

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการ¹

เกษณิญา ทองกร²

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์ในการตั้งสถานบริการ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจในเรื่องความเป็นมาของสถานบริการประเภทต่างๆ ในประเทศไทย และทราบว่าวัตถุประสงค์ที่ตราพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 นั้น คือเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติ เนื่องจากมีผู้ประกอบการสถานบริการบางประเภทซึ่งอาจดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน ออกกฎหมาย

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติสถานบริการพ.ศ.2509 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามของคำว่า สถานบริการ เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา คือ จำคุกและปรับจึงถือว่าเป็นกฎหมายอาญาประเภทหนึ่งที่จะต้องตีความอย่างเคร่งครัด ดังนั้น ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าจำเลยมีความตั้งใจที่จะกระทำความผิดแต่กฎหมายที่บัญญัติยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ก็ไม่สามารถที่ลงโทษจำเลยได้ ซึ่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ได้นิยามของคำว่าสถานบริการไว้ใน มาตรา 3 ว่าสถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า โดยมีลักษณะตาม (1)-(5)โดยมาตราที่มีปัญหา คือ มาตรา 3 (5) ที่บัญญัติว่า สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดืมอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา ซึ่งปัจจุบันมีสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการตาม มาตรา 3(5) เป็นจำนวนมาก เช่น ประกอบกิจการที่มีการจำหน่ายอาหาร สุรา หรือเครื่องดืมอย่างอื่น โดยมีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่น แต่ปิดทำการก่อนเวลา 24.00 นาฬิกา หรือประกอบกิจการที่มีการจำหน่ายอาหาร สุรา หรือเครื่องดืมอย่างอื่น มีการเปิดเพลงภายในร้านแต่ปิดทำการก่อนเวลา 24.00 นาฬิกา จึงไม่เข้าลักษณะของสถานบริการมาตรา 3 (5) เป็นการหลีกเลี่ยงไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ทั้งที่ความจริงมีการเปิดเป็นสถานบริการซึ่งหากต้องเปิดเป็นสถานบริการจะต้องมีการขออนุญาตตั้งสถานบริการซึ่งมีขั้นตอน หลักเกณฑ์การขอ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญแนว และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

อนุญาต ตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้มีการประกอบกิจการที่คล้ายสถานบริการเกิดขึ้นจำนวนมาก ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการดำเนินกิจการที่ไม่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายสถานบริการ จนทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการที่ประกอบกิจการคล้ายสถานบริการว่าควรจะมีมาตรการทางกฎหมายใดบ้างที่จะนำมาบังคับใช้ได้ เพราะปัจจุบันยังไม่มีการให้คำนิยามของคำว่า “สถานประกอบการคล้ายสถานบริการ” ไว้ในกฎหมายฉบับใด รวมทั้งยังไม่มีกฏหมายไว้ในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 จึงทำให้ต้องมีการตีความในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเกิดเป็นข้อต่อสู้ของสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการได้

ประเด็นที่สองปัญหาเรื่องการขาดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้กระบวนการทำงานซ้ำซ้อน และหากมีการเข้าไปตรวจสอบสถานบริการนั้น แต่ละหน่วยงานต่างก็รับผิดชอบในกฎหมายที่ตนเองรับผิดชอบ โดยมีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นผู้นำในการตรวจสอบสถานบริการเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อหรือสงสัยว่ามีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามบทแห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 โดยมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบภายในสถานบริการนั้นได้ไม่ว่าในเวลาใดๆ ซึ่งในเรื่องนี้ก็มีปัญหาในการปฏิบัติเพราะเจ้าหน้าที่คือฝ่ายปกครองและตำรวจ บางครั้งไม่ได้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน จึงเกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นเมื่อมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเข้าตรวจสอบสถานบริการและพบการกระทำความผิดซึ่งทำให้อีกฝ่ายได้รับผลกระทบที่ไม่ได้มีการตรวจสอบจนมีการพบการกระทำผิดเป็นข่าวใหญ่ในสังคมจนทำให้ต้องเสียชื่อเสียงต่อหน่วยงานและกระทบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

ประเด็นที่สามปัญหาเรื่องการกำหนดพื้นที่ตั้งสถานบริการ (ZONING) เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 กำหนดให้สถานบริการต้องตั้งไม่อยู่ใกล้วัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก ในขนาดที่เห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่สถานที่ตั้งกล่าว ,ไม่อยู่ในย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย อันจะก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง โดยไม่ได้ระบุระยะห่างที่ชัดเจนว่าต้องมีระยะห่างเท่าใด จึงต้องมีการตีความในการบังคับใช้กฎหมายทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน และการกำหนดระยะห่างที่เหมาะสมเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ในการทำความเข้าใจว่า จะอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในพื้นที่นั้นได้หรือไม่ และการที่กำหนดท้องที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการ, การจำกัดให้มีสถานบริการในบางพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาว่าบางพื้นที่ไม่สามารถตั้งสถานบริการได้ จึงเกิดสถานประกอบการคล้ายสถานบริการในพื้นที่ที่อนุญาตให้ตั้งสถานบริการส่งผลให้เป็นการเพิ่มสถานบริการมากขึ้นทั้งๆที่ตั้งใจจำกัดสถานบริการไม่ให้มีเพิ่มมากขึ้น

ประเด็นที่สี่ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของโทษในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 เนื่องจากโทษทางอาญาและโทษทางปกครองที่มีในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิด เช่น การพักใช้ใบอนุญาตที่มีระยะเวลาน้อยไป คือ สูงสุดเพียงเก้าสิบวัน ทำให้ผู้ประกอบการไม่เกรงกลัวกฎหมาย โดยยอมเสี่ยงที่จะทำผิดกฎหมายเพราะโทษน้อยและการประกอบการมีผลตอบแทนสูง และแม้จะมีคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 ที่บัญญัติให้เพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดและห้ามมิให้มีการเปิดสถานบริการหรือสถานประกอบการในสถานที่ดังกล่าวอีกเป็นเวลาห้าปี และหากอยู่ในระหว่างการขอต่ออายุใบอนุญาตก็ให้สั่งมิให้ต่ออายุใบอนุญาต และมีให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้นั้นเป็นเวลาห้าปี จะเป็นมาตรการที่เข้ามาแก้ปัญหาสถานบริการก็ตาม แต่ผลตอบแทนที่สูงก็ยังเป็นเหตุผลที่ผู้ประกอบการยอมเสี่ยงที่จะกระทำความผิดกฎหมาย และการที่มีการบังคับใช้กฎหมายโดยการสั่งปิดสถานที่ตั้งของสถานบริการก็จะมีผลให้สถานที่ที่ถูกสั่งปิดไม่สามารถประกอบกิจการเดิมได้ ต้องมีการประกอบกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการเดิม ทำให้เจ้าของสถานที่ได้รับผลกระทบเพราะส่วนใหญ่ผู้ประกอบการมักจะเช่าสถานที่ดำเนินการ ทำให้เจ้าของสถานที่ที่แท้จริงซึ่งไม่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วย ต้องได้รับผลกระทบจากการสั่งปิดต้องขาดรายได้ และต้องหาผู้มาเช่าสถานที่รายใหม่

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามของคำว่า สถานบริการ

1.1 ควรปรับปรุงแก้ไข บทบัญญัติมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 ที่บัญญัตินิยาม ของสถานบริการไว้ โดยให้เพิ่มนิยามของคำว่า “สถานประกอบการคล้ายกับสถานบริการ” ให้มีความหมายถึง สถานบริการที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้าที่มีลักษณะไม่เข้าองค์ประกอบตาม มาตรา 3 (1)-(5) แต่มีลักษณะการประกอบการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

1.2 ควรปรับปรุงแก้ไข เรื่องกำหนดเวลาในการปิดสถานบริการให้ตรงกันคือเวลา 24.00 นาฬิกา ซึ่งเป็นเวลาที่เหมาะสมและไม่เป็นการรบกวนต่อประชาชนผู้อยู่ใกล้กับสถานบริการและเป็นการป้องกันการถือการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการปิดทำการก่อนเวลาที่กำหนดในสถานบริการบางประเภทซึ่งจะเป็นข้ออ้างให้ไม่เป็นสถานบริการทั้งๆที่ปิดทำการหลังจากเวลา 24.00 นาฬิกา

2. ปัญหาเรื่องการรักษาความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยมีการออกกฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการร่วมกันออกตรวจสถานบริการร่วมกัน โดยมีการตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสถานบริการเพื่อให้มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกัน โดยอาจกำหนดให้มีระยะเวลาให้มีการประชุมทุก 3 เดือนต่อครั้งเพื่อกำหนดแผนการออกตรวจสถานบริการ

3. ปัญหาเรื่องกำหนดพื้นที่ตั้งสถานบริการ (ZONING) ควรออกกฎกระทรวงกำหนดระยะของสถานบริการกับวัด สถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา โรงเรียนหรือสถานศึกษา โรงพยาบาล

สถานพยาบาลที่รับผู้ป่วยไว้ค้างคืน สโมสรเยาวชน หรือหอพักตามกฎหมายว่าด้วยหอพัก, ย่านที่ประชาชนอยู่อาศัย ให้มีความชัดเจน

4. ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของโทษในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509

4.1 ควรปรับปรุงอัตราโทษของความผิดตามพระราชบัญญัติสถานบริการให้มีการอัตราโทษที่สูงขึ้น และควรมีโทษปรับทางปกครองคือให้มีการปรับแบบรายวันในกรณีที่ยังฝ่าฝืนกระทำความผิดอยู่

4.2 ควรปรับปรุงแก้ไข กฎหมายโดยการกำหนดให้ตรวจสอบประวัติของผู้ประกอบการที่กระทำความผิดกฎหมายสถานบริการไม่ให้ได้รับการอนุญาตตั้งสถานบริการหรือประกอบกิจการที่คล้ายสถานบริการอื่น โดยกำหนดระยะเวลาไว้ เช่น ภายใน 5 ปี นับแต่วันที่ได้กระทำความผิด