

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม และการบังคับใช้โทษของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในปัจจุบัน การประกอบธุรกิจโรงแรมมีการเจริญเติบโตควบคู่กับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งเป็นหนึ่งกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศไทยที่สร้างรายได้มหาศาลจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น รัฐจึงต้องเข้ามา มีบทบาทในการส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับภาพการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท และควบคุมการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่ทำฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ทั้งนี้ การประกอบธุรกิจโรงแรมจะต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรม จึงต้องมีการยื่นขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้¹

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับโรงแรมและการบังคับใช้โทษทางปกครองในต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐมัลดีฟส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐโปรตุเกส สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ผู้วิจัยได้เลือกประเทศเหล่านี้ เนื่องจากมีมาตรฐานการท่องเที่ยวแบบเชิงนิเวศ การท่องเที่ยวซึ่งเป็นการศึกษามาตรฐานพื้นฐานไว้อย่างเคร่งครัดว่าการประกอบธุรกิจโรงแรมนั้นจะต้องเข้าโครงการเพื่อสิ่งแวดล้อม และเพื่อส่งเสริมการแบ่งปันทางธุรกิจให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น และกำหนดกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับเป็นประเทศเศรษฐกิจซึ่งมีชาวต่างชาติเข้ามาท่องเที่ยวและพักผ่อนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย โดยเฉพาะโทษทางปกครองและโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และการพิจารณาโทษทางปกครองตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการ

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

พิจารณาโทษทางปกครอง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
โรงแรม พ.ศ. 25457 ศึกษากรณี การบังคับใช้โทษต่อไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายโรงแรมและโทษทางปกครองในต่างประเทศ

3.1.1 สหราชอาณาจักร

ในสหราชอาณาจักร มีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนี้²

3.1.1.1 ความหมายของสถานที่พักที่เป็นโรงแรม

The Hotel Proprietor Act 1956 (พ.ศ. 2499) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่
และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมซึ่งนำไปใช้เฉพาะกับ โรงแรมหรือเจ้าสำนักโรงแรม
ที่อยู่ภายใต้คำนิยามของกฎหมายนี้เท่านั้น และในขณะเดียวกันก็เป็นบทบัญญัติที่ช่วยบรรเทา
ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมโดยการจำกัดความรับผิดชอบของสำนักโรงแรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน
ของแขกอาศัย กฎหมายอังกฤษได้ให้ความแตกต่างระหว่างคำว่า "Inn" หรือโรงแรมกับ
สถานประกอบการอื่น ๆ ไว้ โดยคำว่า "Inn" นั้นถูกใช้เป็นคำกล่าวในทางเทคนิคเพื่ออธิบายถึง
โรงแรม (Hotel) ซึ่งอยู่ในคำจำกัดความหรืออยู่ภายใต้ขอบเขตของ The Hotel Proprietor Act 1956
(พ.ศ. 2499) ดังนั้น "Inn" ตาม HPA 1956 เท่านั้นที่จะสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดไว้ ส่วนสถานประกอบการที่ไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตคำจำกัดความดังกล่าวก็ไม่มี
ภาระหน้าที่และในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถที่จะใช้สิทธิซึ่งเป็นสิทธิในฐานะเจ้าของสำนักโรงแรมได้

HPA 1956 Section (1) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "Inn" โดยกล่าวว่า โรงแรม
(Hotel) ที่อยู่ภายใต้ความหมายของพระราชบัญญัตินี้เท่านั้นที่จะถือว่าเป็น "Inn" และมีผลทำให้
เจ้าสำนักมีสิทธิและหน้าที่อย่างเจ้าสำนักโรงแรม (Innkeeper)

คำจำกัดความของคำว่า "Hotel" ตาม HPA 1956 ได้ถูกกำหนดไว้ใน Section 1 (3)
ซึ่งมีความหมายว่า "โรงแรม" หมายถึง สถานประกอบการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาให้ซึ่งอาหาร
เครื่องดื่ม และสถานที่พักหลับนอนแก่คนเดินทางซึ่งได้แสดงตนว่า เป็นผู้ที่มีความประพฤติ
เหมาะสมสมควรจะรับไว้ได้ อีกทั้งสามารถและเต็มใจที่จะจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับ
การบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จัดหามาให้ ทั้งนี้ โดยปราศจากสัญญาพิเศษต่อกัน

² ฌ็องนันทน์ หิรัญศรีสมิสกุล. (2556). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม*.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 95.

จากคำจำกัดความดังกล่าวสามารถแยกองค์ประกอบของ "Hotel" ตาม HPA 1956 ได้ดังนี้

ประการแรก สถานประกอบการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาให้ซึ่งอาหาร เครื่องดื่ม และสถานที่พักหลับนอน

ประการที่สอง เพื่อให้แขกเดินทางซึ่งได้แสดงตนว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติเหมาะสมสมควรจะรับไว้ได้

ประการที่สาม ทั้งยังสามารถและเต็มใจที่จะจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จัดหามาให้

ประการที่สี่ โดยปราศจากสัญญาพิเศษต่อกัน

เป็นเรื่องยากที่จะระบุลงไปให้แน่นอนหรือให้คำจำกัดความโดยเด็ดขาดว่า "Hotel" ในความหมายของ HPA 1956 Section 1(3) นั้นจะมีความหมายเช่นไร แต่อย่างไรก็ตาม เป็นที่เข้าใจได้ว่า "Hotel" ควรต้องมีการเตรียมความพร้อมที่จะเสนอบริการและเต็มใจที่จะรับคนเดินทาง โดยปราศจากสัญญาพิเศษต่อกัน หรือเจ้าสำนักโรงแรมจะต้องไม่เลือกรับคนเดินทาง ซึ่งการไม่เลือกรับคนเดินทางในที่นี้หมายถึง ในระหว่างคนเดินทางด้วยกัน หากคนเดินทางยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้อย่างเหมาะสมสำหรับบริการที่โรงแรมได้จัดหาให้ เจ้าสำนักโรงแรมจะเลือกรับหรือไม่รับคนเดินทางนั้นไม่ได้

โดยทั่วไป หากสถานประกอบการใดมีคำว่า "Inn" หรือ "Hotel" ประกอบอยู่ในชื่อของสถานประกอบการนั้น ก็มักจะถูกสันนิษฐานว่าเป็น "Inn" ตาม HPA 1956 Section 1 (3) แต่อย่างไรก็ตาม การที่สถานประกอบการใช้คำดังกล่าวหน้าชื่อหรือใส่ไว้ในชื่อก็เพื่อที่จะสร้างแรงดึงดูดหรือความประทับใจให้แก่ลูกค้าโดยให้ลูกค้ามีความรู้สึกที่ สถานะนั้นหรูหรามากกว่า นอกจากนี้ การที่สถานประกอบการจะมีหรือไม่มีใบอนุญาตให้ขายสุราหรือเครื่องดื่มมีแอลกอฮอล์ก็ไม่ใช่สิ่งที่จะชี้หรือสรุปได้สถานประกอบการนั้นเป็น "Inn" ภายใต้ HPA 1956 รวมทั้งสถานประกอบการที่จัดให้มีการบันเทิงลงทะเลเบียนแขกอาศัยด้วย ก็ไม่ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่จะสรุปได้ว่าเป็น "Inn" หรือ "Hotel"

ดังนั้น สถานประกอบการที่ให้บริการที่พักค้างแรมอาจจะไม่ใช่ "Inn" หรือ "Hotel" ตาม HPA 1956 เสมอไป เว้นแต่ว่า สถานประกอบการนั้นจะมีองค์ประกอบครบตาม HPA 1956 Section 1 (3) ครบถ้วน ดังนั้น หากสถานประกอบการใดที่มีองค์ประกอบตามที่กล่าวมาข้างต้นเพียงบางข้อหรือบางส่วน แต่ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่ถือว่าเป็น "Inn" หรือ "Hotel" ตาม HPA 1956 แม้ว่าสาธารณชนอาจจะเรียกหรือเข้าใจว่าเป็น "Inn" หรือ "Hotel" ก็ตาม

3.1.1.2 ความหมายของสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

The Hotel Proprietor Act 1956 (พ.ศ. 2499) ได้แยกประเภทของสถานที่พักที่ไม่จัดว่าเป็นโรงแรมตามกฎหมายของประทศอังกฤษ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการประกอบธุรกิจที่ไม่เข้าข่ายที่จะอยู่ในบังคับของ HPA 1956 จึงทำให้ไม่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบใด ๆ ตาม HPA 1956 โดยสามารถแยกได้ดังนี้

ประเภทแรก สถานประกอบการใด ๆ ที่ให้บริการอาหารและเครื่องดื่ม แต่ไม่มีการให้บริการพักค้างแรม

ประเภทที่สอง สถานประกอบการที่ให้บริการทั้งอาหาร เครื่องดื่ม และที่พักค้างแรม แต่มีการทำสัญญาเช่าที่พักโดยเฉพาะ เช่น บ้านเช่า

ประเภทที่สาม สถานประกอบการที่เจ้าของแสดงให้เป็นที่รู้กันว่า สถานประกอบการนั้นมีสิทธิที่จะเลือกรับลูกค้าได้

ประเภทที่สี่ ชมรมหรือสถาบันต่าง ๆ ที่บริการที่พักเฉพาะบุคคลที่เป็นสมาชิกของชมรมหรือลูกค้าของเขาเท่านั้น

ประเภทที่ห้า สถานประกอบการที่รับเฉพาะแขกอาศัยที่มาพักเป็นเวลานาน ๆ เท่านั้น ทั้งห้าประเภทของสถานที่พักไม่จัดว่าเป็นโรงแรมตาม HPA 1956 นั้น จึงทำให้ไม่มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตาม HPA 1956

3.1.1.3 นิติสัมพันธ์ระหว่างสัญญา

ความสัมพันธ์ระหว่างสัญญาในสัญญาเช่าพักอาศัยในโรงแรมตาม HPA 1956 ย่อมหมายถึง คู่สัญญาที่เกี่ยวข้องอันประกอบไปด้วยเจ้าสำนักโรงแรมและแขกอาศัย เนื่องจากความสัมพันธ์นี้จะทำให้เกิดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างคู่สัญญาสำหรับในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมต่อแขกอาศัยนั้นจัดว่าเป็นเรื่องที่สำคัญของกฎหมายคอมมอนลอว์ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบังคับแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งบัญญัติโดยกฎหมาย 2 ฉบับ คือ Innkeepers Act 1878 (พ.ศ. 2421) และ The Hotel Proprietor Act 1956 (พ.ศ. 2499)

3.1.1.4 คู่สัญญาที่เกี่ยวข้อง

สำหรับคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องตาม HPA 1956 นั้น จะประกอบไปด้วยเจ้าสำนักโรงแรม (Proprietor Of A Hotel) และคนเดินทาง (Any Traveller) ซึ่ง HPA 1956 นั้น มิได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ว่าหมายถึงอะไร ซึ่งจะแตกต่างกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ที่ได้ให้ความหมายเอาไว้ชัดเจน การทราบถึงบุคคลซึ่งเป็นผู้สัญญาและความหมายของบุคคลที่เป็นคู่สัญญาย่อมมีความสำคัญตามสัญญา เพื่อที่จะได้รู้ถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติต่อกันดังต่อไปนี้

เจ้าสำนักโรงแรม (Proprietor of a Hotel) อาจจะไม่ใช่ตัวบุคคลเพียงคนเดียว จากคดีที่เกิดขึ้นเจ้าสำนักโรงแรมมักจะเป็นบริษัท (Company) และจะจัดการหรือดำเนินธุรกิจโดยใช้ผู้จัดการ (Manager) ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าเจ้าสำนักโรงแรม (Innkeeper) คือ ตัวบริษัทไม่ใช่ตัวผู้จัดการที่เป็นผู้ดำเนินธุรกิจ (The Innkeeper is the Company, and not the Manager)

คนเดินทาง (Any Traveller) คนเดินทางในที่นี่ไม่จำเป็นต้องเป็นแขกอาศัย (Guest) คำว่า "Guest" นั้นในข้อธิบายถึงคนเดินทางที่ได้ทำข้อตกลงหรือมีพันธกรณีกับทางโรงแรมในการใช้บริการที่พักค้างแรมของโรงแรม ฉะนั้น คนเดินทางจะกลายเป็นแขกอาศัยได้ต่อเมื่อมีการใช้ที่พักค้างแรมตั้งแต่หนึ่งคืนขึ้นไป

3.1.1.5 หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม

หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรม (Proprietor of a Hotel) ต่อคนเดินทาง (Traveller) ตามกฎหมายอังกฤษมีดังต่อไปนี้

ประการแรก หน้าที่จัดหาอาหารและเครื่องดื่ม

การจัดหาอาหารและเครื่องดื่มให้กับคนเดินทาง ไม่ใช่หน้าที่ที่เจ้าสำนักโรงแรมจะต้องปฏิบัติตาม HPA 1956 แต่เป็นหน้าที่ที่ถูกกำหนดขึ้น โดยกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งกำหนดให้เจ้าสำนักโรงแรมต้องจัดหาอาหารและเครื่องดื่มตามสมควรให้แก่คนเดินทาง แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าสำนักโรงแรมอาจจะปฏิเสธการให้บริการดังกล่าวได้หากได้มีเหตุผลอันสมควร ดังนั้น หน้าที่ดังกล่าวจึงไม่ใช่หน้าที่โดยเด็ดขาด เจ้าสำนักโรงแรมอาจปฏิเสธได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ หากเจ้าสำนักโรงแรมปฏิเสธไปโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เจ้าสำนักโรงแรมอาจจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ และความผิดนี้ไม่ใช่ความผิดตามบทบัญญัติของ HPA 1956 แต่เป็นความผิดตามกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นก็เพื่อบังคับให้โรงแรมทุกโรงแรมต้องมีมาตรฐานในการเตรียมหรือมีวิธีการที่ดีพอในการให้บริการค่านอาหาร เครื่องดื่ม และการสันทนการแก่คนเดินทางและแขกอาศัย

ประการที่สอง หน้าที่ในการจัดหาที่พัก

หน้าที่ในการจัดหาที่พักโดยทั่วไปแล้ว เจ้าสำนักโรงแรมมีภาระผูกพันตามกฎหมายคอมมอนลอว์ที่จะต้องรับแขกอาศัยไว้ แต่ความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ต้องรับแขกอาศัยนี้มีข้อจำกัดอยู่บ้างตาม The Public Health Act 1936 (Section 157 (3) vol. 26) คือ ภายใต้อำนาจกฎหมายที่เจ้าสำนักโรงแรมจะถูกลงโทษหากนำห้องพักในโรงแรมนั้นให้บุคคลอีกคนหนึ่งเข้ามาพักอาศัยแทนโดยทั้ง ๆ ที่รู้ว่าห้องนั้นได้ถูกพักอาศัยมาก่อนโดยบุคคลที่ป่วยจากโรคร้าย ซึ่งเป็นโรคที่จะต้องแจ้งให้ทางการทราบ และจะต้องทำความสะอาดหรือฆ่าเชื้อโรคห้องนั้นก่อนเป็นอันดับแรก รวมถึงสัมภาระทั้งหลายที่อาจติดเชื้อได้ และจะต้องได้รับใบรับรองจากเจ้าหน้าที่สาธารณสุขประจำ

ท้องถิ่นหรือหนังสือรับรองซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้มีการฆ่าเชื้อโรคหรือทำความสะอาด สถานที่นั้น โดยปลอดภัยแล้ว และเป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าพนักงานสาธารณสุขแล้ว ดังนั้น หากเป็นกรณีดังกล่าวข้างต้นเจ้าสำนักโรงแรมสามารถปฏิเสธไม่รับแขกได้

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เจ้าสำนักโรงแรมสามารถยกข้อกล่าวอ้างขึ้นเพื่อปฏิเสธหน้าที่ในการจัดหาห้องพักได้ตามกฎหมาย หากเป็นกรณีดังต่อไปนี้

กรณี เมื่อห้องพักภายในโรงแรมเต็ม

กรณี เมื่อคนเดินทางจัดเป็นผู้ที่ไม่สมควรที่จะถูกรับให้เข้าพัก เช่น อาจก่อความรำคาญหรือรบกวนแขกอาศัยคนอื่น

กรณี เมื่อคนเดินทางนั้นไม่สามารถจ่ายค่าที่พักได้นอกจากนี้เจ้าสำนักโรงแรม รวมถึงผู้ดูแลสถานประกอบการอื่นที่มีบริการให้เช่าที่พักจะต้องทำการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรของผู้นำพักทุกคนที่อายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป และไม่ว่าจะมีสัญชาติใดหรือจะพักค้างกี่คืน จำนวนกี่คนก็ตามและบันทึกนั้นจะต้องแสดงวันที่เข้าพักของแขกอาศัยทุกคน

ประการที่สาม มีหน้าที่ที่จะต้องดูแลทรัพย์สินของแขกอาศัย และหน้าที่นี้เป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติต่อที่แขกอาศัย (Guest) เท่านั้น ไม่ใช่หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติกับคนเดินทาง (Traveller) ด้วยแขกอาศัยในที่นี้หมายถึง บุคคลที่ตกลงมีข้อผูกพันกับทางโรงแรมว่าจะใช้ที่พักอาศัยอย่างน้อยหนึ่งคืน เจ้าสำนักโรงแรมไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความสูญหายหรือบุบสลายต่อทรัพย์สินที่แขกอาศัยได้นำเข้ามาในโรงแรม เว้นเสียแต่ในเวลาที่พักอาศัยสูญหายหรือบุบสลายนั้น คนเดินทางได้ทำการตกลงผูกพันกับทางโรงแรมที่จะใช้บริการที่พักแรมแล้ว หรือความสูญหายหรือบุบสลายนั้นได้เกิดขึ้นในระหว่างที่คนเดินทางยังเป็นแขกอาศัยของทางโรงแรมอยู่ และยังมีสิทธิที่จะใช้ที่พักแรมได้ในกรณีใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายหรือบุบสลายอันเกิดแก่ทรัพย์สินที่นำเข้ามาในโรงแรม ความรับผิดชอบของเจ้าสำนักโรงแรมต่อแขกอาศัยคนหนึ่งคนใดก็ตามจะต้องไม่เกิน 50 ปอนด์ต่อของหนึ่งชิ้นหรือไม่เกิน 100 ปอนด์ต่อของทั้งหมด เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นได้ถูกขโมย สูญหาย หรือเสียหายไปเพราะการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ประเภทเดินเล่อหรือกระทำโดยจงใจของเจ้าสำนักหรือของลูกจ้างของเขา หรือทรัพย์สินนั้นถูกฝากไว้ในตู้เซฟหรือฝากไว้ในความอารักขาดูแลของเจ้าสำนักหรือลูกจ้างที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ หรือบุคคลที่ปรากฏเป็นที่เข้าใจได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่นั้น รวมทั้งในเวลาหลังจากที่แขกอาศัยได้มาถึงโรงแรมแล้ว หากเขาต้องการที่จะฝากทรัพย์สินนั้น แต่ด้วยเพราะเจ้าสำนักโรงแรมหรือลูกจ้างปฏิเสธที่จะรับฝากของนั้นไว้หรือเพราะการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าสำนักหรือลูกจ้าง เป็นเหตุให้ไม่อาจจะฝากของนั้นได้

ในกรณีข้างต้น เจ้าสำนักโรงแรมไม่สามารถจะอ้างใช้สิทธิในข้อความจำกัดความรับผิดชอบนั้นได้และจะต้องรับผิดชอบใช้เต็มจำนวน

กฎหมายยังกำหนดต่อไปอีกว่า เจ้าสำนักโรงแรมไม่มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตาม HPA 1956 Section 2 (3) ดังกล่าวนี้นี้ เว้นแต่ ในเวลาที่ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นได้ถูกนำเข้ามาในโรงแรมได้มีการแสดงโดยเปิดเผยหรือเป็นที่สังเกตได้ง่าย ซึ่งสำเนาประกาศตามที่ HPA 1956 ได้กำหนดแบบไว้ ในสถานที่ที่แขกอาศัยสามารถมองเห็นและอ่านได้อย่างชัดเจน เช่น บริเวณโต๊ะแผนกต้อนรับ หรือประตูทางเข้าหลักของโรงแรม เป็นต้น

ประการที่สี่ หน้าที่ของเจ้าสำนักโรงแรมต่อความปลอดภัยของแขกอาศัย

เจ้าสำนักโรงแรมมีหน้าที่ ต้องให้การดูแลความปลอดภัยโดยสมควรแก่บุคคลที่เป็นแขกอาศัยไม่ให้ได้รับอันตรายหรือบาดเจ็บเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อของโรงแรมตลอดระยะเวลาที่บุคคลนั้นเป็นแขกอาศัยอยู่ แต่ความรับผิดชอบนี้ไม่ใช่ความรับผิดชอบโดยเด็ดขาดแต่ถึงอย่างไรก็ตาม เจ้าสำนักโรงแรมก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องดูแล ตรวจสอบตราบริเวณโรงแรมให้มีความปลอดภัยและใช้ความระมัดระวังอย่างวิญญูชนจะพึงปฏิบัติ³

วัตถุประสงค์ของกฎหมายในกรณีนี้ มุ่งไปที่การให้ความคุ้มครองกับแขกอาศัย กล่าวคือ แขกอาศัยเท่านั้นที่จะมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าสำนักโรงแรมในกรณีดังกล่าวได้ ไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่เข้ามาในโรงแรมในฐานะที่เป็นอาสาสมัคร ผู้ผ่านมา แขกอาศัยส่วนตัวของเจ้าสำนักโรงแรมหรือลูกจ้างด้วย

3.1.2 สาธารณรัฐมัลดีฟส์

สาธารณรัฐมัลดีฟส์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรม ดังนี้⁴

3.1.2.1 รัฐบาลมัลดีฟส์ได้กำหนดเขตพื้นที่และเกาะที่ใช้สำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยว ในสาธารณรัฐ มัลดีฟส์ ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรม โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ศูนย์คาน้ำ เรือท่องเที่ยว และออกกฏระเบียบเพื่อรองรับการให้บริการดังกล่าว

รัฐบาลมัลดีฟส์ได้กำหนดเขตพื้นที่และเกาะที่ใช้สำหรับการพัฒนาการท่องเที่ยว ในสาธารณรัฐ มัลดีฟส์ ซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรม โรงแรม รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ ศูนย์คาน้ำ เรือท่องเที่ยว และออกกฏระเบียบเพื่อรองรับการให้บริการดังกล่าว

การจดทะเบียนและการรับใบอนุญาตให้ประกอบการ “รีสอร์ท” รัฐบาลมัลดีฟส์ ข้อ 16 (ก) ได้กำหนดว่ารีสอร์ททุกแห่งในหมู่เกาะมัลดีฟส์ จะต้องดำเนินการจดทะเบียนอย่างเดียวกันที่กระทรวงการท่องเที่ยวซึ่งสามารถดำเนินการรีสอร์ทได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตที่กระทรวงการท่องเที่ยวออกให้แล้วเท่านั้น

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99 - 108.

⁴ พัทธิรีรา ศรีประทักษ์. (2558). *มาตรการทางกฎหมายเพื่อความปลอดภัย สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ หน้า 110.

นอกจากนี้ข้อ 16(ข) กำหนดว่า ใบอนุญาตให้ดำเนินการรีสอร์ทจะถูกออกให้ก็ต่อเมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สถานประกอบการมีเงื่อนไขที่น่าพอใจว่า "สิ่งปลูกสร้างของรีสอร์ทได้เสร็จสมบูรณ์ตามแนวทางที่กระทรวงการท่องเที่ยวกำหนดว่า เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสถานประกอบการ ก็จะต้องจัดหาไว้ในรีสอร์ทด้วย"

ส่วนกรณีของเกสต์เฮาส์ ข้อ 18 แห่งรัฐบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งสาธารณรัฐมัลดีฟส์ ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ได้กำหนดว่าใบอนุญาตประกอบธุรกิจเกสต์เฮาส์จะออกให้ต่อเมื่อสถานประกอบการมีเงื่อนไขที่น่าพอใจว่า "อาหาร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงการท่องเที่ยวกำหนดว่าเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสถานประกอบการ ก็จะต้องจัดหาไว้ในเกสต์เฮาส์ด้วย"

ทั้งนี้ ข้อ 44 แห่งรัฐบัญญัติ ให้กระทรวงการท่องเที่ยวมีดุลยพินิจในการแบ่งแยกลำดับชั้นของสถานที่พักตากอากาศ และเกสต์เฮาส์ได้ เคยประเมินจากการให้บริการและมาตรฐานของบริการเหล่านั้นบนพื้นฐานความเป็นจริงของสถานประกอบการเหล่านั้น นอกจากนี้ข้อ 4 แห่งรัฐบัญญัติ ยังกำหนดให้กระทรวงการท่องเที่ยวมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจในการควบคุม (The Discretion to Monitor) ธุรกิจเกสต์เฮาส์และตรวจสอบให้แน่ใจว่า บริการในสถานประกอบการนั้นเป็นไปตามแนวทางที่วางไว้โดยกระทรวงการท่องเที่ยวรวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัตินี้ และระเบียบต่าง ๆ หรือไม่

3.1.2.2 ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว (Regulation on the Protect and Conservation of Environment in Tourism Industry)

เนื่องจากทิวทัศน์และทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของสาธารณรัฐมัลดีฟส์เป็นจุดดึงดูดความสนใจให้นักท่องเที่ยวอยากเดินทางมาสัมผัส จึงทำให้สถานที่พักตากอากาศจำนวนมากตั้งอยู่ท่ามกลางพื้นที่เปราะบางต่อการถูกรุกทำลาย ทำลาย หรือรบกวนสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศวิทยาทางทะเล เช่นนี้สาธารณรัฐมัลดีฟส์จึงออกมาตรการเพื่อที่จะควบคุม กำกับดูแลธุรกิจ โรงแรม รีสอร์ท ที่พักกลางน้ำ บังกะโล กระโจมที่จอดเรือสำราญอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวส่งผลกระทบบหรือสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาการท่องเที่ยวที่ยั่งยืน ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจที่พักที่ ไม่ใช่โรงแรม ดังต่อไปนี้

นิยามของคำว่า "อุตสาหกรรมการท่องเที่ยว" หมายถึง การดำเนินกิจการ รีสอร์ท เกสต์เฮาส์ เรือสำราญ รวมถึงสถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใดที่อยู่ภายใต้การจดทะเบียนต่อกระทรวงการท่องเที่ยว ดังนี้

ประเภทแรก ด้านสิ่งแวดล้อม

ในการป้องกันสิ่งแวดล้อม ระเบียบได้กำหนดว่ากิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้จะดำเนินต่อไปได้เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงการท่องเที่ยวแล้ว (ข้อ 2.1) ซึ่งได้แก่ การขุดทะเลสาบหรือแผ้วถางที่ดิน สิ่งปลูกสร้างบนชายหาด หรือทะเลสาบ ขยายพื้นที่ชายหาดด้วยการสูบน้ำขึ้นมาใช้ ก่อสร้างกำแพงกันคลื่นทะเลหรือหินค้ำกันฝั่ง การโค่นต้นไม้กระทำการใดก็ตามที่อาจเป็นการส่งผลกระทบต่อพืชพรรณหรือแหล่งน้ำบนเกาะ

การยื่นคำขออนุญาตตามระเบียบ ข้อ 2.1 จะต้องมีการประเมินถึงความเหมาะสมของโครงการ โดยจะต้องขึ้นรายละเอียดพร้อมแผนของกิจกรรมประกอบด้วย ก่อนที่จะมีการเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการหรือกิจกรรมที่กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อ 2.1

การกำจัดขยะ หรือสิ่งปฏิกูล และระบบบำบัดน้ำเสีย ถึงขยะจะต้องถูกวางไว้ในพื้นที่ต่าง ๆ ของรีสอร์ท เกสต์เฮาส์ หรือที่พักอื่นใด เพื่อให้สามารถทิ้งได้โดยง่าย ซึ่งถึงนั้นจะต้องสะอาด ถูกสุขลักษณะและมีฝาปิดที่มิดชิด (ระเบียบ ข้อ ..) ส่วนอาหารและเครื่องดื่ม สิ่งของนำเปื้อย พลาสติก กระดาษ แก้ว เศษเหล็ก กระจัง ขยะที่มีพิษหรือเป็นอันตราย จะต้องถูกแยกไว้ในถังขยะแต่ละประเภท โดยมีฝาปิดอย่างมิดชิด (ระเบียบ ข้อ 5.2) นอกจากนี้ ระเบียบข้อกำหนดห้ามมิให้เผาขยะที่เกิดจากการดำเนินธุรกิจที่พักในพื้นที่เปิดกว้างของรีสอร์ท ดังนั้น จึงต้องมีเตาเผาขยะสำหรับจัดการกับขยะเหล่านั้นและห้ามเผาวัสดุที่ปล่อยพิษออกมาสู่ชั้นบรรยากาศ เช่น พลาสติก แต่จะต้องเก็บรวบรวมและส่งให้เขตพื้นที่ที่รัฐกำหนดให้เป็นที่จัดการขยะประเภทนี้ (ระเบียบ ข้อ 5.3 และ 5.4)

สำหรับหลักการกำจัดสิ่งปฏิกูลจะต้องใช้วิธีที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด โดยจะต้องไม่ติดตั้งระบบกำจัดขยะไว้ใกล้กับแหล่งอาหาร ที่อยู่อาศัยของสิ่งมีชีวิตและจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าไม่มีรอยแยกหรือรอยร้าว กลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ หรือสิ่งรบกวนอื่นใด นอกจากนี้ ยังห้ามระบายสิ่งปฏิกูลที่เป็นของเหลวจากห้องน้ำลงสู่ผิวดิน หรือสูบลไปทิ้งในหนองน้ำ บึง หรือทะเลสาบ (ระเบียบ ข้อ 7)

ประเภทที่สอง ด้านอนามัย

ห้ามมิให้รีสอร์ททำกิจกรรมใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดการปนเปื้อนต่อแหล่งกักเก็บน้ำและห้ามนำน้ำบาดาลที่อยู่ใต้รีสอร์ทมาใช้เป็นน้ำอุปโภคหรือบริโภคสำหรับแขกผู้มาพักหรือพนักงาน

(ระเบียบ ข้อ 6.5) ส่วน น้ำดื่มจะต้องกักเก็บไว้อย่างปลอดภัยด้วยวิธีที่ไม่ก่อให้เกิดการปนเปื้อน ซึ่งคุณภาพของน้ำดื่มจะต้องไม่ต่ำกว่าค่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด (ระเบียบ ข้อ 6.6)

ประเภทที่สาม ด้านบตลงโทษ

หากผู้ประกอบการดำเนินธุรกิจที่พักรีสอร์ท หรือเกสต์เฮาส์ ฝ่าฝืนบทบัญญัติตาม ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ย่อมมีความผิดตามกฎหมาย และจะต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ 1000.00 MVR แต่ไม่เกิน 10,000.00 MVR ซึ่งพิจารณาตามความรุนแรงของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ และในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติเกิดขึ้นซ้ำอีก จะต้องระวางโทษตั้งแต่ 50,000.00 MVR แต่ไม่เกิน 100,000.00 MVR ซึ่งกระทรวงการท่องเที่ยวจะส่งวน สิทธิเพิกถอนใบอนุญาตนั้นก็ได้ (ระเบียบ ข้อ 8.1)

3.1.3 สาธารณรัฐสิงคโปร์

ปัจจุบันสาธารณรัฐสิงคโปร์ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเจริญสูงสุดในแถวหน้าของโลกขึ้นชื่อว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีคุณภาพชีวิตสูง มีความหลากหลายของเชื้อชาติและศาสนา เป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ เมืองท่า และเมืองเศรษฐกิจการค้าหลักในแถบเอเชีย และที่โดดเด่นอีกอย่างหนึ่ง คือ สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นเมืองที่ขึ้นชื่อด้านการท่องเที่ยวที่ติดอันดับโลกประเทศหนึ่ง เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถเที่ยวได้ตลอดปี มีอากาศใกล้เคียงกับประเทศไทย ในด้าน โรงแรมและที่พักในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีบริการที่พักหลากหลายตั้งแต่ที่พักราคาประหยัด ที่มักกระจายอยู่ตามแหล่งท่องเที่ยวในเขตลิตเติ้ลอินเดีย (Little India) ไชน่าทาวน์ บูกิส (Bugis) คลาร์ก คีย์ (Clarke Quay) อีสต์ โคสต์ (Eat Coat) ถัดมาเป็นที่พักระดับกลาง บูติกโฮเทล (Boutique Hotel) ในแถบแม่น้ำสิงคโปร์และไชน่าทาวน์ ไปจนถึงโรงแรมรีสอร์ทหรูหราราคาที่กระจุกกัน อยู่บริเวณริมอ่าวมารีน่าและถนนออชาร์ด (Orchard Road)

สาธารณรัฐสิงคโปร์มีรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 (Hotel Act 1954) (พ.ศ. 2497)⁵ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการเพื่อควบคุม กำกับ และดูแลการประกอบธุรกิจที่พักแรมต่าง ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

ประการแรก นิยามคำว่า "โรงแรม"

ความหมายของคำว่า "โรงแรม" ตามรัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497) หมายถึง บ้านพักอาศัยพร้อมอาหาร บ้านพัก เกสต์เฮาส์ และอาคารหรือสถานที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่พักสาธารณะ ซึ่งประกอบไปด้วยห้องพักให้คนเข้าพักอาศัยได้ไม่น้อยกว่า 4 ห้อง หรือห้องที่ถูกกั้นขึ้น

⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 121.

เป็นที่พักพิงหรืออยู่อาศัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการให้เช่าหรือเสียดำเนินการ โดยเจ้าของบ้านเอง ผู้ครอบครอง ผู้เช่าผู้ให้เช่าช่วง หรือผู้จัดการที่พักเป็นผู้ให้บริการอำนวยความสะดวกในที่พักรวม

ประการที่สอง กำหนดให้คำว่า "ผู้จัดการโรงแรม" หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งเป็นผู้ถือใบอนุญาตให้บริหารจัดการโรงแรม โดยต้องได้รับอนุญาตตามรัฐบัญญัตินี้ รวมทั้งหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตผู้จัดการโรงแรม (Licensing of managers)

ประการที่สาม การแต่งตั้งคณะกรรมการออกใบอนุญาตโรงแรม (Hotel Licensing Board)

ประการที่สี่ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม โดยที่กำหนดเงื่อนไขเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรมนั้น รัฐบัญญัติห้ามมิให้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงแรม เว้นแต่จะเป็นที่พึงพอใจแก่คณะกรรมการกำกับดูแลทะเบียนโรงแรม ในด้านที่เป็นสถานที่พักที่ไม่ได้ถูกใช้ให้เป็นบ้านที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและสถานที่พักรวมที่ได้รับการจดทะเบียนมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาคารให้เป็นโรงแรมแล้วรวมถึงมีการจัดเตรียมอาหารที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ

ประการที่ห้า การพักและการเพิกถอนใบอนุญาตและใบรับรองการจดทะเบียนโรงแรม

ประการที่หก อำนาจในการเข้าค้นและตรวจสอบ (Power of entry and inspection)

แต่สำหรับการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ในสาธารณรัฐสิงคโปร์ รัฐบัญญัติโรงแรม ค.ศ. 1954 (Hotel Act 1954) (พ.ศ. 2497) ไม่ได้เข้าไปควบคุมแต่อย่างใด เนื่องจากการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมที่มีห้องพักไม่เกิน 4 ห้อง มิได้อยู่ในบทนิยามของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่อย่างใด⁶

3.1.4 สาธารณรัฐโปรตุเกส

ในสาธารณรัฐโปรตุเกส การบังคับใช้โทษทางปกครองก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดในการลดหรือเลิกโทษอาญา โดยฝ่ายดำราซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายเยอรมันได้ผลักดันแนวคิดว่าด้วย “การกระทำที่ละเมิดต่อกฎระเบียบ” (contra-ordenação) หรือ “การกระทำความผิดทางปกครอง” โดยนักวิชาการที่มีบทบาทสำคัญ คือ ศาสตราจารย์ Eduardo Correia แห่งมหาวิทยาลัย Coimbra ที่เสนอเกณฑ์ว่าด้วยเนื้อหาของการกระทำความผิด (critério qualitativo de distinção) ในการแบ่งแยก การกระทำความผิดอาญาและการกระทำความผิดทางปกครอง โดยแยกการกระทำที่ไม่มีข้อตำหนิในเชิงจริยธรรม (condutas eticamente indiferente) ออกจากแดนของกฎหมาย

⁶ ฉันทน์ หิรัญศรีสมกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2 หน้า 95.

อาญาไปอยู่ในแดนของกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครอง (direito do mera ordenação social) ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษการกระทำความผิดทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ

ในสมัยศาสตราจารย์ Eduardo Correia ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมก็ได้ผลักดันให้มีการตรารัฐกำหนด ฉบับที่ 232/79 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1979 (พ.ศ. 2522) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง โดยคำปรารภของรัฐกำหนดดังกล่าวได้อธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นในการมีกฎหมายในเรื่องนี้ไว้ว่า เป็นการสร้างระบบกฎหมายว่าด้วยการลงโทษที่แตกต่างไปจากกฎหมายอาญา โดยโทษอาญาเป็นมาตรการที่พึงนำมาใช้เพื่อคุ้มครองคุณค่าทางจริยธรรมและทางสังคมอันสำคัญยิ่งเท่านั้น แต่สมควรเลิกโทษอาญาที่มีมากเกินไปจนจำเป็นสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่มีขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง อันเป็นการกระทำความผิดที่ไม่มีข้อดำเนินในเชิงจริยธรรม ซึ่งการลดหรือเลิกโทษอาญาจะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา สามารถอุทิศเวลาให้กับการป้องกันและปราบปรามการก่ออาชญากรรมได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีเป็นอาชญากรรมร้ายแรง นอกจากนี้โทษทางปกครองยังเป็นเครื่องมือที่สามารถนำมาใช้เพื่อลงโทษการกระทำความผิดให้เหมาะสมกับลักษณะและความร้ายแรงของการกระทำความผิดในแต่ละกรณีอีกด้วย

อย่างไรก็ดี โดยที่รัฐกำหนด ฉบับที่ 232/79 มีปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ต่อมาจึงได้มีการตรารัฐกำหนด ฉบับที่ 433/82 ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) เพื่อวางระบบกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยมีฐานะเป็น “กฎหมายมหาชนว่าด้วยการลงโทษ” (direito sancionatório público) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับกับการลงโทษทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ โดยคำปรารภของรัฐกำหนดดังกล่าวระบุว่า “เหตุผลความจำเป็นในการมีกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ที่เข้าแทรกแซงและควบคุมกิจการต่าง ๆ ในทางเศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ” ดังนั้น เพื่อให้การสั่งการของรัฐในกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพบังคับอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีระบบกฎหมายพิเศษขึ้นเป็นการเฉพาะ กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การกระทำความผิดทางปกครองมี “โทษปรับทางปกครอง” (coima) เป็นโทษหลัก และอาจมีโทษเสริมอื่น ๆ (sanções acessórias) เช่น การริบทรัพย์สิน การห้ามประกอบวิชาชีพหรือประกอบกิจการ การเพิกถอนสิทธิรับเงินช่วยเหลือ การเพิกถอนสิทธิเข้าร่วมการจัดงานจำหน่ายสินค้าหรือเข้าร่วมการแข่งขันกีฬา หรือการเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ

เมื่อมีการตรารัฐกำหนดฉบับที่ 433/82 ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” ว่าด้วยการลงโทษทางปกครอง ผู้ตรากฎหมายก็ปรับเปลี่ยนความผิดอาญาละหุโทษ (contravenções)

ในเรื่องต่าง ๆ ให้เป็นการกระทำความผิดทางปกครอง (contra-ordenações) มาอย่างต่อเนื่องเป็นลำดับ โดยล่าสุดได้มีการตราบัญญัติ ฉบับที่ 30/2006 ลงวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 2006 (พ.ศ. 2549) ปรับเปลี่ยนความผิดลหุโทษในกฎหมายหลายฉบับเป็นการกระทำความผิดทางปกครอง ในขณะที่เดียวกันกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นหลังปี ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) ก็กำหนดให้การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ จำนวนมากเป็นการกระทำความผิดทางปกครอง โดยการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการกระทำความผิดทางปกครอง ส่วนใหญ่มิได้ก่อความเสียหายต่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยตรง แต่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ฝ่ายปกครองใช้ควบคุมกำกับเรื่องต่าง ๆ⁷

3.1.5 สาธารณรัฐอิตาลี

ในสาธารณรัฐอิตาลี การบังคับใช้โทษทางปกครองก็เป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาโทษอาญาเพื่อเช่นเดียวกับในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐโปรตุเกส โดยฝ่ายตำราได้เสนอให้มีการลดหรือเลิกโทษอาญาและนำโทษทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงซึ่งพิเคราะห์ว่าเป็น “ความผิดทางปกครอง” (illecito amministrativo) รัฐบาลอิตาลีเริ่มดำเนินการลดหรือเลิกโทษอาญาอย่างจริงจัง นับตั้งแต่ทศวรรษ 1960 (พ.ศ. 2503) โดยนโยบายลดหรือเลิกโทษอาญา (depenalizzazione) มีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระของศาลในการพิจารณาคดีอาญาที่มีอัตราโทษเล็กน้อย และจำกัดการบังคับใช้โทษอาญาเพื่อคุ้มครองคุณค่าที่มีความสำคัญสูงสุดที่รับรองไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยระยะแรกการลดหรือเลิกโทษอาญายังมีขอบเขตจำกัดอยู่เฉพาะในบางเรื่อง เช่น การจราจรทางบก และการฝ่าฝืนข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ทางและการขนส่ง โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) จึงมีการปรับเปลี่ยนความผิดอาญาลหุโทษ (contravvenzioni) ที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้เป็นความผิดที่มีโทษปรับทางปกครอง ยกเว้นการกระทำความผิดที่ก่อความเสียหายต่อสวัสดิภาพและสุขภาพของบุคคล เช่น ความผิดในเรื่องแรงงาน อาหาร สิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชน ยังคงกำหนดให้มีโทษอาญาต่อไป นอกจากนี้ ผู้ตรากฎหมายยังได้กำหนดโทษทางปกครองในกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ในเรื่องต่าง ๆ ด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการล่าสัตว์ การค้า การก่อสร้างและผังเมือง

เมื่อมีการนำโทษทางปกครองมาใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาลอิตาลีก็ตระหนักถึงความจำเป็นในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองให้เป็นระบบและมีมาตรฐานเดียวกัน จึงได้มีการตราบัญญัติ ฉบับที่ 689 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) ว่าด้วย

⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 4 กรกฎาคม]

การปรับปรุงระบบกฎหมายอาญา (Legge n° 689/1981 Modifiche al sistema penale) ขึ้นใช้บังคับ เป็น “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครอง โดยมีขอบเขตบังคับใช้กับการกระทำ ความผิดที่มี “โทษปรับทางปกครอง” (sanzioni amministrative pecuniarie) ที่กำหนดในกฎหมาย ฉบับต่าง ๆ รวมทั้งโทษเสริม (sanzioni accessorie) ในแต่ละกรณี เช่น การริบทรัพย์สินหรือ การห้ามประกอบกิจการ แต่จะไม่ใช้บังคับกับการกระทำความผิดในเรื่องภาษีอากร (violazioni finanziarie) เพราะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ทั้งนี้ นอกจากรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 689 ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการ ลงโทษทางปกครองแล้ว ยังกำหนดให้เลิกโทษอาญาและใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษอาญา สำหรับการกระทำความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ทั้งความผิดอาญาโทษ (contravvenzioni) ซึ่งมีโทษปรับที่เรียกว่า “ammenda” และความผิดอาญาระดับกลาง (delitti) ซึ่งมีโทษปรับที่เรียกว่า “multa” รวมทั้งการกระทำความผิดที่มีทั้งโทษปรับ และโทษจำคุกในบางเรื่อง เช่น การกระทำ ทารุณต่อสัตว์ หรือการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงยังคงกำหนดให้มีโทษอาญาต่อไปเช่นเดิม เช่น การทำแท้ง การกระทำความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน สุขภาพ หรืออาหาร

นโยบายลดหรือเลิกโทษอาญาในสาธารณรัฐอิตาลีมีความมุ่งหมายสำคัญสามประการ ได้แก่

ประการแรก เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับลักษณะการกระทำความผิด โดยเลิก โทษอาญาสำหรับการกระทำความผิด ที่ไม่ร้ายแรง

ประการที่สอง แบ่งเบาภาระในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เพื่อให้ศาลพิจารณาคดี เกี่ยวกับการกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งจะช่วยให้การพิจารณาคดีมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประการที่สาม นำโทษทางปกครองมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้การป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดซึ่งจากการศึกษา

ผลจากการบังคับใช้กฎหมายในช่วงเวลาสองปีนับแต่วันที่รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 689 ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) มีผลใช้บังคับ ปรากฏว่า การเลิกโทษอาญาเป็นผลดีแก่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา อย่างมาก โดยช่วยลดจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลลงถึงร้อยละ 11 ทำให้ศาลสามารถพิพากษาคดีแล้วเสร็จ เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 13 รวมทั้งลดระยะเวลาพิจารณาคดีลงโดยเฉลี่ย 21 วัน และในขณะเดียวกันการ พ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางปกครองก็ไม่มีจำนวนมากถึงขั้นที่จะสร้างภาระให้แก่ศาลยุติธรรม แต่อย่างใด

ปัจจุบัน รัฐบาลของสาธารณรัฐอิตาลียังคงเดินหน้านำลดหรือเลิกโทษอาญาต่อไป โดยในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ได้มีการเลิกโทษอาญาครั้งใหญ่ โดยรัฐกำหนด ฉบับที่ 507 ลงวันที่ 30

ชั้นวาคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) ได้ปรับเปลี่ยนความผิดอาญาไม่ร้ายแรง (reati minori) ที่กำหนดในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้เป็นความผิดทางปกครอง (illeciti amministrativi) ที่มีโทษปรับทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นความผิดในกฎหมายว่าด้วยอาหาร การจราจรทางบก การเดินเรือ ภาษีอากร หรือธนาคารพาณิชย์⁸

3.1.6 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.1.6.1 การบังคับใช้โทษทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การลงโทษทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีมิติที่เชื่อมโยงกับ “บทบาทของรัฐ” ในยุคต่าง ๆ จนแยกจากกันไม่ออก แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (L’Ancien Régime) การลงโทษทางปกครองถือเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองโดยแท้ เช่น ขุนนางในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลป่าไม้มีอำนาจสั่งลงโทษการกระทำความผิดเกี่ยวกับป่าไม้ได้เอง ซึ่งอำนาจดังกล่าวได้ตกทอดมาถึงปัจจุบัน โดยเป็นอำนาจของสำนักงานทรัพยากรน้ำและป่าไม้ (services des eaux et forêts) หลังการปฏิวัติใหญ่ ในปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332) อำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองก็ยังคงดำรงคงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอำนาจลงโทษบุคคลที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับทางราชการไว้ก่อน เช่น ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการต่าง ๆ โดยกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาต ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตได้ นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองยังมีอำนาจลงโทษประชาชนทั่วไปที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น บุคคลที่กระทำความผิดในเรื่องภาษีอากร ซึ่งอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองในเรื่องนี้มีรากฐานมาจากอำนาจในการจัดเก็บภาษีอันเป็นอำนาจพิเศษของรัฐนั่นเอง

ในช่วงระหว่างสงครามโลกทั้งสองครั้ง (l’entre deux guerres) หรือระหว่างปี ค.ศ. 1918 - 1939 (พ.ศ. 2461-2482) เริ่มมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างจริงจัง เนื่องจากรัฐได้ขยายภารกิจในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งหากเอกชนฝ่าฝืนข้อกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็จะมีการลงโทษทางปกครอง โดยเพิกถอนการรับรองให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ต่อมา ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองภายใต้รัฐบาลวิชี (gouvernement de Vichy) ซึ่งเป็นรัฐบาลเผด็จการ ในระหว่างปี ค.ศ. 1940 - 1944 (พ.ศ. 2483-2487) ได้มีการกระชับอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองครั้งใหญ่ โดยมีการจัดตั้งองค์กรจัดระเบียบทางเศรษฐกิจ และองค์กรควบคุมวิชาชีพซึ่งมีอำนาจ

⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 4 กรกฎาคม]

ลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องที่ควบคุม จนการลงโทษการกระทำผิดในเรื่องทางเศรษฐกิจซึ่งเคยเป็นอำนาจของศาลก็ตกอยู่ในมือของฝ่ายปกครองแทบทั้งสิ้น โดยในบางเรื่องมีมาตรการที่รุนแรงมาก เช่น การกักขังทางปกครอง (internement administratif) ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง และมีการสถาปนาระบอบสาธารณรัฐขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โทษทางปกครองก็ยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการแทรกแซงกิจการต่าง ๆ เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ โดยในช่วงทศวรรษที่ 1950 และ 1960 มีการกำหนดโทษทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ จำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขนส่ง การจราจรทางบก หรือแม้แต่การตอบแบบสอบถามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เมื่อมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐจากเดิมที่เป็น “รัฐสวัสดิการ” (État-Providence) ไปสู่ “รัฐที่ควบคุมกำกับ” (État régulateur) โทษทางปกครองก็เป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อควบคุมกำกับกิจการต่าง ๆ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกกันว่า “องค์กรอิสระทางปกครอง” (autorités administratives indépendantes) ขึ้นทำหน้าที่ควบคุมกำกับเรื่องที่ต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล และป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เช่น เรื่องเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร การประกอบกิจการวิทยุโทรทัศน์ หรือการแข่งขันทางการค้า ทั้งนี้ องค์กรอิสระทางปกครองเป็นหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ทั้งการให้ความเห็น มีข้อเสนอแนะ ออกกฎ และคำสั่งทางปกครอง และที่สำคัญ คือ อำนาจในการลงโทษการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องที่ควบคุมกำกับ โดยมองกันว่าองค์กรดังกล่าวมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง จึงสามารถพิจารณาโทษการกระทำผิดในเรื่องที่ควบคุมกำกับได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่าศาล การอุบัติขึ้นขององค์กรอิสระทางปกครองได้ส่งผลต่อพัฒนาการของโทษทางปกครองอย่างมาก ทั้งในแง่ของเรื่อง ที่มีการนำโทษทางปกครองมาใช้ ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในแง่ขององค์กรผู้ที่มีอำนาจลงโทษซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายปกครองรูปแบบใหม่ มิใช่ฝ่ายปกครองดั้งเดิมในระบบราชการ และในแง่ประเภทของโทษ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโทษปรับทางปกครองที่อาจมีจำนวนเงินค่าปรับสูงมาก

เมื่อมีการนำโทษทางปกครองมาใช้มากขึ้นเรื่อย ๆ ในทศวรรษที่ 1980 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีโอกาสดำเนินวิจัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทกำหนดโทษทางปกครอง โดยช่วงแรก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีท่าทีเป็นปฏิกิริยาต่ออำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองก่อนจะผ่อนคลายจุดยืนลงตามลำดับ และยอมรับอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครองในที่สุด โดยวินิจฉัยว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งหลักอื่น ๆ ที่มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญ มิได้ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจลงโทษ หากโทษนั้นไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพ

และในการใช้อำนาจลงโทษกฎหมายได้กำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไว้ด้วย”

จากอดีตถึงปัจจุบัน โทษทางปกครองได้ขยายขอบเขตออกไปอย่างต่อเนื่อง โดยมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเรื่องใหม่ ๆ อย่างเทคโนโลยีสารสนเทศ จนมีผู้กล่าวว่า “โทษทางปกครองกำลังเป็นที่นิยม” (La sanction administrative est à la mode) บ้างก็ถึงกับมองว่าเป็น “ความปราณี” ของกฎหมายอาญา โดยเหตุผลสำคัญที่ผู้ตรากฎหมายใช้โทษทางปกครองแทนโทษอาญา เนื่องจากมีกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็ว ทำให้การลงโทษมีประสิทธิภาพ และในช่วงหลังเริ่มมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการลดหรือเลิกโทษอาญาเข้ามาเป็น “เหตุผลเสริม” โดยมองว่าโทษทางปกครองเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรง เป็นเครื่องมือที่ช่วยป้องกันมิให้มีการกำหนดโทษอาญาเกินความจำเป็น

ที่ผ่านมา โทษทางปกครองที่ใช้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นบทกำหนดโทษที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่เริ่มแรกแบบ *ab origine* หรือ *ex novo* ในกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ มิใช่การนำโทษทางปกครองมาใช้แทนที่โทษอาญาสำหรับการกระทำที่เคยเป็นความผิดอาญาเช่นเดียวกับบรรดาประเทศที่มิบัญญัติลดหรือเลิกโทษอาญา ซึ่งมีผู้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า การที่ฝรั่งเศสมิได้ดำเนินการลดหรือเลิกโทษอาญาอย่างเป็นระบบโดยนำโทษทางปกครองมาใช้แทนที่โทษอาญานั้น เป็นเพราะสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มี “กฎหมายกลาง” เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองเช่นเดียวกับบางประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทำให้ผู้ตรากฎหมายต้องกำหนดหลักเกณฑ์การลงโทษทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละเรื่อง ซึ่งทำให้การบัญญัติบทกำหนดโทษทางปกครองเป็นเรื่องค่อนข้างยุ่งยาก อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังเริ่มมีการนำโทษทางปกครองมาใช้แทนที่โทษอาญาในกฎหมายฉบับต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกฎหมายในด้านเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า ซึ่งผู้ตรากฎหมายได้ยกเลิกความผิดอาญาในบางฐานความผิดและบัญญัติให้เป็นความผิดที่มีโทษทางปกครองแทน⁹

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส บทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดนิยามของ “การบังคับทางปกครอง” (*Coercition administrative*) ไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แต่ในทางวิชาการอาจพิจารณาได้ว่า “การบังคับทางปกครอง” หมายถึง การดำเนินการของฝ่ายปกครองในกรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองฝ่าฝืนหรือ

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 4 กรกฎาคม]

ไม่ปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง เพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองหรือทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งการทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้เป็นที่ชัดเจนนั้น จำเป็นต้องศึกษาถึงผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจบังคับการ โดยตรงของฝ่ายปกครอง ดังนี้¹⁰

ประการแรก ผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครอง

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองอาจใช้วิธีการเชิงเอกชนปฏิบัติต่อเอกชน เช่น ตกลงทำสัญญากับเอกชน หรืออาจใช้ “อำนาจมหาชน” อันเป็น “อำนาจพิเศษ” ซึ่งไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่กฎหมายบัญญัติให้ไว้แก่ฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยอำนาจพิเศษที่เด่นชัดของฝ่ายปกครองคือ “การทำนิติกรรมทางปกครอง” ได้แก่ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อน

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส นิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งได้สองประเภท ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไป โดยมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้เจาะจงตัวบุคคล ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับ “กฎ” ในระบบกฎหมายไทย¹¹

ประเภทที่สอง นิติกรรมทางปกครองที่ไม่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ได้แก่

กรณี นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล เป็นนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี โดยมีผลใช้บังคับแก่บุคคลที่เจาะจงตัวไว้ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับ “คำสั่งทางปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย¹²

กรณี กฎเกณฑ์ที่ใช้กับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ผสมผสานลักษณะของกฎและคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะกรณี อันเป็นลักษณะของคำสั่งทางปกครอง แต่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้เจาะจงตัวบุคคล เป็นลักษณะของกฎ ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับ “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งบทบัญญัติกฎหมายไทยมิได้ให้คำจำกัดความของ “คำสั่งทั่วไปทางปกครอง” ไว้โดยตรง แต่มีคำอธิบายในทางวิชาการว่า

¹⁰ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, (2552). *รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1.

¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5.

¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 5.

หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ผสมผสานลักษณะของคำสั่งทางปกครองและกฎไว้ด้วยกัน กล่าวคือ มีลักษณะเป็นรูปธรรม โดยใช้กับข้อเท็จจริงหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง (ลักษณะของคำสั่งทางปกครอง) แต่มีผลเป็นการทั่วไป โดยบังคับใช้กับบุคคลไม่จำกัดจำนวนและไม่สามารถระบุตัวได้ (ลักษณะของกฎ) เช่น ประกาศห้ามตัดแปลงรื้อถอนอาคารแห่งหนึ่ง¹³

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดว่า “นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเอง” หมายความว่า นิติกรรมทางปกครองมีผลบังคับในตัวเองโดยทันที ไม่ต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องโดยศาล และมีผลบังคับตราบเท่าที่ยังไม่ถูกระงับผลเป็นการชั่วคราวโดยการทุเลาการบังคับหรือถูกลบล้างให้สิ้นผลไปโดยการเพิกถอน โดยศาลหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า การมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองนี้ถือเป็น “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส”

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองได้นี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่าด้วยเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในการดำเนินการได้เอง ต่างจากกรณีของเอกชนด้วยกัน เอกชนย่อมไม่มีอำนาจที่จะบังคับตามสิทธิได้ด้วยตนเอง แต่ฝ่ายที่จะบังคับตามสิทธิจะต้องขอให้ศาลแสดงสิทธิของตนก่อน จึงจะบังคับให้เป็นไปตามสิทธิได้ แต่สำหรับฝ่ายปกครองมีแนวคิดที่ว่าฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องมีคำขอต่อศาลก่อน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจพิเศษที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ทันที โดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลก่อน ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ เพราะหากฝ่ายปกครองต้องมีคำขอต่อศาลก่อนที่จะดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เสียแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะอาจล่าช้าหรือหยุดชะงักได้ โดยเอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครองนี้มีได้เป็นเพียงอำนาจสำหรับฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษในการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจพิเศษดำเนินการในเรื่องนั่นเอง โดยไม่ต้องมีคำขอให้ศาลดำเนินการในเรื่องนั้นแทน

นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ทำขึ้นและประกาศหรือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับทราบแล้ว ย่อมมีผลบังคับโดยทันที โดยไม่จำเป็นต้องผ่านการตรวจสอบความถูกต้องโดยศาลก่อน ทั้งนี้ ตามหลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า นิติกรรมทางปกครองย่อมชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แม้ว่าผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ

¹³ วรเจตน์ ภาศิริตัน. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 120-123.

นิติกรรมทางปกครองก็ตาม ซึ่งโดยปกติแล้วการฟ้องคดีต่อศาลไม่มีผลเป็นการทุเลาผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง เว้นแต่ศาลจะได้มีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดีหรือมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะให้การฟ้องคดีมีผลเป็นการทุเลาการบังคับเป็นการชั่วคราว

ดังนั้น เมื่อฝ่ายปกครองได้ทำนิติกรรมทางปกครองขึ้นใช้บังคับและได้มีการแจ้งหรือประกาศให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบแล้ว นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับโดยทันที สำหรับการดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติขึ้นอยู่กับเนื้อหาของนิติกรรมทางปกครอง นิติกรรมบางอย่างไม่จำเป็นต้องมีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น นิติกรรมทางปกครองที่ให้สิทธิหรือมีลักษณะเป็นการอนุมัติอนุญาต การดำเนินการให้นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีผลเป็นรูปธรรมย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของผู้ที่ได้รับสิทธิตามนิติกรรมทางปกครองนั่นเองว่าจะใช้สิทธินั้นเมื่อใด แต่สำหรับกรณีของนิติกรรมทางปกครองที่กำหนดหน้าที่ให้กระทำหรือหน้าที่ให้ละเว้นกระทำ จะมีผลเป็นรูปธรรมได้ต่อเมื่อมีการปฏิบัติตามโดยผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองไม่ยินยอมปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครอง โดยไม่กระทำการที่มีหน้าที่ต้องกระทำหรือฝ่าฝืนกระทำการที่มีหน้าที่ให้ละเว้นกระทำ หรือขัดขวางฝ่ายปกครองมิให้ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของนิติกรรมทางปกครอง ย่อมถือว่าการกระทำของผู้อยู่ในบังคับของนิติกรรมทางปกครองเป็นอุปสรรคทำให้นิติกรรมทางปกครองไม่อาจมีผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าฝ่ายปกครองจะมีวิธีการบังคับให้มีการปฏิบัติตามนิติกรรมทางปกครองได้อย่างไร และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะบังคับการเองโดยตรงได้หรือไม่ ประการใด

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างผลบังคับของนิติกรรมทางปกครอง และอำนาจบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครอง¹⁴

Maurice Hauriou (1856 - 1929) นักนิติศาสตร์และนักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศส ผู้เสนอทฤษฎีว่าด้วยองค์กรและแนวคิดที่ว่าด้วย “อำนาจมหาชน” เสนอแนวคิดว่า ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนหรืออำนาจพิเศษที่จะบังคับฝ่ายเดียวแก่เอกชน โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน อำนาจดังกล่าวเป็นสิ่งที่ไม่พบในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งทำให้กฎหมายมหาชนมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎหมายเอกชน แนวคิดของสำนักอำนาจมหาชน ให้ความสำคัญกับ “วิธีการ” ที่ฝ่ายปกครองนำมาดำเนินการ กล่าวคือ กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนเหนือปัจเจกบุคคล จะนำหลักเกณฑ์เฉพาะของกฎหมายปกครองมาใช้บังคับ สำหรับข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา

¹⁴ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10 หน้า 5-8.

ของศาลปกครอง แนวคิดที่ว่าด้วย “อำนาจมหาชน” ของ Hauriou นี้ถือเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลสำคัญต่อการพัฒนาการของระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ Hauriou ยังเป็นผู้เสนอแนวคิดที่เป็นระบบเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง ซึ่งให้คำจำกัดความของ “นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง” ว่าหมายถึง “การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลโดยกระทำขึ้นในลักษณะที่อาจบังคับการได้โดยทันที” ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเอง จึงมีองค์ประกอบสองส่วน ได้แก่ ส่วนแรก องค์ประกอบเชิงเนื้อหา เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มุ่งหมายให้เกิดผลทางกฎหมายต่อปัจเจกบุคคลเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนที่สอง องค์ประกอบเชิงรูปแบบ เป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับการได้โดยทันที หมายถึง อำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองที่จะบังคับให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองได้เอง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบของศาลก่อน

ศาสตราจารย์ Charles Eisenmann ให้ความเห็นว่า แนวคิดของ Hauriou ค่อนข้างเคลือบคลุม เพราะมิได้แบ่งแยกการมีผลบังคับในตัวเองของนิติกรรมทางปกครองและอำนาจในการบังคับการได้เองของฝ่ายปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน โดยสิ่งที่ Hauriou ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก คือ การดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือผ่านการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง โดยสรุป Hauriou มีความเห็นว่า นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองมิได้หมายความว่าเฉพาะการมีผลบังคับในทางกฎหมายหรือลักษณะที่อาจบังคับการได้เพียงเท่านั้น แต่หมายถึง นิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับได้เองตามเจตจำนงของตนและด้วยเครื่องมือและบุคลากรของตนเอง ลักษณะของอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องร้องขอต่อศาลเป็น “อำนาจทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ” แต่อย่างไรก็ดี แนวคำพิพากษาของศาลได้วางบรรทัดฐานเป็นที่ชัดเจนว่า โดยหลักการแล้ว ฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง ยกเว้นในบางกรณี จึงจะมีอำนาจบังคับการโดยตรงได้ สรุปแนวคำพิพากษาของศาล ได้ดังนี้

“เมื่อมีการกำหนดกฎหมายขึ้นบังคับใช้ ไม่ว่าจะโดยผู้ตรากฎหมายโดยตรง หรือโดยฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ตรากฎหมาย ประชาชนย่อมมีหน้าที่ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม แต่หากประชาชนไม่ยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายที่ตนอยู่ภายใต้บังคับนั้นโดยสมัครใจ ย่อมมีปัญหาต้องพิจารณาว่า จะมีแนวทางบังคับให้เป็นไปตามการสั่งการของฝ่ายปกครองได้อย่างไร และจะบังคับการด้วยวิธีการใด ทั้งนี้ โดยที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้สั่งการนั้นมีกำลังเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง จึงเป็นธรรมดาที่ฝ่ายปกครองจะคิดใช้กำลังเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา เพื่อบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตามการสั่งการของตนหรือการสั่งการที่ตนมีหน้าที่บังคับการ

อย่างไรก็ดี ย่อมเห็นได้โดยง่ายว่าแนวทางดังกล่าวเป็นอันตรายแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนเพียงใด และเสี่ยงที่จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจเท่าใด ด้วยเหตุนี้ จึงมีหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสว่าฝ่ายปกครองไม่อาจใช้กำลังเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับให้เป็นไปตามการสั่งการของตนได้เอง โดยทันที แต่ในเบื้องต้นจะต้องขอให้องค์กรตุลาการตรวจสอบถึงการฝ่าฝืนของประชาชนเพื่อลงโทษการกระทำความผิดและอนุญาตให้มีการใช้กำลังเจ้าหน้าที่เข้าบังคับการได้”

สรุปความเห็นของ Romieu มีความเห็นว่า โดยหลักการแล้วฝ่ายปกครองไม่มีเอกสิทธิ์ทั่วไปที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่มีอำนาจบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับวินัย ได้แก่ กรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดเจน หรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนให้ต้องบังคับการโดยทันที หรือไม่มีวิธีการทางกฎหมายอื่นใดที่จะบังคับการได้แล้ว ซึ่งต่อมาได้มีแนวคำพิพากษาของศาลวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการบังคับการโดยตรงของฝ่ายปกครองในแนวทางกับหลักการที่ Romieu เสนอไว้ข้างต้น

กล่าวโดยสรุปว่า เอกสิทธิ์ในการดำเนินการได้เองของฝ่ายปกครอง หมายถึง อำนาจพิเศษในการทำนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับในตัวเองเท่านั้น มิได้รวมถึงอำนาจในการบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองได้เองโดยไม่ผ่านการตรวจสอบของศาล กล่าวคือ การมีผลบังคับโดยทันทีของนิติกรรมทางปกครองมิได้หมายความว่า ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการได้เองโดยพลการ แต่การบังคับการโดยฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดและดำเนินการได้เฉพาะบางกรณีเท่านั้น

แนวคิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสดังกล่าวนี้ เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแนวคิดในระบบกฎหมายปกครองของบางประเทศ เช่น ประเทศสเปน และประเทศในแถบละตินอเมริกา แต่มีข้อแตกต่างจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสตรงที่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองที่สร้างขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ได้เอง โดยฝ่ายปกครองจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อบังคับการเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงถือเป็น “วิธีการปกติ” ในการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง ขณะที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นไม่มี “กฎหมายกลาง” ที่ให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่ฝ่ายปกครองที่จะบังคับการโดยตรงได้เอง แต่ฝ่ายปกครองจะบังคับการโดยตรงได้เองเฉพาะในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การบังคับการโดยตรงโดยฝ่ายปกครองจึงเป็น “วิธีการพิเศษ” ที่ใช้ได้เฉพาะในบางกรณีเท่านั้น

การบังคับตามนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะบุคคล (คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายไทย) ที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ กรณีที่คำสั่งทางปกครองกำหนดให้บุคคล

ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำ หากกฎหมายได้บัญญัติบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งไว้ บทกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมเป็นมาตรการที่โน้มน้าวให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งได้ ในบางกรณีอาจมีเหตุผลความจำเป็นที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการบังคับกับบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งโดยตรง ซึ่งหากบทบัญญัติกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบังคับการโดยตรงไว้ และมีใช้กรณีที่แนวคำพิพากษาของศาลยอมรับให้ฝ่ายปกครองบังคับการโดยตรงได้ ฝ่ายปกครองก็จำเป็นต้องอาศัยคำสั่งของศาลในการบังคับการ

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีแนวคิดว่า บทกำหนดโทษตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด บทกำหนดโทษตามกฎหมายมีแนวโน้มที่จะให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ และทำให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง รวมทั้ง การบังคับใช้โทษแก่ผู้กระทำความผิดย่อมมีผลทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับความเดือดร้อนและอาจกลับมาปฏิบัติตามคำสั่งได้ ซึ่งโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอาจเป็นโทษอาญาโทษทางปกครอง โทษปรับทางแพ่ง หรือค่าปรับรายวัน¹⁵

โทษทางปกครอง (sanctions administratives) เป็นโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดกฎหมาย โดยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในปัจจุบันได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้กันอย่างแพร่หลายเนื่องจากมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่าโทษทางอาญา หลักเกณฑ์และวิธีการลงโทษทางปกครองในแต่ละกรณีเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง เช่น หลักการฟังความทุกฝ่าย (principe du contradictoire) ที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางปกครอง โทษทางปกครองมีเนื้อหาหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต การห้ามประกอบกิจการ หรือโทษปรับ

3.1.6.2 หลักเกณฑ์การลงโทษปรับทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส การลงโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกับการลงโทษทางอาญาคือต่างก็เป็นการลงโทษต่อการไม่ปฏิบัติหรือละเมิดหน้าที่ หากแต่การลงโทษทางปกครองกับโทษทางอาญามีข้อแตกต่างกัน โดยที่การลงโทษทางปกครอง

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 9

จะกระทำโดยฝ่ายปกครองไม่ใช่องค์กรตุลาการ นอกจากนี้ ในการพิจารณาว่าการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติ ตามหลักเกณฑ์กรณีใดจะต้องนำโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครองมาปรับใช้จะต้องพิจารณาว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิดที่สังคมหรือวิญญูชนทั่วไปถือว่าเป็นความ ชั่วร้าย (Mala In Se) หรือเป็นการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) ซึ่งโทษทางปกครองจะนำมาใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดเพราะกฎหมาย บัญญัติไว้ให้เป็นความผิดเท่านั้น¹⁶

การลงโทษปรับทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ ด้านเนื้อหาของ โทษปรับทางปกครอง เนื่องจากโทษทางปกครองมีลักษณะใกล้เคียงกับโทษทางอาญาอย่างยิ่ง เพราะเป็นโทษที่กำหนดขึ้นเมื่อมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกันและโทษทั้งสอง ประเภท มุ่งไปที่การตัดสิทธิบางอย่างของผู้กระทำความผิด ดังนั้น หลักกฎหมายทั่วไปทางอาญา โดยเฉพาะหลักเกี่ยวกับการลงโทษจึงมักจะเป็นพื้นฐานในทางความคิดของการลงโทษในทาง ปกครองด้วย

ในการลงโทษปรับทางปกครองนั้น เมื่อพบว่ามีการกระทำความผิดจริง เจ้าหน้าที่จะมี คำสั่งให้ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับทางปกครอง โดยการออกคำสั่งเรียกให้บุคคลชำระเงิน (titre de perception) ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีสถานะเป็นคำสั่งบังคับ (titre exécutoire) ที่นำไป บังคับชำระหนี้ได้ทันที โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก หากผู้ได้รับคำสั่งปรับทาง ปกครองไม่ชำระค่าปรับ กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้บังคับชำระค่าปรับตามกระบวนการ บังคับตามสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ของอื่นของรัฐที่มีใช้หนี้ภาษีอากรหรือหนี้ที่เกิดจากการใช้ ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine) ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 63 - 608 ลงวันที่ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2506) โดยเจ้าหน้าที่บัญชีภาครัฐ (comptables directs du Trésor) ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้จัดเก็บภาษีอากรเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชำระเงิน โดยปฏิบัติ หน้าที่ภายใต้การกำกับควบคุมของคลังจังหวัด (trésoriers-payeurs généraux)¹⁷

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *หลักเกณฑ์การลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและ กฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13704> [2563, 26 มิถุนายน]

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *หลักเกณฑ์การลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและ กฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13704> [2563, 26 มิถุนายน]

3.1.7 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

3.1.7.1 การบังคับใช้โทษทางปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เริ่มมีแนวคิดที่ว่าด้วย “การกระทำความผิดทางปกครอง” (Ordnungswidrigkeit) ซึ่งมีรากฐานมาจาก “การกระทำความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย” โดยตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 16 นอกจากความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ยังมีความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วย ความสงบเรียบร้อย (police codes) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ของประชาคมหรือสังคม และมักมีโทษไม่รุนแรง เช่น โทษปรับหรือโทษกักขังระยะสั้น โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล อย่างไรก็ตาม ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 เริ่มมีความเห็นคัดค้านอำนาจลงโทษของฝ่ายปกครอง โดยมองว่าขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ให้องค์กรตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระเป็นผู้มีอำนาจลงโทษการกระทำความผิดกฎหมาย ดังนั้น ในการยกร่างประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1871 (พ.ศ. 2414) ผู้ตรากฎหมายจึงนำบรรดาความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยไปบัญญัติเป็นความผิดอาญาละเมิด (Übertretung) ในประมวลกฎหมายอาญา และในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 รัฐก็เริ่มวางกฎเกณฑ์ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกำหนดโทษอาญาสำหรับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ มากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งฝ่ายตำรามีความเห็นว่า โทษอาญาที่กำหนดนั้นไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดบางประเภท จึงเสนอให้มีระบบกฎหมายที่ลงโทษการฝ่าฝืน กฎเกณฑ์ของรัฐหรือ “การกระทำความผิดทางปกครอง” เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากกฎหมายอาญา

James Goldschmidt เป็นนักวิชาการคนแรก ๆ ที่เสนอแนวคิดดังกล่าว โดยเห็นว่าการกระทำความผิดทางปกครองมีความแตกต่างในเชิงเนื้อหาจากการกระทำความผิดอาญา เพราะมิได้กระทบต่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคล เพียงแต่กระทบต่อประโยชน์ของทางราชการ และมีใช้การกระทำที่พึงตำหนิในเชิงจริยธรรม ข้อแตกต่างระหว่างการกระทำความผิดทั้งสองประเภทยังมีฐานคิดมาจากการที่บุคคลแต่ละคนมีสองฐานะ คือ ฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล และฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม โดยกฎหมายอาญามุ่งลงโทษการกระทำความผิดของบุคคลในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล ส่วนกฎหมาย ปกครองมุ่งลงโทษบุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายอาญาและกฎหมายปกครองมีภารกิจแตกต่างกัน โดยกฎหมายอาญามุ่งคุ้มครองนิติสมบัติ (Rechtgut) อันได้แก่ สิทธิของปัจเจกบุคคลแต่ละคน ขณะที่กฎหมายปกครองมุ่งลงโทษการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการของฝ่ายปกครองหรือถูกระเบียบในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคม

Eberhard Schmidt ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาต่อ ยอดและเสนอว่า การกระทำความผิดทางปกครองมีความเกี่ยวเนื่องกับการควบคุมกิจการทางเศรษฐกิจของรัฐ โดยเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายแก่ประโยชน์ของทางราชการ ซึ่งได้แก่ การไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎระเบียบ และคำสั่งของฝ่ายปกครอง และมีใจความผิดที่สังคมประณาม จึงไม่ควรกำหนดให้มีโทษอาญา แต่ชอบที่จะกำหนดให้มีโทษทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง

แนวคิดของฝ่ายตำราข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายอาญาของรัฐ โดยในปี ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) ได้มีการตราบัญญัติแห่งสหพันธ์ลงวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1949 (พ.ศ. 2492) ว่าด้วยการลดความซับซ้อนของกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจ (Gesetz zur Vereinfachung des Wirtschaftsstrafrecht - WiSTG) โดยกฎหมายดังกล่าวได้แยก “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทาง เศรษฐกิจ” ออกจากการกระทำที่เป็น “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ” ตามแนวคิดที่ว่าอาชญากรรม ทางเศรษฐกิจเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายร้ายแรงต่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งของสังคม โดยบั่นทอนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ขณะที่การกระทำที่เป็นเพียง “การฝ่าฝืนกฎระเบียบในทางเศรษฐกิจ” ไม่สมควรกำหนดให้อยู่ในแดนของกฎหมายอาญา แต่ควรกำหนดเป็น “การกระทำความผิดทางปกครอง” ซึ่งผู้กระทำความผิดต้องชำระ “ค่าปรับทางปกครอง” (Geldbuße)

โดยต่อมาในปี ค.ศ. 1952 ได้มีการตราบัญญัติแห่งสหพันธ์ ลงวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1952 (พ.ศ. 2495) ว่าด้วยการกระทำความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz - OWiG) ขึ้นใช้บังคับเป็น “กฎหมายกลาง” (Rahmen Gesetz) ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ¹⁸

ในขณะเดียวกันผู้ตรากฎหมายก็เริ่มลดหรือเลิกโทษอาญา โดยกำหนดให้การกระทำความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงเป็นการกระทำความผิดทางปกครอง ไม่ว่าจะในเรื่องการจราจรทางบก การแข่งขันทางการค้า ผังเมือง หรือสิ่งแวดล้อม โดยในปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ.2518) มีการลดหรือเลิกโทษอาญาครั้งใหญ่ ด้วยการยกเลิกความผิดอาญาหลายโทษ โดยการกระทำส่วนหนึ่งไม่ถือว่าเป็นความผิดอีกต่อไป เช่น การขอลานและเร่ร่อนในที่สาธารณะ และอีกส่วนหนึ่งได้ปรับเปลี่ยนเป็นการกระทำความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองซึ่งส่วนใหญ่เป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย เช่น การทำเสียงอื้ออึงในที่สาธารณะ เสพสุราจนครองสติไม่ได้ในที่สาธารณะ

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outside/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 1 กรกฎาคม]

ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลสัตว์อันตราย รวมทั้งการกระทำความผิดในเรื่องทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง เช่น การเปิดสถานที่พักแรม (camping) โดยไม่จัดให้มีห้องสุขาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ส่วนการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง เช่น การฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนผสมของผลิตภัณฑ์อาหาร โดยก่ออันตรายแก่สุขภาพของบุคคล ยังคงกำหนดให้มีโทษอาญาต่อไป¹⁹

แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungs-Vollstreckungs-gesetz-VwVG) เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบังคับทางปกครอง แต่มิได้ให้ความหมายหรือกำหนดคำนิยามคำว่า “การบังคับทางปกครอง” ไว้ แต่ในทางคำอธิบายได้ว่า “การบังคับทางปกครอง (Verwaltungsvollstreckung)” หมายถึง การใช้กำลังทางกายภาพบังคับตามสิทธิเรียกร้องในทางกฎหมายมหาชนหรือความสัมพันธ์ในเชิงบังคับอื่น ๆ ตามกฎหมายระหว่างหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครองตนเอง หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจในทางมหาชน และประชาชนผู้มีภาระหน้าที่ผูกพันต่อรัฐหรือต่อผู้ทรงสิทธิอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐ เพื่อให้ประชาชนผู้มีภาระหน้าที่กระทำการหรือละเว้นกระทำการซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการบังคับการตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่การบังคับทางปกครอง จะมีคำสั่งทางปกครองเป็นศูนย์กลางในฐานะฐานอำนาจ ดังนั้นการบังคับทางปกครอง คือ การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ยกเว้นในกรณีจำเป็นเร่งด่วนซึ่งต้องมีอันตรายเร่งด่วนเฉพาะหน้าเกิดขึ้น หรือในกรณีการบังคับตามสัญญาทางปกครองที่เอกชนตกลงยินยอมให้รัฐดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องในสัญญาได้ทันที ไม่จำเป็นต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นฐานอำนาจในการบังคับการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องมีเอกสิทธิ์เหนือสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาลก่อนใช้มาตรการบังคับดังกล่าว²⁰

บทบาทของการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายปกครอง การบังคับทางปกครองมีลักษณะความสัมพันธ์แบบบังคับซึ่งมีพื้นฐานมาจากกฎหมายปกครอง เป็นกระบวนการในการทำคำสั่งทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองและการบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงมีความสัมพันธ์กัน โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่

¹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2556). *เกณฑ์การพิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/outside16/file/15-2-60-2.pdf> [2563, 4 กรกฎาคม]

²⁰ วรณรี สิงห์โต, *รายงานการศึกษาวิจัย (ฉบับสมบูรณ์) เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 1.

ฝ่ายปกครอง (VwVG) เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz-VwVfG) ดังนั้น การดำเนินการบังคับทางปกครอง อาจแบ่งได้เป็นสองขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองเพื่อสร้างนิติสัมพันธ์ให้ประชาชนต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) ซึ่งหากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการตามคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนที่สอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVG)

นอกจากนี้ กระบวนการบังคับทางปกครองประกอบด้วยการทำงานของเจ้าหน้าที่หลายรูปแบบและขั้นตอน บางกรณีอาจมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ส่วนใหญ่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง หรือการดำเนินการภายในฝ่ายปกครอง สำหรับการกระทำในกระบวนการบังคับทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองย่อมนำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVfG) มาใช้บังคับแก่กระบวนการทางปกครองด้วย

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน ในปี ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) สหพันธรัฐได้ตราบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) (Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz-VwVG vom 27. April 1953) ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์การบังคับทางปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายปกครองทั่วไปอันเป็นพื้นฐานของการจัดทำประมวลกฎหมายปกครองซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองและประชาชนในการปฏิบัติราชการในทางสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ

ในมลรัฐอื่น ๆ ส่วนใหญ่ได้ตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขึ้นใช้บังคับ โดยมีเนื้อหาเช่นเดียวกับบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG) แต่อาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่แตกต่างจากกฎหมายของสหพันธรัฐบ้างเล็กน้อย

การบังคับทางปกครองเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการทำให้คำสั่งทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ โดยกระบวนการบังคับทางปกครองประกอบด้วยส่วนที่เป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น การออกคำสั่งยึด อายัด หรือขายทอดตลาด เพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และส่วนที่เป็นการลงมือบังคับทางปกครองในทางกายภาพซึ่งเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง ดังนั้น กระบวนการบังคับทางปกครอง ในส่วนที่เป็นคำสั่ง

ทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVfG) ด้วย ซึ่งการบังคับทางปกครองเป็นการใช้อำนาจของรัฐ โดยการลงมือบังคับทางกายภาพโดยตรงต่อประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือสิทธิส่วนบุคคลจึงไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลก่อน ดังนั้น การดำเนินการบังคับทางปกครองต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติรัฐ โดยต้องมีคำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการบังคับทางปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในระยะแรกมีเนื้อหาสาระใกล้เคียงกับการบังคับคดีทางแพ่งตามคำพิพากษาศาลแพ่ง ภายหลังจึงได้ปรากฏแนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกฎหมายระดับมลรัฐซึ่งมีบทบาทอย่างมากในฐานะต้นแบบของบทบัญญัติของกฎหมายระดับสหพันธ์รัฐ ต่อมา สหพันธ์รัฐได้ตรารัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ ลงวันที่ 27 เมษายน ค.ศ. 1953 (พ.ศ. 2496) ขึ้นบังคับใช้โดยวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและก่อตั้งหลักกฎหมายแบบ *duale Vollzugsordnung* โดยแบ่งแยกระหว่างมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน และมาตรการบังคับทางปกครองสำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ (*Handlung*) จำอมรับการกระทำ (*Duldung*) หรือละเว้นการกระทำ (*Unterlassung*)²¹

การบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองเป็นฐานอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง สถานะและความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลต่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองด้วย ดังนั้น เงื่อนไขในการบังคับทางปกครองจึงต้องพิจารณาจากลักษณะดังต่อไปนี้²²

ประการแรก คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับ (*Wirksamer Verwaltungsakt*)

ความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVfG) สืบเนื่องจากหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (*Rechtsicherheit*) ซึ่งเป็นองค์ประกอบของหลักนิติรัฐในการรับรองผลทางกฎหมายที่ประชาชนจะได้รับอันเนื่องมาจากการกระทำที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำนั้น ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและมั่นใจในการใช้สิทธิของตนตามกฎหมาย ดังนั้น หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะจึงเป็นหลักกฎหมายพื้นฐานของหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตและรับรองความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง อนึ่ง คำสั่ง

²¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 2-7.

²² เรื่องเดียวกัน. หน้า 8.

ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้รับรองให้มีผลบังคับตามกฎหมายได้ตามหลักความประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจอ้างเหตุความไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อยกเลิกคำสั่งทางปกครองได้ เว้นแต่คำสั่งทางปกครองซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีข้อผิดพลาดร้ายแรงและเห็นประจักษ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVfG) ซึ่งทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตกเป็นโมฆะ (Nichtigkeit) และไม่มีผลบังคับใดๆ ในทางกฎหมาย

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ (Vollstreckbarer Verwaltungsakt)

สำหรับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ (Handlung) จำยอมรับการกระทำ (Duldung) หรือละเว้นกระทำการ (Unterlassung) (มาตรา 6 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (VwVG)) อาจดำเนินการบังคับทางปกครองตามมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ เมื่อปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ไม่อาจโต้แย้งหรือการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน หรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้มีการทุเลาการบังคับ ซึ่งอาจแยกพิจารณาคุณสมบัติของคำสั่งทางปกครองที่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองออกเป็นสองกรณี ได้แก่ คำสั่งทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดข้อปฏิบัติ หรือข้อห้าม โดยเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งกระทำการ (Handlung) จำยอมรับการกระทำ (Duldung) หรือละเว้นกระทำการ (Unterlassung) เช่น คำสั่งระงับการก่อสร้าง คำสั่งให้กำจัดขยะ คำสั่งระงับการประกอบกิจการพาณิชย์ หรือคำสั่งกำหนดให้ชำระเงิน เป็นต้น สำหรับคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งสิทธิ หรือยืนยันสิทธิ เช่น การอนุญาตประกอบกิจการพาณิชย์ คำสั่งยืนยันว่าผู้รับคำสั่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือใบอนุญาตครอบครองอาวุธปืน เป็นต้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางปกครองโดยตรง เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครอง จึงไม่ต้องดำเนินการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีกแต่อย่างใด และคำสั่งทางปกครองต้องไม่อาจโต้แย้งได้ อาจเป็นกรณีที่บุคคลซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแสดงเจตนาสละสิทธิอุทธรณ์โต้แย้ง หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันทันที หรือกรณีระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งได้ล่วงพ้นไปโดยไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น

3.1.7.2 หลักเกณฑ์การลงโทษปรับทางปกครองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในระบบกฎหมายเยอรมัน โทษที่รัฐนำมาใช้แก่ผู้กระทำความผิดอาจเป็นโทษอาญา (Kriminalstrafe) หรือโทษทางปกครอง (Ordnungswidrigkeit) ซึ่งโดยหลักได้แก่ โทษปรับทาง

ปกครอง (Geldbuße) ก็ได้ ตามแต่ลักษณะและระดับความร้ายแรงแห่งพฤติการณ์ของการกระทำ ความผิดในแต่ละกรณี การกระทำความผิดใดที่กระทบต่อจริยธรรมทางกฎหมายอันมีข้อพึงดำเนิน ในระดับที่ร้ายแรง กฎหมายจะกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดนั้น โดยมีหลักประกันความ เป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์การตีความเพื่อบังคับใช้ บทบัญญัติต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบความผิดหรือเงื่อนไขในการลงโทษตามที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงหลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการสอบสวนแสวงหา พยานหลักฐานเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อพยานหลักฐานปรากฏ ชัดเจนว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้อง หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือยังเป็นที่สงสัยว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาหรือไม่ ศาลจะต้องยกประ โยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยโดยพิพากษา ยกฟ้อง (in dubio pro reo) ส่วนความผิดที่มีโทษทางปกครองนั้นมีมูลเหตุจากการกระทำที่ฝ่าฝืน กฎระเบียบของทางราชการเพียงเล็กน้อย แม้การบังคับใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์ในทาง วิธีสบัญญัติยังคงยึด โยงและถอดแบบมาจากการดำเนินคดีอาญา แต่ก็เข้าไปในลักษณะที่เรียบง่าย รวดเร็ว โดยลดขั้นตอนที่เป็นแบบพิธีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการลงโทษให้เกิดประสิทธิผล มากยิ่งขึ้น เนื่องจากพัฒนาการของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาของ เยอรมันนั้นเกิดจากแนวความคิดที่พยายามจะลดการใช้มาตรการทางอาญา อันมีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง โดยถือว่าการฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในกฎระเบียบ ที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น เป็นความบกพร่องในเรื่องทางเทคนิคที่ไม่กระทบต่อคุณธรรมทาง กฎหมาย จึงไม่สมควรนำโทษอาญามาใช้บังคับแก่การกระทำความผิด สำหรับการพิจารณาความผิด ที่มีโทษปรับทางปกครองนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิด ทางปกครอง (Ordnungswidrigkeitengesetz) ขึ้นเป็นหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาความผิด และกำหนดโทษปรับทางปกครอง²³

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายลำดับศักดิ์สูงสุดแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ

²³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *หลักเกณฑ์การลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและ กฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13704> [2563, 26 มิถุนายน]

การปกครองของประเทศ ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแล้วทั้งสิ้น 20 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 โดยได้บัญญัติเพิ่มหลักการขึ้นใหม่และมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดบางส่วนที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา

แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพา หรือไม่นับถือกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริต บิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำเป็นต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรม ด้วยการจัด โครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริตเที่ยงธรรมและมีส่วนในการป้องกันหรือแก้ไขวิกฤติของประเทศตามความจำเป็นและความเหมาะสม การรับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม การกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาดเพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนได้กำหนดกลไกอื่น ๆ ตลอดจนทั้งจำต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประชาชนทุกภาคส่วนกับหน่วยงานทั้งหลายของรัฐตามแนวทางประชารัฐภายใต้กฎเกณฑ์ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หลักความสุจริต หลักสิทธิมนุษยชน และหลักธรรมาภิบาล อันจะทำให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

3.2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

มาตรา 77 กำหนดว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อ

การดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัว บทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนา กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”²⁴

จากการศึกษาวิเคราะห์เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว สรุปได้ดังนี้

ประการแรก มาตรา 77 วรรคหนึ่ง การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐพึงต้องจัดให้มีกฎหมายเพียง เท่าที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายที่จะบังคับใช้ไม่ก่อให้เกิดภาระกับประชาชนเกินสมควร โดยกฎหมายที่จะ ถูกตราขึ้น ได้นั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งใน 4 ประการ ดังนี้

(1) เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(2) หากมีข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศเรื่องใด ๆ แล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น ๆ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศสัมฤทธิ์ผล

(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีกฎหมายฉบับนั้น ๆ อย่างชัดเจน

(4) เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ ซึ่งปัจจุบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีแนวทางปฏิบัติโดยเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

ประการที่สอง มาตรา 77 วรรคสอง การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ก่อนการตรากฎหมาย และทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 77.

ของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย และทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติทุกฉบับ ซึ่งในกรณีที่เป็นการเสนอกฎหมายโดย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้นย่อมมีการรับฟังความคิดเห็นโดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติและเป็นเจ้าของร่างกฎหมายขึ้นตามระเบียบขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบ แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช แต่มีข้อสังเกตในส่วนของ การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอกับร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อนั้น ต้องมีระเบียบปฏิบัติอย่างไรและรัฐพึงรับฟังความคิดเห็นให้กับร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ในกรณีที่กฎหมายที่เสนอนั้นมีหลักการเดียวกันกับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ที่ไม่มีร่างของคณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งจะต้องจัดทำระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจน เพราะหากต้องรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายในส่วนนี้ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควรจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการรับภารกิจ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติหลักการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มาตรา 20 ที่กำหนดว่าการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภากำหนด ส่วนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในทุกระยะเวลาตามกำหนด โดยยึดหลักการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบและทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสมเป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยอาจทำการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

ประการที่สาม มาตรา 77 วรรคสาม การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย กล่าวคือ ได้กำหนดเรื่องเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการว่าจะออกกฎหมายได้เฉพาะกรณีที่จำเป็น ส่วนการกำหนดหลักการการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการให้ชัดเจน และการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายนั้น ให้กำหนดเฉพาะกรณีที่ร้ายแรง มีเจตนาารมณ์เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพออกมาบังคับใช้กับประชาชน มีความเหมาะสม และเป็นหลักประกันความยุติธรรมต่อสังคมต่อไป

3.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ยถาว่าอย่างคั่งต่อไป²⁵

ด้านที่ 1 ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(1) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(2) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

(3) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

(4) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต ก้าวทันใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

(5) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผยตรวจสอบได้ และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

ด้านที่ 2 ด้านกระบวนการยุติธรรม

(1) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(2) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติ

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 258.

หน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(3) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยสะดวกและรวดเร็ว

(4) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

3.2.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำตามมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 63/20 “คำปรับบังคับการ” หมายความว่า คำปรับที่เจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ชำระเป็นรายวันไปจนกว่าจะยุติการฝ่าฝืนคำสั่งหรือได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ไม่ว่าจะเป็นคำปรับที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้หรือ โดยกฎหมายอื่น²⁶

มาตรา 63/21 คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน โดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในอัตราร้อยละยี่สิบห้าต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัด

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 63/20.

(2) ให้มีการชำระค่าปรับบังคับการตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินห้าหมื่นบาทต่อวันเจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับบังคับการจำนวนเท่าใด สำหรับในกรณีใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการ โดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน²⁷

มาตรา 63/22 ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 63/21 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้ คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มรายวันในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับบังคับการ แล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้²⁸

มาตรา 63/23 เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือนตามมาตรา 63/22 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อผู้ชี้ขาดวงการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เจ้าหน้าที่อาจแจ้งขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้²⁹

มาตรา 63/24 ในกรณีไม่มีการชำระค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่าย หรือเงินเพิ่มรายวัน โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองตามส่วนที่ 2 ต่อไป³⁰

²⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 63/21.

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 63/22.

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 63/23.

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 63/24.

มาตรา 63/25 การฟ้องคดีโต้แย้งการบังคับทางปกครองตามส่วนนี้ ให้เสนอต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับคำสั่งที่มีการบังคับทางปกครองนั้น³¹

ปัจจุบันโทษทางปกครองยังถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับวงการกฎหมายไทยและมีข้อสงสัยในทางวิชาการในหลายประเด็น โดยประเด็นหนึ่ง คือ แนวทางการกำหนดโทษทางปกครองซึ่งมีปัญหาต้องพิจารณาว่า การกระทำลักษณะใดควรกำหนดให้มีโทษทางปกครอง และการกระทำลักษณะใดควรกำหนดให้มีโทษอาญา แต่ก็ไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเป็นแนวทางปฏิบัติ สำนักกฎหมายปกครองจึงดำเนินการศึกษาแนวทางในการกำหนดโทษทางปกครองว่ากรณีใดที่สมควรกำหนดให้มีโทษทางปกครองแทนโทษอาญา เพื่อประโยชน์ในการวางแบบเกี่ยวกับบทกำหนดโทษทางปกครองต่อไป

3.2.3 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

3.2.3.1 หลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 ได้ประกาศบังคับใช้มาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและยกระดับมาตรฐานของการประกอบธุรกิจโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจโรงแรมให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภท จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2504) และประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมในยุคปัจจุบัน³²

3.2.3.2 ความหมายของโรงแรม

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4³³ ได้ให้ความหมายของคำว่า“โรงแรม” หมายถึง สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราว สำหรับ

³¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 63/25.

³² สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง. (ม.ป.ป.). *ความเข้าใจพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 3 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.thongsook.ac.th/main/admin/uploads/FacultyOfGrad/149-file-researchstd11.pdf> [2563, 6 กรกฎาคม]

³³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

คนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน และได้ยกเว้นสถานที่พักไม่เป็นโรงแรมไว้ 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) สถานที่พักของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ที่มีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน สถานที่พักประเภทนี้หากพบว่ามีกำไรรายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ก็ถือว่าเป็นโรงแรม

ทั้งนี้ สาเหตุที่กำหนดให้สถานที่พักดังกล่าวไม่เป็นโรงแรม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติโรงแรมต้องเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรมในเชิงพาณิชย์ ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรจากการให้บริการอย่างเป็นปกติทางการค้าเป็นสำคัญ³⁴

(2) สถานที่พักที่คิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไป การยกเว้นตามกรณีนี้ เน้นการคิดค่าบริการให้เช่าที่พัก หากคิดเป็นรายเดือนหรือรายปี ก็ไม่เป็นโรงแรม แต่หากคิดค่าบริการต่ำกว่ารายเดือนลงมา เช่น รายสัปดาห์ รายวัน รายชั่วโมง หรือคิดค่าบริการปันกัน ทั้งรายเดือนและต่ำกว่ารายเดือน ก็จะถือว่าเป็นโรงแรม ต้องขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมาย

(3) สถานที่พักอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะกำหนด ยกเว้นสถานที่พักประเภทใดบ้างไม่ให้เป็นโรงแรมตามกฎหมาย โดยจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงเท่านั้น

“ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้จัดการ” หมายความว่า ผู้จัดการโรงแรมตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้พัก” หมายความว่า คนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดที่ใช้บริการที่พักชั่วคราวของโรงแรม

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

“นายทะเบียน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งนายทะเบียนแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้โดยแต่งตั้งจาก

(1) ข้าราชการตำรวจตั้งแต่ชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป หรือ

(2) ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป หรือ

³⁴ ทัศนีย์ วรา จิตเกษม เทวิน. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1 หน้า 22.

(3) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป

3.2.3.3 สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกันหรือหลายอาคารรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริมและได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด ไม่เป็นโรงแรมตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา 4³⁵

3.2.3.4 ประเภทของโรงแรม

โรงแรมแบ่งออก เป็น 4 ประเภท ได้แก่³⁶

- (1) โรงแรมประเภท 1 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก
- (2) โรงแรมประเภท 2 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหาร หรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร
- (3) โรงแรมประเภท 3 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร และสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการหรือห้องประชุมสัมมนา
- (4) โรงแรมประเภท 4 หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และห้องประชุมสัมมนา

3.2.3.5 คุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

ผู้ขอรับใบอนุญาต ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้³⁷

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

³⁵ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 1.

³⁶ กฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. 2551. ข้อ 2.

³⁷ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 16.

(6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี

(7) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

(8) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยเหตุอื่นที่มีสาเหตุตามข้อ (6) แต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามลักษณะข้างต้น และต้องไม่เคยเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการหรือผู้แทนของนิติบุคคลที่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตตาม ข้อ (8)

3.2.3.6 การขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม

การประกอบธุรกิจให้บริการที่พักหากเข้าข่ายเป็นโรงแรมตามนิยามของกฎหมายแล้ว ต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อนจึงจะประกอบกิจการได้³⁸ มิฉะนั้น จะมีความผิดตามกฎหมาย ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมีโทษปรับรายวันอีกวันละไม่เกิน 10,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่³⁹ เว้นแต่โรงแรมที่เปิดดำเนินการมาก่อนหรือในวันที่ 12 พฤษภาคม 2548 ให้ประกอบธุรกิจต่อไปได้ โดยต้องมายื่นคำขออนุญาตต่อนายทะเบียนภายใน 1 ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงกำหนดประเภทโรงแรมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม ตาม มาตรา 13 มีผลใช้บังคับ⁴⁰ โดยไม่มีความผิดฐานประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 แต่อาจมีความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข เป็นต้น

3.2.3.7 การเลิกประกอบธุรกิจโรงแรม

ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ประสงค์จะเลิกกิจการในระหว่างอายุใบอนุญาตหรือเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ จะต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน เมื่อได้รับแจ้งให้นายทะเบียนพิจารณาและมีคำสั่งว่าจะควรถอนอนุญาตให้เลิกได้เมื่อใด ภายใต้งบเงื่อนไขและ

³⁸ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 15.

³⁹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 59.

⁴⁰ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 63.

วิธีการอย่างใด ทั้งนี้ ให้พิจารณาถึงประโยชน์และส่วนได้เสียของผู้พักเป็นหลัก (มาตรา 27) ดังนั้น การที่นายทะเบียนจะอนุญาตให้เลิกกิจการก็ต้องพิจารณาไปในทางคุ้มครองสิทธิของผู้เข้าพักเป็นหลัก เช่น อนุญาตให้เลิกได้โดยต้องวางเงื่อนไขให้ต้องจัดหาที่พักที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน ให้แก่ผู้เข้าพัก ผู้ที่สำรองห้องพักไว้ หรือการคืนเงินค่าที่พัก เป็นต้น

การอนุญาตให้เลิกกิจการให้นายทะเบียนเรียกคืนใบอนุญาตและจำหน่ายออกจากทะเบียนด้วย⁴¹

3.2.3.8 ผู้จัดการโรงแรม

ให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม แต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมคนหนึ่ง หรืออาจแต่งตั้งตนเองเป็นผู้จัดการก็ได้ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33⁴² ดังนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) เป็นผู้ได้รับวุฒิปัตริหรือมีประสบการณ์ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดหรือมีหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารจัดการ โรงแรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง
- (3) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบหรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
- (7) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการ หรือเคยถูกเพิกถอนใบรับแจ้งเป็นผู้จัดการโดยเหตุอื่นซึ่งมิใช่เหตุตาม (6) แต่เวลาได้ล่วงพ้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

⁴¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 21.

⁴² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 33.

ทั้งนี้ ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด⁴³ โดยผู้แจ้ง (ผู้จัดการ) ต้องมาด้วยตนเอง เพื่อพิมพ์ลายนิ้วมือตรวจสอบประวัติลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 33 (5) และ (6) พร้อมเอกสารหลักฐานประกอบการแจ้ง ดังนี้

- (1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน จำนวน 1 ฉบับ
- (2) สำเนาทะเบียนบ้าน จำนวน 1 ฉบับ
- (3) รูปถ่าย ขนาด 6x8 ซม. จำนวน 2 รูป
- (4) หนังสือแต่งตั้งจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมให้เป็นผู้จัดการ โรงแรม จำนวน 1 ฉบับ
- (5) ใบรับรองแพทย์ที่รับรองว่าไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรัง ดิคาเสพติดให้โทษ ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ตามมาตรา 33 (3) และ (4) จำนวน 1 ฉบับ กรณีผู้จัดการเป็นบุคคลต่างด้าว ให้ใช้สำเนาหนังสือเดินทาง หรือสำเนาใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว แล้วแต่กรณี แทนสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และให้แนบสำเนาใบอนุญาตทำงาน (Work permit) เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาด้วย

เมื่อนายทะเบียนตรวจสอบหลักฐานการแจ้งถูกต้องแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบรับแจ้งตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งให้แก่ผู้นั้น ภายในวันที่ได้รับแจ้ง และให้ผู้แจ้งเริ่มเป็นผู้จัดการได้ตั้งแต่วันที่ได้รับใบรับแจ้งเป็นต้นไป ในกรณีที่นายทะเบียนตรวจพบในภายหลังว่าผู้แจ้งได้แจ้งข้อมูลหรือยื่นเอกสารไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดไว้ ให้นายทะเบียนสั่งให้ผู้แจ้งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งดังกล่าว

3.2.3.9 หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการ

เพื่อให้การประกอบธุรกิจโรงแรมมีมาตรฐาน และเป็นการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรม จึงกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการไว้ ดังนี้ (มาตรา 34)⁴⁴

- (1) จัดให้มีป้ายชื่อโรงแรมตามมาตรา 20 ติดไว้หน้าโรงแรม ป้ายชื่อโรงแรมต้องระบุคำว่า “โรงแรม” ไว้หน้าชื่อโรงแรมด้วย
- (2) จัดให้มีการแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม
- (3) จัดให้มีเลขที่ประจำห้องพักติดไว้ที่หน้าห้องพักทุกห้อง หมายเลขห้องพักนั้นต้องเป็นตัวเลขอารบิก และห้ามกำหนดให้ซ้ำกัน

⁴³ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.1/ว 939 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2548

⁴⁴ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 34.

- (4) จัดให้มีเอกสารแสดงอัตราค่าที่พักไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม
- (5) จัดให้มีแผนผังแสดงทางหนีไฟไว้ในแต่ละชั้นของ โรงแรมและห้องพักทุกห้อง และป้ายทางออกฉุกเฉินไว้ในแต่ละชั้นของ โรงแรม
- (6) จัดให้มีเอกสารแสดงข้อจำกัดความรับผิดชอบที่มาตรา 675 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติตามแบบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดไว้ ในโรงแรมและห้องพักทุกห้อง
- (7) ดูแลรักษาความสะอาดด้านสุขลักษณะและอนามัยของ โรงแรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุขและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานสาธารณสุข
- (8) ดูแลรักษาสภาพของ โรงแรมให้มีความมั่นคงแข็งแรง และระบบการป้องกันอัคคีภัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น
- (9) ดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (10) ดูแลและอำนวยความสะดวกให้กับผู้พักในกรณีเกิดอัคคีภัย อุทกภัย หรือเกิดอันตรายใด ๆ ขึ้นใน โรงแรม

3.2.3.10 อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 4⁴⁵ ได้กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อตรวจตราบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ และออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

- (1) ข้าราชการดำรงตำแหน่งชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป หรือ
- (2) ข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป หรือ
- (3) ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ระดับสามขึ้นไป

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่และหนังสือมอบหมายจากนายทะเบียนให้แก่ผู้รับใบอนุญาต ผู้จัดการหรือบุคคลผู้เกี่ยวข้อง⁴⁶ ในส่วนของหนังสือมอบหมายนั้น ในบางพื้นที่ที่ห่างไกลอาจไม่สะดวกที่จะให้นายทะเบียนมอบหมายเป็นรายครั้ง นายทะเบียนอาจทำเป็นหนังสือมอบหมายหรือแผนการตรวจโรงแรม โดยระบุชื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเขตพื้นที่หรือโรงแรมที่จะออกตรวจ

⁴⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 4.

⁴⁶ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 46.

ในรอบ 3 เดือน 6 เดือน ไว้ก็ได้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้รับการตรวจได้ทราบตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะมาตรวจได้ชัดเจน ทั้งนี้ ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลอาญา⁴⁷

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดระยะเวลาการเข้าตรวจโรงแรมของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น กฎหมายกำหนดให้ตรวจได้ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก แต่เมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จ จะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของโรงแรมต่อไปก็ได้ ทั้งนี้ เฉพาะในกรณีที่มีการตรวจสอบใกล้จะเสร็จสิ้นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าหากเน้นซ้ำในการตรวจสอบจะมีการปกปิดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเอกสารหรือหลักฐานไปจากเดิม ส่วนในการตรวจสอบจำนวนและประวัติพนักงานนั้น กำหนดให้ตรวจได้เฉพาะในเวลาทำการปกติของโรงแรมนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นเวลาใด ๆ ก็ได้แล้วแต่ทางโรงแรมกำหนดเวลาทำงานปกติของพนักงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทะเบียนประวัติดังกล่าว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจโรงแรมนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้⁴⁸

(1) ตรวจสอบใบอนุญาต ว่าถูกต้องหรือไม่ เช่น ไม่มีใบอนุญาต หรือมีใบอนุญาตแต่หมดอายุ⁴⁹ และตรงกับ โรงแรมที่ระบุชื่อไว้ในใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งอายุใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมนั้น กำหนดให้มีอายุห้าปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต⁵⁰ รวมทั้งจัดให้มีการแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในโรงแรม⁵¹

(2) บัตรทะเบียนผู้พัก (ร.ร.3) รูปแบบการลงรายการ การจัดทำทะเบียนถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(3) ทะเบียนผู้พัก (ร.ร.4) รูปแบบ การจัดทำทะเบียน การลงนามของผู้จัดการ การส่งสำเนาทะเบียนผู้พัก ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

(4) สภาพและลักษณะของ โรงแรม หรือตรวจสอบห้องพักที่ว่างหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของโรงแรมที่เปิดใช้ร่วมกันหรือไม่

(5) ตรวจสอบจำนวนและประวัติของพนักงาน โรงแรม ในเวลาทำการ

⁴⁷ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 47.

⁴⁸ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 45.

⁴⁹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 15.

⁵⁰ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 19.

⁵¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 34 (1).

(6) มีหนังสือเรียกผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของโรงแรม มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

หากพบว่าผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พนักงานเจ้าหน้าที่อาจให้คำแนะนำให้ดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องได้ แต่หากยังมีการฝ่าฝืน ให้รายงานไปยังนายทะเบียนเพื่อดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ในอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนต่อไป เช่น เรียกมาตักเตือน พิจารณาโทษปรับทางปกครอง พักหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป

3.2.3.11 บทกำหนดโทษ

กลไกสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีสภาพบังคับคือ การใช้บทกำหนดโทษ เมื่อกล่าวถึง โทษตามกฎหมาย นักกฎหมายมักนึกถึงโทษทางอาญา เพราะมีแนวคิดกฎหมายอาญา เป็นกฎหมายว่าด้วยการลงโทษ แต่ปัจจุบันเริ่มมีการนำมาตราการอื่น ๆ มาใช้แทนโทษทางอาญา ซึ่งมาตรการหนึ่ง คือ โทษทางปกครอง มีกฎหมายไทยหลายฉบับเริ่มกำหนดให้การกระทำความผิด ที่ไม่ร้ายแรงมีโทษทางปกครอง ซึ่งฝ่ายปกครองมีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เองโดยไม่ต้อง พ้องคดีต่อศาล ส่งผลให้กระบวนการลงโทษเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการวาง กฎเกณฑ์ในการประกอบการของเอกชน เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อสังคม ถือได้ว่ารัฐได้เข้าใช้ อำนาจแทรกแซงเศรษฐกิจ โดยการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายในการที่จะอนุญาตหรือจำกัด สิทธิ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบการทางเศรษฐกิจของเอกชน หากผู้ประกอบการ ธุรกิจโรงแรมไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมได้รับการลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้มีการกำหนดโทษออกเป็น 2 ลักษณะ คือ โทษปรับ ทางปกครอง และโทษทางอาญา ซึ่งมีหลักเกณฑ์สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก บททั่วไปในการลงโทษ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น เกิดจากการกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการประกอบการธุรกิจโรงแรมของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้ สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย⁵²

⁵² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 48.

ประการที่สอง โทษปรับทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้นำหลักกฎหมายเรื่องโทษปรับทางปกครองมาใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ในการลงโทษปรับทางปกครอง ให้นายทะเบียนคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณีที่เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ โดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้นายทะเบียนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดชำระค่าปรับได้⁵³

(2) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการเปลี่ยนแปลงประเภทของโรงแรม เพิ่มหรือลดจำนวนห้องพักในโรงแรมอันมีผลกระทบต่อโครงสร้างของโรงแรม โอนใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ไม่จัดให้มีผู้จัดการซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้จัดการ โรงแรมต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁵⁴

(3) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 ผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการเปลี่ยนชื่อโรงแรม ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁵⁵

(4) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการไม่ยื่นคำxorรับใบแทนใบอนุญาตจากนายทะเบียน เลิกกิจการโดยไม่ได้แจ้ง

⁵³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 49.

⁵⁴ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 50.

⁵⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 51.

ให้นายทะเบียนทราบ กรณีเกิดเหตุอัคคีภัยหรือภัยอันตรายร้ายแรงอื่น ๆ โดยไม่แจ้งให้นายทะเบียนทราบ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท⁵⁶

(5) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนในกรณีเลิกกิจการ ไม่แก้ไขสภาพของโรงแรมตามคำสั่งของนายทะเบียนในกรณีที่เกิดอัคคีภัยหรือภัยอันตรายอื่น ๆ ฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนที่สั่งพักใช้ใบอนุญาต ไม่เสียค่าธรรมเนียมรายปีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง⁵⁷

(6) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้จัดการผู้ใด ไม่แจ้งต่อนายทะเบียนในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท⁵⁸

(7) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 32 ผู้ใดไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁵⁹

(8) ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้xorรับโอนใบอนุญาตตามมาตรา 25 ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 32 ผู้ใดไม่ให้การดูแลอำนวยความสะดวกแก่ผู้พักในกรณีเกิดอัคคีภัย อุทกภัย หรือเกิดภัยอันตรายใด ๆ ขึ้นในโรงแรม ไม่ดำเนินการจัดทำทะเบียนผู้พัก ไม่ดำเนินการส่งสำเนาทะเบียนผู้พักให้นายทะเบียนทราบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ผู้จัดการต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท⁶⁰

(9) ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 32 ผู้ใดไม่บันทึกรายการผู้พัก และไม่จัดทำทะเบียนผู้พัก ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท⁶¹

⁵⁶ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 52.

⁵⁷ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 53.

⁵⁸ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 54.

⁵⁹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 55.

⁶⁰ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 56.

⁶¹ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 57.

(10) ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งเป็นผู้จัดการตามมาตรา 32 ผู้ใดปฏิเสธไม่รับบุคคลที่ประสงค์จะเข้าพักในโรงแรมโดยไม่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา 39 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท⁶²

จากหลักกฎหมายข้างต้น สรุปได้ว่า ในการลงโทษปรับทางปกครอง นายทะเบียน มีอำนาจในการลงโทษ โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณี ที่เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม การลงโทษปรับ ทางปกครองส่วนใหญ่เป็นกรณีที่อยู่ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้จัดการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 อันเป็นความผิดที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมได้

ประการที่สาม โทษทางอาญา

การบังคับใช้พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ยังคงปรากฏโทษทางอาญาอยู่ใน สามมาตรา ได้แก่ มาตรา 59 มาตรา 60 และมาตรา 61 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ (ฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง)⁶³

(2) ผู้ใดเป็นผู้จัดการ โดยไม่มีคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมาย กำหนด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง)⁶⁴

(3) ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือชดชวางหรือ ไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ เข้าไปในโรงแรมเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต ทะเบียนผู้พัก บัตรทะเบียนผู้พัก สภาพและลักษณะของ โรงแรม ประวัติของพนักงาน หรือกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของ โรงแรมมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

⁶² พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 58.

⁶³ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 59.

⁶⁴ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 60.

มาเพื่อประกอบการพิจารณา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁶⁵

จากหลักกฎหมายข้างต้น สรุปได้ว่า การลงโทษทางอาญาใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ผู้จัดการซึ่งไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงกรณีผู้ซึ่งแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พักหรือชดชวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่หรือกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของโรงแรมมาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา

3.2.4 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง

มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ ในการลงโทษปรับทางปกครองดังกล่าวให้นายทะเบียนคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิด และในกรณีที่เหมาะสม นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งปัจจุบันมีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองมาบังคับใช้ ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่งให้นายทะเบียนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในกรณีนี้ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดชำระค่าปรับได้⁶⁶

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง ข้อ 1 กำหนดว่า⁶⁷

“การพิจารณาโทษทางปกครอง” หมายความว่า การดำเนินการที่เกี่ยวกับการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง

⁶⁵ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 61.

⁶⁶ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547. มาตรา 49.

⁶⁷ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 1.

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

“ค่าปรับ” หมายความว่า เงินค่าปรับทางปกครองที่นายทะเบียนสั่งให้ผู้กระทำการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมชำระให้แก่นายทะเบียน

3.2.4.1 บททั่วไป

ในการพิจารณาและมีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง การอุทธรณ์ การพิจารณา อุทธรณ์ คำสั่งดังกล่าว หากประกาศนี้หรือกฎหมายว่าด้วยโรงแรมมิได้กำหนดไว้ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁶⁸

ในการแจ้งข้อกล่าวหา กำหนดวันนัด คำสั่งลงโทษทางปกครอง ผลการพิจารณา อุทธรณ์ หรือการแจ้งอย่างอื่นตามประกาศนี้ให้ทำเป็นหนังสือ⁶⁹ การเสนอเรื่องในการกำหนดโทษทางปกครองต่อนายทะเบียนโรงแรม สำหรับ กรุงเทพมหานคร ให้สำนักงานสอบสวนและนิติการกรมการปกครองเป็นผู้เสนอเรื่อง สำหรับจังหวัดอื่น ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ที่โรงแรมตั้งอยู่เป็นผู้เสนอเรื่อง โดยให้ดำเนินการรวบรวมตรวจสอบ เอกสารหลักฐานสรุปเรื่องแล้วทำความเห็นเสนอนายทะเบียน โรงแรมเพื่อพิจารณาสั่งการ⁷⁰

3.2.4.2 การพิจารณาโทษทางปกครอง

เมื่อปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมที่บัญญัติให้มีโทษปรับทางปกครอง ให้นายทะเบียนดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว⁷¹ และให้นายทะเบียนพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้⁷²

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เว้นแต่นายทะเบียนเห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (4) ออกไปตรวจสอบสถานที่หรือมอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดออกไปตรวจสอบสถานที่

⁶⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 2.

⁶⁹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 3.

⁷⁰ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 4.

⁷¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 5.

⁷² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 6.

การพิจารณาโทษทางปกครองจะต้องมีบันทึกการสอบสวนและพยานหลักฐาน เสนอเป็นหลักฐาน ประกอบด้วยบันทึกคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาและพยานสำคัญ รายงานพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา สำเนาบันทึกการตรวจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด⁷³

ก่อนมีคำสั่งลงโทษปรับ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งผู้ที่จะถูกลงโทษ มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนถึงเหตุที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่กรณี ดังต่อไปนี้⁷⁴

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การ หรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้ออกคำสั่งกล่าวไม่อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.2.4.3 การกำหนดโทษทางปกครอง

ในการกำหนดโทษทางปกครอง นายทะเบียนต้องคำนึงถึงปัจจัย ดังต่อไปนี้⁷⁵

(1) พฤติการณ์แห่งความผิดโดยทั่วไปให้พิจารณาจากความผิดเกิดขึ้น โดยความจงใจหรือเกิดจากความประมาทเลินเล่อ พฤติการณ์แห่งความผิดเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่งอันเป็นสาระสำคัญ และประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือบุคคลอื่นได้รับ หรือจะได้รับจากการกระทำความผิดนั้น

(2) ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นให้พิจารณาจากระดับความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น เป็นความเสียหายที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ระดับของความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้มาใช้บริการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหาย หรือการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดนั้นอีก

⁷³ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 7.

⁷⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 8.

⁷⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 9.

(3) ประวัติการทำความผิด โดยพิจารณาจากความถี่ของการทำความผิด และประวัติการถูกลงโทษทางปกครองของผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้แทน นิติบุคคล หรือ ลูกจ้างของนิติบุคคลนั้น

(4) ประเภท ขนาด ราคาห้องพักของโรงแรมนั้น

ผู้ใดต้องถูกลงโทษปรับ ให้นายทะเบียนพิจารณากำหนดโทษตามแนวทาง ดังต่อไปนี้⁷⁶

กรณีเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก สำหรับฐานความผิดที่ไม่ได้กำหนดอัตราโทษ ขั้นต่ำไว้ ให้นายทะเบียนกำหนดค่าปรับได้ไม่เกินสองในห้าของอัตราโทษที่กำหนดไว้สำหรับ ความผิดนั้น

กรณีเป็นการกระทำความผิดครั้งแรก สำหรับฐานความผิดที่กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำ ไว้ ให้นายทะเบียนกำหนดค่าปรับได้ไม่เกินกว่าสองในห้าของอัตราโทษสูงสุดที่กำหนดไว้สำหรับ ฐานความผิดนั้น เว้นแต่อัตราโทษขั้นต่ำของฐานความผิดจะสูงกว่าสองในห้าของอัตราโทษสูงสุด ในกรณีเช่นนี้ ให้กำหนดเงินค่าปรับเท่ากับอัตราขั้นต่ำสำหรับความผิดนั้น

การกระทำความผิดครั้งที่สองและครั้งต่อ ๆ ไป ในฐานความผิดเดียวกัน ให้นายทะเบียนลงโทษปรับเพิ่มขึ้นจากโทษที่เคยได้รับมาแล้วครั้งละไม่เกินหนึ่งในห้าของ อัตราโทษที่กำหนดในฐานความผิด แต่ทั้งนี้ การกำหนดเงินค่าปรับต้องไม่เกินอัตราโทษสูงสุดของ โทษปรับ ที่กำหนดสำหรับฐาน ความผิดนั้น ถ้าการกำหนดเงินค่าปรับคำนวณได้เกินกว่าอัตราโทษ สูงสุดของฐานความผิด ให้นายทะเบียนลงโทษปรับในอัตราสูงสุดของฐานความผิด

3.2.4.4 คำสั่งลงโทษทางปกครอง

คำสั่งลงโทษทางปกครองให้ทำเป็นหนังสือระบุ วัน เดือน ปี ที่ออกคำสั่งลงโทษ ทางปกครอง ลงลายมือชื่อ และตำแหน่งของผู้มีอำนาจออกคำสั่ง⁷⁷ คำสั่งลงโทษทางปกครองต้องจัด ให้มีเหตุผลไว้ด้วย⁷⁸ เมื่อออกคำสั่งแล้วให้นายทะเบียนแจ้งคำสั่งและสิทธิในการอุทธรณ์แก่ ผู้ถูกลงโทษด้วย⁷⁹ คำสั่งลงโทษทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อผู้ถูกลงโทษตั้งแต่วันที่ผู้ถูกลงโทษ ได้รับแจ้งเป็นต้นไป⁸⁰ เมื่อผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองได้รับแจ้งคำสั่งปรับแล้วให้ผู้ถูกลงโทษ

⁷⁶ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 10.

⁷⁷ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 12.

⁷⁸ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 13.

⁷⁹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 14.

⁸⁰ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 15.

ปรับชำระค่าปรับให้แก่นายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้รับชำระเงินออก ใบเสร็จรับเงินค่าปรับแต่ละครั้งให้แก่ผู้ถูกลงโทษปรับไว้เป็นหลักฐาน⁸¹

3.2.4.5 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางปกครอง

ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งปรับโดยให้ทำเป็นหนังสือ ระบุข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง หรือข้อกฎหมายอ้างอิงยื่นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งปรับและให้เจ้าหน้าที่ออกใบรับไว้เป็นหลักฐาน⁸² และสิทธิในการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง⁸³

3.2.4.6 การขอให้พิจารณาคำสั่งลงโทษทางปกครองใหม่

เมื่อผู้ถูกลงโทษปรับมีคำขอให้พิจารณาใหม่ นายทะเบียนอาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งปรับที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ หรือในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้ว แต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่คำสั่งปรับทางปกครองในเรื่องนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ไม่มีอำนาจรวมถึงกรณีที่คำสั่งปรับทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกสั่งปรับ⁸⁴

3.2.2.7 การใช้มาตรการบังคับโทษปรับทางปกครอง

เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระค่าปรับตามคำสั่งปรับแล้ว ถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครอง ไม่นำค่าปรับมาชำระให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลากำหนดให้นายทะเบียนดำเนินการ บังคับทางปกครองโดยนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁸⁵

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้นำหลักกฎหมายเรื่องโทษปรับทางปกครองมาใช้กับความผิดในบางกรณี โดยนายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองตามที่

⁸¹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 16.

⁸² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 18.

⁸³ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 19.

⁸⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 20.

⁸⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง. ข้อ 22.

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำความผิดและในกรณีให้เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ และในปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองมาบังคับใช้กับการพิจารณาโทษทางปกครองตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ด้วย

3.2.5 ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)

การปฏิรูปกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ระบบอนุญาต ระบบกรรมการ และระบบโทษในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 การศึกษาอบรมวิชากฎหมาย ระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐ กลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมาย และการเข้าถึงกฎหมาย สรุปประเด็นสำคัญดังนี้⁸⁶

3.2.5.1 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างโอกาส และความเสมอภาคทางสังคม

ปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อวางระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานในระดับภาคกลุ่มจังหวัดที่เชื่อมโยงกัน และสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาในระดับกลุ่มจังหวัดและระดับภาค ปรับโครงสร้างและปรับปรุงกฎหมายเพื่อจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เอื้อต่อประชาชนในการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางการพัฒนาพื้นที่และการกำกับติดตามเพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายเพื่อพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น และการเปิดพื้นที่และโอกาสการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด และกลุ่มจังหวัด

3.2.5.2 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น กฎหมายกฎระเบียบ ข้อบังคับ มีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ประการแรก ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐเป็นผู้อำนวยการความสะดวก กำหนดกติกาในการแข่งขัน

⁸⁶ ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580).

ให้เกิดความเป็นธรรมแก่การดำเนินธุรกิจทั้งในธุรกิจทั่วไปและธุรกิจเฉพาะ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการผลิต การค้า การบริการ และสามารถอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน การประกอบธุรกิจ การแข่งขันระหว่างประเทศ สอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้ง การสร้างการรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียม

ประการที่สอง มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ออกแบบกฎหมายที่รอบคอบรัดกุม เพื่อแก้ปัญหาอย่างตรงจุดให้มีความสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม ด้วยการสร้างความเป็นธรรมในการจัดสรรผลประโยชน์ และบริหารจัดการผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและการประกอบอาชีพ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และกำหนดวงรอบในการทบทวนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา นอกจากนั้น ในการตรากฎหมายต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งจัดให้มีการสร้างความรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สาม การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ไม่เลือกปฏิบัตินำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย ป้องกันการกระทำผิดและจับกุมผู้กระทำผิดได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว

กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค มีความเป็นกลาง น่าเชื่อถือ โปร่งใส ตรวจสอบได้ กระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมมีความกล้าหาญทางจริยธรรม เป็นมืออาชีพ มีความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก มุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเทียบเท่าระดับสากล ตามหลักนิติธรรม โปร่งใสลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรม สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ การอำนวยความสะดวกยุติธรรม

มีประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างเสมอภาคหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีความร่วมมือที่ดี บูรณาการและเชื่อมโยงการทำงานระหว่างกัน มีประเด็นสำคัญดังนี้

(1) บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเคารพและยึดมั่นในหลัก ประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม ปรับวัฒนธรรม องค์กร และทัศนคติเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้เคารพและยึดมั่นในหลัก ประชาธิปไตยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม รวมทั้งเสริมสร้าง และพัฒนาวัฒนธรรมของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีความโปร่งใส เป็นกลาง ปราศจาก การแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ การบริหารงานบุคคลในกระบวนการยุติธรรมต้องโปร่งใส เป็นอิสระ และมีการพัฒนาตัวบุคคลอย่างต่อเนื่อง

(2) ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของ การค้นหาความจริง การรวบรวมและการพิสูจน์พยานหลักฐานเป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยต้อง ใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์และศาสตร์อื่น ๆ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์ เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก อำนาจความยุติธรรมอย่างมี ประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติมีความโปร่งใส และประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ โดยสะดวก รวดเร็ว ยกระดับความโปร่งใสในการใช้อำนาจกับประชาชนและการแต่งตั้งโยกย้าย รวมทั้งยกระดับมาตรการตรวจสอบการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ

(3) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง มีเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ร่วมกัน เพื่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและอำนาจความยุติธรรม พัฒนา เป้าหมายและยุทธศาสตร์ระยะกลางและระยะยาวระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มีรูปแบบกระบวนการยุติธรรมที่มีการประสานงาน ระหว่างหน่วยงานกันบนพื้นฐานแห่งการไว้วางใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งสร้างเครื่องมือการประเมิน คุณภาพและผลงานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมุ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ต่อสังคมร่วมกัน พร้อมทั้ง พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรมเพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมตลอดกระบวนการพิจารณาคดีได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูง เกินสมควร

(4) ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในกระบวนการยุติธรรม ส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในรูปแบบต่าง ๆ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม การช่วยเหลือประชาชนให้เข้าถึงความ เป็นธรรม การพัฒนารูปแบบของการมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมให้มีความหลากหลาย

การสร้างความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมให้กับประชาชน การพัฒนา กลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการยุติธรรม และความ ชัดแย้งระหว่างภาครัฐเอกชนและชุมชน รวมทั้งการส่งเสริมพัฒนาระบบการสืบเสาะและการ สอดส่องให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(5) พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา เพื่อลดทอนความเป็นโทษทางอาญา ที่ไม่จำเป็น สร้างความสมดุลระหว่างการบังคับโทษตามคำพิพากษากับการให้โอกาสผู้ต้องโทษ กลับคืนสู่สังคม เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการบังคับโทษ และการ พัฒนาระบบคุมประพฤติในชุมชน รวมทั้ง การใช้กฎหมายอาญาโดยยึดมั่นหลักการตีความ โดยเคร่งครัด ไม่ขยายขอบเขตฐานความผิดให้ครอบคลุมการกระทำที่แท้จริงแล้วไม่เข้า องค์กรประกอบ

ตารางเปรียบเทียบการลงโทษปรับทางปกครองในต่างประเทศและประเทศไทย⁸⁷

ประเด็น	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
(1) ความเป็นมาของโทษปรับทางปกครอง	พัฒนาการของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญานั้น เกิดจากแนวความคิดที่จะพยายามลดการใช้มาตรการทางอาญาอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษอย่างรุนแรง โดยถือว่าการฝ่าฝืนข้อห้ามต่าง ๆ ในกฎระเบียบที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้นเป็นความบกพร่องทางเทคนิคไม่กระทบต่อคุณธรรมทางกฎหมาย จึงไม่สมควรนำโทษอาญา มาใช้บังคับกับการกระทำความผิด รวมทั้ง ยังเป็น	การนำโทษทางปกครองมาใช้ในระบบกฎหมายมีมูลเหตุมาจากการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ จากรัฐสวัสดิการไปสู่รัฐที่ควบคุมกำกับ โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “องค์กรอิสระทางปกครอง” เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับ การดำเนินการบางประเภทเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลและป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง	ในการปฏิบัติราชการในด้านต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง จำเป็นต้องดำเนินการด้วยความต่อเนื่องและรวดเร็ว จึงมีการนำโทษทางปกครองมาใช้เพื่อลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายในหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 333) เป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดโทษปรับทางปกครองอย่างชัดเจน ต่อมา

⁸⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *หลักเกณฑ์การลงโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายฝรั่งเศส และแนวทางในการกำหนดโทษปรับทางปกครองในกฎหมายไทย.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13704> [2564, 2 มกราคม]

ประเด็น	สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ประเทศไทย
	การลดขั้นตอนในการดำเนินคดี เพื่อประหยัดต้นทุนในกระบวนการยุติธรรม		ได้มีการนำโทษทางปกครองมาใช้กับกฎหมายอื่นมากขึ้น
(2) ความผิดที่มีโทษปรับทางปกครอง	การกระทำความผิดใดจะมีโทษอาญาหรือโทษปรับทางปกครอง ถือเป็นดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานว่าการกระทำความผิดทางปกครองมีสาระสำคัญเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบหรือข้อบังคับซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองความสงบเรียบร้อยเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดโทษอาญา เพื่อเป็นสภาพบังคับของการฝ่าฝืนนั้น เพียงแต่ใช้วิธีตักเตือนให้ระลึกถึงหน้าที่พึงมีและพึงปฏิบัติด้วยการปรับให้ชำระเงินกับบรรล่วัตถุประสงค์แล้ว	นำมาใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) ที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง โดยส่วนใหญ่จะเป็นการนำมาใช้เพื่อควบคุมการประกอบกิจการในด้านเศรษฐกิจ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีสารสนเทศ	นำโทษทางปกครองมาใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำที่ไม่มีผลต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อชีวิตร่างกายผู้อื่น
(3) กฎหมายกลางเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง	กฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครอง	ไม่มี	ไม่มี