

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๒๐๗๔ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือเกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง สรุปความได้ว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้ตรวจพิจารณาข้อ ๑ (๑) ของร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกสำหรับความผิดในแต่ละฐานความผิด หากความผิดนั้นอาจแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง ให้นายทะเบียนมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง ให้นำวิธีการแจ้งตามมาตรา ๔๒ มาบังคับใช้กับการแจ้งโดยอนุโลม” แล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การกำหนดโทษทางปกครองโดย “ให้นายทะเบียนมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสม” ตามร่างฯ ข้อ ๑ (๑) ก่อนมีการปรับทางปกครอง สามารถกำหนดไว้เช่นนั้นได้ ด้วยเหตุผลว่า เป็นการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดโทษทางปกครอง ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดให้มีการออกคำสั่งเช่นนั้นก่อนการปรับทางปกครองย่อมกระทำได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การกำหนดโทษทางปกครองโดย “ให้นายทะเบียนมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสม” ตามข้อ ๑ (๑) เป็นโทษทางปกครอง ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับการสั่งให้ดำเนินการแก้ไขนั้นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว หากผู้ฝ่าฝืนไม่แก้ไข พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้มีคำสั่งปรับทางปกครองอันเนื่องจากการขัดคำสั่ง อีกทั้งในกรณีของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เดิมมีเจตนารมณ์จะให้มิโทษทางอาญาแต่ได้เปลี่ยนเป็นโทษปรับทางปกครอง เนื่องจากผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวไม่เห็นด้วยกับการให้มีโทษจำคุกสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและผู้จัดการที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงของโรงแรมและเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจในทางไม่สุจริต จึงเห็นว่า ไม่ควรมีการกำหนดให้มีการแจ้งให้แก้ไขได้ หากจะกำหนดให้มีการ

ดำเนินการได้ กฎหมายต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ตามมาตรา ๔๐ (๒) วรรคสอง ในหมวด การควบคุมการอุทธรณ์ของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นการเฉพาะ

กรมการปกครองพิจารณาเห็นว่าร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางปกครอง ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๔๙ วรรคสอง ได้กำหนดให้นายทะเบียนลงโทษปรับทางปกครอง โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ และในวรรคสามยังให้อำนาจรัฐมนตรีประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองได้ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีจะออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางปกครองให้นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๑ (๑) ของร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ย่อมสามารถที่จะกระทำได้ ซึ่งกรมการปกครองเห็นด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่หนึ่ง และเพื่อให้การพิจารณาร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรอบคอบ จึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมการปกครองถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือมีประเด็นต้องพิจารณาว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางปกครองโดยให้กรณีกระทำความผิดครั้งแรกแต่ยังอาจมีการแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ให้นายทะเบียนออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๑^๑ (๑) ของร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทาง

^๑ ข้อ ๑ การลงโทษทางปกครองให้นายทะเบียนพิจารณาหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดครั้งแรกสำหรับความผิดในแต่ละฐานความผิด หากความผิดนั้นอาจแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ตามมาตรา ๔๙ วรรคสองให้นายทะเบียนมีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งให้นำวิธีการแจ้งตามมาตรา ๔๒ มาใช้บังคับกับการแจ้งโดยอนุโลม

การกระทำความผิดครั้งแรกในแต่ละฐานความผิดที่มีอัตราโทษปรับทางปกครองอย่างสูงเกินกว่าห้าหมื่นบาทขึ้นไปหรือเป็นการกระทำความผิดโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๙ให้นายทะเบียนพิจารณาลงโทษตามข้อ ๒ แม้เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก

(๒) ในกรณีที่ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียน ไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่นายทะเบียนได้มีคำสั่งตาม (๑) แล้วให้นายทะเบียนพิจารณาลงโทษตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒

ปกครอง ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า มาตรา ๔๙^๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ได้บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ นั้น เป็นกรณีที่เมื่อมีการลงโทษปรับทางปกครองแล้วให้นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมด้วยก็ได้ สำหรับการพิจารณาโทษทางปกครองของนายทะเบียนมาตรา ๔๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ได้กำหนดไว้ชัดเจนให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ได้เฉพาะการพิจารณาโทษทางปกครองเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ประการอื่นที่มีใช่เป็นเรื่องการพิจารณาโทษทางปกครองขึ้นได้ การที่ร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้จะกำหนดให้นายทะเบียนออกคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น มีลักษณะเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนการดำเนินการของนายทะเบียนก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางปกครอง เพราะการกำหนดเช่นนี้เป็นการกำหนดให้นายทะเบียนต้องออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของนายทะเบียนเสียก่อน โดยนายทะเบียนยังไม่อาจใช้อำนาจลงโทษปรับทางปกครองได้ การกำหนดขั้นตอนดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางปกครองตามมาตรา ๔๙ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ นอกจากนี้ การออกคำเตือนหรือการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องมีกฎหมายรองรับให้อำนาจออกคำเตือนหรือคำสั่งไว้ด้วยดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๐^๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ เป็น

^๒ มาตรา ๔๙ ให้นายทะเบียนมีอำนาจลงโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ในการลงโทษปรับทางปกครอง ให้นายทะเบียนคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควร นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาโทษทางปกครองให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้นายทะเบียนมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดชำระค่าปรับได้

^๓ มาตรา ๔๐ เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ระงับการกระทำนั้นหรือดำเนินการแก้ไขได้ตามที่เห็นสมควร

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการไม่ระงับการกระทำหรือดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีเป็นผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน ซึ่งจะต้องไม่เกินสี่ครั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ต้น ดังนั้น เมื่อการกำหนดให้นายทะเบียนออกคำสั่งแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมหรือผู้จัดการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนดไม่อาจถือว่าการพิจารณาโทษทางปกครอง ประกอบกับไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจนายทะเบียนออกคำสั่งเช่นนั้นได้แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจกำหนดให้นายทะเบียนออกคำสั่งตามข้อ ๑ (๑) ของร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางปกครอง ได้

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๑

(๒) ในกรณีเป็นผู้จัดการ ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องอีกครั้งหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน

ฯลฯ

ฯลฯ