

ปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization)

ศึกษากรณีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547¹

ประภัศร มัทธนาชาติ²

กฎหมายอาญา เป็นกฎหมายที่บัญญัติว่าด้วย การกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือบังคับให้มีการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษ ซึ่งการจะบัญญัติให้ความผิดใดเป็นความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญา จึงควรพิจารณาจาก เหตุผลและทฤษฎีทางกฎหมายหลายประการประกอบกัน และควรเป็นกรณีที่ไม่สามารถนำวิธีการลงโทษ อื่นใดมาใช้ลงโทษได้อย่างเหมาะสม หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ อีกทั้งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามมาตรา 77 วรรคสาม ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความผิดทางอาญาไว้ว่า “ให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ด้วย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณากฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้บังคับแล้วพบว่า ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ได้ตราขึ้นและ กำหนดโทษทางอาญากับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรงอยู่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะกฎหมาย อาญาเพื่อ (Over Criminalization)

ซึ่งจากการศึกษาปัญหาการมีกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากเกินความจำเป็น หรือการใช้กฎหมาย อาญาที่ไม่เหมาะสม หรือกฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) ในกรณีพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 พบว่าพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ได้มีการนำโทษทางอาญามาใช้กับความผิดที่มีลักษณะไม่ ร้ายแรงอยู่จึงเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษ ที่อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงาน ยุติธรรมทางอาญา และส่งผลทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพ ดังนี้

1 ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ในกรณีมีการประกอบธุรกิจโรงแรม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรม

การประกอบธุรกิจโรงแรมในประเทศไทย ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากนายทะเบียน โรงแรมก่อนจึงจะสามารถประกอบธุรกิจโรงแรมได้ สำหรับผู้ที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยฝ่าฝืนหรือไม่

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) ศึกษากรณี พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนิยผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมจากนายทะเบียนจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 59 ประกอบมาตรา 15

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 59 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่” ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่งดังกล่าวก็คือ ผู้ที่ประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 การที่กฎหมายกำหนดให้มีความผิดดังกล่าวมีโทษทางอาญาทั้ง ๆ ที่ลักษณะของความผิดไม่ได้มีลักษณะร้ายแรง เป็นเพียงการไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางสังคมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดเท่านั้น ทั้งไม่ใช่ความผิดอันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมด้วยการกำหนดความผิดทางอาญาตามมาตรา 59 นี้จึงเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 วรรคสาม ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา และก่อให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) ในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายอาญาและโทษทางอาญาควรถูกนำมาใช้กับการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาอย่างแท้จริง และควรเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะถูกนำมาใช้เพื่อควบคุมพฤติกรรมของประชาชนที่อยู่ร่วมกัน

2. ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ในกรณีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้จัดการโรงแรมไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

การประกอบธุรกิจโรงแรมทุกโรงแรม พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 30 กำหนดให้ต้องมีผู้จัดการโรงแรมที่ทำหน้าที่บริหารจัดการภายในโรงแรม โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้จัดการโรงแรมเอาไว้ในมาตรา 33 และกำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับผู้แต่งตั้งผู้จัดการโรงแรมโดยไม่เป็นไปตามมาตรา 31 ไว้ที่มาตรา 61 ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับผู้จัดการโรงแรมแล้วจะเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้จัดการโรงแรมไว้ก็เพื่อต้องการยกระดับมาตรฐานของโรงแรมให้ดีขึ้น และเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้เข้าพักในโรงแรม อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการโรงแรมนั้น ก็ควรจะเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน แม้กฎหมายจะกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของผู้จัดการโรงแรมไว้ก็ตาม แต่การที่กฎหมายกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดตามมาตรา 61 ไว้ ย่อมกระทบต่อการประกอบอาชีพของผู้จัดการโรงแรม เนื่องจากผู้กระทำความผิดจะถูกบันทึกไว้ในประวัติอาชญากรรม ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในลักษณะนี้ล้วนไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ซ้ำยังเกิดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดำเนินกระบวนการทางอาญาเกินความจำเป็นอีกด้วย ซึ่งเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำลายความศักดิ์ของกฎหมายอาญาลง

3. ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ในกรณีผู้เข้าพักแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมแจ้งรายการเท็จในทะเบียนผู้พัก หรือกรณีผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 61 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จากบทบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดความผิดทางอาญาในกรณีนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดความผิดอาญาที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เช่น ความผิดฐานขัดขวางพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน เช่น การจัดทำบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย การกำหนดความผิดทางอาญาในกรณีนี้ จึงเป็นการใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือโดยไม่พิจารณาถึงประสิทธิภาพและความสามารถกลไกอื่น ๆ ของรัฐที่จะใช้บังคับได้ ส่งผลให้มีกฎหมายอาญามากเกินความจำเป็นและก่อให้เกิดภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over Criminalization) ในประเทศไทย

4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้โทษของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญามาเป็นโทษทางปกครอง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ในมาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 แล้วจะเห็นว่าความผิดดังกล่าวไม่ใช่เป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง หรือเป็นความผิดอาญาโดยแท้จริง ซึ่งลักษณะความผิดดังกล่าวเป็นเพียงการผิดกฎระเบียบของสังคมที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดเท่านั้น ทั้งยังเป็นความผิดที่อยู่ในข่ายที่สามารถดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้ หากจะมีมาตรการในการควบคุมกำกับ ดูแลให้การอันที่กำหนดให้เป็นความผิดนั้น ควรกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครอง การนำโทษทางอาญามาใช้กับความผิดดังกล่าวจึงไม่เหมาะสม และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา และก่อให้เกิดปัญหาภาวะกฎหมายอาญาเฟ้อ (Over Criminalization) ในปัจจุบันจึงควรพิจารณานำโทษทางปกครองมาใช้บังคับแทนโทษทางอาญาเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม

จากการศึกษา ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะในการแก้ไขพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ในกรณีมีการประกอบธุรกิจโรงแรมโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนโรงแรม

ควรแก้ไขการกำหนดความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่กำหนดให้การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาต้องพึงกำหนดเฉพาะความผิดร้ายแรง

โดยแก้ไขให้ยกเลิกความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 59 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่”

2. ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ในกรณีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามของผู้จัดการโรงแรมไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547

ควรแก้ไขการกำหนดความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่กำหนดให้การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาต้องพึงกำหนดเฉพาะความผิดร้ายแรง

โดยแก้ไขให้ยกเลิกความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 60 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3. ปัญหาการกำหนดความผิดทางอาญาอย่างไม่เหมาะสม ในกรณีผู้เข้าพักแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมแจ้งรายการเท็จในทะเบียนผู้พัก หรือกรณีผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการโรงแรมไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่

ควรแก้ไขการกำหนดความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่กำหนดให้การกำหนดความผิดและโทษทางอาญาต้องพึงกำหนดเฉพาะความผิดร้ายแรง

โดยแก้ไขให้ยกเลิกความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 61 “ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบังคับใช้โทษของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 และความเหมาะสมในการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นโทษทางปกครอง

เมื่อการกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาที่ต้องเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคมและเป็นการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมของสังคม ดังนั้นในการบังคับโทษเกี่ยวกับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 ควรกำหนดเป็นโทษปรับทางปกครอง ดังนี้

มาตรา 59 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง”

มาตรา 60 “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท”

มาตรา 61 “ผู้ใดแจ้งรายการเท็จลงในบัตรทะเบียนผู้พักหรือทะเบียนผู้พัก หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 45 ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

เอกสารอ้างอิง

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. กรุงเทพฯ: พลสยาม พรินต์ติ้ง, 2551 หน้า 1.

คณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสาร “ประกอบการศึกษาของอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย”