

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ศึกษากรณี การบังคับใช้โทษ

แม้ว่าจะได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เพื่อช่วยแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ซึ่งได้ใช้บังคับ มาเป็นระยะเวลานาน และมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ โรงแรม และบทบัญญัติการลงโทษให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ละประเภท เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่มาใช้บริการและเป็นการลงโทษผู้ประกอบการ ธุรกิจ โรงแรมซึ่งกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่ก็ยังไม่สอดคล้องกับ สถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ทันต่อพฤติกรรมหรือการเปลี่ยนแปลงของคนในสังคมปัจจุบันไม่สามารถ ทำให้ผู้ประกอบการให้บริการด้านที่พักเข้าสู่ระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่สามารถ ช่วยลดจำนวนโรงแรมเถื่อนลงได้ รวมทั้งแสดงให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยโรงแรม ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกว่าที่ต้องการจะส่งเสริมและ ยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจโรงแรมให้มีความเหมาะสม

จากศึกษาถึงแนวคิดของการประกอบธุรกิจโรงแรม ได้แก่ วิวัฒนาการ ความหมาย และประเภทของการประกอบธุรกิจโรงแรม แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ ประกอบไปด้วย การลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครอง ความแตกต่างระหว่างโทษทางอาญาและ โทษทางปกครอง รวมถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับโรงแรมและการบังคับใช้โทษทางปกครอง ในต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐมัลดีฟส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐ โปรตุเกส สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และได้ศึกษาหลัก กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย จึงพบปัญหาทางกฎหมายจากการ บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2547 ศึกษากรณี การบังคับใช้โทษ ได้ดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการวางกฎเกณฑ์ในการประกอบการของเอกชน เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อสังคม ถือได้ว่ารัฐได้เข้าใช้อำนาจแทรกแซงเศรษฐกิจ โดยการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในการที่จะอนุญาตหรือจำกัดสิทธิ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน หากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมได้รับการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้มีการบังคับใช้โทษออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง และโทษทางอาญา สำหรับความผิดที่มีโทษทางอาญา ซึ่งต้องบังคับใช้โทษทางอาญา ได้แก่

4.1.1 กรณีการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต มาตรา 59

กรณีตามมาตรา 59 กำหนดให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ (ฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง)¹ (ความผิดในการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต)

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาของการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จากการศึกษากฎหมายต่าง ๆ ของประเทศไทยพบว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยนั้น ผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวสามารถเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและในรูปแบบนิติบุคคล การกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ส่วนใหญ่จะพบว่า เกิดจากการหลีกเลี่ยงภาษีอากรและค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตประกอบกิจการโรงแรมที่มีอัตราค่าธรรมเนียมที่ถือว่าสูงมาก หากเทียบกับการประกอบธุรกิจโรงแรมขนาดเล็ก ที่มีที่พักเกินสี่ห้องแต่ไม่เกินยี่สิบห้อง นอกจากนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะโรงแรมขนาดเล็ก การประกอบธุรกิจโรงแรมในเมืองท่องเที่ยวส่วนใหญ่ไม่สามารถขอรับใบอนุญาตได้ เนื่องจากติดขัดในข้อกำหนดว่าด้วยการควบคุมอาคารโดยมีการตัดแปลงอาคารพาณิชย์เพื่อประกอบธุรกิจโรงแรมขนาดเล็ก ซึ่งตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ต้องขออนุญาตเปลี่ยนการใช้อาคารจึงจะสามารถยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมได้ แต่เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของกฎกระทรวงควบคุมอาคารมีเป็นจำนวนมาก ทำให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่สามารถอนุญาตให้ตัดแปลงหรือเปลี่ยนการใช้อาคารได้ เป็นต้น

¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 59.

โทษทางอาญาของการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจ โรงแรม หลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2457 มาตรา 13 มาตรา 15 มาตรา 18 มาตรา 59 และมาตรา 63 ดังนี้

ในการกำหนดและควบคุมมาตรฐานของ โรงแรม ส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรม และส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงแข็งแรงสุขลักษณะหรือความปลอดภัยของ โรงแรม รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภท โรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวให้รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย กฎกระทรวงดังกล่าว รัฐมนตรีอาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่ละประเภทให้แตกต่างกันก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะของท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่หรือความจำเป็นในการควบคุมดูแลโรงแรมในแต่ละประเภท หรือความเหมาะสมกับลักษณะของโรงแรมแต่ละประเภท

ในการประกอบธุรกิจโรงแรม ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากนายทะเบียนในการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งนายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตได้ เมื่อเห็นว่า สถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวกหรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจของ โรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ตามมาตรา 59 ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

สำหรับกรณีผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับอนุญาตอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวง ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้นายทะเบียนรับคำขอดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไป และให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจโรงแรมต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีมาตรการกำกับธุรกิจโรงแรม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

โดยนายทะเบียนจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ได้รับใบอนุญาตก็ต่อเมื่อเห็นว่าสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภทเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และผู้ที่ฝ่าฝืนประกอบธุรกิจโรงแรมมิโทษถึงจำคุกแต่อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 63 ได้มีข้อยกเว้นไว้สำหรับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่ไม่ได้รับใบอนุญาตขณะที่ได้ประกอบธุรกิจโรงแรมอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ใช้บังคับ

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนแล้ว มิโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุกนั้น ในทางปฏิบัติจะไม่ค่อยได้บังคับใช้กฎหมายนี้ เนื่องจากกฎหมายโรงแรมเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทางปกครองเสียมากกว่า โดยเน้นในการใช้โทษปรับทางปกครอง และให้คำแนะนำให้กับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยการให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และเมื่อผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมให้ดำเนินการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำ ก็จะทำให้ไม่ต้องนำโทษทางอาญามาบังคับใช้ และจากการศึกษาพบว่า การนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน มิได้มีผลโดยตรงที่จะลดการกระทำความผิดดังกล่าวได้ ซึ่งในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีความพยายามในการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีการบังคับใช้โทษทางปกครองแทนโทษทางอาญามากขึ้น

4.1.2 กรณีผู้จัดการไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 60

กรณีตามมาตรา 60 ผู้ใดเป็นผู้จัดการ โดยไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง)² (ความผิดผู้จัดการไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด)

ในการประกอบธุรกิจโรงแรมทุกแห่ง ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องจัดให้มีผู้จัดการคนหนึ่ง เป็นผู้มีหน้าที่จัดการโรงแรม โดยจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 ซึ่งได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบ

มาตรา 33 กำหนดให้ ผู้จัดการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 60.

(2) เป็นผู้ได้รับวุฒิปัตริหรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด หรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการ โรงแรมตามหลักสูตรที่ คณะกรรมการรับรอง

(3) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิทยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการ กำหนด

(4) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่า เป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วย มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็น ผู้จัดการโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุตาม (6) แต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

ผู้วิจัยเห็นว่า การเป็นผู้จัดการ กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติไว้เป็นเฉพาะ หากผู้ใด ไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งมีการ ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมแล้ว ก็สามารถเปลี่ยนผู้จัดการเพื่อให้มีคุณสมบัติถูกต้องตามที่ กฎหมายกำหนดได้ ไม่ควรนำโทษทางอาญาถึงขั้นจำคุกมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว การนำเอาโทษ ทางอาญา ซึ่งเป็นโทษที่ใช้สำหรับความผิดที่มีความร้ายแรงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคม และ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเกียรติยศชื่อเสียงของผู้ถูกลงโทษ มาบังคับใช้กับความผิดเล็กน้อย ที่สามารถแก้ไขได้อันมีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองนั้น ไม่เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการโรงแรม

4.1.3 กรณีความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 61

กรณีตามมาตรา 61 ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในโรงแรมเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ทะเบียนผู้พัก บัตรทะเบียน ผู้พัก สภาพและลักษณะของ โรงแรม ประวัติของพนักงาน หรือกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือ เรียกผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของ โรงแรมมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือ

ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³ (ความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ซึ่งแจ้งส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่)

ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีดังกล่าวก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับมาตรา 59 และมาตรา 60 ไม่ควรนำโทษทางอาญามาบังคับใช้ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่ใช้บังคับทางปกครองเสียมากกว่า โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำให้กับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมปฏิบัติให้ถูกต้องโดยให้ดำเนินการแจ้งรายการซึ่งเป็นความจริงลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พักหรืออำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในโรงแรมเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ทะเบียนผู้พัก บัตรทะเบียนผู้พัก สภาพและลักษณะของโรงแรม ประวัติของพนักงาน หรือในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของโรงแรม มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา เมื่อผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมได้ดำเนินการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำ ก็จะทำให้ไม่ต้องนำโทษทางอาญามาบังคับใช้ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่นำโทษทางปกครองมาบังคับใช้น่าจะเหมาะสมกว่า

การนำเอาบทลงโทษทางอาญามาบังคับใช้กับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายว่า การนำเอาโทษทางอาญาซึ่งเป็นโทษที่ใช้สำหรับความผิดที่มีความร้ายแรง มาบังคับใช้กับความผิดเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขได้อันมีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองนั้น ไม่เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับการลงโทษ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

4.2 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้โทษ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปกครองประเทศ การบริหารประเทศ และการบริการสาธารณะ ดังนั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่เหมาะสมตามหลักของกฎหมายมหาชน และอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม และเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและเป็นการ

³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 61.

ป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นอย่างเป็นระบบ โดยในรัฐประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนมากซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน เพื่อป้องกันความขัดแย้งอันเกิดจากความต้องการที่แตกต่างกัน จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ใช้กำหนดพฤติกรรมอันเป็นมาตรฐานของสังคม เป็นบรรทัดฐานของสังคมซึ่งเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดพฤติกรรมอันเป็นที่ยอมรับของสังคม ผู้ใดฝ่าฝืนกฎระเบียบในสังคม รัฐต้องมีการบังคับใช้โทษอย่างเหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 เป็นต้นมา มาตรา 77 ได้กำหนดกลไกการปฏิรูปกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนการตรากฎหมาย และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว อีกทั้งกำหนดควบคุมเนื้อหาของกฎหมายโดยมีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่จำเป็น ให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายพึงทำได้เฉพาะความผิดร้ายแรง⁴

การกำหนดโทษทางอาญาในการตรากฎหมายตามที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดกรอบแนวทางไว้นั้น เป็นการสะท้อนสภาพปัญหาของการมีกฎหมายอาญาเพื่อ การกำหนดให้มีโทษทางอาญาจนเกินความจำเป็นและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งต้องมีขนาดที่ค่อนข้างใหญ่เพื่อรองรับปริมาณคดีจำนวนมากและทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ตั้งแต่เงินเดือนและค่าใช้จ่ายของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ตลอดไปจนถึงค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้ต้องขัง จำเลย และนักโทษในขั้นตอนต่าง ๆ เกิดปัญหานักโทษล้นเรือนจำ และเกิดปัญหาคดีล้นศาล รวมไปถึงการรับผิดทางอาญาที่ไม่เหมาะสม ทำให้ผู้กระทำความผิดที่รับโทษอาญาโดยที่ไม่สมควรได้รับ จะได้รับกระทบไปถึงการประกอบอาชีพหรือการค้างานในหลายเรื่อง เนื่องจากมีประวัติอาชญากรติดตัว

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญา ในการบังคับใช้โทษทางอาญาตามมาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษทางอาญา

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 77.

ตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายในการลดการบังคับใช้โทษทางอาญาให้น้อยลง เหมาะสมกับการกระทำความผิดซึ่งไม่ร้ายแรง อันจะทำให้ประสิทธิภาพการบังคับใช้โทษทางอาญาดีขึ้น

นอกจากนี้ ในการพิจารณาเลือกกำหนดโทษ ประสิทธิภาพในการลงโทษถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญ โดยเฉพาะการกระทำความผิดซึ่งมีลักษณะกำกวมซึ่งต้องใช้ประสิทธิภาพในการลงโทษเป็นตัวตัดสิน ผู้วิจัยมีแนวคิดว่าการนำโทษทางปกครองมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญามีข้อได้เปรียบตรงที่ฝ่ายปกครองสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง ซึ่งทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยกรณีของโทษที่ต้องมีการบังคับ เช่น โทษปรับทางปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถบังคับชำระค่าปรับได้เองโดยไม่ต้องร้องขอให้ศาลมีคำบังคับให้

4.3 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นโทษทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษและการบังคับโทษ กรณีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 ได้มีการนำบทลงโทษและมาตรการบังคับโทษทางอาญามาบังคับใช้กับความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นเพียงความผิดเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขได้ และมีโทษความผิดที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดทางปกครอง โดยการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับโทษและการบังคับโทษในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดโทษ

ผู้วิจัยเห็นควรให้นำแนวคิด และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษและมาตรการบังคับโทษ ได้แก่ หลักการกำหนดโทษทางปกครอง หลักการกำหนดโทษทางอาญา หลักการบังคับทางปกครอง และหลักการตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษและมาตรการบังคับโทษสำหรับความผิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วยโทษทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจ โรงแรมและรัฐ

ความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แบ่งได้เป็นสองประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ความผิดทางอาญา ซึ่งเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ได้แก่

กรณีตามมาตรา 59 กำหนดให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ (ฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง) (ความผิดในการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต)

กรณีตามมาตรา 60 ผู้ใดเป็นผู้จัดการ โดยไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง) (ความผิดผู้จัดการไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด)

กรณีตามมาตรา 61 ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือขาดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในโรงแรมเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ทะเบียนผู้พัก บัตรทะเบียนผู้พัก สภาพและลักษณะของโรงแรม ประวัติของพนักงาน หรือกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของ โรงแรมมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ชี้แจง ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่)

ประเภทที่สอง ความผิดทางปกครอง ซึ่งเป็นความผิดอันเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เป็นเพียงความผิดเล็กน้อย ที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เช่น ไม่จัดทำทะเบียนผู้เข้าพัก เป็นต้น ซึ่งความผิดดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองมีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการลงโทษปรับทางปกครอง นายทะเบียนมีอำนาจในการลงโทษ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณีที่เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินคดีใดๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม การลงโทษปรับทางปกครองส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้จัดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อันเป็นความผิดที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากหลักความผิดทางอาญา และหลักความผิดทางปกครองแล้วพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ก็เพื่อมุ่งเน้นคุ้มครองสังคมในการปราบปรามในการป้องกันการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน เช่น สิทธิต่อร่างกาย สิทธิต่อทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งมีสภาพบังคับที่รุนแรง ส่วนการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครองนั้น ก็เพื่อมุ่งเน้นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผลรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองเพื่อให้บรรลุภารกิจในทางปกครองเท่านั้น ความผิดดังกล่าวจึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง

ในปัจจุบัน กฎหมายไทยได้นำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อลดการใช้โทษอาญาสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยเหตุที่ภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในด้านต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องและรวดเร็ว จึงมีการนำโทษทางปกครองมาใช้เพื่อลงโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งโทษปรับทางปกครองดังกล่าวนำมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการกระทำที่ไม่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อชีวิตร่างกายของผู้อื่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้อย่างชัดเจน โดยในมาตรา 333 กำหนดให้นำโทษปรับทางปกครองมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542⁵ ต่อมาได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากยิ่งขึ้น เช่น นำมาใช้กับกรณีที่มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรการควบคุมการเงินของรัฐ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำเตือนหรือคำสั่งเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น โดยในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่กำหนดโทษปรับทางปกครองจำนวนหลายฉบับ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็เป็นกฎหมายหนึ่งที่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ด้วย แต่ความผิดตามมาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 ยังไม่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครอง ยังคงบังคับใช้โทษทางอาญา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีความไม่เหมาะสมในการบังคับใช้โทษของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. มาตรา 333.

การลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงโทษปรับทางปกครองดังเช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนั้นรายละเอียดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองจึงมีความแตกต่างกันโดยกฎหมายบางฉบับได้มีการออกอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีการนำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ และจากการที่ได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยแล้ว พบว่าหลักเกณฑ์ในการลงโทษปรับทางปกครองของไทยยังขาดความชัดเจน โดยกฎหมายแต่ละฉบับที่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ ต่างก็มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษปรับทางปกครองไว้แตกต่างกัน

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดซึ่งเป็นการผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยแท้ และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดเล็กน้อย กรณีการบังคับใช้โทษทางอาญาตามมาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่นำมาใช้บังคับกับความผิดที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดทางปกครอง ส่งผลให้ไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษ ไม่ได้สัดส่วนกันระหว่างการกระทำความผิดและบทลงโทษ และการบังคับใช้โทษทางอาญาสำหรับใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนความผิดทางปกครองมีความไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบธุรกิจ โรงแรม จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิกโทษอาญาโดยการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นโทษทางปกครอง โดยใช้โทษปรับทางปกครองเช่นเดียวกับความผิดอื่นในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จึงจะทำให้การบังคับใช้โทษมีความเหมาะสมมากกว่า