

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การเติบโตของภาคท่องเที่ยวส่งผลให้ธุรกิจการให้บริการที่พักชั่วคราวเพื่อการท่องเที่ยวหรือโรงแรมมีแนวโน้มการเติบโตอย่างต่อเนื่อง จากการส่งเสริมให้เกิดการท่องเที่ยวภายในประเทศผ่านนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐและเอกชนก่อให้เกิดการลงทุนขยายธุรกิจโรงแรมเพิ่มมากขึ้นในเมืองท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งในพื้นที่ท่องเที่ยวหลักและในพื้นที่จังหวัดศูนย์กลางความเจริญภูมิภาค แหล่งท่องเที่ยวและจังหวัดรองที่ได้รับประโยชน์จากความเชื่อมโยงของเศรษฐกิจในภูมิภาคเพิ่มขึ้น ธุรกิจการให้บริการด้านที่พักในลักษณะโรงแรมเริ่มมีความหลากหลายในการให้บริการทั้งขนาด ลักษณะและรูปแบบการให้บริการ โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปทำให้คนทั่วไปเกิดความสับสน ซึ่งหากพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 สามารถสรุปได้ว่า สถานที่พักที่เปิดให้บริการเพื่อหวังผลกำไรและคิดค่าบริการต่ำกว่ารายเดือนถือว่าเป็น “โรงแรม” ทั้งหมด การตั้งชื่อเรียกสถานที่ให้บริการที่พักเป็นชื่ออื่นใดก็เป็นเพียงลักษณะการประกอบกิจการเท่านั้น ดังนั้น การประกอบกิจการใดที่เข้าลักษณะการเป็นโรงแรมตามบทนิยามดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นโรงแรมทั้งสิ้น<sup>1</sup>

#### 5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย งานวิจัย บทความ รวมถึงการพิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มีเหตุผลในการตราโดยระบุว่า สภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้นเพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท ปัญหาจากการประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังละเลยการปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับต่าง ๆ หากผู้ประกอบการโรงแรมไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมได้รับการลงโทษ

---

<sup>1</sup> กัญญ์วรา จิตเกษม เทวิน. (2562). *ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 91.

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้มีการบังคับใช้โทษ ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ โทษปรับทางปกครอง และโทษทางอาญา สำหรับความผิดที่มีโทษ ทางอาญา ได้แก่

กรณีตามมาตรา 59 กำหนดให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับใบอนุญาต จากนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ (ฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง)<sup>2</sup> (ความผิดในการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาต)

กรณีตามมาตรา 60 ผู้ใดเป็นผู้จัดการ โดยไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ กฎหมายกำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ (ฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง)<sup>3</sup> (ความผิดผู้จัดการไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ กฎหมายกำหนด)

กรณีตามมาตรา 61 ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือชดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในโรงแรมเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ทะเบียนผู้พัก บัตรทะเบียน ผู้พัก สภาพและลักษณะของโรงแรม ประวัติของพนักงาน หรือกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือ เรียกผู้ประกอบการโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของโรงแรมมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่ง เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>4</sup> (ความผิดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการ แจ้งข้อความอันเป็นเท็จ หรือชดขวางการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ ชี้แจง ส่งเอกสาร หลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่)

กรณีดังกล่าวข้างต้น เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญา ในมาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้โทษทางอาญาของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และปัญหา ทางกฎหมายเกี่ยวกับความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นโทษทางปกครอง

เมื่อพิจารณาจากหลักความผิดทางอาญา และหลักความผิดทางปกครองแล้ว พบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ก็เพื่อมุ่งเน้นคุ้มครองสังคมในการปราบปราม ในการป้องกันการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อสิทธิต่าง ๆ ของประชาชน

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 59.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 60.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 61.

เช่น สิทธิต่อร่างกาย สิทธิต่อทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งมีสภาพบังคับที่รุนแรง ส่วนการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครองนั้น ก็เพื่อมุ่งเน้นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองเพื่อให้บรรลุภารกิจในทางปกครองเท่านั้น ความผิดดังกล่าวจึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายโดยตรงต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง

กฎหมายไทยได้นำโทษปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับของฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อลดการใช้โทษอาญาสำหรับความผิดที่ไม่ร้ายแรง โดยเหตุที่ภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในด้านต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องและรวดเร็ว จึงมีการนำโทษทางปกครองมาใช้เพื่อลงโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งโทษปรับทางปกครองดังกล่าว นำมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และการกระทำที่ไม่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อชีวิตร่างกายของผู้อื่น ต่อมาได้มีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้มากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ก็เป็นกฎหมายหนึ่งที่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ด้วย แต่ความผิดตามมาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 ยังไม่มีการกำหนดโทษปรับทางปกครอง ยังคงบังคับใช้โทษทางอาญา ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ยังมีความไม่เหมาะสมในการบังคับใช้โทษของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดซึ่งเป็นความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยแท้ และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดเล็กน้อย กรณีการบังคับใช้โทษทางอาญาตามมาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่นำมาใช้บังคับกับความผิดที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ซึ่งมีลักษณะเป็นความผิดทางปกครอง ส่งผลให้ไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษ ไม่ได้สัดส่วนกันระหว่างการกระทำความผิดและบทลงโทษ และการบังคับใช้โทษทางอาญาสำหรับใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนความผิดทางปกครองมีความไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิกโทษอาญา โดยการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นโทษทางปกครอง โดยใช้โทษปรับทางปกครอง ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและรัฐ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ศึกษากรณี การบังคับใช้โทษ ดังนี้

ประการแรก แก้ไขมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จากเดิม

“มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่”

แก้ไขเป็น

“มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

ประการที่สอง แก้ไขมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จากเดิม

“มาตรา 60 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเป็น

“มาตรา 60 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

ประการสุดท้าย แก้ไขมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 จากเดิม

“มาตรา 61 ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือจัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเป็น

“มาตรา 61 ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือจัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท”

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มากขึ้น หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลและบังคับการให้เป็นไป

ตามกฎหมาย ควรประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการมีความรู้ ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่ตนและพนักงานต้องถือปฏิบัติ สร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันทั้งภาครัฐและผู้ประกอบการในการบังคับใช้กฎหมาย เน้นความสำคัญเรื่องการบังคับใช้โทษตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กวดขันการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย หน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบกฎหมายเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ควรตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา โดยร่วมกันหารือ รับฟังความคิดเห็นในการพัฒนา แก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบอาชีพของประชาชน และเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายในการประกอบธุรกิจโรงแรมดังกล่าวต่อไป