

กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานบริการ Legal Problems Regarding Law on Entertainment Business

ดร.วชิราภรณ์ พวงจินดา¹ และ สำรวัย เกษกุล²

¹อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

²หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

Corresponding author E-mail: totobangkoknoi@hotmail.com

บทคัดย่อ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในปัจจุบันเกิดปัญหาหลายประการ ทั้งในส่วน
ของปัญหาการกำหนดค่านิยมและการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในกรณีการควบคุม
ตรวจสอบการดำเนินกิจการสถานบริการโดยรัฐ ปัญหาการกำหนดเขตพื้นที่อนุญาตตั้งสถานบริการ และการ
กำหนดระยะเวลาเปิดปิดของสถานบริการตามกฎหมาย ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจตราสถานบริการ
เพื่อให้การประกอบกิจการสถานบริการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ
กำหนดโทษทางปกครองและทางอาญาในความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และความผิด
ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 และคำสั่งที่ 46/2559 เรื่อง มาตรการควบคุม
สถานบริการ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจตราการประกอบกิจการสถาน
บริการให้อยู่ในฉบับเดียวกันโดยเนื้อหาของกฎหมาย ครอบคลุม ทั้งในเรื่องการกำหนดวันเวลาเปิดปิดของ
สถานบริการ การกำหนดกระบวนการตรวจสถานบริการ และการกำหนดโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง
ของผู้ที่ให้ความช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว รวมถึงการกำหนดนิยามความหมาย
ของคำว่าสถานบริการให้ครอบคลุมรูปแบบและลักษณะความบันเทิงที่จัดขึ้นในปัจจุบัน

คำสำคัญ : กิจการสถานบริการ, มาตรการควบคุม , ตรวจสอบ

Abstract

The study found that "Entertainment Business Act B.E. 2509" intends to govern the operation of entertainment business however, in practice, there are some issues risen from the enforcement of the Act, such as, the definition, the inspection of entertainment business by government, the area of location and opening hour of entertainment and the criminal and administrative penalty determination according to the Entertainment Business Act B.E. 2509 and the order of National Council for Peace and Order (NCPO) no.22/2558 and no.46/2559 with respect to the measurement on the control of entertainment business. Therefore, the researcher sees that the laws governing the operation of entertainment business should be repealed and be amended into one law which operates the control, the inspection, the penalty for noncompliance with the law on entertainment business, including the new definition that properly cover the status quo of the entertainment business as it is in the present. Furthermore, the issues also risen from the inspection of entertainment business under the operation of the manuals and orders of state officials where the conflict of the status of law were controversial issues. The issues aforementioned led to the uncontrollable situation of entertainment business in Thailand to comply with the objective and will of the laws.

Keywords: Entertainment Business, Control Measures, Check

บทนำ

จากสภาพสังคมโลกในปัจจุบันที่มีการพัฒนาโดยมุ่งเน้นความเจริญทางด้านเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้เกิดการแข่งขันโดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามาใช้เพื่อเพิ่มผลผลิต เพิ่มรายได้ ความก้าวหน้าก่อให้เกิดผลดีมากมาย แต่การแข่งขันและความเจริญที่เกิดขึ้นทำให้สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ส่งผลกระทบทางด้านลบจนกลายเป็นปัญหาทางสังคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ละเลยการพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง ทำให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด การทะเลาะวิวาท การมั่วสุม การค้าประเวณีมีความรุนแรงและต่อเนื่องยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันการดำเนินการของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการกับปัญหาสังคมกลับขาดทิศทางที่ชัดเจน ขาดการประสานการปฏิบัติ ขาดการประเมินผลอย่างต่อเนื่องและขาดการปรับให้สอดคล้องกับสถานการณ์ มีผลให้การแก้ไขปัญหาสังคมไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาสังคมโดยเฉพาะวัยรุ่นที่มีความคลั่งไคล้รสนิยมใช้สินค้าราคาแพง นิยมท่องเที่ยวกลางคืนเพื่อความสนุกสนาน ซึ่งแหล่งท่องเที่ยวกลางคืนที่กลุ่มวัยรุ่นมักนิยมเข้าไปท่องเที่ยวจำนวนมาก ได้แก่ สถานบริการ สถานบันเทิง ผับ บาร์ ดิสโก้เธค คาราโอเกะ เป็นต้น มักจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมาด้วย อาทิ ปัญหาการใช้ยาเสพติดหรือเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ เพื่อความบันเทิง การมั่วสุม การทะเลาะวิวาท และการขายบริการทางเพศ เป็นต้น

สถานบริการ เป็นแหล่งที่สร้างความบันเทิงให้แก่ผู้ที่เข้ามาใช้บริการ ซึ่งสถานบริการส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในแหล่งคมนาคมสะดวก แหล่งชุมชนที่มีคนอาศัยอยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตตัวเมืองซึ่งเป็นแหล่ง

ความเจริญและมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ กลุ่มผู้ใช้บริการสถานบริการส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงาน การทำธุรกิจสถานบริการจึงทำรายได้ให้กับผู้ประกอบการอย่างมาก แต่ธุรกิจประเภทนี้มักจะมีการแอบแฝงและฝ่าฝืนกฎหมายที่นำปัญหาใหญ่มาสู่สังคม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายสถานบริการที่มีการบังคับใช้ในสังคมไทย ได้แก่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการเนื่องจากสถานการณ์ขณะนั้นได้มีบุคคลประกอบกิจการสถานบริการบางประเภท ซึ่งอาจดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน หรือจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงในสถานบริการนั้นไม่เหมาะสม อันจะเป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างจนประพฤติชั่วเลื่อมทรามลง ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติ

แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาเป็นเวลานาน ก็ก่อให้เกิดปัญหาความหย่อนยานในการบังคับใช้ และสถานการณ์ของปัญหาสังคมประการหนึ่ง คือ การแพร่ระบาดของยาเสพติดซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นมากและน่าเป็นห่วงมาก คือ ได้แพร่ระบาดไปยังกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งสถานที่ที่ล่อแหลมต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติดแห่งหนึ่ง ได้แก่ สถานบริการต่าง ๆ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2543 ในรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และมี ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดนโยบายจัดระเบียบสังคมโดยได้มีการจัดประชุมระดมความคิดการแก้ไขปัญหา นายกรัฐมนตรีได้สั่งกำชับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับ ควบคุม ดูแล การให้สถานบริการเปิดปิด ตามเวลาที่กฎหมายกำหนด การห้ามมิให้มีการดำเนินกิจการสถานบริการในทางที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน การควบคุมมิให้มีการแสดงลามกหรืออนาจารอาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการต้องไม่อยู่ใกล้ชิดวัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียน หรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพัก ตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก เป็นต้น ซึ่งการดำเนินมาตรการดังกล่าว ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตื่นตัวกวาดล้างการบังคับการปฏิบัติมากขึ้นจนบังเกิดผลที่เป็นรูปธรรม และกระแสสังคมที่ให้การสนับสนุนนโยบายดังกล่าวมีการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการ การสั่งปิดสถานบริการที่ฝ่าฝืน แต่ด้วยเหตุที่มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ยังไม่สามารถที่จะเข้าไปควบคุมดูแลสถานบริการที่มีลักษณะแอบแฝง และมีการหลบเลี่ยงข้อกฎหมายได้ และด้วยความล้าสมัยของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในปัจจุบันความเข้มข้นในการดำเนินมาตรการจัดระเบียบสังคมที่เกี่ยวกับสถานบริการจึงลดความเข้มงวดลง และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ทั้งจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจและหากกระทำการไปกระทบต่อผู้ประกอบการก็จะใช้วิธีการร้องต่อศาลปกครอง การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญจากความอันเกิดไม่ชัดเจนในมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมสถานบริการและการก้าวไม่ทันกับการพัฒนาของผู้ประกอบการ การหลบเลี่ยง แอบแฝง การกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายไม่สามารถเข้าไปถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์จากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สถานบริการที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ดำเนินกิจการที่สร้างปัญหาให้สังคมมากขึ้น

จากการศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้วิจัยพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของแต่ละปัญหา ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่านิยามและการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในกรณีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการสถานบริการโดยรัฐ

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ถูกตราขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ เนื่องจากสถานการณ์ขณะนั้น ได้มีบุคคลประกอบกิจการสถานบริการบางประเภท ซึ่งอาจดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน หรือจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงในสถานบริการนั้นไม่เหมาะสม อันจะเป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างจนประพฤติดัวเลื่อมทรามลง ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติ ซึ่งนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กฎหมายดังกล่าว ถือเป็นกฎหมายหลักในการที่จะให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อทำหน้าที่ควบคุมภาคเอกชนที่มีความประสงค์จะประกอบกิจการที่เกี่ยวกับสถานบริการต่าง ๆ และกฎหมายฉบับนี้ ยังมีการกำหนดการควบคุมผู้ฝ่าฝืนความสงบและศีลธรรมอันดีของประชาชนจากการประกอบกิจการสถานบริการ

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่อนุญาตตั้งสถานบริการ และการกำหนดระยะเวลาเปิดปิดของสถานบริการตามกฎหมาย

การกำหนดเขตพื้นที่ตั้งสถานบริการ (Zoning) เป็นการประกาศกำหนดเขตพื้นที่อนุญาตตั้งสถานบริการ หรือรองอนุญาตตั้งสถานบริการ ซึ่งการกำหนดพื้นที่ในการจัดตั้งสถานบริการขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเนื่องจากการตั้งสถานประกอบการกระจุกกระจายในหลายพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมดูแลให้สถานบริการมีการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ซึ่งอาจมีสถานบริการดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ โดยในปัจจุบัน เขตพื้นที่ในการตั้งสถานบริการในประเทศไทยได้แบ่งออกเป็นสองลักษณะคือ จังหวัดที่มีการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตตั้งสถานบริการ และจังหวัดที่มีการกำหนดเขตพื้นที่เพื่อห้ามมิให้มีการอนุญาตตั้งสถานบริการ ส่วนการกำหนดวันเวลาเปิดปิดสถานบริการ หมายถึง การกำหนดวันเวลาเปิดปิดตามประเภทและเขตพื้นที่ตั้งของสถานบริการต่าง ๆ ตามที่ประกาศในกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจตราสถานบริการเพื่อให้การประกอบกิจการสถานบริการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

การตรวจตราสถานบริการ หมายถึง กระบวนการในการตรวจสอบการประกอบกิจการของสถานบริการว่ามีการปฏิบัติหรือการดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือเวียนสั่งการที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้หรือไม่ เพื่อทำการหาจุดบกพร่องและจุดอ่อนของการปฏิบัติงานแล้วนำมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อที่จะให้ผลการปฏิบัติงานนั้นได้ดำเนินไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังเป็นการตรวจสอบ เพื่อจับกุมผู้กระทำความผิด หรือผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายมาลงโทษ เพื่อให้เกิดการหลาบจำและป้องกันมิให้มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซ้ำอีกในอนาคต ซึ่งการควบคุมการดำเนินกิจการของสถานบริการให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง จะช่วยลดปัญหาในด้านความสงบเรียบร้อยที่เป็นผลกระทบมาจากการประกอบกิจการสถานบริการที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเป็นการช่วยป้องกันปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน รวมถึงปัญหาด้านสุขภาพอนามัย และปัญหาสังคมในด้านอื่น ๆ อีกด้วย และเหตุที่ต้องมีการตรวจสอบสถานบริการ เนื่องจากการประกอบกิจการสถานบริการ เป็นสถานที่ที่มีการประกอบกิจการที่อาจมีการดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาจมีการจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงที่ไม่เหมาะสม

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองและทางอาญาในความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และความผิดตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 และคำสั่งที่ 46/2559 เรื่อง มาตรการควบคุมสถานบริการ

ในปัจจุบัน ตามบทบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และมาตรการควบคุมสถานบริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 รวมถึงคำสั่งที่ 46/2559 เมื่อมีการกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายดังกล่าวจะมีบทกำหนดโทษทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญา สำหรับโทษทางปกครองมีตั้งแต่สั่งพักหรือเพิกถอนหรือไม่ต่อใบอนุญาต และสั่งปิดสถานบริการ ส่วนโทษทางอาญามีตั้งแต่โทษปรับ จำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับ การลงโทษทางอาญา เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด โทษที่กำหนดจะมีลักษณะรุนแรงมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิดว่ามีความร้ายแรงและเกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายหรือรัฐมากน้อยเพียงใด ส่วนโทษทางปกครอง หมายถึง โทษที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองลงแก่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะสามารถดำเนินการต่อไปได้ โทษทางปกครองเป็นวิธีการหนึ่งในการทำให้ประชาชนปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง โดยนอกเหนือจากการดำเนินการทางอาญาแล้ว ฝ่ายปกครองอาจกำหนดโทษทางปกครองและใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งการกำหนดโทษทางปกครอง ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองเองได้กำหนดโทษทางปกครองแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งแทนหรือเพิ่มเติมจากการดำเนินคดีอาญา

ผู้วิจัย จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ ของต่างประเทศ และของประเทศไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับสถานบริการ และแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาจากตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทางนิติศาสตร์ ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากอินเทอร์เน็ตและนำข้อมูล ที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

ผลการศึกษาวิจัย

พบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนากระบวนการจัดสวัสดิการสังคมที่จัดทำโดยชุมชนในระบบสังคมสวัสดิการหลายฉบับ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในหลายหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย รวมถึงยังมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะ

เดียวกันหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความทับซ้อนของการทำงาน และทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนากระบวนการจัดสวัสดิการสังคมที่จัดทำโดยชุมชนในระบบสังคมสวัสดิการ ให้อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมโดยชุมชนของไทย เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของโครงการและตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการช่วยเหลือชุมชนให้พึ่งพาตนเองได้อย่างสมบูรณ์

อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

สถานบริการ เป็นแหล่งที่สร้างความบันเทิงให้แก่ผู้ที่เข้ามาใช้บริการ ซึ่งสถานบริการส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในแหล่งคมนาคมสะดวก แหล่งชุมชนที่มีคนอาศัยอยู่จำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตตัวเมืองซึ่งเป็นแหล่งความเจริญและมีการพัฒนาด้านต่าง ๆ นอกจากนี้ กลุ่มผู้ใช้บริการสถานบริการส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มวัยรุ่นและวัยทำงาน การทำธุรกิจสถานบริการจึงทำรายได้ให้กับผู้ประกอบการอย่างมาก แต่ธุรกิจประเภทนี้มักจะมีการแอบแฝงและฝ่าฝืนกฎหมายที่นำปัญหาใหญ่มาสู่สังคม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายสถานบริการที่มีการบังคับใช้ในสังคมไทย ได้แก่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการเนื่องจากสถานการณ์ขณะนั้นได้มีบุคคลประกอบกิจการสถานบริการบางประเภท ซึ่งอาจดำเนินการไปในทางกระหอบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน หรือจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงในสถานบริการนั้นไม่เหมาะสม อันจะเป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างจนประพฤติชั่วเสื่อมทรามลง ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติ แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาเป็นเวลานาน ก็ก่อให้เกิดปัญหาความหย่อนยานในการบังคับใช้และสถานการณ์ของปัญหาสังคมประการหนึ่ง คือ การแพร่ระบาดของยาเสพติดซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นมากและน่าเป็นห่วงมาก คือ ได้แพร่ระบาดไปยังกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งสถานที่ที่ล่อแหลมต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติดแห่งหนึ่ง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจะขอสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ ใน 4 ประเด็นปัญหา ดังนี้ ประการที่หนึ่ง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่านิยามและการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในกรณีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการสถานบริการโดยรัฐ ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่อนุญาตตั้งสถานบริการ และการกำหนดระยะเวลาเปิดปิดของสถานบริการตามกฎหมาย ประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบตราสถานบริการเพื่อให้การประกอบกิจการสถานบริการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองและทางอาญาในความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 และความผิดตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 และคำสั่งที่ 46/2559 เรื่อง มาตรการควบคุมสถานบริการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่านิยามและการบังคับใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในกรณีการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการสถานบริการโดยรัฐ

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นการแก้ไขค่านิยาม คำว่า "สถานบริการ" ล่าสุด จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลากว่า 10 ปี แต่เมื่อพิจารณาสถานการณ์ปัจจุบัน จะเห็นได้ว่ามีสถาน

บริการและการประกอบกิจการที่มีลักษณะคล้ายกับสถานบริการรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น แพคเกจ สปา ร้านนวด ร้านจำหน่ายสุรามีการแสดงดนตรี ลานเปียร์ ร้านข้าวต้มไฮเทค เทศกาลคอนเสิร์ต แต่ไม่เข้าข่ายเป็นสถานบริการ คำนิยามสถานบริการไม่ครอบคลุมถึงสถานประกอบการรูปแบบใหม่ ๆ ตามยุคสมัย ก่อให้เกิดปัญหาการควบคุมโดยรัฐ เช่น มาตรา 3(4) สถานที่ที่มีอาหารสุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการโดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใด (ก) มีดนตรีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอมหรือปล่อยให้เปล่งเสียงให้นักแสดงหรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า (ข) มีการจัดอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า ซึ่งทั้ง 2 กรณี จะเข้าข่ายเป็นสถานบริการแต่ผู้ประกอบการจะเลี่ยงโดยไม่ขออนุญาตตั้งเป็นสถานบริการโดยอ้างว่าไม่มีนักร้อง นักแสดงหรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้าหรือไม่มีผู้ให้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า แล้วหลบเลี่ยงไปขออนุญาตตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์

และวิดิทัศน์ พ.ศ. 2551 เป็นการประกอบกิจการร้านคาราโอเกะและหากมีอาหารจำหน่ายก็ต้องไปขออนุญาตเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นสถานจำหน่ายอาหาร (สะสมอาหาร) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข ขออนุญาตจำหน่ายสุราตามพระราชบัญญัติสุรา เพื่อไม่ให้เข้าข่ายเป็นสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 หรือในกรณีตามมาตรา 3(5) กำหนดว่าสถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงซึ่งเปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา จึงจะถือว่าเป็นสถานบริการตามกฎหมาย ซึ่งหากสถานบริการประกอบการในลักษณะดังกล่าวแต่ปิดก่อนเวลา 24.00 นาฬิกา จะไม่ถือว่าเป็นสถานบริการจึงไม่ต้องขออนุญาตตั้งสถานบริการ โดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าว ทำให้ไม่เข้าข่ายเป็นสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ จากกรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่เกิดจากความลำสมัยของการกำหนดคำนิยามความหมายของคำว่า "สถานบริการ" ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย และก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ผู้ประกอบการจะใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกควบคุมภายใต้กฎหมาย

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดเขตพื้นที่อนุญาตตั้งสถานบริการ และการกำหนดระยะเวลาเปิดปิดของสถานบริการตามกฎหมาย

จากการศึกษา พบว่า เมื่อพิจารณาความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องของการอนุญาตดำเนินกิจการของสถานบริการกับการกำหนดเขตพื้นที่จัดตั้งและระยะเวลาเปิดปิดของสถานบริการ โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จะพบว่า วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดให้รัฐต้องตรากฎเพื่อจัดสถานบริการให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย และเกิดความสะดวกในการเข้าไปควบคุมดูแลการดำเนินกิจการสถานบริการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายมิได้มุ่งเน้นที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ภาคเอกชนหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติของกฎหมายทำให้เอกชนหรือผู้ประกอบการจะอาศัยช่องทางติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจเพื่อยื่นผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการทุจริตและคอร์รัปชัน เพื่อให้การประกอบกิจการของตนสามารถที่จะประกอบกิจการได้อยู่รอด หรือมีกำไรมากขึ้นจากการฝ่าฝืนกฎหมาย เนื่องจากในบางกรณีการประกอบกิจการและระยะเวลาในการกำหนดควบคุมเพื่อให้ประกอบการไม่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอาศัยช่องว่างของกฎหมายในการกำหนดระยะเวลาเปิดปิดหรือกำหนดพื้นที่เพื่อเรียกรับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการ เนื่องจากไม่มีกฎหมายควบคุม

การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เพราะการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต จะไปอิงกับเขตพื้นที่อนุญาตหรือไม่ อนุญาตเพียงอย่างเดียว และไม่มีกระบวนการเข้าตรวจสอบควบคุมการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันจะ เห็นได้ว่ามีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่สนใจการกำหนดเขตหรือระยะเวลาเปิดปิด เนื่องจากเอกชนหรือผู้ประกอบการ กิจการมุ่งเน้นกำไรที่ได้มาจากการฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่สนใจการบังคับใช้กฎหมาย เพราะกฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ หรือไม่มีโทษเพียงพอต่อการไม่ฝ่าฝืน หรือในบางกรณีอาจเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นเป็นใจในการอาศัย ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีผลทำให้การกำหนดเขตพื้นที่อนุญาตจัดตั้งสถานบริการและการ กำหนดระยะเวลาเปิดปิดไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ ต้องการจัดระเบียบสถานบริการให้เกิดความเรียบร้อย รวมถึงการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการสถาน บริการโดยรัฐ ซึ่งการที่การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล หรือไม่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมาย ย่อมส่งผล กระทบโดยทางอ้อมต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีต่อประชาชน และความสงบสุขของสังคม ส่งผล ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักความเหมาะสม ซึ่งเป็นหลักการที่มีพื้นฐานว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะ เลือกใช้มาตรการใดนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาแล้วสามารถนำไปสู่ผลตามที่ฝ่ายปกครองต้องการได้ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่กำหนดให้การใช้อำนาจของฝ่าย ปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีทางเลือกในการตัดสินใจกระทำการใดหรือไม่กระทำ การใดเพื่อปรับใช้กฎหมายให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงตามยุคตามสมัยเพื่อให้บรรลุ เจตนารมณ์ตามกฎหมาย การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปอย่างอิสระปราศจากการแทรกแซง ใด ๆ มีความเป็นกลาง โปร่งใส เป็นธรรม และมีเหตุผลในการใช้อำนาจดุลพินิจที่เหมาะสมตรวจสอบได้ ซึ่งต่าง กับการใช้อำนาจตามอำเภอใจเพราะการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจแต่เป็นการใช้ อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจดุลพินิจไปโดยไม่ชอบก็ อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง หรือผู้ตรวจการ แผ่นดิน และอาจต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัยจากผลการกระทำนั้นได้

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรวจตราสถานบริการเพื่อให้การประกอบกิจการสถาน บริการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบัน กระบวนการตรวจตราสถานบริการเพื่อให้การประกอบกิจการสถาน บริการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ฝ่ายปกครองจะอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. 2509 คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการตรวจสอบการประกอบกิจการของ ภาคเอกชนผู้ประกอบการกิจการสถานบริการ ซึ่งเมื่อพิจารณากระบวนการตรวจตราสถานบริการตามขั้นตอนของ กฎหมาย จะพบว่า ฝ่ายปกครองจะอาศัยขั้นตอนและกระบวนการตรวจตราตามคู่มือการตรวจตราสถาน บริการและสถานประกอบการตามนโยบายการจัดระเบียบสังคม ซึ่งคู่มือที่กำหนดขั้นตอนและกระบวนการใน การตรวจตราสถานประกอบการดังกล่าวไม่มีสถานะทางกฎหมาย เป็นเพียงคู่มือที่ใช้ในการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้น ซึ่งการที่ฝ่ายปกครองอาศัยเพียงคู่มือที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นแนวทางปฏิบัติ ส่งผล ทำให้เกิดปัญหาการคุ้มครองสิทธิต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติว่าในการปฏิบัติอาจจะไปกระทบสิทธิของประชาชน และเมื่อกระทบแล้วเกิดการฟ้องร้อง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติอาจจะไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นตอนว่าวิธีการและมาตรฐานตามที่คู่มือกำหนดไว้นั้น ได้มาตรฐานเพียงพอ หรือไม่ในการที่จะไปกระทบสิทธิของเอกชนหรือของประชาชน อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของคู่มือดังกล่าว

จะพบว่า แนวทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะต้องอาศัยแนวทางสี่ประการในทางปฏิบัติร่วมกับคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนเป็นการเฉพาะ มีเพียงคู่มือ ส่งผลทำให้ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจอย่างกว้าง หรือใช้ดุลพินิจตีความอำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือเกินกว่าที่ตนเองมีอำนาจตามกฎหมาย ส่งผลทำให้มีการกระทบสิทธิต่อประชาชนหรือภาคเอกชนโดยไม่มีความจำเป็น เป็นผลทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ที่มีหลักการพื้นฐานว่า ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีทางเลือกในการตัดสินใจระทำการใดหรือไม่ระทำการใด เพื่อปรับใช้กฎหมายให้มีความสอดคล้องเหมาะสมกับข้อเท็จจริงตามยุคตามสมัย เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามกฎหมาย นอกจากนี้ การนำหนังสือสั่งการมาบังคับใช้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการตรากฎ เนื่องจากตามหลักการตรากฎ มีหลักการพื้นฐานว่า การที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป จะต้องมีการบัญญัติให้อำนาจให้กระทำได้ หรือกฎที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่บท และกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ว่ากฎ สามารถมีเนื้อหาในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

บรรณานุกรม

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “รายงานการศึกษา และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), น. 12.

ศาสตราจารย์เรอเน่ ชาปูลส์ (René Chapus) และศาสตราจารย์ฌอง ริเวโร่ (Jean Rivero) อ้างถึงใน กฤษณ์ วลี นนท์, ร่างรายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการบังคับทางปกครอง: ศึกษากรณีการแยกการปรับทางปกครองออกจากโทษปรับทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (พฤษภาคม 2547), น. 20.