

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลแพคเกจ¹

ภควัน บุญโคตร²

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ได้บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้สังคมมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ผู้คนมีวินัยอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และยังคงรักษานับธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของไทยแต่โบราณไว้เป็นเอกลักษณ์ของชาติ ในส่วนของสถานบริการนั้นถือได้ว่าเป็นของกลุ่มกับสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมเปิด สามารถรับอิทธิพลทางวัฒนธรรมและอิทธิพลทางความคิดจากภายนอกได้ง่าย สถานบริการจึงเป็นสถานที่ที่ให้บริการในด้านความบันเทิง รื่นเริง เพื่อใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ผ่อนคลายความเครียด ขณะเดียวกันสถานบริการในปัจจุบันนี้ได้เป็นสถานที่ที่ก่อปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมามากมาย เช่น ปัญหาการเข้าไปมั่วสุมของเยาวชน ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่ผู้ประกอบการเป็นผู้จำหน่ายเสียเอง หรือการลักลอบขายของผู้เข้ามาใช้บริการก็ตาม หรือปัญหาทางอาชญากรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากสถานบริการ อาทิเช่น ปัญหาการทะเลาะวิวาทที่เกิดขึ้นเป็นประจำในสถานบริการซึ่งในบางครั้งการทะเลาะวิวาทนั้นรุนแรงถึงขั้นได้รับอันตรายสาหัสถึงแก่ความตายก็มี หรือการประกอบการที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยข้างเคียง ตลอดจนปัญหาการแสดงโชว์ลามกหรืออนาจารที่ส่งผลกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคมหรือปัญหาการลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ต่างๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจประเภทสถานบริการนั้นได้ส่งผลกระทบต่อสังคมในทางลบค่อนข้างสูง และยังก่อให้เกิดปัญหาการเรียกรับสินบน เป็นต้น

แม้ว่าจะได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับมาใช้ควบคุมสถานบริการเป็นเวลานานเกือบ 40 ปีแล้วก็ตาม แต่ในปัจจุบันนั้นได้มีการประกอบกิจการในรูปแบบต่าง ๆ ที่กฎหมายสถานบริการไม่สามารถที่จะกำกับดูแลได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้มีการออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 เพื่อเป็นการกำกับดูแลสถานประกอบการที่เปิดให้บริการคล้ายกับสถานบริการ แต่การบังคับใช้คำสั่งดังกล่าวนี้ยังคงมีช่องว่างของกฎหมายเนื่องจากไม่ได้มีการกำหนดนิยามของสถานประกอบการที่เข้าลักษณะสถานประกอบการที่เปิดกิจการคล้ายกับสถานบริการ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษที่ไม่ชัดเจน รวมถึงขั้นตอนและวิธีการดำเนินการของการใช้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลแพคเกจ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิตร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น

ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน จึงทำให้สรุปประเด็นปัญหามาตรการกำกับดูแลแพคเกจ จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลแพคเกจ ยังไม่ครอบคลุม และมีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งแพคเกจ

ด้วยแพคเกจไม่มีกฎหมายกำหนดนิยามไว้ชัดเจนจึงทำให้การกำกับดูแลในการควบคุมให้การประกอบการต่าง ๆ ที่ไม่อยู่ในนิยามของสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 นั้นไม่สามารถกำกับดูแลควบคุมได้ไม่ว่าจะเป็นกำหนัดนิยามของสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการที่เปลี่ยนแปลงไปตามรูปแบบและสถานการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งไม่ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ขอตั้งสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ และสถานที่จัดตั้งของสถานประกอบการที่ไม่ชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่จะควบคุมสถานประกอบการเหล่านั้นเนื่องจากการค้าเพื่อประโยชน์ที่อาจก่อให้เกิดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการกำกับดูแลแพคเกจ

เมื่อไม่ได้กำหนดนิยามของสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการโดยชัดเจนแล้ว จึงทำให้เจ้าพนักงานที่กำกับควบคุมดูแลสถานประกอบการนั้นไม่มีอำนาจในการควบคุมดูแลโดยตรง โดยอาศัยแต่เพียงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ.2539 พระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตพ.ศ. 2560 ประมวลกฎหมายอาญา จึงทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากไม่มีกฎหมายที่กำหนดโดยชัดเจนให้อำนาจเจ้าพนักงานใดกำกับควบคุมดูแลสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษตามกฎหมายต่อแพคเกจ

เมื่อแพคเกจได้กระทำความผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 หรือพระราชบัญญัติสถานบริการฯ แต่ผู้ประกอบการนั้นมักจะหลีกเลี่ยงว่าไม่ได้เป็นสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ จึงไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสถานบริการแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาในการลงโทษสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558

เมื่อเจ้าพนักงานตามกฎหมายได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติที่ 22/2558 เพิกถอนใบอนุญาต หรือกระทำการอื่นใด ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคำสั่งหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ ได้กำหนดให้คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือการกระทำการอื่นใด เป็นที่สิ้นสุด ซึ่งคำสั่งของหัวหน้าคณะ

รักษาความสงบแห่งชาติ นั้นเป็นเพียงคำสั่งทางปกครอง ที่ผู้ที่ได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งดังกล่าว สามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งนั้นได้ จึงทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามหลักกำหนด ปกครองที่เกี่ยวกับหลักการกระทำโดยชอบของคำสั่งทางปกครอง ในอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลแพชเช ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งแพชเช ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขความหมายของสถานบริการในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง จาก “สถานบริการ หมายความว่า สถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในการทางค้า” เป็น “สถานบริการ หมายความว่า สถานที่ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นการถาวร หรือชั่วคราวรวมถึงยานพาหนะ เพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในการทางค้า” โดยมีเหตุผลว่าเนื่องจากการที่สถานประกอบการที่เปิด ให้บริการคล้ายกับสถานบริการนั้น ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการที่เป็นไปตามยุคสมัย ซึ่งทำให้ การเปิดบริการนั้นไม่ได้จำกัดอยู่ในสถานที่ตั้งถาวรเพียงอย่างเดียวโดยหากสถานที่หรือการจัดบริการเป็นในทาง ประโยชน์เพื่อการค้าก็ควรที่จะให้ถือว่าเป็นสถานบริการตามกฎหมายเพื่อที่จะได้มีการกำกับควบคุมดูแลได้ อย่างเหมาะสม

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการกำกับดูแลแพชเช ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่าควร ต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 นิยามคำว่าสถานบริการให้ครอบคลุมถึงสถาน ประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการตามที่ได้เสนอไว้ในปัญหาที่หนึ่ง โดยหากได้มีการ แก้ไขนิยามของสถานบริการให้ครอบคลุมถึงสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถาน บริการจะทำให้เจ้าพนักงานของรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลสถานประกอบกิจการดังกล่าวได้ตามกฎหมาย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการลงโทษตามกฎหมายต่อแพชเช จึงควรแก้ไขผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่าควร ต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2509 มาตรา 16 จาก “ห้ามผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ กระทำการ....” ให้เป็น “ห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการคล้าย กับสถานบริการกระทำการ...” และ มาตรา 21 “ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติ หรือเมื่อ สถานบริการใดดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อย” เป็น “ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการหรือสถาน ประกอบการที่เปิดให้บริการคล้ายกับสถานบริการขาดคุณสมบัติ หรือเมื่อสถานบริการใดดำเนินกิจการขัดต่อ ความสงบเรียบร้อย” โดยมีเหตุผลว่า เมื่อได้มีการกำหนดนิยามของสถานประกอบการที่เปิดให้บริการคล้ายกับ สถานบริการแล้วในปัญหาการจัดตั้งสถานประกอบการที่เปิดให้บริการคล้ายกับสถานบริการแล้วนั้น จะทำให้ สถานประกอบการที่เปิดให้บริการคล้ายกับสถานบริการ ต้องได้รับการขออนุญาตจัดตั้งสถานประกอบกิจการ ตามกำหนดสถานบริการเมื่อมีการกระทำความผิดตามข้อห้ามของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่

22/2558 แล้วนั้น จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายสถานบริการที่เป็นการควบคุมสถานประกอบกิจการที่มีการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นการเฝ้าระวังการมั่วสุมของเยาวชนและปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดอาชญากรรมต่อสังคม

4. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะให้ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ข้อที่ 4 วรรคท้าย จาก “คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปิดหรือไม่ให้ต่อใบอนุญาตให้เป็นที่สิ้นสุด” เป็น “ให้ผู้ประกอบการสถานประกอบการที่เปิดบริการคล้ายกับสถานบริการสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ต่อผู้ทำคำสั่งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยให้ใช้หลักการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายปกครองมาบังคับใช้โดยอนุโลม”

เอกสารอ้างอิง

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า 144.

สมยศเชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 174.

ประธาน คณะทฤษฎีศึกษาร, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริม เอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2534), หน้า 6

โกสิน พลกุล, หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ, รัฐสภาสาร, 8 (สิงหาคม 2528): 4 อ้างถึงใน วิจารณ์ วังตาล, วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 11.