

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558¹

ดวงใจ กองเกิด²

ปัจจัยสำคัญพื้นฐานของมนุษย์ 4 ประการ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค เหล่านี้นับเป็นสิ่งจำเป็นต่อร่างกายและภาวะจิตใจที่ทำให้มนุษย์มีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยและสมบูรณ์ในระดับเบื้องต้นที่อยู่อาศัย อันเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เพื่อการมีชีวิตรอด นอกจากนี้ที่อยู่อาศัยยังเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงฐานะความเป็นอยู่ สถานภาพ เกียรติยศของผู้อยู่อาศัย โดยลักษณะที่อยู่อาศัยของแต่ละบุคคลนั้นจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ ขนบธรรมเนียมวัฒนธรรม สภาพความเป็นอยู่ตลอดทั้งอิทธิพลของความเจริญทางด้านเทคโนโลยีต่างๆ³

จากสภาพสังคมในปัจจุบันทำให้ผู้คนมีความจำเป็นต้องอาศัยการเช่าทรัพย์สินของบุคคลอื่น เพื่ออำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิต เช่น บ้านเช่าเพื่ออยู่อาศัย โรงแรม หอพัก เป็นต้น โดยเฉพาะนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่มีความจำเป็นต้องเดินทางจากต่างถิ่นเพื่อมาศึกษาเล่าเรียนไม่ว่าจะเป็นในจังหวัดใหญ่ๆ หรือโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร จำเป็นอย่างยิ่งที่การเดินทางจะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ใช้ระยะเวลาในการเดินทางให้สั้นที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงการประสบปัญหาการจราจร จึงต้องหาที่พักอาศัยที่ใกล้กับสถานศึกษา ดังนั้น ทำให้เกิดการประกอบธุรกิจที่เรียกว่า กิจการให้เช่าที่อยู่อาศัยใกล้สถานศึกษาเกิดขึ้น ซึ่งมีทั้งที่จดทะเบียนและไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายเกิดขึ้น นอกจากนั้น ยังพบว่า ผู้เช่าที่พักอาศัยนั้น นอกจากจะเป็นนักเรียน นักศึกษาแล้ว ยังเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาแล้วแต่ยังไม่กลับภูมิลำเนา คนว่างงาน หรือคนที่มียานประจำแล้วแต่ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง รวมไปถึงผู้ที่หลีกเลี่ยงการเดินทางไกลในการศึกษา หรือการทำงานก็ต้องอาศัยการเช่าที่พักอาศัยเป็นหลัก⁴

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกลี สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐาณกร ศิริยุทธวัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรมย์พรชัย

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ศิริชัย กุมารจันทร์, “ผลกระทบต่อผู้พักอาศัยและผู้ประกอบกิจการหอพักอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558” วารสารสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 7 , กรกฎาคม 2561 : หน้า 3.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 โดยสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบกิจการหอพักให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน ต่อมาในปี 2558 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 โดยมีการกำหนดสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 หลายประการ อาทิ ในส่วนของผู้พักมีการกำหนดคำนิยาม “ผู้พัก” แตกต่างไปจากกฎหมายเดิม ในส่วนของการประกอบกิจการหอพักมีการกำหนดลักษณะของหอพักโดยแบ่งเป็นหอพักสถานศึกษาและหอพักเอกชน และต้องแยกเป็นหอพักชายและหอพักหญิง นอกจากนี้ ยังมีวิธีการกำหนดคุณสมบัติและหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการหอพักและผู้จัดการหอพัก เช่น กำหนดให้ผู้ดูแลหอพักหญิงต้องเป็นหญิงเท่านั้น มีการกำหนดขั้นตอนการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตหอพัก และให้ผู้ประกอบกิจการต้องชำระค่าธรรมเนียมกิจการหอพักให้แก่อำนาจในอัตราสูงขึ้น มีบทกำหนดโทษทางอาญาหากผู้ประกอบกิจการหอพักมีการฝ่าฝืนกฎหมาย เป็นต้น⁵

เมื่อพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ประกาศใช้แล้ว พบว่ามีปัญหาดังจะกล่าวต่อไปนี้

ประเด็นแรก ปัญหาการบัญญัติบทนิยาม มาตรา 4

พระราชบัญญัติหอพัก ได้นิยามคำว่า ผู้พัก และสถานศึกษาไว้⁶ ซึ่งทำให้ผู้ที่จะเป็นผู้พักในหอพักนั้น ได้แก่ ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรีและมีอายุไม่เกิน 25 ปี ซึ่งบทบัญญัติอาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้พักที่เป็นเด็กและเยาวชนผู้อยู่ระหว่างการศึกษบางคน ที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข เนื่องจากบางกรณีเด็กและเยาวชนบางคนที่ยังไม่ครบ 25 ปี แต่อาจศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีหรือบางคนยังศึกษาปริญญาตรีแต่อายุเกิน 25 ปีแล้ว หรือกรณีเด็กและเยาวชนที่ศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีอายุไม่เกิน 25 ปี แต่ไม่ได้ศึกษาในสถานศึกษาตามความหมายที่กำหนดไว้นี้ ทำให้ไม่สามารถเป็นผู้พักและไม่ได้ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายรับรองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน⁷

ประการที่สอง ปัญหาการจำกัดประเภทหอพักไว้ 2 ประเภทคือ หอพักหญิง และหอพักชาย⁸

เหตุผลที่มีการกำหนดให้มีการแยกหอพักชายหญิงออกจากกัน เนื่องมาจากกฎหมายต้องการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และศีลธรรมอันดีในสังคม แต่อีกด้านหนึ่งกลับส่งผลกระทบต่อผู้พักในด้านความเป็นอยู่ส่วนบุคคล ของบุคคลเพศทางเลือกอื่นๆ ที่ปัจจุบันสังคมให้การยอมรับมากขึ้น

⁵ ทศพร มูลรัตน์, “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก,” การประชุมวิชาการสาขานิติศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ 1 ณ โรงแรมแคนทารีฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่, 8 มิถุนายน 2561

⁶ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

⁷ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 187.

⁸ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 8.

เป็นการเลือกปฏิบัติ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งกระทบต่อรายได้ของผู้ปกครองกรณีมีบุตรชายหญิง รวมไปถึงมีผลต่อผู้ประกอบการคือทำให้หอพักที่ตั้งอยู่ห่างไกลสถานศึกษาได้รับผลกระทบเพราะการแบ่งแยกหอพักชายหญิง อาจทำให้ผู้พักไม่เต็มห้องพักเพื่อรายได้ที่เพิ่มขึ้นผู้ประกอบการจึงหลีกเลี่ยงไม่จดทะเบียนเป็นหอพักซึ่งอาจเปิดเป็นที่พักให้เช่าประเภทอื่นที่เป็นที่นิยมมากกว่า ทำให้มีหอพักไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน⁹

ประการที่สาม ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขการรับผู้พักของหอพักสถานศึกษาหอพักเอกชน

พระราชบัญญัติหอพักมีการแบ่งลักษณะของหอพัก คือ หอพักหอพักสถานศึกษากับหอพักเอกชน¹⁰ โดยมีข้อกำหนดและเงื่อนไขการประกอบกิจการหอพักที่แตกต่างกัน โดยกำหนดให้ประเภทหอพักสถานศึกษาได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการ¹¹ และยังสามารถรับบุคคลทั่วไปเข้าพักได้ชั่วคราวระหว่างปิดภาคการศึกษากลับไม่มีผู้พัก¹² ซึ่งหอพักเอกชนไม่ได้รับสิทธิลักษณะนี้ หอพักเอกชนกำหนดให้รับผู้พักได้เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ระหว่างศึกษาในระดับอุดมศึกษาและไม่สูงกว่าปริญญาตรี เว้นแต่หอพักเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาให้รับผู้พักซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาระดับชั้นพื้นฐานได้ด้วย¹³ ในขณะที่หอพักสถานศึกษาไม่มีข้อกำหนดดังกล่าว และ นอกจากนั้น หอพักของสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่อยู่ภายใต้บังคับ เช่น หอพักภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขการรับผู้พักไม่ว่าจะเป็นการกำหนดระดับการศึกษาหรืออายุผู้พัก การอนุญาตให้รับบุคคลภายนอกเข้าพัก มีข้อจำกัดและเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ทำให้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมกระทบผู้ประกอบการหอพักจนเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพเอาไว้โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องกระทำเท่าที่¹⁴ “จำเป็น” เท่านั้น การตรากฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้น กฎหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุด้วย

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 74

¹⁰ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

¹¹ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 29.

¹² พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 30.

¹³ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 36.

¹⁴ เกรียงไกร เจริญธนวัฒน์, “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ เล่ม 39, (ธันวาคม 2544) หน้า 29

ประการที่สี่ ปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้พัก

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ให้ผู้ประกอบการหอพักเก็บค่าเช่าล่วงหน้าได้ไม่เกิน 3 เดือน เพื่อหักเป็นค่าเช่า 3 เดือนสุดท้ายที่พัก¹⁵ ถือว่าเป็นจำนวนมากหากเทียบกับความเหมาะสม เนื่องจากเด็กและเยาวชนเป็นผู้ที่ยังไม่มีรายได้ การเช่าหอพักมิใช่เพื่อที่จะได้พักอาศัยใกล้สถานศึกษา สะดวกในการเดินทาง มาศึกษาเล่าเรียน การเก็บค่าเช่าล่วงหน้า 3 เดือนนั้น เป็นจำนวนที่มากเกินไปสำหรับผู้พักที่เป็นนักเรียน นักศึกษา และหากกรณีพักอยู่ไม่ครบตามสัญญาจะไม่ได้รับค่าเช่าล่วงหน้าคืนอีกด้วย ซึ่งมีข้อแตกต่างกับ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา 2561 มีข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการเก็บค่าเช่าล่วงหน้าได้ไม่เกิน 1 เดือนเท่านั้น รวมไปถึง มีข้อกำหนด มิให้ผู้ประกอบการธุรกิจกำหนดอัตราค่าบริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปา เกินกว่าอัตราที่ผู้ให้บริการ กระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเรียกเก็บจากผู้ประกอบการ¹⁶ ซึ่งไม่มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหอพัก เมื่อประกาศดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายหอพัก ย่อมหมายถึง ผู้ประกอบการหอพักไม่อยู่ในบังคับ ตามประกาศ จึงสามารถกำหนดอัตราค่าสาธารณูปโภคใดๆ เช่น ค่าบริการกระแสไฟฟ้าน้ำประปาเกินกว่า อัตราจากผู้ให้บริการได้ ย่อมเป็นจุดอ่อนเปิดช่องให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้พัก¹⁷ ขัดต่อความเสมอภาค ที่กฎหมายควรให้ความคุ้มครองประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน และยังทำให้การคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก และเยาวชนไม่เต็มประสิทธิภาพ

จากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. กรณีนิตินายมคำว่า “ผู้พัก”¹⁸ หมายความว่าซึ่งอยู่ระหว่างศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่า ปริญญาตรีและมีอายุไม่เกิน 25 ปี และคำว่า “สถานศึกษา”¹⁹ ในความหมายนี้คือโรงเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัยที่จัดการศึกษาในระบบตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึง สถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา บทบัญญัติเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ทำให้เด็กและเยาวชนบางส่วนไม่ได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพอย่างเท่าเทียมกัน เช่น กรณีเด็กและเยาวชนบางคนที่ยังไม่ถึง 25 ปี แต่อาจศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี หรือบางคน ยังศึกษาปริญญาตรีแต่อายุเกิน 25 ปีแล้ว รวมไปถึงเด็กและเยาวชนที่ศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี อายุไม่เกิน 25 ปี แต่ไม่ได้ศึกษาในสถานศึกษาตามความหมายที่กำหนดไว้นี้ ไม่สามารถเป็นผู้พักและไม่ได้รับความ

¹⁵ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 10.

¹⁶ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา 2561 ข้อ 4 (2) (3).

¹⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

¹⁸ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

¹⁹ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

คุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย การจำกัดสิทธิของบุคคลด้วยอายุและการศึกษาของผู้พัก ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ
ต่อบุคคล

การปฏิบัติต่อบุคคลเพื่อให้เกิดความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน
อย่างเท่าเทียมกัน²⁰ เนื่องจากการจำกัดสิทธิที่ได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้บุคคล
เสมอกันในกฎหมาย ได้รับความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกันและเป็นการการเลือกปฏิบัติโดยไม่
เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล
การศึกษอบรม จะกระทำมิได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพ และ
เกิดประโยชน์ต่อผู้พักซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนที่อยู่ระหว่างการศึกษาให้เป็นไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน
และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายในส่วนของบทนิยาม ตามมาตรา 4 แห่ง
พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ดังนี้

“ผู้พัก” จากเดิมให้หมายความว่า “ผู้ซึ่งอยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถานศึกษาในระดับไม่สูงกว่า
ปริญญาตรีและมีอายุไม่เกินยี่สิบห้าปี”²¹ เห็นควรแก้ไขเป็น “เด็กและเยาวชนอายุไม่เกิน 25 ผู้ซึ่งอยู่ระหว่าง
การศึกษาศึกษา หรือบุคคลผู้อยู่ระหว่างการศึกษาศึกษาในสถานศึกษาและไม่สูงกว่าระดับปริญญาตรี”

“สถานศึกษา” จากเดิมให้หมายความว่า “โรงเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัยที่จัดการศึกษาใน
ระบบตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึงสถาบันหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัด
การศึกษาในระดับอุดมศึกษา”²² เห็นควรแก้ไขเป็น “โรงเรียน ศูนย์การเรียน วิทยาลัย สถาบัน มหาวิทยาลัย
หน่วยงานการศึกษาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือของเอกชน ที่มีอำนาจหน้าที่หรือมี วัตถุประสงค์ในการจัด
การศึกษาทุกประเภท”

2. กรณีการจำกัดประเภทหอพักไว้ 2 ประเภทคือ หอพักหญิง และหอพักชาย²³

การที่กำหนดรูปแบบหอพักไว้เป็น 2 ประเภท เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย คุ้มครอง
สวัสดิภาพ เพื่อความปลอดภัยของเด็กและเยาวชน แต่ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ เนื่องจากผู้พักบางส่วนอาจ
หลีกเลี่ยงการเข้าพักในหอพัก ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพอย่างเหมาะสมได้แก่

(1) ปัญหาที่ผู้พักเป็นบุคคลข้ามเพศ การกำหนดให้พักตามเพศสภาพเท่านั้น ในขณะที่กระแส
สังคมปัจจุบันมีการยอมรับความหลากหลายทางเพศมากขึ้นทำให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพที่ได้รับความ

²⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักเสมอภาค, ในหนังสือโครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญ แห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา 2543), หน้า .3.

²¹ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

²² พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

²³ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 8.

คุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคล กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เป็นการขัดต่อความเสมอภาพ และเป็นการเลือกปฏิบัติ

(2) ปัญหาในการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้ครอบครัวที่มีบุตรชายและหญิงในวัยเรียน จะต้องเช่าหอพักแยกต่างหากจากกันทำให้เด็กและเยาวชน ไม่สามารถดูแลซึ่งกันและกัน ไม่เป็นการสร้างความผูกพันและความสามัคคีในครอบครัว

(3) ปัญหาที่ผู้ประกอบการอาจหลีกเลี่ยงไม่ประกอบกิจการหอพักตามกฎหมายนี้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในการรับผู้เข้าพัก ไม่ว่าจะเป็นอายุ การศึกษาของผู้พัก ข้อห้ามและแนวปฏิบัติที่เคร่งครัด ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญา แม้ว่าการให้เช่าที่อยู่อาศัยที่ผู้เช่าเป็นผู้พักตามความหมายของกฎหมายนี้ แม้เพียง 1 คน²⁴ ก็ถือว่าเป็นผู้ประกอบการหอพักซึ่งอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้ และต้องขึ้นทะเบียนเป็นหอพักตามระเบียบ²⁵ หากฝ่าฝืนจะมีโทษ แต่หากจดแล้วผู้ประกอบการรับผู้พักไม่ตรงตามเงื่อนไข ก็มีโทษเช่นเดียวกัน ดังนั้น หากดำเนินกิจการแต่ประสบปัญหาผู้พักไม่เต็มห้องพักและไม่สามารถรับบุคคลภายนอกได้ทำให้เกิดภาวะไม่คุ้มทุน ก็อาจทำให้เลิกประกอบกิจการจนทำให้มีหอพักไม่เพียงพอต่อความต้องการของเด็กและเยาวชน

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

มาตรา 8 จากเดิมบัญญัติว่า “หอพักมี 2 ประเภท ได้แก่ (1) หอพักชาย (2) หอพักหญิง”²⁶ เห็นควรแก้ไขเป็น “หอพักมี 3 ประเภท ได้แก่ (1) หอพักชาย (2) หอพักหญิง และ (3) หอพักรวม”

ในกรณีหอพักรวม จะต้องกำหนดเงื่อนไขการรับผู้พักอย่างเหมาะสม เช่น หากพี่น้องชายหญิงพักด้วยกันจะต้องมีผู้ปกครองเป็นผู้รับรองต่อผู้จัดการหอพัก กรณีเป็นบุคคลข้ามเพศจะต้องมีการรับรองเพศสภาพจากสถาบันการแพทย์ หรือกรณีอื่นๆ ตามความเหมาะสม เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนได้อย่างทั่วถึงเหมาะสมกับสภาพสังคม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญที่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน อีกทั้งเพื่อไม่ให้เป็นการเป็นการจำกัดสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ²⁷

²⁴ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 6.

²⁵ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 76.

²⁶ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 8.

²⁷ พงษ์รัตน์ บุญพิทักษ์, “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3. กรณีปัญหาการกำหนดเงื่อนไขการรับผู้พักของหอพักสถานศึกษาหอพักเอกชน

รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ การตรากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพไม่สามารถทำได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงเท่าที่จำเป็น แต่ข้อกำหนดที่กล่าวมาจึงทำให้เกิดปัญหาอาจเกิดปัญหาการแข่งขันทางการค้าอย่างไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพจนเกินสมควรแก่เหตุ จะเห็นได้ว่าการบัญญัติให้สิทธิแตกต่างกันขัดต่อหลักความได้สัดส่วนซึ่งกฎหมายคุ้มครองไว้โดยการจำกัดสิทธิของบุคคลจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยต้องคำนึงถึงความพอสมควรแก่เหตุด้วย ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยให้สิทธิหอพักเอกชนในการกำหนดเงื่อนไขอายุของผู้พัก และในกรณีปิดเทอมหรือไม่มีผู้พักเช่นเดียวกับหอพักสถานศึกษา ทั้งนี้อาจกำหนดให้ผู้พักพักตามประเภทหอพัก และกำหนดเงื่อนไขช่วงเวลาพักอาศัยไว้ด้วย ได้แก่

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 36²⁸ จากเดิมบัญญัติว่า

“หอพักเอกชน ให้รับผู้พักได้เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี เว้นแต่หอพักเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาให้รับผู้พักซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วย

การขึ้นทะเบียนหอพักเอกชนไว้กับสถานศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เห็นควรแก้เป็นว่า

“หอพักเอกชน ให้รับผู้พักได้เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี เว้นแต่หอพักเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาให้รับผู้พักซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ด้วย

หอพักเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับสถานศึกษาและหอพักสถานศึกษา และอาจรับบุคคลทั่วไปเข้าพักเป็นการชั่วคราวได้ในระหว่างปิดภาคการศึกษาในกรณีที่ไม่มีผู้พัก”

4. กรณีการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้พัก

บทบัญญัติของกฎหมายยังมีข้อบกพร่องในทางปฏิบัติที่สมควรได้รับการแก้ไขให้เหมาะต่อการบังคับใช้ในสภาพสังคมปัจจุบันและยังทำให้กฎหมายสามารถคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนได้ตามเจตนารมณ์ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับการบังคับใช้ ซึ่งตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558²⁹ “ผู้ประกอบการหอพักอาจเรียกเก็บ

²⁸ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 36.

²⁹ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 10.

เงินค่าเช่าล่วงหน้าได้ไม่เกินอัตราค่าเช่า สามเดือน โดยให้นำเงินค่าเช่าล่วงหน้าดังกล่าวชำระเป็นค่าเช่าสามเดือนสุดท้ายของสัญญาเช่า และในกรณีที่ผู้พักขอเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่า ผู้พักจะขอเงินค่าเช่าล่วงหน้า คืนจากผู้ประกอบการหอพักมิได้” มีข้อแตกต่างกับ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา 2561 ดังต่อไปนี้

(2) ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจเรียกเก็บค่าเช่าล่วงหน้าเกินกว่าหนึ่งเดือน³⁰

(7) ข้อสัญญาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจกำหนดอัตราค่าบริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปา เกินกว่าอัตราที่ผู้ให้บริการกระแสไฟฟ้าและน้ำประปาเรียกเก็บจากผู้ประกอบการธุรกิจ”

เมื่อประกาศดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายหอพัก ย่อมหมายถึง ผู้ประกอบการหอพักไม่อยู่ในบังคับตามประกาศ จึงสามารถกำหนดอัตราค่าสาธารณูปโภคใดๆ เช่น ค่าบริการกระแสไฟฟ้า น้ำประปา เกินกว่าอัตราจากผู้ให้บริการได้ แม้จะมองได้ว่าเป็นผลประโยชน์จึงให้ผู้ประกอบการมาลงทะเบียนหอพักตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 แต่ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของประชาชนผู้เช่าที่อยู่อาศัยที่มีสิทธิจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นจุดอ่อนเปิดช่องให้ผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้พัก รวมถึงทำให้เด็กและเยาวชนไม่เข้าพักในหอพัก เนื่องจากเหตุผลด้านค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า ทำให้การคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนไม่เต็มประสิทธิภาพอีกทั้ง ข้อบัญญัตินี้ขัดต่อหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่าบุคคลที่ย่อมมีความเสมอภาคกัน ไม่มีใครได้รับอภิสิทธิ์อื่นใดแตกต่างกัน

เห็นควรแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ดังนี้

มาตรา 10³¹ จากเดิมบัญญัติว่า

“ผู้ประกอบการหอพักอาจเรียกเก็บเงินค่าเช่าล่วงหน้าได้ไม่เกินอัตราค่าเช่าสามเดือน โดยให้นำเงินค่าเช่าล่วงหน้าดังกล่าวชำระเป็นค่าเช่าสามเดือนสุดท้ายของสัญญาเช่า

ในกรณีที่ผู้พักขอเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่า ผู้พักจะขอเงินค่าเช่าล่วงหน้าคืนจากผู้ประกอบการหอพักมิได้”

เห็นควรแก้เป็นว่า

“ผู้ประกอบการหอพักอาจเรียกเก็บเงินค่าเช่าล่วงหน้าได้ไม่เกินอัตราค่าเช่า หนึ่งเดือน โดยให้นำเงินค่าเช่าล่วงหน้าดังกล่าวชำระเป็นค่าเช่าหนึ่งเดือนสุดท้ายของสัญญาเช่า ในกรณีที่ผู้พักขอเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดเวลาตามสัญญาเช่า ผู้พักจะขอเงินค่าเช่าล่วงหน้า คืนจากผู้ประกอบการหอพักมิได้

ผู้ประกอบการหอพักต้องเก็บค่าสาธารณูปโภคอื่นๆ ในอัตราตามจริงที่ผู้ให้บริการกำหนด โดยไม่อนุญาตให้เก็บค่าบริการอื่นใดเพิ่มเติมจากค่าห้องพัก”

³⁰ ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา 2561 ข้อ 4 (2) (3).

³¹ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 มาตรา 10.

การแก้ไขบทบัญญัติตามที่กล่าวมา จะสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ หอพักได้ ซึ่งทำให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ และสามารถคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเหมาะสม

เอกสารอ้างอิง

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.
- _____. “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ เล่มที่ 39, (ธันวาคม 2544) หน้า.29
- ทศพร มูลรัตน์ , “ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2558 กรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมกิจการหอพัก,” การประชุมวิชาการสาขานิติศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ 1 ณ โรงแรมแคนทารีฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ , 2561
- บรรเจิด สิงคะเนติ, **หลักเสมอภาค**, ในหนังสือโครงการเฉลิมพระเกียรติสารานุกรมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา 2543), หน้า .3
- _____. **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า174
- พงษ์รวัฒน์ บุญพิทักษ์. “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560
- ศิริชัย กุมารจันทร์ , “ผลกระทบต่อผู้พักอาศัยและผู้ประกอบกิจการหอพักอันเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558” วารสารสำนักหอสมุด มหาวิทยาลัยทักษิณ ปีที่ 7 , กรกฎาคม 2561 : หน้า 3.
- หยุด แสงอุทัย, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**, (กรุงเทพ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 187.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.
- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญาเช่า เรือ ให้ธุรกิจการให้เช่าอาคารเพื่ออยู่อาศัยเป็นธุรกิจควบคุมสัญญา พ.ศ. 2561