่งทางเลือกใหม่ให้แก่ผู้ใช้บริการได้มีเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกสถานที่พักแรมแบบระยะสั้นเพิ่มมากขึ้น แต่ทั้งนี้ ในทางเศรษฐกิจ แม้ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์กำลังเติบโตอย่างต่อเนื่องและก้าวกระโดด แต่ยังคงพบปัญหาอุปสรรคในทางกฎหมายเนื่องจากธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวยังขาดการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการถูกต้องตามกฎหมายเป็นการเฉพาะจากภาครัฐ ดังนั้น ปัจจุบันธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทำให้เป็นธุรกิจที่พักแรมในพื้นที่สีเทาของสังคมโดยปริยาย จะเห็นได้ว่า การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยให้เช่าพักแรมแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี (Airbnb) หรือให้บริการช่องทางอื่นนั้นให้แก่ผู้ใช้บริการต่างถิ่นโดยแลกกับค่าตอบแทน ถือได้ว่าการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยศาลจังหวัดหัวหินได้มีคำพิพากษาคดีดำเลขที่ 50/2561 และคดีแดง 59/2561 ในอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และศาลจังหวัดเพชรบุรีได้มีคำพิพากษา คดีดำ เลขที่ 277/256 และคดีดำแดง เลขที่ 900/2561 มีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในมาตรา 4³ มาตรา 15⁴ และมาตรา 59⁵ เนื่องด้วยการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนให้บริการเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์นั้นไม่มีใบอนุญาตในการประกอบกิจการโรงแรม อีกทั้ง การที่ผู้ประกอบการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ซึ่งอาคารชุดเป็นสถานที่พักอาศัยหลักสามารถกระทำหรือไม่ มีความผิดตามมาตรา 17/1⁶ ของพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 หรือไม่ อันเป็นการห้ามมิให้ประกอบการค้าภายในอาคารชุด เว้นแต่กรณีในการจัดพื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้า จะต้องดำเนินการจัดพื้นที่เป็นการเฉพาะโดยห้ามรบกวนความเป็นอยู่ของเจ้าของร่วมห้องชุดรายอื่นในอาคารชุดจึงสามารถกระทำได้ จากกรณีศาลได้มีคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นพบว่าภาครัฐได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการอย่างเข้มข้นเกินสมควรแก่เหตุ โดยขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมไทยปัจจุบันนี้ ในความเป็นจริง พบว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่ๆและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นโดยมีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อปล่อยให้เช่าแบบรายวัน

² เมื่อก้าวถึงธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น ให้นำหมายถึง ธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเกิดขึ้นจากแนวคิดการแบ่งปันทรัพย์สินในทางเศรษฐกิจ (sharing economy) ซึ่งได้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่องพร้อมกับการนำเทคโนโลยีมาผสมผสานทำให้เกิดการบริการธุรกิจที่พักอาศัยรูปแบบใหม่ขึ้นมา โดยผู้ประกอบการเป็นผู้นั้นในท้องถิ่นนั้นได้แบ่งปันอสังหาริมทรัพย์ปล่อยให้เช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ อาทิเช่น ห้องชุด คอนโดมีเนียม บ้าน หรือสถานที่พักอาศัยอื่นให้แก่ผู้ใช้บริการซึ่งได้จองสถานที่พักอาศัยแห่งนั้นทั้งผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี (Airbnb) หรือจากการให้บริการช่องทางอื่นโดยแลกกับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่ง

³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4.

⁴ เพิ่งอ้าง มาตรา 15.

⁵ เพิ่งอ้าง มาตรา 59.

⁶ พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 มาตรา 17/1.

หรือแบบรายสัปดาห์ประกอบอาชีพสร้างรายได้เสริมในการดำรงชีพ ในขณะเดียวกันผู้ใช้บริการยุคใหม่มักนิยมเลือกจองห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบีแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์แทนที่จองห้องพักแบบทั่วไป อาทิเช่น โรงแรม รีสอร์ท เป็นต้น ฉะนั้น หากภาครัฐยังไม่กำหนดมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นการเฉพาะ อาจทำให้ภาครัฐต้องสูญเสียรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าภาษี เป็นต้น และภาครัฐก็มีอาจทราบข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ใช้บริการแต่อย่างใด อาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายอันตรายในความมั่นคงและความปลอดภัยชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของผู้ใช้บริการพักอาศัยในสถานที่พักอาศัยแห่งนั้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น พบว่าประเทศไทยยังขาดมาตรการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการจากการนำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองนำมาปล่อยให้เช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์เพื่อหารายได้เสริมดำรงชีพนั้น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ไม่ต้องการให้กฎหมายที่มีอยู่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนหรือเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน ตลอดจนตระหนักถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของผู้ใช้บริการด้วยเช่นกัน ดังนั้น ในบทความนี้ ผู้เขียนขอเสนอมาตรการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดที่เหมาะสมกับลักษณะธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวภายใต้บริบทเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย โดยแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ ในหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้อง การนำมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และในรูปแบบ ex-post regulation ที่เหมาะสมมาบังคับใช้ และกรณีศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโกของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในอนาคต

1. หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด

ปัจจุบันนี้การประกอบกิจการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดได้เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจอย่างปฏิเสธไม่ได้ หลักกฎหมายดังกล่าวได้ถูกพัฒนาต่อยอดมาอย่างต่อเนื่องและได้ถูกหล่อหลอมมาจากการใช้ความคิด มุมมอง ประสบการณ์ และหลักวิชาของนักคิดคนสำคัญแทบทั้งสิ้น ทั้งนี้ หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจจึงได้ถูกหยิบยกนำมาใช้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมแต่ละยุคสมัย โดยได้มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (หัวข้อ 1.1) หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน เป็นการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ห้องชุดในอาคารชุดย่อมมีสิทธิในการใช้สอยหรือใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองเพื่อให้มีรายได้ตอบแทนในการดำรงชีพตนเองและครอบครัว (หัวข้อ 1.2) หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ เป็นการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยให้เช่า อีกทั้ง (หัวข้อ 1.3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนโดยภาครัฐ จะกระทำได้ก็ต่อเมื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวมให้มีความสงบเรียบร้อยไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมนั้น

1.1 หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน (Le droit de propriété)

ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมคลาสสิก รัฐไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการค้าขายหรือประกอบกิจการของปัจเจกชนโดยปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เรียนรู้กลไกตลาดอย่างเสรี หรือที่เรียกว่า “มือที่มองไม่เห็น” (Invisible hand) ดังคำภาษารัสเซีย “Laissez-faire, Laissez-passer” หมายถึง การปล่อยให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เรียนรู้เกิดการแข่งขันและจัดการด้วยตนเองตามสภาวะธรรมชาติของกลไกตลาด โดยที่รัฐเพียงให้ความคุ้มครอง

กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนซึ่งได้ลงทุน ลงแรง สร้างผลผลิตสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ออกไปสู่สังคม⁷ ซึ่งต่อมาแนวคิดเสรีนิยมดังกล่าวได้ถูกถ่ายทอดผ่านระบบกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังนี้ ประการแรก ปัจเจกชน (ผู้ทรงสิทธิทางกฎหมาย) หมายถึง บุคคลทั่วไปมีบทบาทสำคัญในระบบกฎหมายไม่ใช่ผู้ปกครองในยุคสมัยอดีต⁸ ประการที่สอง การมีสิทธิในทรัพย์สิน หมายถึง สิทธิเด็ดขาดและอันสมบูรณ์ที่สุดของภาคเอกชนในบรรดาสิทธิต่าง ๆ⁹ ประการที่สาม เสรีภาพในการทำสัญญา หมายถึง การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถใช้เสรีภาพในการทำนิติกรรมสัญญาได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อนโยบายสาธารณะของรัฐ¹⁰ โดยพบว่า คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789¹¹ ได้กล่าวถึงการรับประกันหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนถูกละเมิดมิได้และมีความศักดิ์สิทธิ์¹² (Inviolable et Sacré) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ซื้อทรัพย์สินและผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินในการครอบครองทรัพย์สิน อีกทั้งเจ้าของทรัพย์สินสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนเองได้ สิทธิในทรัพย์สินได้กลายเป็นสิทธิอันมีความสมบูรณ์แบบและเด็ดขาดซึ่งมีรากฐานมาจากสิทธิมนุษยชน เพราะฉะนั้นรัฐมิสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจกระทำการละเมิดทรัพย์สินของผู้ประกอบการภาคเอกชนได้¹³ ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ หลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินได้ถูกกล่าวถึงโดยนักคิดคนสำคัญ ได้แก่ เจเรมี เบนแทม (Jeremy Bentham, 1748-1832) เขียนหนังสือชื่อว่า “An Introduction to the Principles of Morals and Legislation” และจอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill, 1806-1873) เขียนหนังสือชื่อว่า “On Liberty” ในมุมมองของเจเรมี เบนแทม เชื่อว่าธรรมชาติของมนุษย์นั้นแสวงหาความสุขเป็นที่ตั้ง มนุษย์แสวงหาความพึงพอใจ (Pleasures) และหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (Pains) และสิ่งนั้นต้องเป็นสิ่งที่ดีและถูกต้องจะทำให้มนุษย์เหล่านั้นได้พบกับความสุขอันแท้จริง¹⁴ โดยรัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมพฤติกรรมของปัจเจกชนในการป้องกันการละเมิดต่อผู้อื่น แต่กรณีได้กระทำความผิดบุคคลนั้นต้องได้รับบทลงโทษจากการทำความผิดนั้น แต่ในมุมมองของจอห์น สจ๊วต มิลล์ เชื่อว่า ในระบบเสรีนิยมเศรษฐกิจสมัยใหม่ทำให้นายทุนมีความแข็งแกร่งสามารถครอบครองและสะสมจำนวนทรัพย์สินได้เพิ่มขึ้น ในขณะเดียวกันได้ทำลายความเท่าเทียมในการถือครองกรรมสิทธิ์¹⁵ ในส่วนของกฎหมายไทยเกี่ยวข้องกับหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สิน ในมาตรา 37¹⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก (...)” และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 1335¹⁷ ได้วางหลักไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ท่านว่าแดนแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย” ในมาตรา 1336¹⁸ ได้วางหลักไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

⁷ เอื้ออารีย์ อังจะนิล, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566) 45.

⁸ ศักดา ธนิตกุล, *กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์นิติธรรม) 6.

⁹ เพิ่งอ้าง.

¹⁰ เพิ่งอ้าง.

¹¹ ‘Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789’ <<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>> disponible depuis 2566.

¹² Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux, *Droit public économique* (9e édition, LGDJ 2018) 109.

¹³ เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรรถ 7) 68-69.

¹⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2557) 89.

¹⁵ เพิ่งอ้าง 111.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37.

¹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1335.

¹⁸ เพิ่งอ้าง มาตรา 1336.

1.2 หลักเสรีภาพในการประกอบกิจการ (La liberté d'entreprendre)

ค.ศ. 1791 ประเทศฝรั่งเศส ให้การรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในทางอุตสาหกรรมและการค้าโดยปรากฏลายลักษณ์อักษรไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายอาซีอากร (décret d'Allard) ทั้งนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความสัมพันธ์กับเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของปัจเจกชน ด้วยเหตุผลการทำงานจะทำให้มนุษย์ทุกคนมีคุณค่าในตัวเอง กล่าวได้ว่า การที่มนุษย์มีทักษะ ความรู้ ความสามารถของตนเองตามที่ได้สะสมประสบการณ์ไว้และได้นำมาใช้เพื่อการดำรงชีพตนเองและครอบครัว ทำให้มนุษย์ผู้นั้นมีความมั่นใจและภาคภูมิใจในความเป็นมนุษย์อย่างสมบูรณ์แบบ โดยมนุษย์มีอาจถูกกีดขวางการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการนั้นได้¹⁹ โดยมีนักคิดคนสำคัญ ได้แก่ เจรเมมี เบนแทม และ สจ๊วต มิลล์ ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ในมุมมองของเบนแทม เชื่อว่าหากรัฐได้รับประกันในหลักกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนจะนำมาสู่การใช้เสรีภาพประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการเพื่อการดำรงชีพของตนเอง โดยรัฐควรปล่อยให้ปัจเจกชนได้แข่งขันทางการค้าและอุตสาหกรรมกันอย่างอิสระ แต่รัฐจะเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ขณะเดียวกันในมุมมองของสจ๊วต มิลล์ สนับสนุนให้รัฐได้จัดเก็บภาษีจากการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการ ได้แก่ ภาษีที่ดิน ภาษีมรดก²⁰ ในส่วนของกฎหมายไทยเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการ ได้แก่ ในมาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (...)” และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในมาตรา 149-152 ได้กล่าวถึง ความสมบูรณ์หรือความไม่สมบูรณ์ของนิติกรรมจะทำให้เกิดการก่อสิทธิ เปลี่ยนแปลง โอนสิทธิ สงวนสิทธิ และระงับสิทธิ

1.3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันมาจากการแทรกแซงของภาครัฐภายใต้ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

ค.ศ. 1930 ได้เกิดเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจตกต่ำขณะเดียวกันเกิดข้อบกพร่องในตลาดแข่งขันเนื่องจากไม่ได้มีเสรีอย่างแท้จริงและไม่ได้สมบูรณ์แบบ ทั้งนี้ หากรัฐได้ปล่อยให้มีการผูกขาดทางการค้าของนายทุนจำนวนไม่กี่รายภายในประเทศ อาจทำให้การผลิตสินค้าลดคุณภาพหรือราคาสินค้าเพิ่มขึ้นกว่าราคาปกติ ฉะนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผ่านมาตรการต่างๆของรัฐในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อช่วยคุ้มครองประชาชนและเพื่อช่วยปรับปรุงแก้ไขและเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจให้ดีขึ้นแทนที่จะปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดหรือที่เรียกว่ามือที่มองไม่เห็นของกลไกตลาด²¹ กล่าวคือ เป็นการที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนดำเนินธุรกิจให้เป็นไปตามกลไกตลาดภายใต้แนวคิดเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ได้ถูกแทนที่และได้รับการยอมรับการแทรกแซงของรัฐทางเศรษฐกิจในลักษณะเชิงนโยบายในทางการเมืองที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเพิ่มขึ้น²² โดยรัฐใช้มาตรการทางกฎหมายเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนเพื่อช่วยพยุงเศรษฐกิจของสังคมให้กลับมาฟื้นฟูกอีกครั้ง อาทิ เช่น กำหนดทิศทางและจัดระเบียบความเหมาะสมทางเศรษฐกิจ จำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ โดยต้องมีเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพให้เป็นไปตามในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว

¹⁹ ศุภศิษฎ์ ทวีแจ่มทรัพย์, *กฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566) 33.

²⁰ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (เชิงอรธ 14) 107.

²¹ เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล (เชิงอรธ 7) 22.

²² สุรพล นิตไกรพจน์, ‘หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส’ (2537) 4 วารสารนิติศาสตร์ 839-840.

ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

เมื่อพิจารณาหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีด้วยกันทั้งหมด 2 หลักการสำคัญ ได้แก่ (1) หลักการทั่วไป (2) หลักการเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) **หลักการทั่วไป** กล่าวคือ การที่รัฐตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนได้นั้นโดยต้องมีกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ต้องไม่กระทบเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพมากเกินไปจนสมควรแก่เหตุ โดยต้องให้เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้นมาและให้มีความเหมาะสมได้สัดส่วนโดยน้ำหนักการชั่งในการรักษาประโยชน์ส่วนรวมเพื่อความมั่นคง ความสงบสุขของสังคม ตลอดจนศีลธรรมอันดีของประชาชน ได้มีความสมดุลกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลเหมาะสมแก่เหตุ แต่ทั้งนี้ หากกฎหมายดังกล่าวที่ตราขึ้นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่ว่าในขั้นตอนการตรากฎหมายหรือไม่ดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนทุกขั้นตอนตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้นั้น ก็อาจถือได้ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด²³ (2) **หลักการเฉพาะ** กล่าวคือ ในมาตรา 40 วรรคสองและวรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการไว้ด้วยโดยกำหนดเงื่อนไขและขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอยู่ภายใต้เหตุผล ดังต่อไปนี้ (2.1) เพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐ (2.2) เพื่อการรักษาเศรษฐกิจของประเทศ (2.3) เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (2.4) เพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด (2.5) เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค (2.6) เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น (2.7) เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของสังคมอย่างอื่น แต่ทั้งนี้ หากรัฐต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนนั้นโดยมีลักษณะการเลือกปฏิบัติหรือกีดกันการจัดการศึกษาของสถาบันศึกษามีสามารถกระทำได้²⁴โดยพบว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยภาครัฐ มีเหตุผลสำคัญด้วยกัน 2 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** การคุ้มครองสังคมและเสรีภาพของผู้อื่น กล่าวคือ หนึ่งในเหตุผลสำคัญจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อป้องกันผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยรัฐไม่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มข้นเกินสมควรแก่เหตุ²⁵ ให้สอดคล้องกับแนวคิดปรัชญาของนักคิดคนสำคัญในยุคอดีต คือ จอห์น ลอค มองว่ามนุษย์ทุกคนย่อมมีสิ่งที่ติดตัวเองมาตั้งแต่กำเนิดตามธรรมชาติโดยมนุษย์ทุกคนนั้นย่อมเสรีภาพและมีความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมมนุษย์แต่ละคนได้ละสิทธิและเสรีภาพของตนบางส่วนเพื่อเข้าร่วมทำสัญญาประชาคม สะท้อนให้เห็นว่า ปัจเจกชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ภายใต้ขอบเขตตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ โดยต้องไม่กระทำการอันใดเป็นการสร้างความเดือดร้อนให้แก่บุคคลใดทั้งสิ้น ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นแก่ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพของผู้อื่นก็ตาม ถือได้ว่าละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น²⁶ **ประการที่สอง** การรักษาประโยชน์สาธารณะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ การที่รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หากรัฐไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพก็อาจ

²³ สุกฤดา ฉัตรพรณกุล, ‘เสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2561) 97, 98, 99.

²⁴ เฟิงอ่าว 101-102.

²⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547) 32.

²⁶ Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (1994) 306 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 215.

ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขของสังคมได้ เมื่อพิจารณาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกระทำได้ที่จำเป็น โดยต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนนั้น จำเป็นต้องรักษาความสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคลไว้ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของหลักความได้สัดส่วน²⁷ ได้แก่ หลักความเหมาะสม คือ เลือกใช้มาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพมีความเหมาะสมจนทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ หลักความจำเป็น คือ เลือกใช้มาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่มากเกินไปหรือให้น้อยที่สุด หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ คือ เลือกใช้มาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยมาตรการดังกล่าวมีทั้งความเหมาะสมและความจำเป็นที่ต้องนำมาใช้ โดยต้องตระหนักถึงความสมดุลในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมที่จะได้รับกับประโยชน์ส่วนบุคคลต้องสูญเสียไปหากผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามมาตรการของรัฐที่ได้กำหนดขึ้น โดยรัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ของส่วนบุคคล²⁸ เมื่อพิจารณากรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ผิดกฎหมายเนื่องจากไม่มีใบประกอบกิจการโรงแรม จะเห็นได้ว่า แม้รัฐให้น้ำหนักในเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงในการให้บริการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดก็ตาม แต่รัฐเลือกใช้มาตรการกำกับดูแลผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมซึ่งมีความเข้มข้นอย่างมาก ไม่เหมาะสมกับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเนื่องจากผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กมิได้ประกอบอาชีพปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดเป็นหลัก และลักษณะการให้บริการในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแตกต่างจากธุรกิจโรงแรมอย่างสิ้นเชิง จึงเห็นว่าการที่รัฐใช้มาตรการกำกับดูแลผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการทำให้เกิดอุปสรรคต่อผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กอย่างมาก โดยต้องผ่านหลายขั้นตอนยุ่งยากของทางราชการและต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายสูง ถือเป็นมาตรการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชนมากเกินไปสมควรแก่เหตุอันไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการลดการใช้ใบอนุญาตและต้องการส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชนเพิ่มขึ้นและอย่างทั่วถึง

2. ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมอดีตที่ผ่านมา ได้เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการทุกรายได้มีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการสามารถเข้ามาสู่ในตลาดแข่งขันกันได้อย่างเสรี โดยมีต้องการให้รัฐทำการแทรกแซงทางกิจกรรมเศรษฐกิจหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด จนนำไปสู่การผูกขาดทางเศรษฐกิจอย่างไม่เป็นธรรมในประกอบกิจการของเฉพาะกลุ่มทุนขนาดใหญ่หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น และทำให้เกิดตลาดล้มเหลวเนื่องจากการผลิตสินค้าหรือการให้บริการที่ไม่มีคุณภาพและมีราคาสูงจนกระทบต่อผู้ใช้บริการหรือผู้บริโภค อีกทั้ง การผูกขาดทางการค้าทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างไม่เป็นธรรม เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กที่มิได้มีความสามารถและศักยภาพเพียงพอในการเข้าสู่ตลาดแข่งขันเมื่อเทียบกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมและมีศักยภาพในทุกด้าน จากข้อบกพร่องในเหตุการณ์ดังกล่าวในตลาดแข่งขันเสรีประกอบกับการที่ผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและประชาชนต้องเผชิญความยากลำบากช่วงวิกฤตทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1930 สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการปล่อยให้มีการประกอบกิจการอย่างเสรีโดยที่รัฐไม่ได้เข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่อย่างใด จนนำมาสู่การเกิดระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ขึ้นมา โดยให้รัฐเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันมาจากการใช้อำนาจแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของ

²⁷ เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรธ 7) 68.

²⁸ รัฐาพร อุทก, 'มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการ: ศึกษากรณี การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2565) 17-18.

ภาคเอกชนได้เมื่อตลาดเกิดข้อบกพร่อง โดยเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ปฏิบัติตามเนื่องจากกลไกตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยตัวเอง อีกทั้ง ประเทศไทยถือเป็นรัฐสมัยใหม่ ได้รับอิทธิพลแนวคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (หัวข้อ 2.1) ในด้านเศรษฐกิจ เห็นได้จากในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชนซึ่งเป็นประโยชน์ของปัจเจกชนภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนเสรีนิยม ในขณะเดียวกันก็ได้ให้ความสำคัญในการรักษาประโยชน์สาธารณะในทางเศรษฐกิจไว้ด้วยเช่นกัน (หัวข้อ 2.2) ในด้านกฎหมาย เห็นได้จากมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้โดยการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนเพื่อจัดความไม่เป็นธรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมไทย

2.1 ด้านเศรษฐกิจ

ในหมวด 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึง “นโยบายแห่งรัฐ” โดยสนับสนุนให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้แข่งขันทางเศรษฐกิจในตลาดเสรี ภาครัฐจะไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการประกอบกิจการธุรกิจของภาคเอกชนแต่อย่างใด เว้นแต่กรณีภาครัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวม โดยภาครัฐต้องมุ่งเน้นลดปัญหาการผูกขาดทางเศรษฐกิจของกลุ่มนายทุนใหญ่อย่างไม่เป็นธรรม และพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนได้อย่างทั่วถึงในการพึ่งพาตนเองได้²⁹ ในส่วนของการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ได้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจเพื่อให้ได้รับประโยชน์ทุกฝ่าย ในขณะเดียวกันสร้างกลไกในการส่งเสริมผู้ประกอบการภาคเอกชนทั้งรายเก่าและรายใหม่ให้มีความเข้าใจและเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อประกอบกิจการ รวมถึงช่วยแก้ไขปัญหอุปสรรคในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ สำหรับการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจภายในประเทศให้เป็นไปตามมาตรา 258 (ฉ) ด้านเศรษฐกิจ (1)³⁰ เกี่ยวข้องกับการจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประชาชน และมาตรา 258 (ฉ) ด้านเศรษฐกิจ (2)³¹ เกี่ยวข้องกับการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยี โดยภาครัฐสามารถแทรกแซงทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ อาทิเช่น กรอบดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจ กำหนดแนวทางปฏิรูป กำหนดนโยบาย เป็นต้น

2.2 ด้านกฎหมาย

ด้านนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 77³² ประกอบกับด้านปฏิรูปกฎหมายในมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1)³³ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ได้หมดความจำเป็นไปแล้วเพื่อช่วยลดปัญหาอุปสรรคกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน กรณีภาครัฐต้องตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการให้เป็นไปตามเงื่อนไขเป็นการเฉพาะไว้ในมาตรา 26³⁴ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม โดยต้องไม่เป็นการสร้างภาระเพิ่มเกินสมควรแก่เหตุ ไม่ทำให้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่อย่างใด การที่กฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และจะต้องมีผลบังคับใช้ทั่วไปโดยมิให้บังคับใช้เฉพาะเจาะจง

²⁹ อ้างแล้ว (เชิงอรรถ 16) มาตรา 75.

³⁰ เพิ่งอ้าง มาตรา 258 (ฉ) ด้านเศรษฐกิจ (1).

³¹ เพิ่งอ้าง มาตรา 258 (ฉ) ด้านเศรษฐกิจ (2).

³² เพิ่งอ้าง มาตรา 77.

³³ เพิ่งอ้าง มาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1).

³⁴ เพิ่งอ้าง มาตรา 26

กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น ประกอบกับในมาตรา 40 วรรคสอง³⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวข้องกับเหตุผลในการยกเว้นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่สามารถกระทำได้ และมาตรา 40 วรรคสาม³⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการประกอบอาชีพต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ มีด้วยกันทั้งหมด 3 มาตรการสำคัญ ได้แก่ (1) มาตรการทั่วไป (2) มาตรการก่อนตรากฎหมายและภายหลังมีผลบังคับใช้ (3) มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย

3. มาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือกำกับดูแลบังคับก่อน (ex-ante regulation) และ มาตรการทางกฎหมายกำกับดูแลแบบภายหลังหรือแบบบังคับหลัง (ex-post regulation) กับกรณีศึกษาของต่างประเทศ

การเกิดขึ้นของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันได้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยลักษณะการประกอบกิจการเป็นการที่ผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในห้องชุดในอาคารชุดได้ปล่อยให้เช่าแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ให้แก่ผู้ใช้บริการต่างถิ่นเข้าพักอาศัยโดยแลกกับค่าตอบแทน ทั้งนี้ การให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายไทยและรัฐยังไม่ได้ให้การรับรองมาตรฐานการให้บริการแต่อย่างใด อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงและความไม่ปลอดภัยของผู้ใช้บริการ แตกต่างจากการให้บริการที่พักของธุรกิจโรงแรมซึ่งได้ถูกกำกับดูแลผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นไปถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การเติบโตของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดได้มีการรับรองถูกต้องตามกฎหมายไทยและได้สอดคล้องกับสภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน โดยที่ให้รัฐสามารถกำกับดูแลการให้บริการของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวได้นั้น (หัวข้อ 3.1) ให้นามมาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือกำกับดูแลแบบบังคับก่อน (ex-ante regulation) และ(หัวข้อ 3.2) มาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือกำกับดูแลแบบบังคับหลัง (ex-post regulation) มาใช้ในการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด โดยให้เป็นไปตามแนวทางที่เหมาะสมของต่างประเทศ ได้แก่ (หัวข้อ 3.3) ประเทศญี่ปุ่นและ (หัวข้อ 3.4) เมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ทำการศึกษาและนำมาปรับใช้กับกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของประเทศไทย

3.1 มาตรการกำกับดูแลแบบล่วงหน้าหรือกำกับดูแลแบบบังคับก่อน (ex-ante regulation)

การกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรี โดยภาครัฐได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation ได้แก่ (หัวข้อ 3.1.1) ระบบการขึ้นทะเบียน (หัวข้อ 3.1.2) ระบบแจ้งก่อนดำเนินการ โดยทั้งสองมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว มีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1 มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบการขึ้นทะเบียน

ระบบการขึ้นทะเบียนเป็นหนึ่งในมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยได้ถูกจัดให้เป็น “ระบบอนุญาตแบบลดรูป” (simplified system) ซึ่งมีความเข้มข้นน้อยกว่าระบบการอนุญาต (authorization system) ในส่วนของประโยชน์ของการใช้มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตเพื่อควบคุมการประกอบกิจการไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงเศรษฐกิจก็ตาม หากผู้ประกอบการภาคเอกชนได้มีการฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้จะต้องได้รับบทลงโทษเพิกถอน

³⁵ เพิ่งอ้าง มาตรา 40 วรรคสอง.

³⁶ เพิ่งอ้าง มาตรา 40 วรรคสาม.

ใบอนุญาตประกอบกิจการก็ได้³⁷ ขณะที่ในส่วนของระบบการขึ้นทะเบียนมักเป็นการกำหนดเงื่อนไขบางประการที่สำคัญไว้สำหรับผู้ประกอบการภาคเอกชน อาทิเช่น คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม ขั้นตอนการพิจารณาการขึ้นทะเบียน โดยพบว่า ความแตกต่างระหว่างระบบอนุญาตกับระบบขึ้นทะเบียน มีดังนี้ (1) ขั้นตอนในการพิจารณา กล่าวคือ ระบบอนุญาตมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและยุ่งยากมากกว่าระบบขึ้นทะเบียน (2) องค์กรผู้กำกับดูแลได้รับประโยชน์ กล่าวคือ องค์กรผู้กำกับดูแลมักจะได้รับประโยชน์หลายด้านในการใช้มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบการขึ้นทะเบียน อาทิเช่น ค่าธรรมเนียมจากการจดทะเบียนของผู้ประกอบการภาคเอกชน การจัดเก็บประวัติของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ให้บริการ รวมถึงลักษณะของการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล³⁸ ในส่วนของข้อเสียของระบบการขึ้นทะเบียนนั้น แม้การจัดเก็บข้อมูลในการประกอบกิจการได้อย่างเป็นระบบก็ตาม แต่ก็เป็นภาระต้นทุนทางเศรษฐกิจให้กับทั้งภาครัฐในการดูแลระบบดังกล่าวและผู้ประกอบการภาคเอกชน ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขันด้วยเช่นกัน³⁹ ฉะนั้น ในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือรายสัปดาห์ภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน พบว่าการประกอบกิจการดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมากจนทำให้ภาครัฐจะต้องกำกับดูแลผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม ในคดีดำเลขที่ 50/2561 คดีแดง 59/2561 ศาลจังหวัดหัวหิน และคดีดำ เลขที่ 277/256 และคดีดำแดง เลขที่ 900/2561 ศาลจังหวัดเพชรบุรี จะเห็นได้ว่าการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดดังกล่าวเป็นเพียงการใช้เสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายใหม่และรายเล็กที่มีความประสงค์ต้องการหารายได้เสริมจากทรัพย์สินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองที่ไม่ได้สร้างประโยชน์แต่อย่างใด การที่ภาครัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพโดยผ่านใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 ในมาตรา 77⁴⁰ ดังนั้น จึงเห็นว่าไม่เหมาะสมในการที่ภาครัฐกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวผ่านระบบอนุญาต แต่รัฐควรมีการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้เสรีภาพในการประกอบกิจการเพิ่มมากขึ้น นั้นทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่นแห่งนั้น โดยที่ภาครัฐควรเข้ากำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ใช้มาตรการทางกฎหมายผ่านระบบขึ้นทะเบียนเพื่อสามารถติดตามและตรวจสอบประวัติข้อมูล มาตรฐานสถานที่พักอาศัยใช้ในการประกอบกิจการมีความเหมาะสมเพียงใด มีการประเมินก่อนการเข้าสู่ตลาดแข่งขัน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถปฏิเสธการรับขึ้นทะเบียนของผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ หากพบว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนของสถานที่พักอาศัยปล่อยให้เช่าในการประกอบกิจการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หรือผู้ประกอบการภาคเอกชนขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะคุณสมบัติต้องห้าม ตลอดจนหากผู้ประกอบการภาคเอกชนได้รับการขึ้นทะเบียนในระบบของภาครัฐเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และในภายหลังพบว่า

³⁷ รัฐาพร อุทก (เชิงอรรถ 28) 24.

³⁸ สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถนิติศาสตร์, 'มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแล Digital Platform ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป' (2565) 1 วารสารกฎหมายปกครอง 74. ประกอบกับ เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรรถ 7) 125. และคณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'รายงานการศึกษา เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ' (รายงานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2560) 62.

³⁹ กรณ์ อรรถนิติศาสตร์ (เชิงอรรถ 38) 75.

⁴⁰ อ้างแล้ว (เชิงอรรถ 16) มาตรา 77.

ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายนั้นได้กระทำความผิดต่อกฎหมายก็มีสิทธิ์ถูกเพิกถอนการขึ้นทะเบียนหรือมีคำสั่งพักการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยดังกล่าวได้เช่นกัน⁴¹

3.1.2 มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบแจ้งก่อนดำเนินการ

ระบบแจ้งก่อนดำเนินการมีความเคร่งครัดน้อยกว่าระบบอนุญาตและขั้นตอนในการดำเนินการมักใช้ระยะเวลาไม่นาน โดยการออกใบแจ้งโดยอัตโนมัติให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สร้างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างน้อยกว่าระบบอนุญาต โดยภาครัฐได้กำหนดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนซึ่งมีความประสงค์ยื่นคำร้องเพื่อดำเนินการแจ้งข้อเท็จจริงหรือเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องต้องกรอกคำกับดูแลทำหน้าที่เป็นผู้ยืนยันรายการข้อมูลครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ อาทิเช่น เอกสารเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการภาคเอกชน เอกสารเกี่ยวข้องกับลักษณะของการประกอบกิจการธุรกิจ เป็นต้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งมีคำสั่งออก “ใบรับแจ้ง”(récépissé) มอบให้แก่ผู้ยื่นคำขอแจ้ง (ผู้ประกอบการภาคเอกชน) ไว้เป็นเอกสารหลักฐาน อีกทั้ง การนำระบบการแจ้งก่อนดำเนินการมาควบคุมการประกอบกิจการธุรกิจของภาคเอกชนแทนที่ใช้ระบบการอนุญาตให้ประกอบกิจการธุรกิจย่อมสามารถช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้ รวมถึงช่วยแก้ไขปัญหการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการอย่างเข้มข้นผ่านระบบอนุญาตโดยภาครัฐซึ่งไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งการนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการมาปรับใช้กับการประกอบกิจการธุรกิจภาคเอกชนเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาล่าช้าและการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานราชการต่อผู้มีความประสงค์มาขออนุญาตในการประกอบกิจการได้⁴²

3.1.3 เปรียบเทียบระหว่างระบบการขึ้นทะเบียนกับระบบการแจ้งก่อนดำเนินการ

ระบบการขึ้นทะเบียน	ระบบการแจ้งก่อนดำเนินการ
- ก่อนเริ่มต้นเข้าสู่ตลาดแข่งขันได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนได้รับคำสั่งของนายทะเบียนเพื่อยินยอมให้ประกอบกิจการจากภาครัฐ - กฎหมายมักกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเอาไว้เพื่อใช้พิจารณาและตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดไว้ได้อย่างเป็นระบบ	- การใช้มาตรการแจ้งก่อนดำเนินการกรณีที่กิจกรรมประเภทไม่ได้ขัดขึ้นต่อกฎหมายโดยตรง แต่การดำเนินกิจกรรมนั้นได้สร้างผลกระทบต่อสาธารณะไม่มากเท่าที่ควร โดยมีจำเป็นต้องนำมาตราทางกฎหมายที่เคร่งครัดมากกว่ามาใช้กำกับดูแล อาทิเช่น ระบบอนุญาต ระบบขึ้นทะเบียน - องค์กรผู้รับแจ้งก่อนดำเนินการนั้นมีหน้าที่ในการยืนยันความถูกต้องครบถ้วน ได้แก่ เอกสาร

⁴¹ นุรัตน์ ปวนคำมา และฤทธิภัฏ กัลปยานภทศิริ, ‘มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจแบ่งปันที่พักแรมระยะสั้น : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา’ (2565) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 286.

⁴² สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก กรณ์ อรรถนิติศาสตร์ (เชิงอรรถ 38) 74. ประกอบกับ เอื้ออารีย์ อังจะนิล (เชิงอรรถ 7) 125. และ คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 38) 11, 12, 62.

ระบบการขึ้นทะเบียน	ระบบการแจ้งก่อนดำเนินการ
• ในขั้นตอนการพิจารณาของนายทะเบียนผู้ซึ่งมีอำนาจนั้นค่อนข้างไม่ยุ่งยาก กระชับ สะดวก และรวดเร็ว	ข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชน เอกสารลักษณะการประกอบกิจการ เป็นต้น • ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนก่อนดำเนินการจะได้รับคำสั่งออกไปรับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน • กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการไม่มากเท่าที่ควร • เดือดร้อนการลงทุนในการประกอบกิจการไม่เสียเวลาจากการพิจารณาของทางราชการ • ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการภาคเอกชนจะถูกดำเนินการตรวจสอบในภายหลังเท่านั้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลและการขึ้นทะเบียนกับการแจ้งก่อนดำเนินการนั้น พบว่ามีความแตกต่างกันในระดับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของประชาชน ทั้งนี้ ผู้ประกอบการภาคเอกชนจะมีสิทธิตามกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้มีการขึ้นทะเบียนจากภาครัฐเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นั้นอาจทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องสูญเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ ในขณะที่การใช้มาตรการแจ้งก่อนดำเนินการทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพทางเศรษฐกิจน้อยกว่าเนื่องจากเมื่อได้รับการยืนยันเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีความถูกต้องและครบถ้วนแล้วนั้น ภาครัฐก็สามารถออกใบรับแจ้งให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ทันที⁴³

3.2 มาตรการกำกับดูแลแบบภายหลังหรือกำกับดูแลแบบบังคับหลัง (ex-post regulation)

มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation คือ การที่ภาครัฐได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลพฤติกรรมของผู้ประกอบการภาคเอกชนโดยตรงภายหลังเข้าสู่กลไกตลาดการแข่งขันเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้ มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation ดังกล่าว มีเพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขเชิงเนื้อหาในกรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนได้กระทำความผิดต่อกฎหมายโดยมีการร้องเรียนผ่านองค์กรกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือฟ้องร้องต่อศาล ผู้ประกอบการภาคเอกชนนั้นจะต้องได้รับบทลงโทษและต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น⁴⁴

3.3 กรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนความเคร่งครัดของมาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตโดยได้กำหนดเป็น 3 แนวทาง ดังนี้ (1) ให้มีการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรการกำกับดูแลที่มีความเคร่งครัดมากและใช้ระยะเวลายาวนานเกินไป ให้บังคับใช้มาตรการกำกับดูแลซึ่งมีความเคร่งครัดน้อยกว่าและใช้ระยะเวลาที่เหมาะสม โดยพิจารณาประการแรก คือ มาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตยังมีความจำเป็นหรือไม่ภายใต้บริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง คือ พิจารณาถึงมาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตขาดประสิทธิภาพหรือไม่ จนทำให้ภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องแบกรับภาระ ประการที่สาม คือ ได้มีมาตรการกำกับดูแลอื่นซึ่งมีกลไกรักษาประโยชน์บังคับใช้อยู่แล้วและมาตรการดังกล่าวใช้ประโยชน์ดีกว่ามาตรการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาต (2) ให้มีการลดดุลพินิจและการแทรกแซงจากภาครัฐโดยเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมหรือกำหนดมาตรฐานเพื่อช่วย

⁴³ เพิ่งอ้าง (เชิงอรรถ 38) 12-13.

⁴⁴ สรุปสาระสำคัญของเนื้อหาจาก เพิ่งอ้าง (เชิงอรรถ 38) 75. ประกอบกับ ภูมินทร์ บุตรอินทร์, ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน 2562) 117-118.

ลดภาระของรัฐและตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมได้ดีกว่าภาครัฐ (3) กระบวนการขออนุญาตต้องมีความชัดเจน โดยต้องลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและต้องทำให้เกิดความสะดวกมากขึ้น⁴⁵ ฉะนั้น ในการกำกับดูแลการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรี โดยภาครัฐได้กำหนดมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation ให้มีการขึ้นทะเบียนแทนที่การใช้ระบบอนุญาตโดยให้บุคคลสามฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฝ่ายผู้ประกอบการภาคเอกชน ฝ่ายผู้บริหาร ฝ่ายตัวแทนจัดหาที่พัก ได้ปฏิบัติตามมาตรการกำกับดูแลของรัฐเพื่อสอดคล้องกับทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.3.1 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation

โดยกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด 3 ฝ่ายจะต้องดำเนินการจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนในธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นต่อหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น (prefectural governor)⁴⁶ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประสงค์ขอขึ้นทะเบียนเอาไว้ อาทิเช่น ห้ามเป็นบุคคลล้มละลาย ห้ามบุคคลได้รับคำสั่งยกเลิกกิจการ ห้ามบุคคลไม่ได้รับโทษจำคุกเว้นแต่ได้พ้นโทษครบสามปีแล้ว⁴⁷ โดยการขึ้นทะเบียนในการประกอบกิจการให้เป็นไปตามมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation ดังต่อไปนี้ (1) **ผู้ประกอบการภาคเอกชนตามมาตรา 3**⁴⁸ กล่าวคือ ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความประสงค์จดทะเบียนให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุดต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefectural governor) หรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องโดยยื่นเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ข้อมูลที่พักปล่อยเช่า การโฆษณาให้เช่าที่พัก แบบแปลนบ้านที่ปล่อยให้เช่า เป็นต้น⁴⁹ (2) **ผู้บริหารงานตามมาตรา 22**⁵⁰ กล่าวคือ ผู้บริหารงานธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด โดยดำเนินการจดทะเบียนต่อกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การขนส่ง และการท่องเที่ยว (The Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism) และกำหนดให้ต้องจดทะเบียนใหม่ในทุกๆ 5 ปี⁵¹ (3) **ตัวแทนจัดหาที่พักตามมาตรา 46**⁵² กล่าวคือ ตัวแทนจัดหาที่พักธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยเช่าห้องชุดในอาคารชุด โดยดำเนินการจดทะเบียนต่อสำนักงานตัวแทนการท่องเที่ยวของประเทศญี่ปุ่น พร้อมกับส่งแบบฟอร์มใบสมัครและให้คำรับรองโดยระบุเป็นลายลักษณ์อักษรว่าคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้มีการจดทะเบียนใหม่ในทุกๆ 5 ปี⁵³

⁴⁵ คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรธ 38) 65, 66, 67.

⁴⁶ จักรกฤษณ์ ควรพจน์และกัญจน์ จิระวุฒิพงศ์, *กฎหมายเกี่ยวกับแพลตฟอร์มจองที่พักระยะสั้นภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า 2563) 67. ประกอบกับ เพิ่งอ้าง (เชิงอรธ 38) 62.

⁴⁷ นูร์ตัน ปวนคำมา และฤทธิภูมิ กัลป์ยานภักดิ์ (เชิงอรธ 41) 267.

⁴⁸ Private Lodging Business Act Article 3.

⁴⁹ “A person who intends to operate a Private Lodging Business is required to notify the prefectural governor or similar, stating intention to operate such business. In addition, a document that proves that the lodging meets the residence requirements, such as an advertisement for rent, along with an attachment of the housing plan are required upon notification.”

⁵⁰ Private Lodging Business Act Article 22.

⁵¹ “A person who intends to engage in the Private Lodging Administration Business needs to obtain registration from the Minister of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. Upon application for registration, the Private Lodging Administrator shall submit the application form with the necessary details completed and an attachment of a written oath stating that he or she does not fall under any disqualification requirements set forth in Article 25, paragraph 1. In addition, the registration needs to be renewed every 5 years.”

⁵² Private Lodging Business Act Article 46.

⁵³ “A person who intends to operate the Private Lodging Agency Business needs to obtain registration from the Commissioner of the Japan Tourism Agency. Upon application for registration the Private Lodging Agent shall required

3.3.2 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation

เมื่อได้ผ่านมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation เป็นที่เรียบร้อยแล้วและได้เข้ามาสู่ตลาดแข่งขันเสรี การประกอบกิจการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดต้องอยู่ภายใต้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation ได้แก่ (หัวข้อ 3.3.2.1) การจำกัดจำนวนวันต่อปีในการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด (หัวข้อ 3.3.2.2) มาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัย (หัวข้อ 3.3.2.3) การบันทึกข้อมูลของผู้ใช้บริการ (หัวข้อ 3.3.2.4) ข้อห้ามการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด (หัวข้อ 3.3.2.5) กำหนดบทลงโทษ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.3.2.1 การจำกัดระยะเวลาการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด

การจำกัดระยะเวลาของผู้ประกอบการภาคเอกชนเปิดให้บริการนักท่องเที่ยวต่างชาติได้เข้าพักแรมได้ไม่เกิน 180 วัน(คืน)ต่อปี⁵⁴ เริ่มนับตั้งแต่วันที่ 12.00 นาฬิกา ของเดือนเมษายน จนถึงเวลา 12.00 นาฬิกาของเดือนเมษายน ปีถัดไป และผู้ให้บริการต้องจองห้องชุดในอาคารชุดเพื่อพักแรมไม่ต่ำกว่า 7 วัน ตามกฎหมายมินปากุ (Private Lodging Business Act) ได้กำหนดไว้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการตลาดแข่งขันให้กับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม⁵⁵

3.3.2.2 มาตรฐานความปลอดภัย สุขอนามัยและการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก

การกำหนดติดตั้งอุปกรณ์แสงสว่างให้เพียงพอ มีทางออกฉุกเฉิน เครื่องดับเพลิง ทางหนีไฟ หรือสิ่งจำเป็นที่สามารถช่วยเหลือผู้ให้บริการในยามเกิดอัคคีภัยหรือภัยพิบัติ ขนาดห้องไม่ต่ำกว่า 3.3 ตารางเมตร ภายในห้องพักอาศัยต้องมีส่วนที่เป็นห้องครัว ห้องน้ำ และอ่างล้างหน้า รวมถึงบรรยากาศภายในห้องพักอาศัยปลอดโปร่งอากาศถ่ายเท ให้เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติสุขอนามัยในธุรกิจที่พักโรงแรม.(Guidelines for Sanitation in the Hotel Business). และจัดให้มีคู่มือภาษาต่างประเทศเกี่ยวข้องกับข้อมูลสถานที่พัก สถานที่แหล่งสำคัญ เป็นต้น⁵⁶

3.3.2.3 การบันทึกประวัติของผู้ใช้บริการ

การกำหนดให้มีการลงทะเบียนประวัติข้อมูลของผู้ใช้บริการที่พักอาศัย ได้แก่ ชื่อ-สกุล สถานที่อยู่ อาชีพ วันที่เข้าพักแรม สัญชาติ หมายเลขหนังสือเดินทาง (กรณีผู้บริการต่างชาติ) ซึ่งผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องเก็บรักษาข้อมูลของผู้ใช้บริการทั้งหมดไว้เป็นระยะเวลา 3 ปีนับตั้งแต่วันที่เริ่มได้จัดเก็บประวัติข้อมูล⁵⁷ และรายงานข้อมูล

matters and shall submit the application form with completed necessary details and an attachment of a written oath stating that it does not fall under any disqualification requirements set forth in Article 49, paragraph 1. In addition, the registration needs to be renewed every 5 years”

⁵⁴ “A person who intends to operate a Private Lodging Business needs to notify the prefectural governor, etc. (*1) .Annual provision days shall be a **maximum of 180 days (nights)** and a mechanism must be established that reflects the situation in the local area (*2)”

⁵⁵ กฎหมาย 4.0, ‘กฎหมายและสถานะของธุรกิจ Airbnb ในประเทศญี่ปุ่นและไทย’ (กรุงเทพธุรกิจ, 8 มิถุนายน 2561) <<https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/119731>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁶ Minpaku, ‘Private Lodging Business Operators’ <https://www.mlit.go.jp/kankocho/minpaku/business/host/index_en.html> สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566.

⁵⁷ (4) “Lodgers’ Registry Book

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

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

ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น จำนวนวันที่พัก จำนวนผู้ให้บริการทั้งหมด เป็นต้น ต่อหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นภายใน ช่วงเวลาที่กฎหมายได้กำหนดไว้⁵⁸

3.3.2.4 ข้อห้ามของผู้บริหารงานให้เข้าห้องชุดในอาคารชุด

ข้อห้ามผู้บริหารงานธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นแบบระยะสั้นกรณีห้องชุดในอาคารชุด โดยมีให้กระทำ ได้แก่ ห้ามแสดงข้อความโฆษณาให้หลงเชื่อหรือเกินความเป็นจริงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Misleading Advertising) ซึ่งอาจ ส่งผลต่อการตัดสินใจในการเลือกใช้บริการสถานที่พักได้ อาทิเช่น เกี่ยวกับความรับผิดชอบผู้บริหาร เกี่ยวกับค่าธรรมเนียม เป็นต้น⁵⁹ และข้อห้ามเกี่ยวกับกระทำการใดที่เป็นการบังคับหรือร้องขอซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unjust solicitation) ห้ามไม่ให้มอบหมายงานบริหารให้ผู้อื่นปฏิบัติแทนซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาจ้างช่วง⁶⁰

3.3.2.5 การกำหนดบทลงโทษ

ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้กระทำฝ่าฝืนกฎหมาย อาทิเช่น เปิดให้บริการที่พักอาศัยเกินกว่า 180 วัน การ ไม่จดทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่น หรือการอนุญาตให้ผู้ให้บริการเข้าพักอาศัยน้อยกว่า 7 วัน มี บทลงโทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน 6 เดือน และมีบทลงโทษทางแพ่งปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน (JPY)⁶¹

3.4 กรณีศึกษาเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามในการปฏิรูประบบอนุญาตโดยใช้มาตรการอื่นๆที่มีความ เหมาะสมกว่ามาใช้แทนที่ระบบอนุญาต จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้นำเสนอหลายมาตรการกำกับดูแลที่น่าสนใจ ซึ่ง มาตรการกำกับดูแลผ่านการจดทะเบียน (registration) เป็นหนึ่งในมาตรการที่เหมาะสมกับธุรกิจที่ไม่ได้มีผลกระทบ ต่อผลประโยชน์สาธารณะมากเท่าที่ควร และได้มีวิธีการอื่นในการลดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นอยู่แล้ว ทั้งนี้ การที่ ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้รับรองการขึ้นทะเบียนเป็นฐานข้อมูลของรัฐได้นั้น จะต้องได้ผ่านการรับรองคุณสมบัติบาง ประการที่ได้กำหนดไว้ โดยภาครัฐจะได้รับประโยชน์จากการจัดเก็บประวัติข้อมูลผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ต้องการ

⁵⁸ (10) “Periodic Reporting to Prefectural Governor

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

- (1) The number of days having lodgers at the notified housing
- (2) The number of lodgers
- (3) The total number of lodgers
- (4) A breakdown of the number of lodgers per nationality

Periodic reporting can be made using an electronic system.”

⁵⁹ (1) “Prohibition of Misleading Advertising (...)

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

⁶⁰ (2) “Prohibition of Unjust Solicitation (...).

- Actions to solicit by phone or paying visits at times which the entrustee feels it to be troublesome
- Actions to solicit with persistence, although an entrustee declared his/her intention not to conclude or renew an agreement
- Actions to conclude an Entrusted Administration Agreement, although it is clear that proper conduct of Private Lodging Administration Business cannot be secured, taking the location and other affairs of the notified lodging into consideration”

⁶¹ Information Note, ‘Regulation of home-stay lodging in selected places’ (2018-2019) 01 Research Office Legislative Council Secretariat, 11.

ประกอบกิจการเพื่อรัฐสามารถใช้ในการติดตามและตรวจสอบจากเรื่องที่ถูกร้องเรียน⁶² สำหรับเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกาในการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่น โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ภาครัฐได้กำหนดไว้ก่อนเข้ามาสู่ตลาดแข่งขันเสรี (หัวข้อ 3.4.1) ภายใต้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation และ(หัวข้อ 3.4.2) มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.4.1 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation

ตามกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) กำหนดให้มีการจดทะเบียนธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุดต่อหน่วยงานปล่อยให้เช่าแบบระยะสั้น (Office of Short Term Rental or OSTR) เพื่อออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชน ทั้งนี้ การที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความประสงค์นำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยให้เช่าได้นั้นต้องพักอาศัยอยู่ไม่น้อยกว่า 275 วันต่อปีตามปฏิทินอย่างน้อย 2 ปี จึงสามารถจดทะเบียนในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นดังกล่าวได้ โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องเตรียมพร้อมข้อมูลเอกสารสำคัญ อาทิเช่น ข้อมูลของผู้ปล่อยให้เช่าที่พักอาศัย มีประกันภัย มีใบรับรองการจดทะเบียนธุรกิจที่พักอาศัยในครั้งแรก เป็นต้น โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องขออนุญาตใหม่เมื่อครบอายุ 2 ปี ตามมาตรา 41 (g) (3) (A)⁶³ ผ่านระบบออนไลน์ในวันที่ 31 พฤษภาคมของทุกปี⁶⁴ และต้องเสียค่าธรรมเนียมในการต่ออายุใบอนุญาตแต่ละครั้งโดยต้องจ่ายจำนวนเงิน 250⁶⁵ ดอลลาร์

3.4.2 มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation

ในส่วนของมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation เกี่ยวกับการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของเมืองซานฟรานซิสโก ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ (หัวข้อ 3.4.2.1) กำหนดจำนวนวันต่อปีในการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด (หัวข้อ 3.4.2.2) กำหนดให้มีการวางหลักประกันภัย (หัวข้อ 3.4.2.3) กำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการให้บริการปล่อยให้เช่าที่พักอาศัย (หัวข้อ 3.4.2.4) กำหนดให้มีการส่งรายงานข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดต่อหน่วยงานของรัฐ (หัวข้อ 3.4.2.5) กำหนดบทลงโทษและค่าปรับหากได้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายและอาจก่อให้เกิดความเสียหายด้วยเช่นกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁶² คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 38) 54.

⁶³ Section 41 A (g) (3) (A) Short-Term Residential Rental Registry Applications, Fee, and Reporting Requirement.

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

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

⁶⁴ San Francisco Planning, 'MAINTAIN YOUR CERTIFIED HOST STATUS' <<https://sfplanning.org/str/maintain-your-certified-host-status>> accessed 14 February 2023.

⁶⁵ Resources, 'Airbnb Regulations By City' <https://www.alltherooms.com/analytics/airbnb-regulations/#mctec_1fmi2pacj5478> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2566.

3.4.2.1 การจำกัดระยะเวลาการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด

ในมาตรา 41A.5 (g) (1) (A)⁶⁶ ของกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) ได้กล่าวถึงการจำกัดระยะเวลาให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินและได้พักอาศัยห้องชุดในอาคารชุดแห่งนั้นอย่างถาวร ไม่น้อยกว่า 275 วันนับจากปีปฏิทิน หรือคิดเป็นร้อยละ 75 เปอร์เซนต์ โดยผู้ประกอบการภาคเอกชนสามารถปล่อยให้เช่าได้ไม่เกิน 90 วันต่อปี

3.4.2.2 หลักประกันและความปลอดภัย

ในมาตรา 41 A.5. (g) (1) (D)⁶⁷ ของกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) ได้กล่าวถึงให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนอาศัยอยู่ห้องชุดในอาคารชุดอย่างถาวร ได้ปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของตนเองในรูปแบบระยะสั้น จำเป็นต้องจัดทำประกันภัยจำนวนเงินไม่น้อยกว่า 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลของสถานที่พักอาศัยเพื่อเป็นหลักประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้ใช้บริการพักอาศัย ในขณะเดียวกันเรื่องความปลอดภัยบริเวณสถานที่พักอาศัย ในมาตรา 41 A.5.(g) (2) (D)⁶⁸ของกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้อาศัยอยู่ถาวรและต้องให้ข้อมูลในการป้องกันและหลีกเลี่ยงอัคคีภัยที่ถูกต้องและเปิดเผยหรือสังเกตเห็นได้ชัดเจน อาทิเช่น ป้ายที่ติดตั้งเครื่องดับเพลิง แก๊สปิโตรลล์ เส้นทางหนีไฟไหม้ สัญญาณเตือนไฟไหม้ เป็นต้น

3.4.2.3 ข้อห้ามของผู้ประกอบการภาคเอกชนให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด

ข้อห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนให้บริการที่พักอาศัยแบบระยะสั้นหากไม่ได้มีการจดทะเบียนในมาตรา 41 A.5. (g) (2) (A) ห้ามกำหนดราคาเกินกว่าครั้งแรกในมาตรา 41 A.5 (g) (2) (G)⁶⁹ ประกอบกับมาตรา 41 A.5 (g) (2) (H)⁷⁰ ของกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code)

⁶⁶ (g) "Exception for Short-Term Residential Rental.

(1) Notwithstanding the restrictions set forth in this Section 41A.5, a Permanent Resident may offer his or her Primary Residence as a Short-Term Residential Rental if:

(A) The Permanent Resident occupies the Residential Unit for no less than 275 days out of the calendar year in which the Residential Unit is rented as a Short-Term Residential Rental or, if the Permanent Resident has not rented or owned the Residential Unit for the full preceding calendar year, for no less than 75% of the days he or she has owned or rented the Residential Unit;"

⁶⁷ (D)The Permanent Resident maintains liability insurance appropriate to cover the Short-Term Residential Rental Use in the aggregate of not less than \$500,000 or conducts each Short-Term Residential Rental transaction through a Hosting Platform that provides equal or greater coverage. Such coverage shall defend and indemnify the Owner(s), as named additional insured, and any tenant(s) in the building for their bodily injury and property damage arising from the Short-Term Residential Use;

⁶⁸ (D) A Permanent Resident offering a Residential Unit for Short-Term Residential Rental shall post a clearly printed sign inside his or her Residential Unit on the inside of the front door that provides information regarding the location of all fire extinguishers in the unit and building, gas shut off valves, fire exits, and pull fire alarms

⁶⁹ (G) "For units subject to the rent control provisions of Section 37.3, the Permanent Resident complies with the initial rent limitation for subtenants and charges no more rent than the rent the Permanent Resident is paying to any landlord per month; and"

⁷⁰ (H) "The Permanent Resident can demonstrate to the satisfaction of the Department that the Residential Unit and the property on which it is located is not subject to any outstanding Building, Electrical, Plumbing, Mechanical, Fire, Health, Housing, Police, or Planning Code enforcement, including any notices of violation, notices to cure, orders of abatement, cease and desist orders, or correction notices. The Department shall not include a property that is subject to any such outstanding violations in the Registry. If such a violation occurs once a Residential Unit has been included in the

3.4.2.4 การกำหนดให้ส่งรายงาน

ในมาตรา 41A.5 (g) (3) (c) ของกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) ได้กล่าวถึง ผู้ประกอบการภาคเอกชนให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด ต้องส่งรายงานในแต่ละไตรมาส วันที่ 1 ของเดือนมกราคม เมษายน กรกฎาคม ตุลาคมในทุกปี โดยต้องรายงานต่อหน่วยงานของรัฐ อาทิเช่น จำนวนวันให้บริการที่พักอาศัย หน่วยที่พักอาศัย หรือข้อมูลเกี่ยวกับการได้ปฏิบัติตามกฎหมาย⁷¹

3.4.2.5 การกำหนดบทลงโทษ

ในมาตรา 41A.6. (d) (2) ของกฎหมายบริหารเมืองซานฟรานซิสโก (San Francisco Administrative Code) ได้กล่าวถึง การกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนการจำกัดระยะเวลาเปิดให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุด โดยกฎหมายห้ามไม่เกินกว่า 90 วันต่อปี ในครั้งแรกกรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าวต้องถูกปรับรายวันละ 484 ดอลลาร์ และในครั้งที่สองกรณีได้กระทำความผิดซ้ำสองต้องถูกปรับรายวันเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า หรือวันละ 968 ดอลลาร์ กรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนให้บริการที่พักอาศัยไม่ได้ลงทะเบียนตามกฎหมายกำหนดไว้ โดยกำหนดบทลงโทษให้ระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการและมีบทลงโทษทางแพ่งสูงสุดปรับวันละ 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ⁷²

4. ปัญหาการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นภายใต้ระบบอนุญาต

เมื่อพิจารณาการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันซึ่งไม่ได้เป็นลักษณะการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมโดยตรง แต่สามารถนำมาพิจารณาในนิยามของ “สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” กำหนดให้จำนวนห้องพักไม่เกิน 4 ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกิน 20 คนตามข้อ 1⁷³ ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 (ฉบับเก่า) ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนห้องพักไม่เกิน 8 ห้องและรองรับผู้พักรวมกันไม่เกิน 30 คน ตามข้อ 1 ของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566⁷⁴ (ฉบับปัจจุบัน) ได้หรือไม่ โดยพบว่าลักษณะการให้บริการธุรกิจโรงแรมมีความใกล้เคียงกับการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ จะเห็นได้ว่าการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรมต้องดำเนินการขอใบอนุญาตต่อนายทะเบียน โดยมีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อน

Registry, the Department shall suspend the Residential Unit's registration and registration number until the violation has been cured.”

⁷¹ (C) “Reporting Requirement. To maintain good standing on the Registry, the Permanent Resident shall submit a quarterly report to the Department beginning on January 1, 2016, and on January 1, April 1, July 1, and October 1 of each year thereafter, regarding the number of days the Residential Unit or any portion thereof has been rented as a Short Term Residential Rental since either initial registration or the last report, whichever is more recent, and any additional information the Department may require to demonstrate compliance with this Chapter 41A.”

⁷² Section. 41A.6. (d) (2) “Prohibition on Registration and Listing Unit(s) on Any Housing Platform. In the event of multiple violations of any Owner's or Business Entity's obligations under this Chapter 41A, the Department shall remove the Residential Unit(s) from the Registry for one year and include the Residential Unit(s) on a list maintained by the Department of Residential Units that may not be offered for Tourist or Transient Use until compliance. Any Owner or Business Entity who continues to offer for rent a Residential Unit in violation of this Section 41A.6 shall be liable for additional administrative penalties and civil penalties of up to \$1,000 per day of unlawful inclusion.”

⁷³ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 ข้อ 1.

⁷⁴ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ข้อ 1.

และใช้ระยะเวลาานพอสมควร อาจทำให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเสียโอกาสทางเศรษฐกิจในการแสวงหารายได้ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการประกอบกิจการธุรกิจก่อนได้รับใบอนุญาตจากภาครัฐ ในส่วนของ “สถานที่พักไม่ใช่โรงแรม” ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 (ฉบับเก่า) และ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 (ฉบับปัจจุบัน) กำหนดให้ดำเนินการจดทะเบียนเพื่อประเมินคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการภาคเอกชน และลักษณะของธุรกิจประเภทนั้น จึงเกิดข้อสงสัยกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์ บีเอ็นบี หรือช่องทางอื่นในการจองเช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ได้ถูกจัดอยู่ในประเภท สถานที่พักไม่ใช่โรงแรมด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติทั้งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551 และกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 ยังพบปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดประเภทสถานที่พักอาศัยประเภทใดบ้างเป็นสถานที่พักไม่ใช่โรงแรม หากผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความประสงค์นำสถานที่พักอาศัยประเภทอื่นเพื่อมาจดทะเบียนต่อนายทะเบียน อาทิเช่น ห้องชุด อาคารชุด คอนโดมิเนียม สามารถกระทำได้หรือไม่ โดยพบว่ารายละเอียดในขั้นตอน วิธีการดำเนินการ ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับในแนวทางเดียวกัน เมื่อพิจารณาในทางหลักกฎหมายมหาชนทาง เศรษฐกิจโดยเฉพาะการที่หลักการสิทธิของห้องชุดในอาคารชุดได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนั้นก็เพื่อเป็นการสร้าง แรงจูงใจและความมั่นใจให้กับเจ้าของกรรมสิทธิ์จะสามารถใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเองได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ ทรัพย์สินนั้นเพื่อประกอบกิจการปล่อยให้เช่าในรูปแบบใดก็ตามที่ได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและ สังคม ฉะนั้นหากกฎหมายมิได้ครอบคลุมหรือไม่มีความชัดเจนในการกำหนดประเภทสถานที่พักอาศัยให้บริการก็อาจ ทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการประกอบอาชีพและรัฐก็สูญเสียผลประโยชน์จากธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีปล่อย เช่าห้องชุดในอาคารชุดด้วยเช่นกัน ในส่วนประเด็นการนำระบบอนุญาตมาใช้กับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการ ปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดมีความเหมาะสมหรือไม่ ผู้เขียนพบว่าการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตเป็นมาตรการ ทางกฎหมายที่เคร่งครัดที่สุด ไม่เหมาะสมสำหรับการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นห้องชุดในอาคาร ชุดภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปัน และเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของผู้ประกอบการ ภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กในการขอใบอนุญาตประกอบกิจการ เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 77 วรรคหนึ่ง⁷⁵และมาตรา 77 วรรคสาม⁷⁶ ได้กล่าวถึงการจัดให้มี กฎหมายเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ขาดความจำเป็นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของเศรษฐกิจและ สังคมปัจจุบัน รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น โดยพึงกำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ และระยะเวลากำหนดขั้นตอน และกำหนดบทลงโทษความผิดไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบอนุญาตในการกำกับดูแลกิจการธุรกิจมีความเหมาะสมกับเฉพาะบางกิจการเท่านั้นจึงสามารถกระทำ ได้ดังต่อไปนี้ (1) กรณีไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตได้ กล่าวคือ การที่รัฐต้องใช้ระบบอนุญาตในการกำกับดู กิจการธุรกิจนั้นเนื่องจากรัฐมีอาจใช้มาตรการกำกับดูแลในระดับ 1 คือ การกำหนดกฎหมายให้ดำเนินการ ในระดับ 2 คือ มาตรการจดทะเบียน และในระดับ 3 คือ มาตรการขึ้นทะเบียน ซึ่งทั้ง 3 มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวสามารถใช้ใน การคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมของสังคมได้ (2) กรณีมาตรการอื่นใดที่น้อยกว่า กล่าวคือ มาตรการกำกับดูแลผ่าน ระบบอนุญาตสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมได้ดีกว่ามาตรการกำกับดูแลใน รูปแบบอื่นๆ (3) กรณีก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม กล่าวคือ การที่ภาครัฐใช้มาตรการผ่านระบบอนุญาต ซึ่งมีความเข้มข้นมากจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกอบการภาคเอกชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบ

⁷⁵ อ้างแล้ว (เชิงอรรถ 16) มาตรา 77 วรรคหนึ่ง.

⁷⁶ เพิ่งอ้าง มาตรา 77 วรรคสาม.

กิจการแต่ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมไว้ (4) กรณีไม่เป็นสร้างภาระเกินไปและมีความคุ้มค่า กล่าวคือ การนำระบบอนุญาตในการกำกับดูแลการประกอบกิจการต้องมีการลงทุน ฉะนั้นภาครัฐต้องได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าโดยไม่ผลักระให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนอย่างเกินควร⁷⁷

ผู้เขียนพบว่า การกำกับดูแลธุรกิจที่พิกอาศัยท้องถิ่นกรณีห้องชุดในอาคารชุดด้วยการขึ้นทะเบียนและการจดทะเบียนก่อนดำเนินการมีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพมากกว่าแทนที่การใช้ระบบอนุญาตกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการ ด้วยเหตุผลดังนี้ **ประการแรก** การจดทะเบียนก่อนดำเนินการ กล่าวคือ ภาครัฐสามารถติดตาม ตรวจสอบและทราบข้อมูลในเชิงสถิติเพื่อนำมาใช้บริหารจัดการภาครัฐ และนำข้อมูลดังกล่าวมาดำเนินการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พิกอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลได้ โดยภาครัฐต้องกำหนดให้มีการจดทะเบียนข้อมูลต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อนดำเนินการ กรณีข้อมูลครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบจึงมีหน้าที่ยืนยันความถูกต้องของข้อมูลเพียงเท่านั้น **ประการที่สอง** การจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียน กล่าวคือ ภาครัฐได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการติดตามและตรวจสอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสาธารณะ โดยภาครัฐมีหน้าที่ตัดสินใจในการรับรองคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของผู้ประกอบการภาคเอกชนในการจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนไว้เป็นข้อมูลของภาครัฐ โดยภาครัฐมีอาจปฏิเสธการจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียนได้กรณีผู้ประกอบการภาคเอกชนมีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามแต่อย่างใด

จากการศึกษาของประเทศญี่ปุ่น พบว่าภาครัฐได้ใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขัน กำหนดให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ โดยบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการของตนเองเพื่อเป็นข้อมูลของรัฐเพื่อใช้ในการติดตามและตรวจสอบ ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้แทนที่ระบบอนุญาตก่อนเริ่มเข้าสู่ตลาดแข่งขันเพื่อช่วยลดภาระความล่าช้าและความไม่เป็นธรรมจากการขอใบอนุญาตประกอบกิจการดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา ทำให้ประเทศญี่ปุ่นเลือกผ่อนปรนหรือยกเลิกใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตที่มีความเคร่งครัดอย่างมากในธุรกิจบางประเภทและเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมและมีความเคร่งครัดน้อยกว่า อีกทั้งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่เกินสมควรแก่เหตุ ฉะนั้น จึงใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เหมาะสมแทนที่การใช้ระบบอนุญาตให้ประกอบกิจการ ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังนี้ **ประการแรก** คือ ภาครัฐญี่ปุ่นดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกมาตรการควบคุมซึ่งมีความเคร่งครัดอย่างมากและต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานพอสมควร (ระบบอนุญาตประกอบกิจการ) จึงปรับปรุงนำมาตรการควบคุมซึ่งมีความเคร่งครัดน้อยกว่าภายใต้ระยะเวลาที่เหมาะสมมาบังคับใช้แทนมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาต⁷⁸ **ประการสอง** คือ ดำเนินการลดดุลพินิจและการแทรกแซงจากภาครัฐ โดยเน้นให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมร่วมหรือควบคุมแทนภาครัฐ⁷⁹ **ประการสาม** คือ ดำเนินการลดขั้นตอนการขออนุญาตประกอบกิจการธุรกิจเพื่อช่วยลดปัญหาความไม่สะดวกและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมเนื่องจากความไม่ชัดเจนในขั้นตอนดำเนินการให้แก่ประชาชน⁸⁰ ในส่วนของเมืองซานฟรานซิสโกของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้ให้อำนาจรัฐบาลของแต่ละระดับในการกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการภาคเอกชนแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะเรื่องการกำหนดใช้ระบบอนุญาตได้นั้นต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกฎหมายของเมืองซานฟรานซิสโกได้กำหนดให้ผู้ประสงค์ประกอบ

⁷⁷ ฐิตาพร อุทก, (เชิงอรรถ 28) 117-118.

⁷⁸ คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 38) 66.

⁷⁹ เพิ่งอ้าง 67.

⁸⁰ เพิ่งอ้าง

กิจการธุรกิจสถานที่พักอาศัยปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบระยะสั้นต้องได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจของเมืองซานฟรานซิสโกมาก่อน จึงจะสามารถดำเนินการลงทะเบียนประกอบกิจการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดได้โดยเฉพาะการจองห้องพักผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอร์บีเอ็นบี⁸¹ ดังนั้น การกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ โดยกำหนดการขึ้นทะเบียนและการจัดแจ้งก่อนดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation เพื่อประเมินมาตรฐานขั้นต่ำของสถานที่พักอาศัยใช้ประกอบกิจการ อาทิเช่น การประเมินคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการภาคเอกชนมาตรฐานด้านความมั่นคงและความปลอดภัย เป็นต้น และได้ช่วยแบ่งเบาภาระต้นทุนต่ำกว่าระบบอนุญาตซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ ในขณะเดียวกันมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation เพื่อรัฐสามารถติดตามและตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบการภาคเอกชนและผู้ให้บริการได้ หากภายหลังได้เข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรีเป็นที่เรียบร้อยแล้วพบว่ามีผลกระทบความผิด โดยเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือทำให้ตลาดบิดเบือน ผู้กระทำความผิดนั้นต้องได้รับบทลงโทษและต้องชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยเช่นกัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป หากไม่ได้ห้ามผู้ประกอบการภาคเอกชนนำห้องชุดในอาคารชุดปล่อยให้เช่าผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลหรือช่องทางอื่นในการจองห้องพักแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ให้นักเดินทางต่างถิ่นภายใต้กฎเกณฑ์ของอาคารชุดนั้น ภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการเข้ามากำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด ทั้งนี้ ควรกำหนดมาตรการกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจประเภทดังกล่าวเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความปลอดภัยชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของผู้เช่าพักอาศัย โดยพบว่าธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลไม่ควรถูกกำกับดูแลผ่านระบบอนุญาตเช่นเดียวกับการประกอบกิจการธุรกิจโรงแรม เนื่องจากการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดของธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นเป็นธุรกิจพักแรมรูปแบบใหม่มีลักษณะการให้บริการแบ่งปันห้องชุดในอาคารชุดของผู้คนในท้องถิ่นเปิดให้บริการจองห้องพักทั้งบนโลกออนไลน์หรือช่องทางอื่น ซึ่งได้การตอบรับจากผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นแห่งนั้น โดยเป็นช่องทางหนึ่งในการประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ดำรงชีพ โดยเฉพาะการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดให้นักเดินทางต่างถิ่นที่ต้องการใช้บริการแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนพบว่าการกำกับดูแลการประกอบกิจการผ่านระบบอนุญาตไม่เหมาะสมสำหรับธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด ด้วยเหตุผล 3 ประการ ดังต่อไปนี้ **ประการแรก** คือ ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กเพื่อให้มีรายได้ในการดำรงชีพเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว อีกทั้งเป็นการกระจายรายได้ไปสู่ชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และลดปัญหาการผูกขาดของทุนรายใหญ่ในการประกอบกิจการธุรกิจที่พักแรมในท้องถิ่นแห่งนั้น อีกทั้งหากธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดถูกต้องตามกฎหมายย่อมเป็นผลดีกับผู้ให้บริการมีทางเลือกเพิ่มขึ้นโดยมีเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยตามความต้องการ **ประการที่สอง** คือ ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเศรษฐกิจแบ่งปันที่ต้องการให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนรายใหม่และรายเล็กได้นำห้องชุดในอาคารชุดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ

⁸¹ นูร์ตัน ปวนคามา และฤทธิภูมิ กัลป์ยานภักดิ์ (เชิงอรรถ 41) 265.

ตนเองมาใช้ประโยชน์หรือทำให้มีรายได้จากการปล่อยให้เช่า ทั้งนี้ การให้บริการจองห้องชุดในอาคารชุดเป็นการนำเทคโนโลยีมาใช้ร่วมกับชีวิตประจำวันของผู้คนส่วนใหญ่ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลแอพลิเคชั่นได้อย่างสะดวกทั่วทุกมุมของโลก **ประการที่สาม** คือ ไม่สอดคล้องกับการให้บริการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ เนื่องจากผู้ประกอบการภาคเอกชนมักจะเป็นรายใหม่และรายเล็กเพียงต้องการแสวงหารายได้เสริมจากการให้บริการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดโดยมิได้ยึดเป็นอาชีพหลัก ในขณะที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนธุรกิจโรงแรมยึดถือการประกอบกิจการเป็นอาชีพหลักและมุ่งเน้นแสวงหาผลกำไรจากการประกอบกิจการ โดยวัตถุประสงค์ของธุรกิจโรงแรมก็เพื่อให้บริการที่พักอาศัยสำหรับนักเดินทางเป็นหลัก จึงจำเป็นต้องใช้ใบอนุญาตในการกำกับดูแลการให้บริการธุรกิจโรงแรมโดยเป็นการเฉพาะ เพื่อสามารถติดตามและตรวจสอบมาตรฐานโครงสร้างอาคาร มาตรฐานความมั่นคงและความปลอดภัยและสิ่งอำนวยความสะดวกของผู้พักอาศัยยังคงอยู่ในระดับมาตรฐานการให้บริการที่ภาครัฐได้กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้เป็นไปตามแนวทางของต่างประเทศที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นกรณีการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดแบบรายวันหรือแบบรายสัปดาห์ ดังนี้ **ประการแรก** คือ กำหนดให้มีมาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-ante regulation คือ ระบบการขึ้นทะเบียนและการจดทะเบียนก่อนดำเนินการมาปรับใช้แทนที่การออกใบอนุญาตเพื่อสามารถกำกับดูแลการประกอบกิจการธุรกิจที่พักอาศัยท้องถิ่นประเภทดังกล่าวได้ ทั้งนี้ พบว่าการจดทะเบียนก่อนดำเนินการสร้างภาระในการประกอบอาชีพค่อนข้างน้อยและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่มากเกินไปหากเปรียบเทียบกับระบบการอนุญาต ทั้งนี้ การจดทะเบียนก่อนดำเนินการเป็นการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการรับแจ้งได้ยืนยันข้อมูลของผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความครบถ้วนและความถูกต้องสมบูรณ์ โดยมีคำสั่งออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนไว้เป็นหลักฐาน ในขณะเดียวกันการขึ้นทะเบียน ถือว่าเป็นการจัดเก็บข้อมูลพื้นฐานของผู้ประกอบการภาคเอกชนไว้อย่างเป็นระบบ อีกทั้ง การขึ้นทะเบียนก็ถือเป็นคำสั่งยินยอมให้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจแต่ไม่ได้เคร่งครัดเช่นเดียวกับระบบการอนุญาต อาจกล่าวได้ว่าการขึ้นทะเบียนนั้นทำให้ภาครัฐสามารถทราบและประเมินประวัติข้อมูลพื้นฐานของผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ต้องการประกอบกิจการก่อนเริ่มต้นเข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรี เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนเข้าสู่ตลาดแข่งขันเสรี ตลอดจนภาครัฐสามารถจัดเก็บรายได้จากการประกอบกิจการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด อาทิเช่น ค่าธรรมเนียม ค่าภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายมักกำหนดไว้ให้ลงทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ก็ต่อเมื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนซึ่งมีความประสงค์ขอจดทะเบียนประกอบกิจการได้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติอย่างครบถ้วนและไม่เข้าข่ายลักษณะต้องห้ามแต่อย่างใด ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างคำสั่งการอนุญาตกับคำสั่งยินยอมในการขึ้นทะเบียนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ พบว่า ทั้งคำสั่งการอนุญาตโดยภาครัฐออกใบอนุญาต (license; permit) และคำสั่งยินยอมในการขึ้นทะเบียนโดยนายทะเบียนเป็นผู้อนุมัตินั้น ภาครัฐจะต้องให้คำยินยอมก่อน ผู้ประกอบการภาคเอกชนจึงจะสามารถดำเนินประกอบกิจการนั้นได้ อาจถือได้ว่าการขึ้นทะเบียนเปรียบเสมือนเป็นระบบอนุญาตแบบลดรูป หากมิได้มีคำสั่งอนุมัติของนายทะเบียนเพื่อยินยอมตามความประสงค์ของผู้ลงทะเบียนนั้นก็มิอาจเริ่มดำเนินประกอบกิจการได้ แต่ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ในส่วนของคำสั่งการอนุญาตได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจไว้อย่างเข้มข้นเนื่องจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์สังคมส่วนรวม จึงต้องกำหนดเงื่อนไขบางประการไว้อย่างเข้มข้นก่อนออกใบอนุญาต

ได้แก่ กำหนดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญ กำหนดความมั่นคงทางการเงิน กำหนดอำนาจดุลพินิจ กำหนดการประเมินผลกระทบความเสียหายก่อน ดังนั้น พอสรุปได้ว่าการพิจารณาในการออกใบอนุญาตใช้ระยะเวลาค่อนข้างนานและล่าช้า ขณะเดียวกันในขั้นตอนการขึ้นทะเบียนโดยการพิจารณาของนายทะเบียนมิได้มีความยุ่งยากและการรออนุมัติในการลงทะเบียนของทางราชการค่อนข้างรวดเร็วกว่าการพิจารณาในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาตซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อนำไปใช้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อไป⁸² **ประการที่สอง** คือ กำหนดใช้มาตรการกำกับดูแลในรูปแบบ ex-post regulation คือ เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น พฤติกรรมของผู้ประกอบการภาคเอกชนและลักษณะการประกอบกิจการได้มีการกระทำฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ หากรัฐได้ติดตามและตรวจสอบพบการกระทำความผิดจริงจะต้องได้รับบทลงโทษและخذใช้เยียวยาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือถูกระงับหรือเพิกถอนกิจการก็ได้ อาทิเช่น กรณีการฝ่าฝืนการจำกัดระยะเวลาการปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุด กรณีมีการฝ่าฝืนปล่อยให้เช่าห้องชุดในอาคารชุดโดยไม่ได้ทำการขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

⁸² กรณ์ อรรถเนติศาสตร์ (เชิงอรรถ 38) 73-74.

บรรณานุกรม

กฎหมาย

ภาษาไทย

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566.

กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547.

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ภาษาต่างประเทศ

Private Lodging Business Act.

San Francisco Administrative Code.

บทความ

ภาษาไทย

กรณ์ อรรถเนติศาสตร์, ‘มาตรการทางปกครองในการกำกับดูแล Digital Platform ศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป’ (2565) 1 วารสารกฎหมายปกครอง.

นุรัตน์ ปวนคำมา และฤทธิภูมิ กัลป์ยานภัทรศิษฐ์, ‘มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจแบ่งปันที่พักแรมระยะสั้น : ศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่นและเมืองซานฟรานซิสโก ประเทศสหรัฐอเมริกา’ (2565) 2 วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุรพล นิติไกรพจน์, ‘หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจของฝรั่งเศส’ (2537) 4 วารสารนิติศาสตร์.

ภาษาต่างประเทศ

Information Note, ‘Regulation of home-stay lodging in selected places’ (2018-2019) 01 Research Office Legislative Council Secretariat.

หนังสือ

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547).

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง* (พิมพ์ครั้งที่ 10, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2557).

บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).

ภูมินทร์ บุตรอินทร์, *ความรู้เบื้องต้นกฎหมายกับการประกอบกิจการโทรคมนาคม* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน 2562).

ศักดา ธนิตกุล, *กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 4, สำนักพิมพ์นิติธรรม).

ศุภศิษฐ์ ทวีแจ่มทรัพย์, *กฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566).

เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, *หลักกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2566).

จักรกฤษณ์ ควรพจน์และกัญจน์ จิระวุฒิพงศ์, *กฎหมายเกี่ยวกับแพลตฟอร์มจองที่พักระยะสั้นภายใต้โครงการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สถาบันพระปกเกล้า 2563).

ภาษาต่างประเทศ

Jean-Philippe Colson et Pascale Idoux, *Droit public économique* (9e édition, LGDJ 2018).

เอกสารอื่น

ภาษาไทย

คณะทำงานศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘รายงานการศึกษา เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ’ (รายงานการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 2560).

วิทยานิพนธ์

ภาษาไทย

สุกฤตา ฉัตรพรธนกกุล, ‘เสรีภาพในการประกอบกิจการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2561).

จิตาพร อุทก, ‘มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการประกอบกิจการ: ศึกษากรณี การขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2565).

บล็อก

ภาษาไทย

กฎหมาย 4.0, ‘กฎหมายและสถานะของธุรกิจ Airbnb ในประเทศญี่ปุ่นและไทย’ (กรุงเทพธุรกิจ, 8 มิถุนายน 2561) <<https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/119731>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2566.

ภาษาต่างประเทศ

-- ‘Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789’
<<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>> สืบค้นเมื่อ 7
กรกฎาคม 2566.

Resources, ‘Airbnb Regulations By City’ <https://www.alltherooms.com/analytics/airbnb-regulations/#mctoc_1fmi2pacj5478> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2566.

San Francisco Planning, ‘MAINTAIN YOUR CERTIFIED HOST STATUS’
<<https://sfplanning.org/str/maintain-your-certified-host-status>> สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2566.