

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา

การส่งเสริมพัฒนาและพิทักษ์เด็กและเยาวชนนับเป็นบทบาทอันสำคัญยิ่งประการหนึ่ง เพราะทรัพยากรอันมีค่าสูงสุดที่จะช่วยพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวหน้าได้อย่างยั่งยืนและถาวรคือเยาวชนของชาติ การพัฒนาจัดระบบการดูแลวิถีการดำเนินชีวิตของเยาวชนให้ได้รับการหล่อหลอมอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ จะเป็นพื้นฐานอันสำคัญที่จะทำให้เยาวชนเจริญเติบโตเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาชาติได้อย่างเข้มแข็งและสมบูรณ์

กิจการหอพักเป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาและหล่อหลอมบุคลิกภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเยาวชน เพราะช่วงชีวิตของการศึกษาบางช่วงเด็กและเยาวชนอาจต้องห่างไกลจากครอบครัวเพื่อไปศึกษาเล่าเรียนในระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ชีวิตที่ห่างไกลจากครอบครัว จึงเป็นภาวะที่มีความเสี่ยงต่อการมีความประพฤติไปในทางที่เสียหายหรือถูกชักจูงไปในทางที่ไม่เหมาะสมได้ หอพักเป็นสถานที่ที่เด็กและเยาวชนจะต้องพึ่งพาเป็นที่พักอาศัยในยามที่ห่างไกลจากครอบครัว จึงควรเป็นสถานที่ที่มีความสะดวก สะอาดถูกสุขลักษณะ และมีความปลอดภัยสูง

การจัดการเกี่ยวกับหอพัก จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการจัดการที่เหมาะสม โดยต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักและวัตถุประสงค์รองของการจัดบริการหอพัก หอพักต้องช่วยเสริมสร้างและพัฒนาลักษณะนิสัยของเด็กและเยาวชนให้มีบรรยากาศเอื้ออำนวยต่อการศึกษาเล่าเรียน สะดวกสบาย มีมาตรฐานให้เอื้อต่อการพักอาศัย มีการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาเด็กและเยาวชนที่พักอาศัยในหอพัก และมีการจัดองค์กรเพื่อบริหารหอพัก ซึ่งผู้ดำเนินกิจการหอพักทั้งภาครัฐและเอกชนควรให้ความสำคัญ เพื่อให้การดำเนินกิจการหอพักเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาเด็กและเยาวชนได้อย่างมีคุณภาพและเป็นไปในทิศทางใกล้เคียงกัน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ถ่ายโอนภารกิจด้านการกำกับดูแลหอพักเอกชนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ซึ่งขณะนี้

พระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยจะกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการหอพักเอกชน ตลอดจนการสนับสนุนส่งเสริมสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กและเยาวชนที่พักอาศัยอยู่ในหอพักเอกชน เพื่อให้เยาวชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลและตรวจสอบหอพักในท้องถิ่นของตนเองด้วย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานของรัฐที่ตระหนักถึงภารกิจอันสำคัญยิ่งดังกล่าว จึงได้จัดทำมาตรฐานฉบับนี้เพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับรองรับการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลกิจการหอพักให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกรอบการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการปรับปรุง (ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวก ก)

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อเป็นการเตรียมการรองรับภารกิจการกำกับดูแลหอพัก ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีแนวทางปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

1.2.2 เพื่อประโยชน์แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ตลอดจนประชาชนผู้รับบริการ ดังนี้

1) ประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องรับการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลหอพัก มีความพร้อมและมีแนวทางในการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ

(2) ช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อการลงทุนดำเนินกิจการหอพักของภาคเอกชนได้อย่างถูกต้องแม่นยำ มีมาตรฐาน สร้างคุณค่าให้กับชุมชนและสังคมไทย

2) ประโยชน์ต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) มีแนวทางในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนากิจการหอพักได้อย่าง

เหมาะสม สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และหลักการที่เกี่ยวข้อง

(1) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้แนวทางจากมาตรฐาน  
หอพักกำหนดเป็นนโยบายการบริหารงานด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กและเยาวชน  
ได้อย่างมีทิศทาง และมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้อย่าง  
มีประสิทธิภาพ

(2) ผู้บริหารสามารถใช้คู่มือมาตรฐานหอพักเป็นแนวทางในการสั่งการ  
กำหนดนโยบาย การกำกับดูแล ส่งเสริม และร่วมมือกับภาคเอกชน เพื่อให้เกิดการลงทุนสร้าง  
หอพัก มาตรฐานในพื้นที่ที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้กำกับดูแล

(1) คู่มือมาตรฐานหอพักจะเป็นแนวทางการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจน  
ช่วยทำให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นระบบ มีลำดับขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน  
และสามารถตอบสนองข้อสงสัยของเจ้าของกิจการหอพักและประชาชนผู้รับบริการจากกิจการหอพักได้  
อย่างเหมาะสม ถูกต้อง เป็นมาตรฐานเดียวกันในแต่ละพื้นที่

(2) คู่มือมาตรฐานหอพักจะเป็นกรอบแนวคิดอันสำคัญที่จะช่วยทำให้  
เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถกำกับดูแลให้หอพักมีมาตรฐานที่เหมาะสม และสามารถจะกำหนด  
เงื่อนไขเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้หอพักมีการพัฒนามาตรฐานที่สูงขึ้นได้

4) ประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น

(1) เป็นการสร้างมาตรฐานการกำกับดูแลสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กและ  
เยาวชนที่จำเป็นต้องอาศัยอยู่หอพักในระหว่างการศึกษาได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด

(2) ประชาชนที่เป็นผู้ปกครองซึ่งถือว่าเป็นผู้รับบริการ สามารถจะใช้คู่มือ  
มาตรฐานหอพักเป็นแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานกำกับดูแลหอพักขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นระบบ

(3) เป็นการสร้างหลักประกันเชิงคุณภาพชีวิตสำหรับเด็กและเยาวชน ทำให้  
ผู้ปกครองมีความมั่นใจและสบายใจต่อการส่งบุตรหลานไปศึกษาในสถาบันการศึกษาต่างพื้นที่

### 1.3 ขอบเขตของมาตรฐาน

การดำเนินการจัดทำมาตรฐานหอพักครั้งนี้จะครอบคลุมภารกิจการกำกับดูแลกิจการหอพัก ดังนี้

- 1.3.1 ด้านการอนุญาตจัดตั้งหอพักและการแต่งตั้งผู้จัดการหอพัก
- 1.3.2 ด้านการกำกับดูแลควบคุม การร้องเรียน การเปลี่ยนแปลงประเภทหอพัก และการเพิ่มเติมหอพัก ของนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่
- 1.3.3 ด้านการส่งเสริมพัฒนามาตรฐานหอพัก

### 1.4 คำนิยาม

เพื่อเป็นการสร้างความต่อเนื่องเชื่อมโยงของการถ่ายโอนภารกิจการกำกับดูแลหอพักเอกชน จึงได้นิยามศัพท์ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ “แต่เนื่องจากยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ... ที่อยู่ระหว่างการแก้ไข โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตอาจมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาจากที่มาตรฐานนี้ได้นำเสนอไว้ จึงจำเป็นต้องชี้แจงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องศึกษารายละเอียดของพระราชบัญญัติหอพักฉบับใหม่ที่จะประกาศใช้ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ เพื่อนำกรอบหรือแนวทางตัวชี้วัดที่กำหนดในมาตรฐานนี้ไปปรับใช้ให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ณ ขณะนั้น” จึงได้นิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

1.4.1 หอพัก<sup>1</sup> หมายถึง สถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้พักเข้าพักอาศัย โดยรับค่าตอบแทนเป็นทรัพย์สิน และมีลักษณะดังนี้

- (1) รับผู้พักตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป<sup>2</sup>
- (2) ผู้พักเป็นผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาและมีอายุไม่เกิน 25 ปี<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507

<sup>2</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507

<sup>3</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และกฎกระทรวง ออกตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ลงวันที่ 1 เมษายน 2549 หมวด 1 ข้อ 3 และปรากฏอยู่ร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... มาตรา 4 โดยได้เพิ่มบุคคลทั่วไปเข้าไปด้วย

(3) มิใช่หอพักของกระทรวง ทบวง กรม หรือหอพักของสถาบันการศึกษาที่รับเฉพาะนักเรียน นิสิต นักศึกษา ของสถาบันตนเองเข้าพัก<sup>4</sup>

1.4.2 ผู้พัก<sup>5</sup> หมายถึง ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาระดับไม่สูงกว่าระดับปริญญาตรี และมีอายุไม่เกิน 25 ปี และเข้าอยู่ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน

1.4.3 เจ้าของหอพัก<sup>6</sup> หมายถึง บุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของกิจการหอพัก

1.4.4 ผู้จัดการหอพัก<sup>7</sup> หมายถึง ผู้ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการหอพัก โดยได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าของหอพัก

1.4.5 นายทะเบียน<sup>8</sup> หมายถึง ในกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ในจังหวัดอื่น หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งท้องที่ที่หอพักตั้งอยู่

<sup>4</sup> มาตรา 4 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และกฎกระทรวง ลงวันที่ 1 เมษายน 2549 หมวด 1 ข้อ 4 แต่ตามร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ...มาตรา 4 มิได้ยกเว้นหอพักของสถานศึกษา ทำให้ต่อไปหอพักของสถาบันการศึกษาจะต้องเข้าข่ายที่ต้องกำกับดูแลด้วย

<sup>5</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ลงวันที่ 1 เมษายน 2549 หมวด 1 ข้อ 3 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 4 ตามร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ....

<sup>6</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 แต่ตามร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... ไม่มี "เจ้าของหอพัก" แต่ได้กำหนดคำว่า "ผู้ดำเนินกิจการหอพัก" ไว้ในมาตรา 4 ว่า "ผู้ดำเนินกิจการหอพัก" หมายความว่า ผู้ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหอพักตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>7</sup> มาตรา 3 และมาตรา 19 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... มาตรา 4 และมาตรา 25 ได้กำหนดไว้ว่า "ผู้จัดการหอพัก" หมายความว่า ผู้จัดการหอพักตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ดำเนินกิจการหอพัก และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

<sup>8</sup> มาตรา 3 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และตามร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... มาตรา 4 ได้มีการปรับเปลี่ยนให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียน ได้แก่

- (1) นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล
- (2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร
- (4) นายกเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา
- (5) ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเรียกชื่ออย่างอื่นนอกจาก (1) ถึง (4) สำหรับในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.5 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

มาตรฐานหอพักที่จัดทำขึ้น ได้อาศัยระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.5.1 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จำนวน 1 ฉบับ ดังนี้

1) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการหอพัก พ.ศ. 2549  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 123 ตอนที่ 34 ก วันที่ 1 เมษายน 2549

1.5.2 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 ฉบับ ดังนี้

1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2527) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ว่าด้วยการ : กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทน ลักษณะและคุณสมบัติที่ใช้ในการก่อสร้างอาคาร

2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 39 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ว่าด้วยการ : กำหนดแบบและวิธีการเกี่ยวกับการติดตั้งระบบการป้องกันอัคคีภัย

3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ว่าด้วยการ : กำหนดระบบการระบายน้ำ การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4) กฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ว่าด้วยการ : กำหนดลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน เนื้อที่ ที่ตั้งของอาคาร ระดับเนื้อที่ของที่ว่างภายนอกอาคารหรือแนวอาคารฯ

1.5.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545

1.5.4 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

1.5.5 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

1.5.6 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.5.7 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535