

บทที่ 2

แนวคิดของการประกอบธุรกิจโรงแรม และแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษ

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวคิดของการประกอบธุรกิจโรงแรม ได้แก่ วิวัฒนาการ ความหมาย และประเภทของการประกอบธุรกิจโรงแรม นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการลงโทษ ประกอบไปด้วยการลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครอง ความแตกต่างระหว่างโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง รวมถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการ บังคับใช้โทษตามกฎหมายของรัฐในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการ วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ศึกษากรณี การบังคับใช้โทษต่อไป

2.1 แนวคิดของการประกอบธุรกิจโรงแรม

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นหนึ่งในกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของ ประเทศไทยที่สร้างรายได้มหาศาลจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามา ท่องเที่ยวภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทยมี แนวโน้มการขยายตัวอย่างเพิ่มขึ้น ประกอบกับมาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศส่งผล ให้ธุรกิจโรงแรมมีการขยายตัวตามไปด้วย¹

ในการเดินทางของนักท่องเที่ยวมีปัจจัยข้อจำกัดเรื่องที่ไม่สามารถเดินทางไปยังสถานที่ ท่องเที่ยวที่เป็นจุดหมายปลายทางได้ครบทุกแห่งภายในหนึ่งวัน จึงมีความจำเป็นต้องพักค้างคืน โดยการใช้บริการจากธุรกิจโรงแรม เพื่อให้ได้รับความปลอดภัยและมีที่พักผ่อนให้ถูกสุขลักษณะ และอนามัย รวมถึงการได้รับความสะดวกสบายในระหว่างการเดินทาง ด้วยเหตุจำเป็นดังกล่าว

¹ กัญญ์วรา จิตเกษม เทวิน. (2562). *ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ โรงแรม*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 10.

จึงเป็นช่องทางให้ธุรกิจโรงแรมเข้ามามีบทบาทในการรองรับและให้บริการแก่นักท่องเที่ยวกันอย่างแพร่หลาย²

2.1.1 วิวัฒนาการของการประกอบธุรกิจโรงแรม

2.1.1.1 วิวัฒนาการของการประกอบธุรกิจโรงแรมในต่างประเทศ

การประกอบธุรกิจโรงแรมมีประวัติความเป็นมายาวนานมากเกือบ 2,000 ปี เพราะไม่ว่ายุคสมัยใด นักท่องเที่ยวไม่สามารถเดินทางไปถึงสถานที่ต่าง ๆ ได้ทั้งหมดภายในเวลาหนึ่งวัน จึงทำให้เกิดธุรกิจโรงแรมขึ้นสำหรับให้บริการที่พักผ่อนหรือพักค้างคืนสำหรับนักท่องเที่ยวในระหว่างการเดินทาง ธุรกิจโรงแรมและผู้เดินทางจึงเป็นของกลุ่มกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ และมีวิวัฒนาการที่ใกล้ชิดกับการเดินทางเสมอ โดยรูปแบบของธุรกิจโรงแรมจะผันแปรไปตามวัตถุประสงค์ของผู้เดินทางและความเจริญก้าวหน้าของระบบการคมนาคมขนส่งอย่างสอดคล้องกัน³ วิวัฒนาการของการประกอบธุรกิจโรงแรมในต่างประเทศที่สำคัญของโลกสามารถแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีแรก การประกอบธุรกิจโรงแรมในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป⁴

เริ่มต้นในยุคโบราณ (Early History) ในการเดินทางของมนุษย์ทั้งทางบกและทางทะเล มีวัตถุประสงค์เพื่อการอพยพย้ายถิ่น ค้าขายสินค้า ปกครองดินแดนอื่น ๆ หรือแม้แต่การจาริกแสวงบุญและประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ทำให้เกิดที่พักแรมแบบทาเวิร์น (Tavern) ซึ่งปรากฏในมหากาพย์ Iliad and Odyssey ของจินตกรที่ชื่อ โฮเมอร์ (Homer) จึงมีการจัดที่พักแรมให้กับผู้เดินทาง โดยสะท้อนแนวคิดว่า ผู้คนในยุคนั้นเชื่อว่า ผู้มาเยือนถิ่นของตน อาจเป็นทั้งตัวแทนของกษัตริย์หรือพระเจ้า ซึ่งถ้ามีการรับรองอย่างดี ย่อมทำให้ผู้ต้อนรับนั้นได้บุญตามความเชื่อทางจิตวิญญาณซึ่งมีลักษณะมุ่งเน้น ไมตรีจิตเป็นสำคัญ

อาณาจักรโรมัน (Roman Empire) เมื่ออาณาจักรโรมันได้รับชัยชนะครอบครองพื้นที่บางส่วนของทวีปยุโรปแล้ว จึงมีการสร้างถนนสายหลักยาว 51,000 ไมล์ เพื่อเชื่อมโยงดินแดนที่อยู่ในครอบครองและเมืองสำคัญ ทำให้เกิดการประกอบธุรกิจโรงแรมตามถนนสายดังกล่าว สำหรับ

² พัทธิธีรา ศรีประทีป. (2558). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัยและสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 31.

³ เรื่องเดียวกัน. หน้า 32 - 34.

⁴ สุวัฒน์ จุฑากรณ์. (2554). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หน่วยที่ 1-8*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 6 - 7.

ให้บริการพ่อค้าต่างแดน ข้าราชการ หรือนักเดินทาง รวมถึงที่พักแรมสำหรับผู้เดินสาร (Posting House) ในกิจการสื่อสารและไปรษณีย์ ต่อมาอาณาจักรโรมันล่มสลาย ทำให้ทวีปยุโรปเข้าสู่ยุคกลาง (The Middle Ages) ซึ่งเป็นยุคมืด เพราะเกิดสงครามและการปล้นสะดม ทำให้ประชาชนประสบภาวะยากจนและความไม่ปลอดภัย ทำให้ผู้คนไม่นิยมเดินทาง เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ธุรกิจที่พักแรมส่วนใหญ่ต้องปิดกิจการลง โดยที่นักเดินทางในยุคนี้จะมีแต่เพียงนักบวช นักแสวงบุญ เป็นส่วนมาก ซึ่งพวกเขาจะพักแรมอยู่ตามวัด หรือที่พักแรมขนาดเล็กซึ่งตั้งอยู่ใกล้วัด ซึ่งมีมาตรฐานการบริการที่ต่ำมาก มีเพียงแค่การปูฟูกไว้รับรองแขกเพื่อพักรวมกันในห้องโถงกลาง และให้บริการแบบประหยัด เช่น ขนมปัง เนื้อสัตว์ เบียร์ เป็นต้น

ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (The Renaissance) เกิดระบบคมนาคมขนส่ง โดยใช้รถม้าโดยสารสำหรับเดินทางไกลที่ใช้เวลาในการเดินทางหลายวัน ทำให้เกิดธุรกิจที่พักแรมขึ้นตามเส้นทางที่รถม้าวิ่งผ่าน เพื่อรองรับผู้โดยสารและม้า ที่จำเป็นต้องค้างคืนในระหว่างการเดินทาง จึงทำให้เกิดที่พักแรมประเภท “โรงเตี๊ยม” (Inn)

กรณีที่สอง ความเป็นมาของการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศอังกฤษ

ธุรกิจที่พักแรมเจริญเติบโตไปตามเส้นทางของระบบการคมนาคม กล่าวคือ ในยุคที่มีการเดินทางไกลด้วยรถม้า โดยมาจากกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ ไปสู่เมืองอะดินบะระ สก็อตแลนด์ ธุรกิจที่พักแรมก็เจริญเติบโตขึ้นตามเส้นทางที่รถม้าโดยสารสัญจรผ่านด้วย ซึ่งต่อมาเมื่อการคมนาคมขนส่งทางรถไฟขยายตัว มีเส้นทางเชื่อมโยงไปยังประเทศต่าง ๆ ทำให้ชาวอังกฤษสามารถเดินทางไปยังอาณานิคม และทวีปอเมริกาซึ่งเพิ่งถูกค้นพบในปี ค.ศ. 1492 โดย Christopher Columbus จึงทำให้การประกอบธุรกิจโรงแรมแพร่ขยายเข้าไปสู่ประเทศดังกล่าวมากยิ่งขึ้น⁵

กรณีที่สาม ความเป็นมาของการประกอบธุรกิจโรงแรมในสหรัฐอเมริกา

เริ่มจากการขยายตัวของการคมนาคมขนส่งทางรถไฟ ซึ่งช่วยให้ประชาชนเดินทางได้โดยสะดวกยิ่งขึ้น รวมทั้งพ่อค้าก็สามารถประกอบธุรกิจการค้าได้มากขึ้น จึงมีส่วนช่วยกระตุ้นให้เกิดความนิยมเดินทางท่องเที่ยวและดำเนินธุรกิจการค้าอย่างแพร่หลาย ส่งผลให้ธุรกิจที่พักแรมบริเวณใกล้สถานีรถไฟขึ้น เกิดการพัฒนาจนกลายเป็นโรงแรมขนาดใหญ่ที่มีความหรูหราพร้อมจัดสรรสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับนักเดินทาง ซึ่งโรงแรมลักษณะนี้เรียกว่า แกรนด์โฮเต็ล

⁵ อนุพงศ์ สุขสมนิตย์. (2549). *มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม : ศึกษาและวิเคราะห์พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6.

(Grand Hotel) ต่อมา เมื่อมีการคมนาคมทางอากาศและทางรถยนต์ได้รับความนิยมนมากขึ้น ทำให้ธุรกิจโรงแรมปรับเปลี่ยนทำเลที่ตั้งจากเดิมที่ยึดตามแนวเส้นทางรถไฟ โดยเปลี่ยนไปอยู่ใกล้กับสนามบินและถนนสายหลักมากขึ้น การประกอบธุรกิจโรงแรมมีการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว จึงมีการสร้างโรงแรมจำนวนเพิ่มสูงขึ้นถึงจำนวนหนึ่งร้อยแห่ง และมีการพัฒนาธุรกิจที่พักแรมในรูปแบบใหม่ๆ เช่น ในเมืองดักลาส มลรัฐแอริโซนา มีการสร้างห้องพักที่มีลานจอดรถส่วนตัวอยู่ในบริเวณเดียวกัน เรียกว่า “โมเต็ล (Motel)” ซึ่งเป็นการรวมคำของ Motorcar และ Hotel⁶

2.1.1.2 วิวัฒนาการของการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย

ความเป็นมาของที่พักแรมในประเทศไทยนั้น มีมาตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา เกิดขึ้นจากชาวบ้านต่างเมืองเดินทางไปมาเพื่อทำการค้าขาย หรือเพื่อการเดินทางพำนักชั่วคราว ก ข กันภายในเมืองแล้วไม่สามารถเดินทางกลับภูมิลำเนาได้ภายในวันนั้น จึงทำให้ต้องขออาศัยพักค้างแรมตามบ้านเรือนของญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง หรือแม่กระทั่งตามวัดวาอาราม ซึ่งพอนานวันจึงเกิดความไม่สะดวกและมีจำนวนผู้คนที่มากยิ่งขึ้น จึงมีการสร้าง “ศาลาที่พักคนเดินทาง” ไว้ในหมู่บ้านริมทางเดินในป่าและริมแม่น้ำลำคลอง โดยมีลักษณะเป็นเรือนแถวชั้นเดียว เป็นห้องพักรวมสำหรับใช้พักอาศัยกินอยู่หลับนอน โดยการประกอบธุรกิจโรงแรมของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมา ดังนี้⁷

การประกอบธุรกิจโรงแรมเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อประมาณปี พ.ศ. 2405 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เกิดที่พักรวมซึ่งเรียกว่า “บอร์ดดิ้งเฮาส์ (Boarding House)” สำหรับใช้รองรับนักธุรกิจหรือนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป ที่สามารถเจรจาตกลงทำค้าขายกันได้อย่างเสรี จึงทำให้ชาวต่างชาตินิยมเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและมีถิ่นพำนักอยู่ทั่วราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้แก่ นักการทูต พ่อค้า นายทหาร มิชชันนารี เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2409 รัฐบาลไทยได้สร้างที่พักตากอากาศชายทะเลขึ้นแห่งแรก เนื่องจากชาวต่างชาตินิยมการพักผ่อนตากอากาศ แต่คนไทยสมัยนั้นยังไม่รู้จักการพักผ่อนตากอากาศชายทะเล พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริให้สร้างพระตำหนักมหาราช และพระตำหนักมหาราชินี ที่ตำบลอ่างหิน จังหวัดชลบุรี สำหรับให้ชาวต่างชาติเช่าตากอากาศ

⁶ กัญญา วจิตเกษม เทวิน. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 13.

⁷ พัทธิรา ศรีประทีพ. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 2. หน้า 34 - 35.

ต่อมา ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการสร้างโรงแรมโอเรียลเต็ล (Oriental Hotel) ในปี พ.ศ. 2419 ซึ่งนับเป็นโรงแรมที่เก่าแก่ที่สุดในประเทศไทย โดยสร้างเป็นอาคารไม้ชั้นเดียวขนานไปกับริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยนาย C. Salje นักเดินเรือชาวเดนมาร์ก ซึ่งต่อมามีการปรับปรุง ขยายเป็นตึก พร้อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พัก เช่น หนังสือพิมพ์ บิลเลียด เช่าเรือ และเป็นโรงแรมที่มีไฟฟ้าใช้ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2434

ในช่วงปี พ.ศ. 2468-2477 เศรษฐกิจประเทศไทยประสบภาวะลำบาก เนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก ทำให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเปลี่ยนแปลงปรับปรุงให้วังพญาไท เป็น “โฮเต็ลวังพญาไท” เปิดดำเนินการครั้งแรกเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2469 ซึ่งจัดเป็นโรงแรมที่ยอดเยี่ยมที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อเทียบกับประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินเดีย และประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากเป็นโรงแรมที่ดัดแปลงมาจากพระราชวังจึงมีความหรูหรา มีการประดับตกแต่งอาคารด้วยศิลปะที่วิจิตรงดงาม มีห้องอาหาร ห้องนั่งเล่น ห้องเดินรำ และสนามเทนนิส ซึ่งปัจจุบัน โฮเต็ลวังพญาไทกลายเป็น โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้า ตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

การควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย กิจการโฮเต็ลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้สะท้อนให้เห็นถึงความหรูหรา วิจิตรงดงาม และวัฒนธรรมอันดีของชาวไทยซึ่งสามารถผสมผสานให้เข้ากับรสนิยมการพักผ่อนหย่อนใจแบบชาติตะวันตก แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2464-2478 มีนายทุนชาวจีนซึ่งนิยมการทำธุรกิจที่พักแรมประเภทโฮเต็ลเพื่อเลียนแบบชาติตะวันตกกันมากขึ้น แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้โฮเต็ลเพื่อเป็นสถานที่สำหรับการค้าประเวณีแอบแฝง รวมถึงใช้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพของหญิงโสเภณี ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากในสมัยนั้นประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายควบคุมเรื่องการค้าประเวณีของหญิงโสเภณีที่อาศัยโรงแรมเป็นสถานที่ประกอบอาชีพ ในปี พ.ศ. 2470 จึงทำให้รัฐบาลเร่งดำเนินการผลักดันให้เกิดบทบัญญัติที่มีชื่อว่า “พระราชบัญญัติที่พักคนเดินทาง” โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำจัดคนค้าประเวณีให้ใช้ที่พักสำหรับคนเดินทางเพื่อเป็นสถานที่สำหรับการค้าประเวณีแอบแฝง

ภายหลังจากนั้น รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ขึ้น โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2479 เพื่อใช้บังคับกับธุรกิจโรงแรมให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและควบคุมป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรม ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญ กล่าวคือ มุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องการดำเนินธุรกิจที่พักแรมของนายทุนชาวจีนในย่านชุมชนชาวจีนที่มีเจตนาแอบแฝงค้าประเวณีเป็นอันดับแรก โดยใช้วิธีแบ่งแยกประเภทของที่พักแรมที่มีการจัดการลักษณะโฮเต็ล

ตามแบบฝรั่งให้เป็นโรงแรมชั้นหนึ่ง ออกจากที่พักแรมประเภทอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการโฮเต็ลของชาวจีนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าหญิงโสเภณีแอบแฝงให้เกิดความชัดเจน นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2478 รัฐบาลยังมีนโยบายให้ความสำคัญในเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ จึงทำให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์เพื่อการปรับปรุงคุณภาพของสถานที่พักแรม และแบ่งแยกให้มีระดับแตกต่างกันเพื่อตอบสนองความต้องการของนักท่องเที่ยวให้มีโอกาสเลือกและใช้บริการธุรกิจที่หลากหลายมากขึ้น

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับสำหรับการควบคุมธุรกิจโรงแรมได้ถูกปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้ง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2484 แก้ไขเรื่องให้ใบอนุญาตได้เฉพาะโรงแรมเดียว พระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาต และพระราชบัญญัติโรงแรม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2503 กำหนดให้เจ้าสำนักโรงแรมหรือผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาต ต้องจกรายชื่อผู้เข้าพักทุกครั้ง que เข้าพักเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี จนกระทั่งรัฐบาลได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรมฉบับก่อนหน้าทั้งหมดและประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แทน ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547⁸

2.1.2 ความหมายของการประกอบธุรกิจโรงแรม

ราณี อีสัยกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธุรกิจ” หมายถึง กิจกรรมด้านการผลิตสินค้าหรือบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยมีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไร ส่วนคำว่า “ธุรกิจท่องเที่ยว (Tourism Business)” หมายถึง กิจกรรมด้านการผลิตสินค้าและบริการเพื่ออำนวยความสะดวกและตอบสนองของนักเดินทางเพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถท่องเที่ยวได้ตามวัตถุประสงค์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาผลกำไร⁹

คำว่า “พักแรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง พักค้างคืน เช่น ลูกลือไปพักแรม ส่วนคำว่า “ที่ (Place หรือ Position)” มาจากคำว่า สถานที่ ซึ่งหมายถึง ที่ตั้งหรือแหล่ง เช่น สถานที่ท่องเที่ยว สถานที่ตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เมื่อรวมความหมายทั้งสองเข้าด้วยกัน “ที่พักแรม” จึงหมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืน เพียงแต่ไม่ใช่การค้างคืน

⁸ กัญญ์วรา จิตเกษม เทวิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 15.

⁹ สุวัฒน์ จุฑากรณ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 5.

ประจำเป็นปกติ เช่น บ้าน หรือหอพัก แต่ควรตีความให้ถูกต้องว่าหมายถึง สถานที่สำหรับพักค้างคืนเป็นการชั่วคราว ในขณะที่ระหว่างเดินทางเพื่อท่องเที่ยว ทำกิจกรรม อบรม สัมมนา เป็นต้น

ดังนั้น ธุรกิจที่พักโรงแรม หรือการประกอบธุรกิจโรงแรม จึงหมายถึง การให้บริการด้วยการจัดสถานที่ (Place) เพื่อใช้สำหรับรองรับผู้เดินทางที่ต้องการพักค้างคืนในระหว่างการเดินทางท่องเที่ยวหรืออบรม หรือสัมมนา หรือทำกิจกรรมอื่น และมีการอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการอาหารและเครื่องดื่ม ความสะอาด ความปลอดภัยในขณะที่พักอาศัย โดยมีจุดมุ่งหมายในการแสวงหากำไรจากการให้บริการดังกล่าว¹⁰

การประกอบธุรกิจโรงแรมให้บริการที่พักในรูปแบบและลักษณะต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย และมีแนวโน้มที่จะมีการขยายตัวมากยิ่งขึ้นเพื่อรองรับการเจริญเติบโตทางภาคธุรกิจการท่องเที่ยว ซึ่งรูปแบบการให้บริการด้านที่พักโรงแรมในปัจจุบันมีชื่อเรียกที่หลากหลาย และรูปแบบที่พักที่แตกต่างกัน เช่น Resorts, Service Apartment, Mansion, Inn, Motel, Guesthouse, Homestay เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถานที่พักของทางราชการที่มีการให้ประชาชนทั่วไปเช่าพักได้ เช่น ที่พักของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทำให้เกิดความสับสนว่ากิจการที่พักประเภทใดบ้างที่เป็นโรงแรมหรือไม่เป็นโรงแรมตามกฎหมาย¹¹

2.1.3 ประเภทของการประกอบธุรกิจโรงแรม

การประกอบธุรกิจโรงแรม เป็นธุรกิจบริการที่มีความสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถตอบสนองความต้องการของแขกผู้มาพัก ในการพักค้างคืนระหว่างการเดินทาง ไปสู่จุดหมายปลายทางได้ และเนื่องจากกิจกรรมการท่องเที่ยวในปัจจุบันมีความหลากหลายและแปลกใหม่มากขึ้น จึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการไปตามกิจกรรมและความต้องการของนักท่องเที่ยว ซึ่งประเภทของการประกอบธุรกิจโรงแรมมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้¹²

2.1.3.1 โรงแรม (Hotel)

มาจากภาษาฝรั่งเศสสมัยเก่าว่า Hostel ซึ่งหมายถึง สถานที่ประกอบการซึ่งมีอาหาร เครื่องดื่ม และที่พักสำหรับให้บริการคนเดินทางที่จ่ายค่าบริการนั้น ทั้งนี้ โรงแรมมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวและเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก เพราะเป็นที่รู้จักและนิยมในหมู่นักเดินทางมากที่สุด ซึ่งแขกผู้มาพักมักคาดหวังว่าจะได้รับการบริการที่หรูหราและมีสิ่งอำนวยความสะดวก

¹⁰ กัญญ์วรา จิตเกษม เทวิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 11.

¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 2.

¹² พัทธิธรา ศรีประทักษ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 37-40.

ความสะดวกพร้อมบริการเสริมในด้านต่าง ๆ เช่น บริการอาหาร เครื่องดื่ม สระว่ายน้ำ บริการซักรีด ห้องออกกำลังกาย รวมถึงมาตรฐานบริการที่สะอาด ขอดเยี่ยมและปลอดภัย ยิ่งหากโรงแรมมีการบริการที่มีมาตรฐานสูงเทียบเท่ากับระดับสากลได้มากเท่าใด ย่อมสามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้าไปใช้บริการได้มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้เป็นอย่างมาก

2.1.3.2 รีสอร์ท (Resort)

เป็นสถานที่พักตากอากาศที่สร้างขึ้นในรูปแบบบ้านพักหรืออาคารหลายหลัง โดยมีห้องพักจำนวนหนึ่งให้แก่แขกผู้พักและเก็บค่าบริการเป็น “ค่าเช่า” ซึ่งแขกผู้พักมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการการพักผ่อน (Recreation) หรือเพื่อหาความเพลิดเพลินด้วยการทำกิจกรรมตามอัชฌาศัย หรือในบางกรณีอาจมีการจัดกิจกรรม การสัมมนาเชิงวิชาการรวมอยู่ด้วยก็ได้

2.1.3.3 โมเต็ล (Motel)

เป็นสถานที่พักแรมที่รวมถ้อยคำว่า Motel-car เข้ากับ Hotel ซึ่งมีทำเลที่ตั้งอยู่ใกล้กับถนนสายหลักหรือริมถนนของชานเมือง เพื่อให้แก่นักท่องเที่ยวที่ขับรถเดินทางมาไกล สามารถนำรถเข้าจอดใกล้บริเวณห้องพักของตนได้ ซึ่งโมเต็ลมักเป็นที่พักแรมขนาดเล็ก ประมาณ 50 ห้อง แบ่งเป็นส่วนห้องพักและส่วนของที่จอดรถของแขกผู้พัก ซึ่งผู้ที่ใช้บริการมักเป็นผู้ที่ต้องการพักค้างคืนเพียงคืนเดียวเพื่อพักผ่อนเอาแรงแล้วขับรถยนต์ท่องเที่ยวต่อไปในวันรุ่งขึ้น

2.1.3.4 โฮมสเตย์ (Home Stay)

เป็นที่พักแรมซึ่งเจ้าของบ้านจัดสร้างห้องหรือดัดแปลงห้องภายในบ้านให้เป็นห้องพักสำหรับต้อนรับนักท่องเที่ยวโดยมีการจัดเตรียมอาหารท้องถิ่นให้แก่แก่นักท่องเที่ยวที่มาพัก รวมทั้งมีการจัดกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นการมุ่งเน้นให้นักท่องเที่ยวได้เรียนรู้วิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชนนั้น และมีการแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นระหว่างเจ้าของบ้านกับแขกผู้มาเยือน ทำให้เกิดมิตรภาพที่ดีแก่กัน ซึ่งธุรกิจที่พักแรมแบบโฮมสเตย์นั้นมักมีต้นทุนในการลงทุนน้อย จึงทำให้ทุกครอบครัวและทุกชุมชนสามารถดำเนินการได้เอง อันเป็นการสร้างรายได้และการพึ่งพาตนเองให้แก่ชาวบ้านในชุมชนได้เป็นอย่างดี¹³

¹³ จันทนา ศิริรัตน์. (2561). *มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการประกอบธุรกิจบ้านพักโฮมสเตย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 7

2.1.3.5 ฟาร์มสเตย์ (Farm Stay)

เป็นการจัดที่พักและบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในฟาร์ม ซึ่งเป็นเรือกสวน ไร่ นา หรือฟาร์มเลี้ยงสัตว์ โดยตั้งอยู่ในภูมิภาคที่สวยงามประกอบด้วยเป็นแหล่งวัฒนธรรม เฉพาะที่น่าสนใจ นักท่องเที่ยวจะได้เรียนรู้การประกอบอาชีพ กิจกรรมประจำวันของครอบครัว ในท้องถิ่นและได้เที่ยวชมแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญในบริเวณนั้นด้วย

2.1.3.6 เกสต์เฮาส์ (Guesthouse)

เป็นที่พักแรมที่มีลักษณะเป็นบ้าน (House) มักอยู่บนเส้นทางถนนใกล้กับแหล่ง ที่ผู้มาเช่าพักจะต้องเข้าไปทำธุรกิจหรือท่องเที่ยว ซึ่งเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ต้องการเช่า สำหรับนอนพักผ่อนเฉพาะในเวลากลางคืน ส่วนเวลากลางวันจะออกไปท่องเที่ยวยังแหล่ง ท่องเที่ยวต่าง ๆ ทั้งนี้ เกสต์เฮาส์มักมีอัตราค่าเช่าที่ค่อนข้างต่ำ โดยที่ภายในห้องพักอาจมีเตียง และห้องน้ำรวมไว้เพื่อให้บริการ ซึ่งต่อมามีการพัฒนาให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกในห้องพัก เพิ่มมากขึ้น เช่น มีโทรทัศน์ สัญญาณอินเทอร์เน็ต เครื่องปรับอากาศ ตลอดจนมีอาหารและเครื่องดื่ม ไว้บริการแก่นักท่องเที่ยวด้วย

2.1.3.7 เซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ (Service Apartment)

เป็นรูปแบบที่พักที่ดัดแปลงมาจากอพาร์ทเมนต์ที่ก่อสร้างเพื่อขาย หรือเพื่อให้เช่าเป็น รายเดือนหรือมากกว่ารายเดือนขึ้นไป โดยมีสัญญาเช่าและมีการวางมัดจำ เมื่ออพาร์ทเมนต์เหล่านี้ มีปัญหาจึงดัดแปลงเป็นเซอร์วิสอพาร์ทเมนต์ที่เปิดบริการให้เช่ารายวันและราคาถูกลงกว่า โรงแรม โดยทั่วไป เพราะมาตรฐานการให้บริการ ลักษณะห้องพัก หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ อาจจะมี ไม่เท่ากับการบริการของโรงแรม¹⁴

2.1.3.8 คอนโดมิเนียม โฮเต็ล (Condominium Hotel)

คือการรวมเอารูปแบบของห้องชุดกับคอนโดมิเนียมเข้าด้วยกันแทนที่ห้องพัก ธรรมดาทั่วไป ห้องพักรวมลักษณะคล้ายกับบ้านหลังหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องรับแขก ห้องครัว และห้องอื่น ๆ ส่วนใหญ่เจ้าของมักทำสัญญาจ้างบริษัทเข้าไปบริหารเพื่อทำ ธุรกิจเปิดให้เช่าห้องพักแบบรายวันชั่วคราวแบบโรงแรม

¹⁴ อนุพงศ์ สุขสมนิตย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 23.

2.1.3.9 ห้องพักพร้อมอาหารเช้า (Bed & Breakfast : B & B)

เป็นที่พักแรมขนาดเล็กซึ่งเกิดจากเจ้าของบ้านยังมีห้องว่างเหลืออยู่ จึงจัดเป็นห้องนอนสำหรับแบ่งให้นักท่องเที่ยวเข้าพัก เพื่อแลกกับค่าเช่า โดยค่าเช่าจะคิดรวมกับบริการในการจัดเตรียมอาหารเช้า โดยไม่รวมไปถึงอาหารมื้ออื่น ๆ ซึ่งมักได้รับความนิยมในหมู่นักท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก เพราะมีลักษณะที่สามารถแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและสานสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของบ้านกับนักท่องเที่ยวซึ่งมาจากท้องถิ่นและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ทำให้ต่างฝ่ายได้รับความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่แปลกใหม่ โดยที่พัkmักมีราคาถูกและให้บริการอย่างเป็นกันเอง

2.1.3.10 บังกะโล (Bungalow)

เป็นบ้านพักยกพื้นชั้นเดียว มีระเบียงกว้าง สร้างด้วยรูปแบบและวัสดุที่ง่ายไม่ซับซ้อน อยู่ใกล้บริเวณที่ท่องเที่ยว แต่ไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เข้าพักมากเท่าใดนัก มักตั้งอยู่ในแหล่งท่องเที่ยวที่สวยงามและยังมีสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่สมบูรณ์ เช่น บริเวณชายทะเล เกาะ อ่าว ภูเขา น้ำตก ทะเลสาบ เป็นต้น ซึ่งมีความสัมพันธ์ควบคู่ไปกับการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์ (Ecotourism)

2.1.3.11 ลอดจ์ (Lodge)

เป็นที่พักแรมที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการแก่ผู้เข้าพักเช่นเดียวกับโรงแรม เพียงแต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนเป็นโรงแรม ซึ่งในปัจจุบันที่พักประเภทนี้กำลังเป็นกระแสนิยมของ “สถานที่พักแรมเชิงนิเวศ (Ecolodge)” ที่เน้นการรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืน ชื่นชมทัศนียภาพ โดยไม่รบกวนหรือทำลายสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมโทรม

2.1.3.12 ที่พักบนเรือแบบบ้าน (House Boat)

อาจเป็นเรือหรือเรือแพ สำหรับใช้อยู่อาศัยแบบบ้าน โดยสร้างขึ้นลักษณะลอยน้ำด้วยวัสดุประสงค์เพื่อให้บริการนักท่องเที่ยวสำหรับแลกกับค่าเช่าที่พัก ซึ่งในมลรัฐฟลอริดา สหรัฐอเมริกา เรียกว่า “Fletel” ซึ่งเป็นที่นิยมอย่างมากในหมู่นักท่องเที่ยว¹⁵

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 25.

2.1.3.13 การตั้งแคมป์พักแรม (Campground)

เป็นการเช่าพื้นที่กลางแจ้งซึ่งจัดไว้เพื่อตั้งเต็นท์ (Tent) โดยเจ้าของสถานที่จะต้องให้บริการขั้นพื้นฐาน และอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งเหมาะสำหรับนักท่องเที่ยวที่ชื่นชอบการท่องเที่ยวแบบใกล้ชิดกับธรรมชาติ

2.1.3.14 การจอดรถคาราแวน (Caravan Parking)

เป็นการจัดพื้นที่ไว้สำหรับนักท่องเที่ยวที่มาเช่าพื้นที่เพื่อจอดรถคาราแวน ซึ่งเป็นรถที่มีหลังคาพ่วงกับรถยนต์ (Tiailer) และมีที่นอนอยู่ภายใน โดยบริเวณดังกล่าว เจ้าของพื้นที่ผู้ให้เช่าจะจัดให้มีบริการด้านสุขาภิบาล เช่น ห้องอาบน้ำ ห้องสุขา น้ำดื่ม ท่อระบายน้ำ ถังขยะ เป็นต้น รวมไปถึงร้านอาหาร ร้านค้า ปั้มน้ำมันด้วย

2.1.3.15 รถตู้เพื่อนันทนาการ (Recreational Vehicle)

เกิดจากการเดินทางเป็นครอบครัว กลุ่มเพื่อนฝูง ซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายในประเทศแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นรถบรรทุกที่ด้านหลังคนขับ มีห้องน้ำ ห้องครัว ห้องนอน สามารถขับได้ตลอดทั้งวันและเมื่อใกล้ถึงเวลาพลบค่ำก็จะมาจอดตามสถานที่พักแรมกลางแจ้ง ซึ่งอาจมีทั้งภาครัฐและภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ โดยจะอำนวยความสะดวกขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องอาบน้ำ ห้องครัว ห้องส้วม ร้านอาหาร ร้านสะดวกซื้อ หรือที่เสียบปลั๊กโทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2.1.3.16 โฮสเทล (Hostel)

เป็นที่พักที่มีพื้นที่ใช้งานร่วมกับผู้อื่นที่มาพักอาศัยในช่วงเวลาเดียวกัน เพื่อให้ได้ที่พักในราคาประหยัด โดยมีพื้นที่ใช้สอยร่วมกัน ได้แก่ ห้องนอน ห้องน้ำ ห้องครัว ห้องนั่งเล่น เป็นต้น เมื่อมีพื้นที่ใช้งานร่วมกันจึงก่อให้เกิดการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มคนที่มาพักอาศัยพูดคุยเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์กัน ปัจจุบัน โฮสเทลมีการพัฒนามีสื่ออำนวยความสะดวกครบครันให้เป็นอย่างมากที่พักราคาถูก¹⁶

¹⁶ ณ-ฉวี แก่นทอง. (2559). *แนวทางการพัฒนาที่พักประเภทโฮสเทล เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงนิเวศและผจญภัย : ศึกษากรณี พื้นที่บริเวณใกล้เคียงแหล่งท่องเที่ยวในเขตพื้นที่ทหาร จังหวัดนครนายก*. วิทยานิพนธ์สถาปัตยกรรมศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 6.

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลงโทษ

การอยู่ร่วมกันของคนในสังคมย่อมต้องการความสงบเป็นระเบียบ รวมทั้งความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม จึงต้องวางกฎระเบียบในการอยู่ร่วมกันเพื่อควบคุมความพฤติกรรมของบุคคลในสังคม การบัญญัติกฎหมายก็เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ดังนั้น เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษเพื่อบังคับให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้

2.2.1 วัตถุประสงค์และทฤษฎีการลงโทษ

แนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่ผู้ปกครองรัฐใช้ควบคู่กับการปกครองเพื่อจัดระเบียบของสังคม แต่วัตถุประสงค์ของการลงโทษมีความแตกต่างไปตามค่านิยมของสังคมและความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมืองตามยุคสมัย ดังนั้น สังคมและยุคสมัยที่แตกต่างกันจึงมีวิธีการลงโทษผู้กระทำความผิดที่แตกต่างกัน สามารถสรุปเป็นทฤษฎีต่าง ๆ ได้ดังนี้¹⁷

2.2.1.1 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทน (Retribution)

การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่เก่าแก่ที่สุดเป็นแนวคิดซึ่งมีการพัฒนามาจากปรัชญาพื้นฐานว่า อาชญากรรมเป็นการประทุษร้ายต่อผู้อื่น จึงสมควรที่จะได้รับการลงโทษสนองตอบแก้แค้นให้สาสมอย่างรุนแรงกับอาชญากรรมที่ได้ก่อขึ้น ทำให้รูปแบบของการลงโทษมีลักษณะที่รุนแรงโหดร้าย โดยมีนักปรัชญาชาวเยอรมัน ชื่อ อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ได้ให้เหตุผลสนับสนุนความคิดทฤษฎีนี้ว่า ผู้ซึ่งจงใจทำการอันไม่เป็นธรรมจะต้องถูกลงโทษซึ่งได้สัดส่วนพอดีทั้งสภาพและความหนักเบากับความผิดของเขา ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็เท่ากับสังคมยอมรับรองการกระทำของเขา และการลงโทษในทุกกรณีจะต้องเนื่องมาจากเหตุว่าบุคคลที่ถูกลงโทษได้กระทำความผิดอาญาเท่านั้น

การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนเป็นการลงโทษต่อผู้กระทำความผิดมาตั้งแต่ในสมัยโบราณ โดยเห็นได้จากหลักการลงโทษแบบ “ตาต่อตาฟันต่อฟัน” (an eye for an eye , a tooth for a tooth) หลักดังกล่าวนี้อธิบายได้ว่า บุคคลผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการปฏิบัติในทำนองเดียวกับการกระทำที่บุคคลผู้นั้นได้กระทำต่อผู้อื่น ดังนั้น การลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์

¹⁷ พยงค์ สีนุทนาวา. (2555). *การศึกษาเรื่องการสืบเสาะและพินิจเชิงเปรียบเทียบ*. เอกสารประกอบผลงานการคุ้มครองประพฤติก ระหวางยุคธรรม. หน้า 7-10.

เพื่อทดแทนการกระทำความคิดนี้จึงควรเป็น โทษที่หนักสาสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น¹⁸

ในปัจจุบันทฤษฎีการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนได้ลดความสำคัญลงเพราะสังคมมีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์อื่นในการที่จะใช้ลงโทษผู้กระทำผิดมากขึ้น ประกอบกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนนั้นคำนึงถึงว่าโทษที่จะใช้ลงโทษนั้นต้องเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของการกระทำผิดจึงไม่สามารถที่จะกักขังผู้กระทำความผิดไว้เกินกว่าระยะเวลาที่เหมาะสมกับความร้ายแรงแห่งการกระทำผิดของเขา และเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับโทษครบตามคำพิพากษาแล้วก็จะได้รับการปล่อยตัว โดยไม่ได้พิจารณาว่าผู้นั้นมีแนวโน้มในการหวนกลับมากระทำความผิดซ้ำและเป็นอันตรายต่อสังคมอยู่หรือไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวการลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนในปัจจุบันจึงมีความสำคัญลดน้อยลง แต่ยังคงมีอยู่ เพราะยังสอดคล้องกับความรู้สึกของผู้เสียหายและประชาชนทั่วไปในการที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษอย่างสาสม

2.2.1.2 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปราม (Deterrence)

การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือป้องกันอาชญากรรมมีขึ้นในศตวรรษที่ 18 ตามแนวความคิดของสำนักคลาสสิก (Classical school) ซึ่งมีแนวความคิดว่า เจตนาของการลงโทษไม่ควรเป็นการทรมานผู้กระทำความผิดหรือชดเชยความผิด แต่ควรที่จะป้องกันบุคคลอื่นมิให้กระทำความผิดเช่นเดียวกัน และการลงโทษที่ยุติธรรมควรจะมีอัตราความรุนแรงพอเพียงที่จะยับยั้งคนอื่น¹⁹

การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งเชื่อว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นจากการที่บุคคลไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย การลงโทษจึงต้องมีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำความผิด และทำให้ผู้กระทำความผิดเข็ดหลาบไม่กล้ากระทำความผิดอีก เพื่อเป็นเยี่ยงอย่างให้คนทั่วไปเห็นว่า ถ้ากระทำความผิดแล้วก็ต้องได้รับโทษอย่างเดียวกัน ส่งผลทำให้คนทั่วไปเห็นตัวอย่างแล้วจะเกิดความกลัว ไม่กล้ากระทำความผิดเช่นนั้นอีก การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือปราบปรามนั้นมีลักษณะสำคัญคือ ความแน่นอนในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งมีผลเป็นการข่มขู่และยับยั้งทำให้เกิดความเกรงกลัวไม่กล้าเสี่ยงกระทำความผิดขึ้นอีก เพราะทำผิดแล้ว จะต้องถูกจับกุมก็ไม่คุ้มค่า และเมื่อมีการกระทำผิดจะต้องสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

¹⁸ อองค์อาสน์ เจริญสุข. (2553). *เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ได้อย่างรวดเร็วให้ “เห็นผลทันตา” และการลงโทษผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องถูกลงโทษอย่างเสมอภาคไม่มีการเลือกปฏิบัติ และบทลงโทษต้องมีความเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำขึ้น หากมีการลงโทษที่เบาเกินไปไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำผิด จะส่งผลให้ผู้กระทำความผิดและบุคคลทั่วไปไม่เกรงกลัวและค้ำค่าที่จะเลี่ยงกระทำความผิด แต่หากบทลงโทษหนักเกินไปก็จะทำให้ผู้กระทำความผิดพยายามปกปิดความผิดของตนเอง โดยอาจทำร้ายเหยื่อหรือทำให้เหยื่อได้รับผลร้ายมากขึ้น

2.2.1.3 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด (Rehabilitation)

การลงโทษเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเชื่อว่า อาชญากรรมไม่ได้เกิดขึ้นโดยความสมัครใจของผู้กระทำความผิด การกระทำความผิดของมนุษย์ถูกกำหนดจากปัจจัยต่าง ๆ ร่วมกัน และสิ่งแวดล้อมที่มีส่วนกดดันและหล่อหลอมจนนำไปสู่การกระทำความผิดซึ่งแต่ละบุคคลอาจมีเหตุปัจจัยที่แตกต่างกันไป และปัจจัยเหล่านี้อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ ดังนั้นการลงโทษควรพิจารณาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการกระทำความผิดและหาแนวทางในการแก้ไขเป็นรายบุคคล โดยให้โอกาสแก่ผู้กระทำความผิดได้กลับตัวและแก้ไขปรับปรุงพฤติกรรมให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นการบำบัดผู้กระทำความผิด โดยมีการใช้แนวทางสังคมศาสตร์และทางจิตวิทยาเข้ามาช่วยแก้ไขพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด เช่น การอบรมทางศาสนา การฝึกวิชาชีพ การให้การศึกษา การให้ความช่วยเหลือหลังพ้นโทษ และการแก้ไขสภาพแวดล้อมซึ่งอาจทำได้โดยการจัดการมิให้ผู้กระทำความผิดอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการกระทำความผิดขึ้นอีก การใช้มาตรการคุมประพฤติแทนการลงโทษจำคุก การจำแนกประเภทนักโทษในเรือนจำ เป็นต้น ฉะนั้น การลงโทษไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อการแก้แค้นทดแทนหรือการข่มขู่เท่านั้น แต่หากยังมีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดและเตรียมการให้บุคคลเหล่านั้นปรับตัวเข้าสู่สังคมได้เช่นเดิม โดยพิจารณาถึงปัจจัยของแต่ละบุคคลซึ่งแตกต่างกันไปและเป็นไปตามหลักมนุษยธรรม อีกทั้งเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีโดยเกิดความสำนึกผิด เคารพกฎหมาย พร้อมทั้งจะกลับไปอยู่ในสังคมและประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้หลังจากพ้นโทษ

2.2.1.4 ทฤษฎีการลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิด (Incapacitation)

การลงโทษเพื่อตัดโอกาสการกระทำความผิดมีหลักการสำคัญจากแนวคิดที่ว่า อาชญากรรมย่อมไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีอาชญากร ดังนั้น การป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรมขึ้นในสังคมจึงจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้กระทำความผิดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำจัดผู้กระทำความผิดให้ออกจาก

สังคมอย่างถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งเป็นการป้องกันคนในสังคมให้อยู่ด้วยกันได้อย่างปลอดภัย ไม่ต้องหวาดระแวงภัยจากบุคคลนั้น ๆ อีกต่อไป การลงโทษที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์นี้ คือ การลงโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง โดยเฉพาะการลงโทษประหารชีวิตถือเป็นการตัดโอกาสผู้กระทำความผิดออกจากสังคมอย่างถาวร ส่วนการลงโทษจำคุก กักขัง เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมเพียงชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งเท่านั้นเพื่อให้สังคมปลอดภัย

2.2.1.5 ทฤษฎีตราบาป

ทฤษฎีตราบาป หรือทฤษฎีตราหน้า หรือทฤษฎีตีตรา มีจุดกำเนิดโดยสามารถย้อนไปถึงผลงานของ แฟรงค์ แทนเนนบาม (Frank Tannenbaum) นักอาชญวิทยาชาวอังกฤษที่เริ่มใช้คำว่า “การระบายสีสันแก่ความชั่วร้าย” เพื่ออธิบายพฤติกรรมของอาชญากร โดยสาระสำคัญคือ แม้พฤติกรรมของอาชญากรจะเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่ที่ร้ายยิ่งกว่าคือ การที่สังคมพยายามผลักดันให้อาชญากรถลำลึกไปในทางที่ผิดเป็นภัยแก่สังคมมากยิ่งขึ้น โดยไม่ยอมเปิดโอกาสให้บุคคลที่ประพฤติดีกกลับตัวเป็นคนดี²⁰

สาระสำคัญของทฤษฎีนี้คือ แนวความคิดของทฤษฎีไม่ได้ให้ความสำคัญในทางวัตถุนิยของเหตุการณ์ที่เป็นข้อเท็จจริง คือไม่ได้มองตามเนื้อหา แต่กลับมองจิตใจ ภาวะความรู้สึกนึกคิดของบุคคลที่ประสบพบเจอ หรือสังคมรอบข้างของผู้กระทำความผิดนั่นเอง คือการให้ความสำคัญที่สังคมมากกว่าผู้กระทำความผิด โดยธรรมชาติของมนุษย์ย่อมต้องการการยอมรับจากสังคม ในความรู้สึกเฉพาะคนจะยอมรับว่าการที่สังคมมองตนมีอิทธิพลเหนือจิตใจของเขา เมื่อสังคมมองเช่นไร คนผู้นั้นก็จะหวั่นไหวและวิตกกังวล

ทาร์ด์ (Gabriel Tarde) เป็นนักอาชญวิทยาและนักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส มีแนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีตราบาปว่า อาชญากรรมเกิดขึ้นเพราะสังคมเป็นผู้ตราบาป การตราบาปจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิดครั้งแรก และผู้กระทำความผิดได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและหน่วยงานอื่น สถาบันเหล่านี้เป็นผู้กำหนดว่าเขาประพฤดิเป็นอาชญากร เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้กระทำความผิดก็ยอมรับตราบาปและเริ่มกำหนดทิศทางความประพฤติของตนในอนาคตให้สอดคล้องกับการรับรู้ในสังคม อาชญากรรมจึงเกิดขึ้นเพราะปฏิกริยาระหว่างบุคคลกับสังคม

เบคเคอร์ (Becker) นักอาชญวิทยาอีกท่านหนึ่งกล่าวว่า ทฤษฎีตราบาปจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับเวลาของการกระทำความผิด มีผู้กระทำความผิดและผู้ตกเป็นเหยื่อ และการรับรู้ของสังคมต่อผลของการกระทำความผิด จึงเชื่อว่า สังคมนั้นไม่เพียงแต่ลงโทษผู้ที่มีพฤติกรรม

²⁰ อัจฉริยา ชูตินันท์. (2557). *อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน หน้า 98.

เบี่ยงเบนเท่านั้น แต่ยังห่างเหินจากผู้ที่เบี่ยงเบนอีกด้วย โดยถือว่าผู้เบี่ยงเบนเป็นคนไม่ดี เป็นคนเลวจึงเท่ากับเพิ่มแรงกดดันให้ผู้เบี่ยงเบนมากขึ้น เขาก็จะเบี่ยงเบนมากขึ้นตามไปด้วย²¹

ดังนั้น ทฤษฎีนี้มองว่าไม่มีพฤติกรรมใดเป็นอาชญากรรมในตัว แต่ถูกนิยามขึ้นโดยคนของสังคมนั้น ๆ การกระทำความผิดอาจกระทำไปโดยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ เพราะความจำเป็นซึ่งผู้กระทำความผิดมิได้มีเจตนาชั่วร้ายที่จะกระทำความผิด แต่เมื่อทำไปแล้วถูกสังคมขนานนามตราหน้า ผู้นั้นก็จะรับเอาทัศนคติต่าง ๆ ที่สังคมมอง นอกจากนี้ ระบบงานยุติธรรมและบุคลากรคือสิ่งจำลองแนวความคิดที่ว่า อาชญากรคือผู้ตั้งใจกระทำความผิด หรือกระทำความผิดด้วยการเจตนาเป็นคนเลว สมควรได้รับตราบาป ดังนั้น บุคคลจึงมิได้เป็นอาชญากรเนื่องจากฝ่าฝืนกฎหมายแต่เป็นเพราะถูกตีตราโดยผู้มีอำนาจ

จากทฤษฎีการลงโทษดังที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า การลงโทษมีความสำคัญต่อการกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมและมีผลต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย โดยการลงโทษจะต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะในการกระทำความผิดซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนให้ความเคารพเชื่อฟังต่อการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ และด้วยวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกันตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การลงโทษผู้กระทำความผิดจึงไม่อาจยึดถือทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเป็นหลักในการลงโทษ เพราะแต่ละทฤษฎีย่อมมีทั้งข้อดีและข้อด้อย ดังนั้น ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลจึงต้องพิจารณาถึงลักษณะและพฤติการณ์การกระทำความผิดโดยผสมผสานการลงโทษตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพื่อให้การลงโทษเป็นไปอย่างเหมาะสมกับการกระทำความผิด

2.2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับโทษทางอาญา

โทษทางอาญา คือ ผลร้ายซึ่งผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยแนวคิดในการกำหนดโทษและความผิดที่มีโทษทางอาญาอาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันตามแต่สภาพเศรษฐกิจ สังคม ประเพณี และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ เป็นที่มาของทฤษฎีความรับผิดชอบ ความหมาย ประเภทของโทษทางอาญา ดังต่อไปนี้

²¹ กิตติณัฐ วิทยุรัตน์. (2559). *กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษ : ศึกษากรณีการจัดการศึกษาของผู้ต้องขัง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ หน้า 24 - 25.

2.2.2.1 ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา

แนวคิดในการกำหนดโทษและความผิดที่มีโทษทางอาญา อาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันตามแต่สภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยสากล ความผิดต่าง ๆ ตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประเทศใด สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ Mala In Se และ Mala Prohibita โดยความผิดทั้งสองมีลักษณะดังต่อไปนี้²²

ประเภทแรก ความผิดที่เรียกว่า “Mala In Se”

“Mala In Se” คือ การกระทำที่เป็นความผิดในตัวของมันเอง ไม่ว่าจะกระทำลงในสถานที่ใด ยุคสมัยใด เวลาใด และโดยผู้กระทำใดก็ตาม โดยที่ในเบื้องต้นเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันในสังคมและค่อย ๆ พัฒนากฎเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันในหลายรูปแบบ ตั้งแต่ศาสนา ศีลธรรม จารีตประเพณี จนกระทั่งปรากฏอยู่ในรูปของกฎหมาย ดังนั้น กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องหรือเหมือนกันอยู่ พึงสังเกตได้ว่า ความผิดประเภทที่เป็น Mala In Se มักจะเป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางศาสนา หรือทางศีลธรรม หรือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติในทางจารีตประเพณีอยู่ด้วย เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ หรือหมิ่นประมาท เป็นต้น และในบางกรณีอาจนำเอาข้อห้ามในทางจารีตประเพณีมากำหนดเป็นบทบัญญัติอันเป็นเงื่อนไขในการที่ผู้กระทำจะต้องได้รับโทษสูงขึ้น เช่น กรณีบุตรฆ่าบิดาหรือมารดา หรืออาจนำมาเป็นเหตุบรรเทาโทษ เช่น กรณีบุตรที่เผลอไปฆ่าบิดาหรือมารดาที่เป็นผู้กระทำความผิดและหลบหนีการจับกุม กฎหมายกำหนดให้ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

การกระทำความผิดบางประเภทแม้ว่าจะเกิดขึ้นในต่างพื้นที่ต่างเวลา แต่มนุษย์ก็เห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดเพราะมนุษย์มีมโนธรรมที่จะคิดได้ว่าสิ่งนั้นเป็นความผิด ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมโนธรรมที่วามันมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักศีลธรรม การกระทำที่เป็นความผิดเช่นนี้ เรียกว่า “มาลาอินเซ Mala In Se” ความหมายตามตัวอักษร หมายถึง “สิ่งที่เป็นความชั่วร้ายในตัวเอง” การกระทำเช่นนี้เมื่อมีผู้ใดกระทำให้ขึ้นในสังคม จะถือว่าเป็นการฝ่าฝืนต่อความรู้สึกทางศีลธรรมของคนในสังคมเพราะเหตุว่า สังคมถือว่าสิ่งนั้นเป็นความชั่วร้ายและเป็นความผิด

²² สิริกาญจน์ รัตนสุวรรณชาติ. (2549). *โทษปรับ : ศึกษากรณีการใช้มาตรการอื่นมาเสริมและแทนการปรับ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 8.

ประเภทที่สอง ความผิดที่เรียกว่า “Mala Prohibita”

“Mala Prohibita” คือ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ซึ่งอาจแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ กล่าวคือ การกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดในประเทศหนึ่ง หรือช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดในอีกประเทศหรือในระยะเวลาอื่น เช่น ในช่วงเวลาหนึ่งศาลฎีกาของไทยเคยมีคำพิพากษาว่าการกระทำที่เรียกว่า การฮั้วประมูล เป็นความผิดตามกฎหมาย ต่อมาคำพิพากษาศาลฎีกาอีกสมัยหนึ่งกลับหลักเดิมว่า การกระทำดังกล่าวเป็นวิถีทางที่พึงกระทำได้ในทางการค้าพาณิชย์ ดังนั้น จึงไม่ผิดกฎหมาย โดยลักษณะของ Mala Prohibita จะตรงข้ามกับ Mala In Se เนื่องจาก Mala Prohibita มักจะเป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนดว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง เช่น รัฐออกกฎหมายกำหนดราคาสูงสุดที่บุคคลจะขายทรัพย์สินของเขาได้ เป็นต้น และเอาโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขายของเกินราคาสูงสุดที่รัฐกำหนดไว้ นั่น ซึ่งการขายของนี้ความจริงไม่ผิดศีลธรรม หรือข้อห้ามทางศาสนาหรือจริตประเพณีเลย ความผิดประเภทนี้ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเองอย่าง Mala In Se แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม ซึ่งเรียกว่า “ความผิดในทางเทคนิค” หรือ Technical Offence

Mala Prohibita มีความหมายตามตัวอักษร หมายถึง การกระทำความชั่ว เพราะสิ่งนั้นสังคมห้ามไม่ให้กระทำ ความผิดเช่นนี้ ไม่สามารถมองเห็นหรือรู้สึกว่าเป็นความชั่วร้ายในตัวเอง แต่ที่เป็นความผิดก็เพราะกระทำในสิ่งที่กฎหมายห้าม

2.2.2.2 ความหมายของโทษทางอาญา

กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดลักษณะของการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิด และกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดนั้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิด

การลงโทษทางอาญา เป็นการลงโทษที่มุ่งบังคับต่อตัวบุคคล ทรัพย์สินชื่อเสียง และเกียรติยศอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการเคารพหลักมนุษยธรรม โดยในทางวิชาการมีผู้ให้ความหมายของโทษทางอาญาไว้ว่า “โทษทางอาญา” คือ ผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับเนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยที่ผู้ซึ่งมีอำนาจให้ผลร้ายจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และผลร้ายที่ผู้กระทำความผิดได้รับนั้นเป็นการตอบแทนการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งการตอบแทนนี้จะมีลักษณะเป็นการดำเนินผู้กระทำความผิดนั้น²³

²³ องค์กรอาสน์ เจริญสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 12.

การให้ความหมายของโทษทางอาญาข้างต้นเป็นการพิจารณาถึงลักษณะของโทษทางอาญา ดังต่อไปนี้²⁴

ประการแรก พิจารณาจากลักษณะของโทษซึ่งเป็นบทบังคับของกฎหมายอาญา การบังคับต้องเป็นผลร้ายที่กระทำต่อร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน และสิทธิของผู้ถูกลงโทษ

ประการที่สอง พิจารณาการบังคับใช้โทษแยกออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ ผู้มีอำนาจใช้โทษ ซึ่งหมายถึงองค์กรหรือบุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้ถูกลงโทษ หมายถึง บุคคลซึ่งจะถูกกลงโทษต้องเป็นผู้ที่กระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมาย หรือกฎหมายอาญาบัญญัติว่า เป็นความผิดผู้นั้นก็จะได้รับโทษทางกฎหมาย

ประการที่สาม พิจารณาจากธรรมชาติ หมายถึง การที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามบรรทัดฐานของสังคมจึงต้องได้รับการลงโทษทางอาญาเป็นการตอบแทนการกระทำความผิดกฎหมายนั้น และมีลักษณะเป็นการดำเนินผู้กระทำความผิดไว้ในตัว

2.2.2.3 ประเภทของโทษทางอาญา

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติประเภทของโทษทางอาญาไว้ 5 ประการ ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน²⁵ จากบทบัญญัติดังกล่าวต้องพิจารณาว่า โทษทางอาญาหมายถึงเฉพาะความที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือจะถือว่าโทษในลักษณะอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดเป็นโทษในทางอาญาด้วยหรือไม่ ในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่า หากลักษณะของผลร้ายเป็นโทษตามความหมายของโทษทางอาญาโดยทั่วไปแล้ว แม้จะกำหนดให้เรียกวิธีการลงโทษเป็นอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดให้เรียกวิธีการลงโทษในมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาลักษณะอันแท้จริงของวิธีการและความประสงค์ที่นำวิธีการนั้นมาใช้เพื่อเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว ก็จะต้องถือว่าวิธีการดังกล่าวเป็นโทษทางอาญาด้วยเช่นกัน²⁶

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า โทษทางอาญาจะมีรูปแบบของการลงโทษ ที่สำคัญ 2 ประการ คือ เป็นโทษตามมาตรา 18 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเป็นโทษในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายอาญา

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

²⁵ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 18.

²⁶ องค์อาสน์ เจริญสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 24 - 25.

2.2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับโทษทางปกครอง

2.2.3.1 ความเป็นมาของโทษทางปกครอง

ในอดีตประเทศต่าง ๆ ไม่มีแนวความคิดเรื่องโทษทางปกครอง ประเทศที่มีการลงโทษส่วนใหญ่จะเริ่มพัฒนาจากโทษในทางอาญา ต่อมา เมื่อเศรษฐกิจสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป การบังคับใช้โทษทางอาญาบางกรณีอาจไม่สอดคล้องกับสภาพของการกระทำความผิด จึงเริ่มมีการนำมาตรการลงโทษในลักษณะอื่น เช่น การกำหนดโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) หรือการกำหนดโทษทางปกครองมาใช้บังคับมากขึ้น

สำหรับประวัติความเป็นมาของโทษทางปกครองเริ่มต้นใช้ในประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศแรก ๆ โทษทางปกครองเริ่มต้นใช้เป็นครั้งแรกในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ยังมีข้อถกเถียงในทางวิชาการว่าการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการยุติธรรมนั้นจะเป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาลงโทษบุคคลเป็นขององค์กรตุลาการหรือไม่

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับโทษทางปกครองเริ่มมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นจึงมีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ต่อมา ในปลายทศวรรษที่ 1970 โทษทางปกครองเริ่มเข้าสู่รูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยนำมาใช้ควบคู่กับการให้อำนาจแก่คณะกรรมการตามกฎหมายในการกำหนดโทษรูปแบบต่าง ๆ เช่น การระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือการกำหนดค่าปรับ เป็นต้น

หลังจากที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายมากยิ่งขึ้น ก่อนที่หลักกฎหมายเกี่ยวกับโทษทางปกครองจะมีความชัดเจนในทางวิชาการ ได้มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของโทษทางปกครองโดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้องระหว่างโทษทางปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ นักวิชาการบางฝ่ายเห็นว่าการมีอยู่ของหลักความยุติธรรมโดยปราศจากผู้พิพากษาเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ เนื่องจากผู้ถูกลงโทษทางปกครองยังไม่มีหลักประกันสิทธิที่เพียงพอเช่นเดียวกับสิทธิในการต่อสู้คดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ประกอบกับในการลงโทษทางปกครองนั้น ผู้พิจารณาคำสั่งทางปกครองและผู้ออกคำสั่งลงโทษทางปกครองอาจเป็นบุคคลคนเดียวกัน ซึ่งน่าจะขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอีกฝ่ายกลับยอมรับโทษทางปกครองได้แต่ก็อยู่ในขอบเขตที่จำกัด โดยเห็นว่า หากจะไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญโทษทางปกครองต้องอยู่บนพื้นฐานของ

ความสัมพันธ์เฉพาะบุคคลระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้ที่เกี่ยวข้องนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองแล้ว เช่น ข้าราชการ ผู้รับสัมปทาน เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดข้อถกเถียงดังกล่าวก็สิ้นสุดลงเมื่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไปแนวทางที่ยอมรับโทษทางปกครองในขอบเขตที่กว้างมากขึ้น โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า โทษทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามปกติของฝ่ายปกครอง และไม่จำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนจะต้องมีความสัมพันธ์กันมาก่อนล่วงหน้าเท่านั้น แนวความคิดที่จะมีการยอมรับเรื่องโทษทางปกครองนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญ คือ โทษทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของหลักรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับกับการลงโทษ โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้เมื่อโทษทางปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษประเภทหนึ่ง จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักความชอบด้วยกฎหมายของความผิด (nullum crimen sine lege) หลักความชอบด้วยกฎหมายของโทษ (nulla poena sine lege) หลักการไม่มีผลย้อนหลังของโทษที่รุนแรงกว่าหลักความจำเป็นของโทษ และหลักความได้สัดส่วนของโทษ²⁷

2.2.3.2 ความหมายของโทษทางปกครอง

ความผิดทางปกครอง (Administrative offense) เป็นความผิดที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ในการจัดระเบียบความเรียบร้อยในรัฐเพื่อประโยชน์ในทางปกครอง ความผิดเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่คนในสังคมต้องประสบอยู่ในการดำเนินชีวิตประจำวันโดยมีความมุ่งหมายเพื่อที่จะยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยป้องกันความไม่สุจริตระหว่างกันรวมทั้งระงับการใช้ความรุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการอยู่ร่วมกัน ความผิดเหล่านี้ เมื่อมีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว รัฐจึงเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่โดยตรงที่จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อคุ้มครองประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐซึ่งรัฐควรกำหนดวิธีการที่สะดวกและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างทั่วถึง²⁸

ในระบบกฎหมายไทย โทษทางปกครอง หมายถึง คำสั่งทางปกครอง ที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจทำขึ้นเพื่อลงโทษการกระทำผิดกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ 51/2548 ว่า การที่คณะกรรมการบริหารตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลฯ สั่งให้โรงงานชำระเบี้ยปรับ

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33 - 35.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

แก่กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย “มิใช่การกำหนดค่าปรับในทางอาญา แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่ต้องชำระเบี้ยปรับ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง...” ซึ่งหากโรงงานไม่ชำระเบี้ยปรับซึ่งเป็นโทษทางปกครอง ก็ต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต่อไป²⁹

2.2.3.3 วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครอง

วัตถุประสงค์ของการลงโทษทางปกครองกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญามีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เป็นการลงโทษสำหรับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยผู้มีอำนาจลงโทษจะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และผลร้ายจากการลงโทษนั้นเป็นการตอบแทนสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยทั่วไปโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับซึ่งมีลักษณะเป็นแบบแผนที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หรือการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง และการกระทำความผิดนั้นไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางปกครองส่วนใหญ่จึงเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ (Mala Prohibita) มากกว่าที่จะเป็นการกระทำความผิดในตัวเอง (Mala In Se) ซึ่งมีความชั่วร้ายหรือผู้กระทำความผิดเป็นอาชญากรเช่นเดียวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่กำหนดให้มีโทษทางอาญา³⁰

วัตถุประสงค์ของการกำหนดโทษทางปกครองดังที่กล่าวมาแล้วนั้น หลักการลงโทษทางปกครองของบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสเห็นว่าการกำหนดโทษทางปกครองในบางกรณีอาจมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการเพื่อความสงบเรียบร้อยรวมอยู่ด้วย เช่น การออกคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่ปล่อยมลพิษ นอกจากจะเป็นการลงโทษฝ่าฝืนผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมายแล้ว โทษดังกล่าวยังเป็นมาตรการห้ามมิให้มีการกระทำผิดซึ่งส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของสาธารณชน อันเป็นการควบคุมพฤติกรรมในอนาคตไปพร้อมกันด้วย³¹

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 1 กรกฎาคม]

³⁰ อังคณาสน์ เจริญสุข. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 35.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

2.2.3.4 ประเภทของโทษทางปกครอง

เดิมที่โทษทางปกครองมักมีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะบุคคลที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองไว้ก่อนหน้าและเป็นโทษที่ระงับสิทธิตามกฎหมาย เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจลงโทษโดยสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ กฎหมายไทยได้กำหนด มาตรการทำนองนี้มานานแล้ว แม้จะไม่ได้ระบุว่า เป็น “โทษทางปกครอง” แต่ปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า เป็น “โทษทางปกครอง” หรือ “มาตรการลงโทษทางปกครอง” อย่างหนึ่ง³²

การกำหนดประเภทของโทษทางปกครองจะมีรูปแบบที่แตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษและจะสอดคล้องกับสภาพของบริการสาธารณะที่มุ่งคุ้มครอง สามารถจำแนกประเภทของโทษทางปกครองได้ ดังนี้³³

ประการแรก โทษทางการเงิน

โทษทางการเงินเป็นโทษทางปกครองที่มีการนำมาใช้อย่างกว้างขวาง โดยกระทำในรูปของโทษปรับทางปกครอง หรือการมีคำสั่งระงับการจ่าย หรือให้หักเงินช่วยเหลือตามกฎหมายก็ได้ การกำหนดโทษปรับทางปกครองมักจะกำหนดโทษปรับให้มีอัตราสูง เพื่อให้ผู้ที่คิดจะฝ่าฝืนกฎหมายเกรงกลัว และมักจะกำหนดโทษขั้นต่ำสุดจนถึงสูงสุดเอาไว้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี

ประการที่สอง โทษที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ

โทษในลักษณะนี้จะกำหนดควบคู่ไปกับการประกอบกิจการประเภท ที่ต้องมีการควบคุมหรือตรวจสอบโดยฝ่ายปกครอง และการเริ่มต้นประกอบกิจการนั้นจะต้องมีการขออนุญาตของจดทะเบียน หรือเมื่อได้ประกอบกิจการแล้วจะต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายรับรู้ สำหรับโทษทางปกครองประเภทนี้ อาจแบ่งรูปแบบออกไปตามความรุนแรง ของโทษที่จะกำหนด โดยเริ่มจากมีคำสั่งจำกัดการประกอบการ การพักใช้ใบอนุญาตหรือการจดทะเบียนหรือการให้ความเห็นชอบ หรือการตัดสิทธิในการประกอบการซึ่งได้แก่ คำสั่งห้ามดำเนินการ ห้ามประกอบการ คำสั่งยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาต หรือการจดทะเบียน หรือการให้ความเห็นชอบ แต่การออกคำสั่ง

³² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 1 กรกฎาคม]

³³ องค์อาสน์ เจริญสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 36 - 37.

เพิกถอนสิทธิในลักษณะนี้จะไม่รวมถึงกรณีที่มีการ เพิกถอนสิทธิเพราะคำสั่งที่ก่อตั้งสิทธิในการประกอบกิจการนั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สาม โทษที่กระทบต่อชื่อเสียง

การประกอบกิจการบางประเภทจำเป็นต้องอาศัยความน่าเชื่อถือชื่อเสียงของผู้ประกอบการเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การกำหนดโทษทางปกครองที่จะทำให้ชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือของผู้ประกอบการต้องเสียไปจึงนำมาใช้กับกรณีนี้ได้ เช่น กรณีที่กฎหมาย กำหนดให้ฝ่ายปกครองประกาศ หรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือสาธารณชนทราบถึงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้กระทำผิด หรือการดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

ประการสุดท้าย การเปรียบเทียบคดีตามใบสั่ง

เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะเปรียบเทียบคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีเล็กน้อย โดยเมื่อมีผู้กระทำการอันกฎหมายห้าม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกใบสั่ง (infringement notice) แจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบ และให้มาชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ ซึ่งต้องไม่เกินเพดานที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่รัฐต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีต่อศาล

2.2.4 ความแตกต่างระหว่างโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง

ข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง คือ องค์กรผู้ใช้อำนาจลงโทษ โดยที่โทษอาญาเป็นกรณีที่ต้องกระทำโดยการใช้อำนาจลงโทษด้วยการมีคำพิพากษา ลงโทษผู้กระทำความผิด ในขณะที่โทษทางปกครองเป็นกรณีที่ต้องกระทำโดยการใช้อำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการออกคำสั่งลงโทษทางปกครองซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายปกครองอาจเป็นองค์กรเดี่ยวหรือองค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ โดยอาจเป็นองค์กร “ดั้งเดิม” ในส่วนราชการ เช่น รัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออาจเป็นองค์กรฝ่ายปกครองรูปแบบใหม่ ๆ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีการให้อำนาจ “องค์กรอิสระทางปกครอง” (autorités administratives indépendantes) ลงโทษการกระทำผิดในเรื่องที่ควบคุมหรือกำกับดูแล ซึ่งกฎหมายไทยหลายฉบับก็บัญญัติให้การลงโทษทางปกครองเป็นอำนาจขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกัน เช่น คณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์

คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ เป็นต้น³⁴

ประเด็นสำคัญประการหนึ่งของสถานะทางกฎหมายในการเปรียบเทียบปรับในระบบกฎหมายไทยจะคลุมเครืออยู่ไม่น้อย โดยมีผู้เข้าใจว่า การเปรียบเทียบปรับเป็น “โทษทางปกครอง” อย่างหนึ่ง³⁵ ซึ่งการเปรียบเทียบปรับและโทษทางปกครองเป็นมาตรการที่แตกต่างกัน เพราะการเปรียบเทียบปรับเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนการปรับทางปกครองเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับด้วยการออกคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาว่าโทษอาญาและโทษทางปกครองมีข้อแตกต่างในแง่วัตถุประสงค์หรือไม่นั้น โทษทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ไม่แตกต่างกัน เพราะมุ่งลงโทษการกระทำผิดกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำผิดและปราบปรามการกระทำผิดเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ใครงี้ดี ฝ่ายตำรวจในประเทศฝรั่งเศสบางส่วนได้เสนอความเห็นว่าการลงโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อ “ควบคุมกำกับ” มากกว่า “ลงโทษ” (une action plutôt régulatrice que répressive) โดยเฉพาะการควบคุม กำกับกิจการต่าง ๆ โดยองค์กรอิสระทางปกครองที่มีอำนาจลงโทษทางปกครอง นอกจากนี้ แม้ว่าการลงโทษทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษการกระทำผิด แต่ก็มิได้มุ่งหมายที่จะ “แก้แค้น” (finalité rétributive) เหมือนกับการลงโทษทางอาญา เพราะกฎหมายปกครองมีภารกิจเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หากได้มี “เจตนาแก้แค้น” แฝงอยู่ในจิตใต้สำนึกของฝ่ายปกครองแต่อย่างใดไม่ (absence de sentiment vindicatif dans le subconscient administratif) แต่อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมแล้วโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์หลักไม่แตกต่างจากโทษอาญา เพราะมุ่งลงโทษการกระทำผิดกฎหมายเป็นสำคัญ³⁶

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outsite16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 1 กรกฎาคม]

³⁵ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2547). รายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา. หน้า 18.

³⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outsite16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 1 กรกฎาคม]

เมื่อพิจารณาในเชิงเนื้อหาของความผิดแล้ว ความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองมีความแตกต่างกัน โทษทางอาญาและโทษทางปกครองย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันด้วย เนื่องจากกฎหมายอาญามีหน้าที่ในการคุ้มครองสังคมในการปราบปรามในการป้องกันการกระทำ ความผิดและภารกิจในการคุ้มครองคุณธรรมกฎหมายและในการคุ้มครองคุณภาพของการกระทำ ในขณะที่กฎหมายปกครองมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล³⁷

หากพิจารณาในแง่ความรุนแรงของโทษ (degrés de sévérité des sanctions) โทษทางปกครองก็อาจมีความรุนแรงไม่แพ้โทษอาญาหรือรุนแรงกว่าเสียด้วยซ้ำ เช่น โทษปรับทางปกครองที่อาจมีจำนวนค่าปรับสูงกว่าโทษปรับอาญา ส่วนแนวคิดที่ว่า โทษอาญาเป็นมาตรการที่ทำให้ยับยั้งหรือเสื่อมเสียชื่อเสียง ในขณะที่โทษทางปกครองไม่มีลักษณะเป็นการประณามในเชิงจริยธรรม ในทางปฏิบัติก็อาจไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป เพราะบางกรณีโทษทางปกครองอาจมีเนื้อหาที่ทำให้ยับยั้งหรือเสื่อมเสียชื่อเสียงก็ได้ เช่น การดำเนินโดยการเปิดเผยต่อสาธารณะ หากโทษทั้งสองประเภทจะมีเนื้อหาแตกต่างกันอยู่บ้าง ก็คงเป็นแง่ที่ว่าโทษทางปกครองต้องไม่เป็นมาตรการที่จำกัดเสรีภาพของบุคคล เช่น โทษกักขังหรือจำคุก โดยมีแนวคิดว่าองค์กรตุลาการเท่านั้นที่มีอำนาจลงโทษจำกัดเสรีภาพของบุคคล

สำหรับหลักกฎหมายที่ใช้กับการลงโทษ การลงโทษทางปกครองมี “ระบบกฎหมาย” (régime juridique) ที่แตกต่างหากจากกฎหมายอาญา โดยในส่วนของหลักวิธีบัญญัติ กระบวนวิธีพิจารณาโทษทางปกครองอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง เช่น กรณีของประเทศไทย และประเทศฝรั่งเศส ในขณะที่บางประเทศมีกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองเป็นการเฉพาะแตกต่างหากจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ประเทศออสเตรีย ประเทศเยอรมัน ประเทศอิตาลี และประเทศโปรตุเกส ในส่วนของหลักสารบัญญัติ แม้ว่าโดยหลักแล้วการลงโทษทางปกครองจะไม่อยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายอาญา แต่ในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ก็มีการนำหลักกฎหมายอาญาที่สำคัญ ๆ มา “ปรับใช้” กับการลงโทษทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น หลักต้องมิกฎหมายกำหนดความผิดและโทษ หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง หลักความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว หลักความได้สัดส่วนระหว่างการกระทำผิดและโทษ หลักการตีความอย่างเคร่งครัด โดยในบางประเทศได้นำหลักกฎหมายอาญาดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วย

³⁷ องค์อาสน์ เจริญสุข. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 18. หน้า 108.

การลงโทษทางปกครอง ส่วนประเทศที่ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและสภาแห่งรัฐก็มีแนวคำวินิจฉัยให้นำหลักกฎหมายอาญาต่าง ๆ มาปรับใช้กับการลงโทษทางปกครองเช่นกัน ซึ่งทำให้ “ระบบกฎหมายปกครองว่าด้วยการลงโทษ” มีหลักประกันใกล้เคียงกับกฎหมายอาญาในหลายเรื่อง³⁸

จากการศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า โทษทางอาญาและโทษทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างกันในหลายแง่มุมขึ้นอยู่กับเกณฑ์การพิจารณาเป็นสำคัญ เช่น องค์กรผู้ใช้อำนาจลงโทษ วัตถุประสงค์ในการลงโทษ เนื้อหาความผิดแห่งการลงโทษ ความรุนแรงของโทษ หรือหลักกฎหมายที่ใช้กับการลงโทษ เป็นต้น

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐในระบอบเสรีประชาธิปไตย

2.3.1 วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับรัฐ

ในสมัยโบราณ ในระยะแรก ยังไม่มีแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ มนุษย์เป็นสัตว์สังคมรวมตัวกันเป็นหมู่คณะ โดยเริ่มจากการรวมตัวเป็น “เผ่า” โดยมี “หัวหน้าเผ่า” เป็นผู้ปกครองคนในเผ่าของตน

ต่อมา ในยุคอารยธรรมกรีก มีการคิดค้นรูปแบบ “นครรัฐ” (City State) นักปรัชญาที่สำคัญในยุคนั้น คือ เพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) ได้เผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับ “รัฐ” (State) และรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่บุคคลคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครอง ประเภทที่บุคคลกลุ่มเล็กเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และประเภทที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นผู้ใช้อำนาจ

ต่อมา ในยุคอารยธรรมโรมัน ได้มีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐ โดยมีการแยกตัวบุคคล ซึ่งเป็นประมุขของรัฐออกจากรัฐซึ่งเป็นสถาบัน

เมื่อจักรวรรดิโรมันเสื่อมอำนาจลง ชาวเยอรมานิก (Germanic) ซึ่งถูกชาวโรมันดูแคลนว่าเป็น “อานารยชน” (The Barbarians) ได้เข้ามาครอบครองดินแดนทางตะวันตกของทวีปยุโรป และบุกเข้าโจมตีกรุงโรมแตก ใน ค.ศ. 476 จักรวรรดิโรมันตะวันตกจึงสิ้นสุดลง พวก “อานารยชน”

³⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 1 กรกฎาคม]

จึงตั้งตัวเป็นใหญ่ มีการปกครองกันเอง ต่างเผ่าต่างเป็นอิสระซึ่งกันและกัน ในช่วงนี้ แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันรัฐ ของจักรวรรดิโรมันจึงเลือนหายไป โดยหวนกลับมาใช้รูปแบบการปกครองโดยตัวบุคคลคนเดียว โดยมีการอ้างความเชื่อทางศาสนาคริสต์เกี่ยวกับพระเจ้ามาใช้ในการปกครองราษฎร โดยนักปราชญ์ฝ่ายศาสนจักรอ้าง “ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระเจ้า” (The Supremacy of God) และ “ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา” (The Supremacy of Pope) และได้มีนักปราชญ์ฝ่ายกษัตริย์ได้คิดทฤษฎีขึ้นใหม่เพื่อลดอำนาจของพระสันตะปาปาและเชิดชูอำนาจของกษัตริย์ขึ้นแทน เรียกว่า “ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์” (The Supremacy of the King)³⁹

2.3.2 ความหมายและองค์ประกอบของรัฐ

คำว่า “รัฐ” (State) หมายถึง สถาบัน⁴⁰ หรือองค์การที่ประกอบขึ้นจากประชาชนที่อยู่กันอย่างมีระบบระเบียบภายในดินแดนใดดินแดนหนึ่ง โดยมีอำนาจในการปกครองตนเองหรืออำนาจอธิปไตย อำนาจดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสถาบันที่แยกออกมาจากตัวบุคคล ซึ่งคนจะเป็นเพียงผู้ถือและใช้อำนาจแทนสถาบันเท่านั้น⁴¹

จากความหมายของคำว่า “รัฐ” ดังกล่าว รัฐจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังต่อไปนี้⁴²

ประการแรก ประชากร (Population) รัฐเป็นสถาบันการเมืองของมนุษย์ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีมนุษย์ หรือประชากรจำนวนหนึ่ง หากไม่มีประชากรแล้วรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้ แต่จำนวนประชากรของแต่ละรัฐย่อมมีจำนวนแตกต่างกันไป และไม่จำเป็นต้องมีเชื้อชาติภาษาเดียวกัน แต่ต้องมีเจตนาร่วมกันในความปรารถนาที่จะอยู่ร่วมกันภายใต้การปกครองหรือกฎเกณฑ์เดียวกัน

ประการที่สอง ดินแดน (Territory) รัฐต้องมีดินแดน รัฐจะดำรงอยู่ไม่ได้ถ้าไม่มีดินแดนเป็นของตนเอง ดินแดนจึงเป็นเงื่อนไขอันจะขาดเสียมิได้ของรัฐ ดินแดนของรัฐจะต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน เพื่อความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจในรัฐและมีความเป็นอิสระ บุคคลทุกคนที่อยู่บนดินแดนของรัฐโดยอยู่ได้บังคับแห่งกฎเกณฑ์และภายใต้ผู้ปกครองของดินแดนของรัฐนั้น

³⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *องค์กรอิสระ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 25- 26

⁴⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2544). *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 4)*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 40

⁴¹ จรูญ สุภาพ. (2537). *หลักรัฐศาสตร์ ฉบับพื้นฐาน (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 15

⁴² โภคิน พลกุล และชาญชัย แสวงศักดิ์. (2541). *หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 28 - 42

ประการที่สาม อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็น อำนาจที่แสดงความเป็นใหญ่เหนือสิ่งอื่นใด ซึ่งแสดงถึงความเป็นรัฐอิสระไม่ขึ้นแก่ใคร รัฐมีอำนาจ ดำเนินกิจการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองหรือจัดการภายในและภายนอก รัฐ เช่น การสถาปนา ความสัมพันธ์กับรัฐอื่น หรือตัดสัมพันธ์ไมตรี การประกาศสงคราม หรือประกาศสันติภาพกับรัฐอื่น

ประการสุดท้าย รัฐบาล (Government) รัฐบาลเป็นองค์กรของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดำเนินการ หน้าที่พิทักษ์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชนในรัฐ เป็นองค์กรที่เสนอนโยบายและ ดำเนินนโยบายที่จำเป็นเพื่อสนองตอบความต้องการและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในรัฐ สถาปนาความยุติธรรมและป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น

2.3.3 ความหมายและหลักการสำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย เป็นรูปแบบการปกครองที่ผู้นำประเทศได้รับอำนาจและความชอบธรรม ในการบริหารประเทศจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรงบนพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ โดยมีการแบ่งอำนาจ ในการปกครองประเทศอย่างชัดเจน ผ่านการกระจายอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของ ผู้ปกครองประเทศ⁴³

คำว่า “ประชาธิปไตย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2525 หมายความว่า เป็นแบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ ส่วนคำว่า “ระบอบ” หมายถึง แบบอย่าง ธรรมเนียม ระเบียบการปกครอง ดังนั้น คำว่า “ระบอบประชาธิปไตย” จึงหมายความว่า แบบอย่างหรือธรรมเนียมการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่⁴⁴

“ระบอบเสรีประชาธิปไตย” หรือ “ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม” (Liberal Democracy) หรือบางครั้งเรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตะวันตก เป็นทั้งคตินิยมทางการเมืองและระบอบ การปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง โดยมีผู้แทนดำเนินการภายใต้หลักเสรีนิยม

คำว่า “Liberal Democracy” มาจาก 2 คำรวมกัน คือคำว่า Liberal และ Democracy

⁴³ สถาบันพระปกเกล้า. (2557). *ประชาธิปไตย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชาธิปไตย>. [2563, 10 เมษายน]

⁴⁴ สถาบันพระปกเกล้า. (2557). *ประชาธิปไตย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประชาธิปไตย>. [2563, 10 เมษายน]

“Democracy” เป็นคำที่ประกอบมาจากคำสองคำ คือ Domos (ประชาชน) กับ Kratein (การปกครอง) รวมกันก็จะให้ความหมายว่า “ระบบการปกครองโดยประชาชน หรือระบบการปกครองของประชาชน” เป็นวิถีการใช้ชีวิตของคนส่วนมากที่ทุก ๆ คนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และมีอิสรเสรีภาพในการใช้ออกอย่างเท่าเทียมกัน โดยให้บทบาทแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมอย่างเสรีในเรื่องของการตัดสินใจเลือกสิ่งหนึ่ง ในทางการเมืองเท่านั้น หลังจากนั้น การตัดสินใจทั้งหมดจะถูกมอบอำนาจให้แก่กลุ่มองค์กรที่ประชาชนเลือกขึ้นมาสะท้อนถึงสังคมการเมืองที่ค่านิยมของสังคมนั้นเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับ ความนิยม ความชอบ หรือความเกลียดของสังคม⁴⁵

“Liberal” หมายถึง การเรียกร้องเสรีภาพ เป็นคำที่มาจากคำว่า Liberteh, Liber หมายถึง เสรี เป็นการรวมกันของวิธีการ ทศนคติ และแนวคิดทางการเมือง ซึ่งมีเป้าหมายหลัก คือ การอำนวยความสะดวกหรือรักษาเสรีภาพของปัจเจกอย่างมีขอบเขต ตรงข้ามกับการยึดอำนาจ หรือการตกอยู่ในอำนาจของรัฐหรือองค์กรใดก็ตาม หลักของเสรีนิยม คือการทำให้เสรี และอิสระเกิดขึ้นสำหรับมนุษย์คนหนึ่ง ไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใดก็ตาม ดังนั้น เสรีนิยม คือ สิ่งที่ครอบคลุมแนวคิดปัจเจกนิยมเป็นอันดับแรก⁴⁶

ระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมได้ถือกำเนิดในประเทศตะวันตกมาเป็นเวลาช้านาน สำหรับประเทศไทยนั้น ในสมัยโบราณได้ใช้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศอยู่ที่สถาบันพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เกิดกระแสเรียกร้องจากปัญญาชนที่ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ให้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศไทย โดยจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายสูงสุด และจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กลุ่มปัญญาชนนี้เรียกตนเองว่า คณะราษฎร ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2470 จากนั้น คณะราษฎรได้ยึดอำนาจจากพระมหากษัตริย์ได้สำเร็จ ในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจาก

⁴⁵ Muhammad Behesti. (2560). *ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยเสรีนิยม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.abnewstoday.com/10491>. [2563, 10 เมษายน]

⁴⁶ Muhammad Behesti. (2560). *ข้อบกพร่องของประชาธิปไตยเสรีนิยม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.abnewstoday.com/10491>. [2563, 10 เมษายน]

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นับแต่นั้นเป็นต้นมา⁴⁷

ระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักการสำคัญต่าง ๆ 5 ประการ⁴⁸ ดังต่อไปนี้

ประการแรก หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) หลักการนี้ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชนเพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครองและรวมไปถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย

ประการที่สอง หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักการนี้ให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชนซึ่งเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่ความเสมอภาคของประชาชน

ประการที่สาม หลักความเสมอภาค (Equality) หลักการนี้ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค ถึงแม้ว่ามนุษย์เราจะเกิดมามีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างกัน ทางกายภาพ สำหรับความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทาง โอกาส ซึ่งหมายถึงประชาชนจะมีโอกาสที่เท่ากันในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา

ประการที่สี่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักการนี้ให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมาย ที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรม บังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด ผู้ปกครอง ไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ และไม่สามารถใช้อิทธิพลที่อยู่เหนือกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

ประการสุดท้าย หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule) ปัจจุบันประชากรของรัฐแต่ละรัฐนั้นมีจำนวนมาก ซึ่งเป็นการที่จะให้ทุกคนในรัฐมีความคิดเห็นเหมือนกัน ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมาก เพราะเสียงเอกฉันท์คงจะเป็นไปได้ยาก ส่วนการใช้เสียงข้างมากแค่ไหนเป็นเกณฑ์นั้นขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา ถ้าสำคัญมาก

⁴⁷ ชาลส์ ฮอลล์ (2559). ความพยายามในการนำระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมของประเทศตะวันตกมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร. งานเอกสารวิชาการหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 1.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5 – 6.

คงต้องใช้เสียงข้างมากที่มากกว่าครึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หลักการเสียงข้างมากนั้นก็ไม้อาจจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อยได้ ทั้งนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อยเพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่กดขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน ถือว่าประชาชน เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดของรัฐ เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย โดยอาจเป็นการปกครองตนเอง หรือเป็นการปกครองโดยตัวแทนของประชาชนก็ได้ มีลักษณะการปกครองโดยยึดหลัก เสียงข้างมาก แต่ก็ต้องเคารพและให้ความคุ้มครองแก่เสียงข้างน้อยด้วย และต้องดำเนินการภายใต้ กฎหมายอันเป็นไปตามหลักนิติธรรม

2.3.4 การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐตามหลักกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ ในการปกครองประเทศ การบริหารประเทศ และการบริการสาธารณะ ดังนั้น การใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองไม่ว่า จะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่เหมาะสมตามหลักของกฎหมายมหาชน และอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ดังนี้⁴⁹

ประการแรก การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุตามความประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า การปกครองโดยใช้หลักนิติธรรม การใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

ประการที่สอง การใช้อำนาจของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น หรือเรียกว่า เป็นการใช้อุบายพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ประการสุดท้าย การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร

⁴⁹ พงศธร ไชยเสน. (2558). หลักนิติธรรมกับอำนาจการบริหารในหน่วยงานของรัฐ. งานเอกสารวิชาการหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 6 - 8

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

สังคมเมื่อมาอยู่ร่วมกันย่อมต้องช่วยเหลือเกื้อกูลกัน มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน จนบางที่อาจทำให้เกิดปัญหาตามมา หากสิทธิของแต่ละบุคคลซึ่งเป็นปัจเจกชนหรือส่วนรวมก็ตาม ถูกล่วงละเมิดในสิทธิและเสรีภาพ จำต้องมีเครื่องมือที่จะปกป้องคุ้มครองบุคคลหรือสังคมทำให้เกิดความรู้สึกรังเกียจการมีหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องอาศัยกฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่มาใช้ควบคุมบุคคลในสังคมนั้นร่วมกัน เมื่อบุคคลมีสิทธิย่อมมีหน้าที่รับผิดชอบโดยการไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นเช่นกัน

คำว่า “การบังคับใช้ (Enforcement)” มีความหมายแตกต่างกับการใช้บังคับ “การบังคับใช้” เป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการใช้บังคับ โดยที่กฎหมายมิได้กำหนดถึงเวลาที่จะต้องใช้กฎหมายนั้นเมื่อใด แต่จะขึ้นอยู่กับองค์การหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจจะใช้กฎหมายนั้นเมื่อใดก็ได้⁵⁰

2.4.1 วิวัฒนาการของการบังคับใช้กฎหมาย

มนุษย์ได้กำหนดกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับขึ้นเพื่อใช้ป้องกันความวุ่นวาย และเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมมาตั้งแต่ยุคดึกดำบรรพ์ โดยกฎหมายดังกล่าวได้รับการพัฒนาไปตามความเหมาะสม สภาพสังคม วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้⁵¹

2.4.1.1 ยุคดึกดำบรรพ์และยุคก่อนประวัติศาสตร์

ในยุคแรก ๆ มนุษย์อาศัยอยู่ด้วยกันเป็นครอบครัวขนาดย่อมที่ยังไม่มีการจัดระเบียบองค์กรแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อครอบครัวขยายใหญ่ขึ้นเป็นหมู่เป็นเหล่า จึงมีการจัดระเบียบในหมู่คณะของตน รวมทั้งมีการลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งไม่มีกฎหมายแน่นอนตายตัว หากกระทำความผิดต่อผู้อื่นในสังคมเดียวกัน ผู้กระทำความผิดมีสิทธิล้างแค้น ตอบแทนการกระทำนั้นโดยไม่มีขอบเขตจำกัด ต่อมาได้มีการพัฒนากฎหมายขึ้นและมีบทลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อให้การล้างแค้นตอบแทนโดยสังคม โดยออกกฎหมายยินยอมให้ผู้เสียหายทำการแก้แค้นผู้กระทำความผิดซึ่งเรียกว่า “Remedy of Self-Help” ต่อมาสังคมก็ได้แทรกแซงบทลงโทษเอง โดยกำหนดบทลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนสังคม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผู้เสียหายเกิดการอาฆาตพยาบาท

⁵⁰ ปวีณ ผลชอบ. (2556). *มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการสถานบริการในชุมชนของประเทศไทย*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 14.

⁵¹ อริย์ รุ่งพรทวีรัตน์. (2557). *การบังคับใช้กฎหมายโดยกระบวนการยุติธรรม*. วิชานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7 - 8.

อันก่อให้เกิดการวิวาทส่วนตัว ซึ่งจะทำลายความสงบสุขของสังคม สำหรับการลงโทษการกระทำ ความผิดในยุคนี้ ผู้มีอำนาจในสังคมจะเป็นผู้ลงโทษเอง โดยมีความมุ่งหมายที่กำจัดหรือตัดนิสัย ผู้กระทำความผิด เพื่อรักษาความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การลงโทษ จึงมีลักษณะตอบแทนผู้กระทำความผิดด้วยความรุนแรง อาทิเช่น การโบยด้วยแส้ หรือถ้าหากเป็น โทษสถานหนัก ได้แก่ การประหารชีวิต เป็นต้น

2.4.1.2 ยุคโบราณ

เมื่อสังคมได้พัฒนาขึ้นมา ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐซึ่งมีระบบการปกครองภายในรัฐของตน กฎหมายได้รับการพัฒนาขึ้นในราวปี 1902 ก่อนคริสตศักราช ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย ฮัมมูราบี (The Code Hammurabi) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน ได้อย่างชัดเจน แต่การลงโทษผู้กระทำความผิดยังคงยึดหลักการแก้แค้น อย่างรุนแรงอยู่ ซึ่งต่อมามีการบังคับใช้กฎหมาย และได้กลายมาเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้ทำหน้าที่ รักษากฎหมายฝ่ายเดียว การลงโทษผู้กระทำความผิดได้เปลี่ยนไปจากเดิม โดยให้ความสำคัญกับ ผลประโยชน์ของส่วนรวมมากขึ้น เริ่มมีการลงโทษผู้กระทำความผิดโดยการแยกออกจากสังคม เช่น การคุมขังหรือกักขัง เป็นต้น เพื่อมิให้ไปสร้างความเสียหายแก่สังคมมากขึ้น และเพื่อเป็นการ ข่มขู่หลังจากการกระทำความผิด นอกจากนี้ ยังมีการใช้วิธีพิจารณาคดีและพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา ก่อนที่จะมีการลงโทษ

2.4.1.3 ยุคกฎหมายอาญา

ในศตวรรษที่ 18 ได้มีการจัดตั้งสำนักคิดทางกฎหมายขึ้นหลายสำนัก ความคิดเห็น จากสำนักเหล่านี้ทั้งในด้านอาชญาวิทยาและในด้านปรัชญาทางกฎหมาย ได้ก่อให้เกิดแรงผลักดัน อย่างมากในการบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร มีการแยกประเภทความผิดและการกำหนด โทษหนักเบาที่แตกต่างกันในความผิดแต่ละประเภท (ซึ่งในปัจจุบัน โทษตามประมวลกฎหมายอาญา ของประเทศไทย จำแนกโทษออกเป็น 5 ประเภท คือ โทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และ ริบทรัพย์สิน)⁵² นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ บังคับใช้กฎหมายไว้อย่างชัดเจนขึ้น มีการพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทั้งใน ด้าน การบัญญัติกฎหมายและการลงโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้ กระทำลงไป การบังคับใช้กฎหมายในยุคนี้ จึงเป็นการควบคุมให้มนุษย์อยู่ภายในกรอบของ

⁵² ศักดา หาญบุญตรง. (2552). การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง : เส้นแบ่งระหว่างกฎหมาย. เอกสารวิชาการ หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง. วิทยาลัยการยุติธรรม : สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 6.

กฎหมาย เน้นการแก้ไขความไม่สงบของสังคมด้วยการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยการ
ใช้ความรุนแรงของการลงโทษเป็นเครื่องมือในการยับยั้งและตอบแทนผู้กระทำความผิด กฎหมาย
จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายได้อย่างกว้างขวาง เพื่อประโยชน์ในการจับกุม
ผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี

ต่อมาในศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ได้มีการนำเอาวิธีทางวิทยาศาสตร์
มาแก้ปัญหอาชญากรรม โดยยึดหลักเหตุและผล มองอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่ง
ในสังคมซึ่งจะต้องมีสาเหตุเช่นเดียวกับปรากฏการณ์ทางสังคมทั่วไป หากทราบสาเหตุของ
อาชญากรรมก็จะสามารถป้องกันและแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการป้องกันและ
มาแก้ไขที่ต้นเหตุก่อนให้ผลร้ายลุกลามต่อไป แทนที่จะใช้วิธีการบัญญัติกฎหมายและการลงโทษ
อย่างรุนแรงเหมือนเช่นในอดีต ยุคนี้เริ่มนำวิธีเยียวรักษาศึกษาผู้กระทำความผิดให้กลับกลายเป็น
พลเมืองที่ดีแทนที่จะเป็นการลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำความผิด แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย
ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อประสิทธิภาพ
ในการจับกุมผู้กระทำความผิดกลายเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เริ่มจำกัดอำนาจ
ของผู้ปกครองรัฐและเจ้าพนักงานของรัฐ โดยให้ความสำคัญลงไปในเรื่องสิทธิส่วนบุคคลของ
ประชาชนมากขึ้น

2.4.1.4 ยุคปัจจุบัน

ในศตวรรษที่ 20 มีการนำแนวคิดใหม่ที่ศึกษาถึงตัวผู้กระทำความผิดมาใช้อย่าง
แพร่หลายขึ้น การกำหนดบทลงโทษจะเน้นการลงโทษที่สมเหตุสมผลกับผู้กระทำความผิด
ในแต่ละราย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดให้กลับตัวเป็นคนดีของสังคม การบังคับใช้กฎหมาย
ในยุคนี้จึงมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นหลัก แต่ต้องการที่จะให้
ผู้กระทำความผิดกลับเข้าสู่สังคมได้อีกครั้ง เจ้าหน้าที่รัฐจะถูกจำกัดอำนาจลงบางส่วนเพื่อที่จะ
คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการถูกเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตและการใช้อำนาจ
โดยมิชอบ โดยที่จะคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

2.4.2 ความจำเป็นของการบังคับใช้กฎหมายในสังคม

การอยู่ร่วมกันของมนุษย์โดยธรรมชาติจะมีการรวมตัวกันอยู่และสร้างสังคมของตนเองขึ้น
เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงในการดำรงชีวิต การอยู่ร่วมกันของมนุษย์นี้ย่อมประกอบขึ้น
ด้วยกลุ่มชนหลายฝ่ายที่มีลักษณะแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ มนุษย์แต่ละคนยังได้รับอิทธิพล
จากสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน ได้รับการขัดเกลาจากสังคมที่แตกต่างกัน อีกทั้ง สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้

อาจมีความบกพร่อง หรือไม่สามารถขัดเกลาพฤติกรรมของทุก ๆ คนได้อย่างสมบูรณ์ ย่อมทำให้ความต้องการของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป อันเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้น ความต้องการของมนุษย์ย่อมแตกต่างกันมากขึ้น และเกิดความขัดแย้งมากขึ้นในสังคม หากมีสิ่งขัดขวางความต้องการแล้ว ย่อมเกิดการต่อสู้ปกป้องสิทธิประโยชน์ขึ้น จนในที่สุดเกิดพฤติกรรมอันเป็นปฏิกิริยาต่อสังคมที่ยังความเสียหายอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้⁵³

ดังนั้น เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและเป็นการป้องกันความเสียหายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ขึ้นอย่างเป็นระบบ จากการรวมตัวและจัดระบบทางสังคมของมนุษย์ได้มีการก่อตั้งเป็นรัฐ โดยในรัฐประกอบด้วยกลุ่มคนจำนวนมากซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน เพื่อป้องกันความขัดแย้งอันเกิดจากความต้องการที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่ใช้กำหนดพฤติกรรมอันเป็นมาตรฐานของสังคม เป็นบรรทัดฐานของสังคมซึ่งเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานในการกำหนดพฤติกรรมอันเป็นที่ยอมรับของสังคม

อย่างไรก็ตาม เมื่อบรรทัดฐานของสังคมไม่สามารถใช้ได้ผลอย่างจริงจัง จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันของแต่ละบุคคลให้มีความรู้สึกมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน เพื่อเป็นการดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุข โดยให้อำนาจแก่รัฐและหน่วยงานรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กรอบข้อบังคับของกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยมีรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายสำหรับการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ ดังนี้⁵⁴

ประการแรก รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย ควบคุมความประพฤติ และคุ้มครองพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคม ตามหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรที่มีฐานะเท่าเทียมกัน

⁵³ วรวิภา คุณะเกษม. (2543). *ตำรวจกับการฝ่าฝืนกฎหมายของสถานบริการ : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานบริการในเขตกรุงเทพมหานคร*. วิทยานิพนธ์สังคมศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14-15.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 16.

ประการที่สอง รัฐเป็นผู้ได้รับอำណั้ติมอบหมายจัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชน ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ประการสุดท้าย การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องบังคับให้แก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาค ภายใต้หลักนิติธรรม (Justics under Law) ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเดียดฉันท์โดยสิ้นเชิง

การพิจารณาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีประเด็นหลักที่จำเป็นและต้องคำนึงถึง ได้แก่⁵⁵

ประการแรก เนื้อหาสาระของกฎหมายจะต้องครอบคลุมไปถึงวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมาตรการวิธีการต่าง ๆ ที่กฎหมายนั้นนำมาใช้

ประการที่สอง องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐบาลที่บังคับใช้กฎหมายซึ่งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น จะคำนึงถึงความเกี่ยวพันระหว่างองค์กร ในด้านสอดคล้องประสานหรือความขัดแย้งตลอดจนความซ้ำซ้อนขององค์กรหรือหน่วยงานหลัก ตามกฎหมายนั้น ๆ กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ทั้งของรัฐบาลและของเอกชน ในลักษณะของความมีสหสัมพันธ์ (Correlation) และปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกัน

ประการสุดท้าย มาตรการลงโทษ (Sanction) ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะความผิดที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น

จากหลักการดังกล่าวนี้เองทำให้เห็นได้ว่า กฎหมายเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดความสงบสุข ส่วนประชาชนก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐที่บังคับใช้กฎหมายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชอบธรรม ซื่อตรง เอาความเป็นธรรม มาเป็นที่ตั้งในการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเท่าเทียมละเสมอภาคแก่ประชาชน

จากการศึกษาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยได้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการลงโทษ ประกอบไปด้วยการลงโทษทางอาญาและการลงโทษทางปกครอง ความแตกต่างระหว่างโทษทางอาญา และโทษทางปกครอง รวมถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษตามกฎหมายของรัฐ ในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และความจำเป็นของการบังคับใช้กฎหมายในสังคม

⁵⁵ สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 7.