

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต¹

เฉลิม หนูช่วย²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ศึกษาเฉพาะกรณีสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต โดยศึกษาจากความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับสถานบริการ ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับสถานบริการทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เนื่องจากปัจจุบันสถานบริการมีการแข่งขันกันสูง ก่อให้เกิดการเสนอบริการที่หลากหลายมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคมขึ้น โดยกวาดขันจับกุม สถานบริการที่กระทำผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งภายหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้วได้กลับส่งผลกระทบอย่างมากต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการ เนื่องจากสถานบริการในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้นมีหลายประเภทตั้งอยู่กระจัดกระจายไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงและก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาการค้ายาเสพติด แหล่งการค้าประเวณีหรือช่องเพิ่มมากขึ้นในสังคม ซึ่งพื้นที่ที่เกิดปัญหาดังกล่าวนี้นั้น คือ จังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว มีนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนมาก อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ พัทยา และภูเก็ต โดยจังหวัดภูเก็ตขึ้นชื่อว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศไทย โดยได้ชื่อว่าเป็น “ไข่มุกแห่งอันดามัน” เป็นศูนย์รวมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทำให้จังหวัดภูเก็ตกลายเป็นจังหวัดที่หารายได้จากการท่องเที่ยวเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ ด้วยจำนวนนักท่องเที่ยวที่หลั่งไหลกันไปทั้งคนไทยและต่างชาติ เนื่องด้วยความรุ่งเรืองทั้งเศรษฐกิจ สังคมและธรรมชาติ จึงทำให้ธุรกิจอื่น ๆ เกิดขึ้นมากมาย เพื่อรองรับความต้องการให้แก่นักท่องเที่ยว ทั้งธุรกิจโรงแรม บ้านพัก ห้างสรรพสินค้า รวมถึงสถานบริการและการบริการที่ครบครัน แม้ว่าจังหวัดภูเก็ตจะประสบความสำเร็จในด้านธุรกิจอย่างมาก แต่ด้วยความหลากหลายของประชากรที่รวมอยู่กัน ทำให้ธุรกิจบางประเภทมีการแอบแฝงสิ่งผิดกฎหมายไว้ ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงสถานบริการที่เปิดเป็นจำนวนมากในจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบัน เพราะเนื่องจากปัจจุบันสถานบริการมีการแข่งขันกันสูงก่อให้เกิดการเสนอบริการที่หลากหลายมากขึ้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินนโยบายจัดระเบียบสังคมขึ้น โดยกวาดขันจับกุม สถานบริการที่กระทำผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งภายหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวแล้วได้กลับส่ง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุพร วงศ์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิพล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดพังงา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผลกระทบอย่างมากต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการเนื่องจากสถานบริการในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้มีหลายประเภทตั้งอยู่กระจัดกระจายไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง และก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม และปัญหาการค้ำมนุษย์ แหล่งการค้าประเวณีหรือช่องเพิ่มมากขึ้นในสังคม

แม้ว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะได้สั่งคุมเข้มสถานบันเทิงทั่วประเทศ ตรวจอาวุธ-ยาเสพติด โดยได้ดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 22/2558 และแก้ไขเพิ่มเติมที่ 46/2559 โดยทุกสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดบริการคล้ายสถานบริการ จะต้องไม่ยินยอมปล่อยปละละเลยให้เด็กอายุต่ำกว่า 20 ปีเข้าไปใช้บริการ ไม่เปิดเกินเวลา ไม่ปล่อยให้มีการพกพาอาวุธ วัตถุระเบิด ยาเสพติดเข้าไปในสถานบริการ รวมถึงต้องไม่มีการค้ำมนุษย์ในสถานบริการ หรือปล่อยให้มีการเล่นการพนันในสถานบริการ แต่กลับพบว่า ปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้หมดไป ยังคงมีข่าวรายงานให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่องถึงการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสถานบริการ ทั้งการค้ำมนุษย์และยาเสพติดภายในสถานบริการ อย่างที่เป็นข่าวเมื่อกลางเดือนมีนาคม 2566 ที่ผ่านมาชุดปฏิบัติการพิเศษกรมการปกครอง เข้าตรวจสอบบาร์แห่งหนึ่งในซอยบางลาป่าตอง จ.ภูเก็ต หลังได้รับเรื่องร้องเรียนจากมูลนิธิซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศ ทำงานด้านการต่อต้านการค้ำมนุษย์ว่า บาร์แห่งนี้เปิดเป็นบาร์สำหรับนักท่องเที่ยว แต่มีการนำเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี มาค้าประเวณีให้แก่ลูกค้าชาวต่างชาติ ซึ่งพบว่า มีการค้ำมนุษย์จริง และสามารถช่วยเหลือผู้เสียหายได้จำนวนทั้งสิ้น 6 คน โดยเหยื่อที่มีอายุน้อยที่สุดอายุเพียง 15 ปี ส่วนในกรณีของยาเสพติดในสถานบริการก็ปรากฏให้เห็น อย่างข่าว ตร. ภูเก็ต รวบผู้ต้องหาหญิง-ชาย รวม 6 คน ค้าและเสพยาไอซ์ พบขายยวงกว้างออกไปตามสถานบันเทิง นอกจากนี้ ก็ยังพบปัญหาอื่น ๆ ทั้งการเปิดปิดของสถานบริการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายกำหนด การเปิดสถานบริการโดยผิดกฎหมาย ด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาเพิ่มเติมถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น โดยสรุปมาได้ 4 ประเด็นปัญหา

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ที่อนุญาตให้เปิดสถานบริการ (โซนนิ่ง) ในจังหวัดภูเก็ต

พระราชบัญญัติสถานบริการพ.ศ. 2509 มาตรา 3 บัญญัติ คำว่า “สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ทางการค้า ในลักษณะต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 3 และมาตรา 4) หากฝ่าฝืนก็จะมีความผิดโทษตั้งแต่สั่งพักใช้ใบอนุญาตไปจนถึงโทษทางอาญา ดังนั้นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลการบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาอนุญาต กำหนดเขตอันมีปริมาณจำกัดในท้องที่ใดเพื่อการอนุญาตหรือถอนอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 4 และมาตรา 5) โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยโดยการมอบอำนาจตามคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการรับผิดชอบ ซึ่งจังหวัดภูเก็ตถือเป็นจังหวัดที่จะต้องปฏิบัติตามผลของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ด้วย (พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2563) ซึ่งการอนุญาตให้สถานบันเทิง ผับ บาร์เบียร์ และคาราโอเกะ และอื่น ๆ

เปิดให้บริการได้ถึงเวลา 24.00 น. หรือมากกว่านั้นนับเป็นเรื่องที่ดี แต่ถ้าจะให้ตรงกับความต้องการและการใช้ชีวิตของนักท่องเที่ยว การขยายเวลาเปิดไปถึงเวลา 02.00 น. เพราะส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวจะออกมาเที่ยวก็ดึกแล้ว การขยายเวลาจะทำให้นักท่องเที่ยวได้มีเวลาในการใช้บริการนานขึ้น การใช้จ่ายเงินก็มากขึ้นตามไปด้วยเมื่อนักท่องเที่ยวใช้จ่ายเงินมากขึ้น ผู้ประกอบการก็มีรายได้เพิ่มขึ้น การจ้างงานจะมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งการขับเคลื่อนเศรษฐกิจจะสามารถเดินไปได้อย่างมั่นคง

จึงเป็นปัญหาว่า ตามพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดภูเก็ต พ.ศ. 2563 สาระสำคัญพระราชกฤษฎีกานี้ คือ กำหนดพื้นที่เฉพาะเขตอันมีปริมาตรให้เป็นพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ รวมทั้งสิ้น 10 บริเวณ เพื่อให้การตั้งสถานบริการในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเป็นไปด้วยความเรียบร้อย อันจะเป็นประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในท้องที่จังหวัดภูเก็ตเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการใหม่ในท้องที่จังหวัดภูเก็ต 10 เขต อยู่ในเขตอำเภอเมืองภูเก็ต 4 พื้นที่ และอำเภอกะทู้ 6 พื้นที่ ทั้งนี้การกำหนดการเปิดปิดให้เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 แต่กระทรวงมหาดไทย สามารถพิจารณาขยายเวลาเปิดปิดทั้งในและนอก Zoning ได้ ดังนั้น สถานบริการแม้จะอยู่ในเขต Zoning เดียวกันการกำหนดเปิดและปิดของสถานบริการไม่เหมือนกัน (เว็บไซด์) ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) จึงเป็นเหตุทำให้เกิดกระทบต่อสถานบริการที่จะต้องปิดก่อนต้องสูญเสียรายได้ ทำให้นักท่องเที่ยวไปใช้บริการสถานบริการที่ปิดดึกกว่าจึงเป็นเหตุทำให้มีการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับการเปิดสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตซึ่งถือได้ว่าเป็นสถานที่ที่มีการกระทำความผิดกฎหมาย

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตเปิดสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต

เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ได้บัญญัติเกี่ยวกับของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการไว้ในมาตรา 6 ว่าผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- (1) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (2) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรม
- (3) ไม่เป็นผู้กตลกริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (4) ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือโรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง

(5) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษในความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง ตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปรามการค้าประเวณีในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการ ผู้แทนของนิติบุคคลนั้นต้องมีคุณสมบัติตามความในวรรคก่อน

การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันของผู้ประกอบธุรกิจสถานบริการ ซึ่งลักษณะอื่นใดนอกเหนือจากมาตรานี้ก็จะถือเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตเปิดสถานบริการ ทั้งนี้เนื่องจากภูเก็ต เป็นจังหวัดที่มีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก จึงทำให้นักลงทุนไม่น้อยหันมาสนใจการประกอบธุรกิจสถานบริการมากขึ้น เนื่องจากธุรกิจประเภทนี้เป็นธุรกิจที่สร้างรายได้อย่างมากให้แก่เจ้าของธุรกิจ แต่ปัจจุบันกลับพบว่า สถานบริการหลายแห่งมีการประกอบธุรกิจแฝง ทั้ง ประเวณี ค้ามนุษย์ และการมั่วสุมเสพยาเสพติด ซึ่งจะพบว่า กลุ่มแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่หลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยบางกลุ่ม มาเพื่อต้องการค้าประเวณี บางกลุ่มมาจากค้ายาเสพติด ส่วนปัญหาเสพยาเสพติดนั้น ก็จะพบว่า ปัญหาดังกล่าวมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นมากและน่าเป็นห่วงมาก คือ แพร่ระบาดไปยังกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งสถานที่ที่ล่อแหลมต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติด ได้แก่ สถานบริการต่าง ๆ ในสถานบริการที่มีการพัฒนาของผู้ประกอบการ การหลบเลี่ยง แอบแฝง การกระทำการใด ๆ ที่กฎหมายไม่สามารถเข้าไปถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์จากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สถานบริการที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ กลายเป็นสถานที่สร้างปัญหาให้สังคมมากขึ้น สำหรับปัญหาเสพยาเสพติดนี้ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องรับผิดชอบหรือปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ อันเป็นความผิดตามมาตรา 16 (5) ประกอบมาตรา 21 วรรคสอง (2) และมาตรา 28 ได้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถที่จะแก้ไขให้หมดไปได้ แม้รัฐบาลจะมีมาตรการออกมาเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจังก็ตาม ปัญหานี้จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายบังคับใช้หลายฉบับที่เกี่ยวกับการป้องกันการค้ายาเสพติด แต่ตราใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจและเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนในการเรียกหรือรับสินบนโดยไม่ปฏิบัติตามบังคับกับเจ้าหน้าที่เหล่านี้ให้ถึงที่สุดและเข้มงวดได้ กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการที่จะดูแล หรือป้องกัน ก็ไม่อาจคุ้มครองบุคคลที่ถูกค้ายาเสพติดให้หมดไปได้ เนื่องจากผู้ประกอบการใช้วิธีการและกลไกในการหลบเลี่ยง แอบแฝง การกระทำที่กฎหมายไม่สามารถเข้าไปถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ไม่สามารถจะใช้ประโยชน์จากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้สถานบริการที่มีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ดำเนินกิจการที่สร้างปัญหาให้สังคมมากขึ้น

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับที่คนต่างด้าวใช้ชื่อคนไทยในการเปิดสถานบริการ (นอมินี)

หลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาเป็นเวลานาน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ก็ยังก่อให้เกิดปัญหาความหย่อนยานในการบังคับใช้และสถานการณ์ของปัญหาสังคมประการหนึ่งที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาค้นพบได้แต่กลับเพิ่มปัญหาลงไปเรื่อย ๆ ด้วยเหตุเพราะเป็นศูนย์รวมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ ประชากรมีความหลากหลายในเรื่องเชื้อชาติ มีกำลังซื้อสูง เป็นแรงจูงใจผู้ประกอบการธุรกิจใช้ช่องว่างของกฎหมายในการกระทำความผิดโดยการใช้นักคนอื่นเข้ามาเป็นเจ้าของธุรกิจแทนตน โดยคนนั้นเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ดังนั้น จึงเป็นปัญหาว่าด้วยสถานบริการกลุ่มผู้ที่ประกอบกิจการสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต และสถานบริการบางแห่งกลับพบว่า

เจ้าของกิจการหรือผู้ประกอบการตัวจริงกลับเป็นต่างด้าว เมื่อพิจารณาตามกฎหมายทั้งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้มีการบัญญัติห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบอาชีพเกี่ยวกับสถานบริการ แต่การจะประกอบอาชีพนี้ต้องกระทำตามขั้นตอนทางกฎหมายอย่างถูกต้อง แต่ทั้งนี้ ที่ผ่านมากลับพบว่า นักลงทุนหรือผู้ประกอบการมักทำธุรกิจใช้รูปแบบ “นอมินีคนไทย” ให้กระทำการแทนเพื่อดำเนินกิจการทั้งหมด โดยเฉพาะทางด้านธุรกรรมเพื่อเลี่ยงกฎหมาย อยู่ถ่วงโอกาสของผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จะกำหนดความรับผิดชอบแก่ผู้ประกอบการสถานบริการไว้ แต่ความรับผิดชอบนั้นกล่าวถึงผู้รับใบอนุญาตซึ่งหมายถึงนอมินี แต่กฎหมายกลับไม่ได้กำหนดโทษ ดังนั้น หากเกิดความเสียหายขึ้น จึงสามารถที่จะเอาผิดหรือลงโทษผู้ประกอบการตัวจริงได้ เพราะที่ผ่านมามีเมื่อเกิดปัญหาขึ้นต่างด้าวเหล่านี้มักจะลอยตัว หนีออกนอกประเทศไปก่อนโดยไม่ยินยอมเข้าสู่กระบวนการทางกฎหมาย จึงเป็นเหตุทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถนำตัวต่างด้าวมารับโทษกับความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

ประเด็นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต

เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการพ.ศ. 2509 สถานบริการกฎหมายมีผลใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการสถานบริการที่อาจดำเนินการไปในทางกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นสถานที่ที่ไม่ควรให้เยาวชนเข้าไปใช้บริการหรือใช้เป็นที่มั่วสุมโดยมิได้มีเจตนารมณ์จะให้ความหมายครอบคลุมไปถึงสถานที่ที่ไม่ได้ดำเนินการไปในลักษณะดังกล่าว ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่ในปัจจุบัน มีที่มาจากกรเข้าใช้บริการสถานบริการหรือสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ และสถานประกอบการบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้สร้างผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งจากสถานการณ์ที่มีการยิงกันตายภายในสถานบริการนั้น ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านสถานบริการนั้น กฎหมายจึงให้อำนาจหน้าที่แก่กระทรวงมหาดไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แม้ว่ารัฐจะได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดมาตรการและนโยบายที่สำคัญมาใช้ในการควบคุมดูแล โดยการจัดระเบียบสังคม และจัดโซนนิ่งสถานบันเทิงเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้วก็ตาม ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ และมีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดระเบียบสถานบริการและสถานประกอบการอยู่เป็นระยะ ๆ ก็ตาม แต่ด้วยพัฒนาการของแหล่งบันเทิงที่พยายามปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการอย่างไม่หยุดนิ่งเพื่อสร้างความแปลกใหม่เอาใจผู้รับบริการ และเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้มีลักษณะเข้าข่ายเป็นสถานบริการ ก็ยังทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายสถานบริการเข้าไปควบคุมได้อย่างสิ้นเชิง จึงเป็นที่มาของการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 22/2558 ซึ่งเป็นการพยายามอุดช่องว่างกฎหมายต่าง ๆ โดยให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และความมั่นคงภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังคงเป็นการยากที่จะควบคุมให้สถานบริการและสถานประกอบการเหล่านี้ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญอย่างเช่นจังหวัดภูเก็ตที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจและความชำนาญเฉพาะด้าน จึงจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพได้

จึงเป็นปัญหาว่า ปัจจุบันกฎหมายที่มีการบังคับใช้เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในสถานบริการ มีผลของการใช้บังคับกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนโทษน้อยเกินไป ตามมาตรา 16 มาตรา 21 และมาตรา 28/2 นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่บางคน บางหน่วยงาน หรือบางพื้นที่ ยังปล่อยปละละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และมีการเรียกรับผลประโยชน์ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยุ่งยากมากขึ้น อีกทั้งการปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอหรือออกตรวจไม่ทั่วถึงทุกสถานบริการ ซึ่งการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเบื้องต้น ก็คือการจัดชุดจัดระเบียบสังคมในระดับอำเภอ และระดับจังหวัด ที่มีบุคลากรน้อยและขาดทักษะความรู้ความเข้าใจในการเข้มงวดกวดขันในการยกระดับขีดความสามารถด้านการตรวจตราเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยควบคู่กับการทำความเข้าใจผู้ประกอบการสถานบริการให้มีจิตสำนึกในการดูแลต่อสังคมนอกเหนือผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้นหากตรวจพบสิ่งที่ไม่เป็นไปตามระเบียบจะต้องแนะนำตักเตือนให้แก้ไข มิเช่นนั้นจะถูกดำเนินการตามกฎหมายขั้นสุดเกี่ยวกับใบอนุญาต

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ศึกษาเฉพาะกรณีสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต ทั้ง 4 ประเด็นปัญหา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ที่อนุญาตให้เปิดสถานบริการ (โซนนิ่ง) ในจังหวัดภูเก็ต

เห็นควร

เพิ่ม ข้อ 8 แห่งกฎกระทรวงกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ พ.ศ. 2547 เป็น “การกำหนดขยายระยะเวลาเปิดปิดสถานบริการในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกา หากเป็นเขตพื้นที่ตามมาตรา 3 (4) และ (5) ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ ในการให้ความเห็นชอบ”

แก้ไขมาตรา 17 เป็น “การกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการเป็นไปอย่างเคร่งครัด การจัดสถานที่ภายนอกและภายในเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาดหรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ การใช้คอมพิวเตอร์หรือการให้พนักงานติดหมายเลขประจำตัวในสถานบริการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็น “กรณีดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการหรือดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 13 มาตรา 16 (1) (4) (5) หรือ (6) มาตรา 16/1 วรรคหนึ่งมาตรา 16/2 มาตรา 19 หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 17 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเวลาเปิดปิดสถานบริการให้เพิกถอนใบอนุญาต ”

แก้ไขมาตรา 27 เป็น “ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 12 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 (1) (2) (3) หรือ (4) มาตรา 16/1 วรรคหนึ่ง หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษปรับวันละ 50,000 บาท”

ส่วนมาตรา 27 ผู้ศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมโทษปรับให้เป็นรายวัน จากเดิมโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาท ดังนั้นจึงเป็นเหตุทำให้ผู้ประกอบการรายใหญ่ซึ่งมีต้นทุนที่สูงกล้าที่จะฝ่าฝืนในการกระทำความผิด ประกอบกับโทษปรับเดิมเป็นการปรับทั่วไปไม่ว่าผู้ประกอบการรายเล็กหรือรายใหญ่จะเป็นทางเดียวกัน ดังนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าโทษปรับรายวันจะเป็นการยับยั้งผู้ประกอบการสถานบริการได้ทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นรายเล็ก กลาง หรือใหญ่ ได้เป็นอย่างดีในการตัดโอกาสผู้ประกอบการไม่กล้ากระทำความผิดได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตเปิดสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต

เห็นควรเพิ่ม

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 6 บัญญัติ “ผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามมาตรา 4 ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) อายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และต้องมีสัญชาติไทย”

เห็นควรเพิ่ม มาตรา 21/1 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็น

“ตามความแห่งมาตรา 21 กรณีดำเนินการกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 150,000 บาท”

เห็นควรเพิ่ม มาตรา 26/1 แห่งกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถานบริการพ.ศ. 2509 เป็น “ผู้ใดตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือดำเนินการกิจการสถานบริการเช่นว่านั้นในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาตหรือดำเนินการกิจการสถานบริการผิดประเภทที่ระบุไว้ในใบอนุญาต โดยเป็นการกระทำความผิดในการค้ำมนุษย์สถานบริการต้องระวางโทษจำคุกเพิ่มอีกกึ่งหนึ่งในความผิดที่ได้รับในกฎหมายนั้น ๆ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับที่คนต่างด้าวใช้ชื่อคนไทยในการเปิดสถานบริการ (นอมินี)

ควรเพิ่มมาตรการว่าด้วยบทกำหนดโทษแก่นอมินีคนไทยในการกระทำการแทนโดยไม่มีศีลธรรมอันดี เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ต้องมีบทลงโทษรุนแรง โดยการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีบทกำหนดโทษของนอมินีในทุกอาชีพที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแก่คนไทยโดยกำหนดหรือโดยสัญชาติไทยตามหลักความรับผิดชอบ ต้องโทษไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ โทษจำคุก ไม่เกิน 5 ปี ถือว่าเหมาะสมแล้วเมื่อเทียบกับความเสียหายที่ประเทศไทยทางด้านสังคมและเศรษฐกิจที่จะต้องเสียหายและเป็นตรวจสอบได้ยากจึงต้องใช้โทษที่แรงเพื่อป้องปรามและป้องกันไว้ เพราะนอมินี เป็นบ่อเกิดยาเสพติด ค้ำมนุษย์ คดีฟอกเงิน เป็นต้น หากไม่มีนอมินี และเป็นการจำกัดสิทธิในการประกอบธุรกิจ เรื่องที่ปัญหาเหล่านี้ก็จะลดลงได้

4. ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสถานบริการในจังหวัดภูเก็ต

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 21 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็น “กรณีดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการหรือดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 13 มาตรา 16 (1) (4) (5) หรือ (6) มาตรา 16/1 วรรคหนึ่งมาตรา 16/2 มาตรา 19 หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 17 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเวลาเปิดปิดสถานบริการให้เพิกถอนใบอนุญาต”

ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวไปแล้วในประเด็นที่หนึ่งถึงสาม ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การแก้ไขปัญญาในมาตราเดียวสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งหมดที่เกิดขึ้นในสถานบริการในปัจจุบัน ทั้งปัญหาการเปิดปิดสถานบริการ การค้ำมนุษย์ ยาเสพติดและความสงบเรียบร้อยในสถานบริการ ด้วยเหตุเพราะปัญหาเหล่านี้ล้วนมีต้นตอมาจาก ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ ส่วนบทกฎหมายมีปัญหาที่คนใช้ไม่ได้มีปัญหาของการใช้บังคับ แต่เมื่อวิวัฒนาการของผู้ประกอบการเปลี่ยนไป ดังนั้น จึงต้องจำเป็นให้มีบทกฎหมายที่แรงขึ้นให้ทันสมัยและเหมาะสมก้ำวทันผู้ประกอบการสถานบริการ

เอกสารอ้างอิง

ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ. **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2559.

นิสา สุริยะคำวงศ์และรุ่งศรี สมวงษ์. “หลักความได้สัดส่วนกับการกำหนดเอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครอง.” **วารสารสังคมศาสตร์วิชาการ** 12, 1 (มกราคม-เมษายน 2562): 94.

มรุสันต์ ไสรัตน์. “การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีอาญาของอัยการ.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2558.

วรรณัฐ (กปิลกาญจน์) วรชาติเดชา. **การค้ำมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2558.

สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. **คู่มือการปราบปรามการค้ำมนุษย์และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2560.

สุจิรา เชื่อมไพบูลย์. “การล่าประเวณีโดยชอบด้วยกฎหมาย.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2560.

สุวรรณ ทองเนื้อแข็ง. “การบังคับโทษปรับ.” **วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 2539.

อัญริยา ชูตินันท์. **อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.