

การป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

นายสุธี ทองแย้ม

รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี

รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านการปกครอง

ปัจจุบัน สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติด อุบัติเหตุ และการตั้งครุฑก่อนวัยอันควร รวมทั้งปัญหาการค้าประเวณีหรือการค้ามนุษย์ ยังคงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องอยู่ในสังคมไทยและไม่อาจปฏิเสธได้ว่าส่วนใหญ่มีที่มาจากการใช้บริการสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ* และสถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง***

กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และความมั่นคงภายในประเทศ จึงต้องเร่งรัดดำเนินการป้องกันและควบคุมผลกระทบดังกล่าว โดยเฉพาะกับสถานประกอบการในลักษณะที่ให้ความบันเทิงซึ่งเกิดขึ้นและเติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องจากมีปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการขยายตัวของกิจการสถานบันเทิง คือ สามารถทำกำไรให้กับผู้ประกอบการได้เป็นจำนวนมากในระยะเวลาอันสั้น สถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในชุมชนเมืองใหญ่ๆ และเมืองท่องเที่ยว เช่น นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ เชียงใหม่ ชลบุรี ภูเก็ต ยังมีการปรับตัว แสวงหากิจกรรมความบันเทิงรูปแบบใหม่ๆ เพื่อเอาใจผู้รับบริการ ตอบสนองความต้องการของคนเที่ยว และมักจะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ยากต่อการควบคุมและทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย สถานบริการหลายแห่งตั้งใกล้สถานศึกษา ศาสนสถานที่อยู่อาศัยของชุมชน มีการดัดแปลงที่อยู่อาศัยมาเป็นสถานประกอบการเพื่อความบันเทิง สร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชนที่อาศัยใกล้เคียง มีการนำพื้นที่สาธารณะไปใช้ประโยชน์ทางการค้า เช่น การตั้งโต๊ะที่นั่งบนบาทวิถี การจอดรถบนบาทวิถีและบางแห่งใช้ถนนถึง ๒ ช่องการจราจรเป็นที่จอดรถ มีการเปิดเครื่องเสียงหรือเล่นดนตรีเสียงดัง และเปิดเกินเวลา บางครั้งมีการทะเลาะวิวาทกัน สถานประกอบการและบริเวณใกล้เคียง นอกจากนี้ สถานประกอบการที่ให้ความบันเทิงที่เลี่ยงกฎหมายเหล่านี้ ยังเป็นแหล่งมั่วสุมที่สร้างปัญหาให้กับสังคมในภาพรวม ทั้งในเรื่องของปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานบันเทิงและสถานประกอบการ เป็นแหล่งมั่วสุมของเยาวชน หรือเป็นแหล่งที่ก่อให้เกิดการละเมิดหลักศีลธรรมอันดีของสังคม เช่น ลักลอบค้าประเวณี

* “สถานบริการ” หมายถึง สถานบริการที่อยู่ในบังคับตามคำนิยามในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

** “สถานประกอบการที่คล้ายกับสถานบริการ” หมายถึง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๕๘ ซึ่งมีความหมายเป็นไปตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการตามข้อ ๔ แห่งคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๘ (ตามเรื่องเสรีจที่ ๙๒/๒๕๖๐) ระบุว่าหมายถึง สถานประกอบการที่ไม่เข้าข่ายการเป็นสถานบริการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ แต่หากมีการให้บริการในลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและจำเป็นต้องควบคุมการให้บริการของสถานประกอบการดังกล่าวในทำนองเดียวกับสถานบริการเพื่อยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเยาวชน การให้บริการของสถานประกอบการนั้นย่อมมีลักษณะคล้ายกับสถานบริการโดยมีต้องคำนึงถึงว่าจะมีสถานที่ตั้งที่แน่นอน เหมือนกับกรณีสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

*** “สถานประกอบการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง” หมายถึง สถานประกอบการที่มีการบริการในลักษณะของสถานบริการ แต่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อความบันเทิง ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับตามคำนิยาม ของสถานพยาบาลในมาตรา ๔ ตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.๒๕๕๑และคำนิยามของสถานประกอบการเพื่อสุขภาพในมาตรา ๓ ตามพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ.๒๕๕๙ เช่น สปา หรือนวดแผนโบราณ เป็นต้น

หรือจัดให้มีการแสดงที่ไม่สมควรในลักษณะยั่วทางกามารมณ์ บางแห่งเข้าข่ายการค้ามนุษย์ คือ มีการนำเด็กมาหาประโยชน์ทางการค้า บางแห่งมีการลักลอบเล่นการพนัน โดยเฉพาะการทายผลฟุตบอล เป็นต้น ลักษณะของสถานบริการและสถานประกอบการดังกล่าวจึงกลายเป็นแหล่งอบายมุขสร้างปัญหาให้กับสังคม เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ขัดต่อหลักสิทธิเสรีภาพและศีลธรรมอันดี ทำให้เกิดผลกระทบในวงกว้างมากกว่าในสมัยอดีตเป็นอย่างมาก

ผู้เขียน ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการและการจัดระเบียบสังคมมาโดยตลอดตั้งแต่เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ปลัดจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ให้ความสำคัญและสนใจในการศึกษาหารูปแบบ วิธีการ และแนวทางในการแก้ไขปัญหาสถานบริการและสถานประกอบการมีลักษณะคล้ายสถานบริการ รวมทั้งสถานประกอบการในลักษณะอื่นๆ เพราะตระหนักดีว่า แม้รัฐบาล โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย จะได้พยายามแก้ไขปัญหาด้วยการกำหนดมาตรการและนโยบายที่สำคัญมาใช้ในการควบคุมดูแล คือ การจัดระเบียบสังคม และจัดโซนนิ่งสถานบันเทิงเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ และมีการกำหนดนโยบายเพื่อจัดระเบียบสถานบริการและสถานประกอบการอยู่เป็นระยะๆ แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะทำให้สถานบริการและสถานประกอบการเหล่านี้ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดได้ เนื่องจากสถานประกอบการจำนวนมากที่เปิดใหม่อาศัยช่องว่างของกฎหมายและความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ พยายามไม่ให้สถานประกอบการของตนมีลักษณะครบองค์ประกอบตามค่านิยมแห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังมีสถานประกอบการที่เข้าลักษณะของกฎหมายอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายสถานบริการ เช่น สถานประกอบการที่มีการค้าประเวณีแอบแฝงแต่เปิดเป็นสถานบริการเพื่อสุขภาพให้บริการนวดแผนโบราณบังหน้า จึงทำให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล และกฎหมายว่าด้วยสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ ซึ่งมีกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบ

ดังนั้น การใช้มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ยังคงมีปัจจัยอื่นที่มีความสลับซับซ้อน เช่น การตีความเพื่อหาขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมาย ขณะเดียวกันกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องมีหลายฉบับและมีเจ้าหน้าที่หลายฝ่ายเกี่ยวข้องซึ่งมีความเชี่ยวชาญแตกต่างกันไป การบังคับใช้กฎหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยการบูรณาการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ และอีกประการที่สำคัญ คือ ควรกำหนดให้กฎหมายสถานบริการมีผลใช้บังคับแก่สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการด้วย ซึ่งจากการวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อสั่งการ ประกอบกับรายงานการศึกษาวิจัยต่างๆ รวมถึงความรู้และประสบการณ์จากการรับราชการ โดยเฉพาะในขณะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี (๑ ตุลาคม ๒๕๕๘- ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐) ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี (นายนิสิต จันทร์สมวงศ์) ให้เป็นผู้รับผิดชอบด้านการปกครอง ความมั่นคง และพัฒนาสังคม จึงเกิดเป็นข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ และสถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. การทบทวนกฎหมาย หรือกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน (Regulatory review for Respond current conditions) ในการควบคุมสถานประกอบการสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ หรือสถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง เห็นควรให้มีการดำเนินนโยบายผลักดันแก้ไขค่านิยมและอายุใบอนุญาตของสถานบริการ และปรับอัตราโทษให้มีความเหมาะสม ดังนี้

๑.๑ การควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการด้วยระบบการออกใบอนุญาต (Licence System) เนื่องจากการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการในปัจจุบันเป็นไปตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘ และที่ ๔๖/๒๕๕๙ นั้น เจ้าหน้าที่จะบังคับใช้

กฎหมายได้ต่อเมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมายและมีผลความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว จึงควรให้มีการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการด้วยระบบใบอนุญาต (Licence System) ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อรัฐในภาพรวมหลายประการ อาทิ รัฐสามารถควบคุมได้ง่าย เนื่องจากข้อมูลสถานประกอบการเหล่านี้ จะอยู่ในระบบฐานข้อมูลของรัฐ ผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งสถานประกอบการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับที่ผู้รับใบอนุญาตสถานบริการต้องมีหน้าที่กวดขันห้ามมิให้บุคคลอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์เข้าไปใช้บริการ และห้ามแสดงลามกอนาจาร เป็นต้น รัฐยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมที่สามารถนำไปใช้เพื่อทดแทนความเสียหายทางเศรษฐกิจที่เป็นผลต่อเนื่องจากการใช้บริการสถานประกอบการดังกล่าว ในขณะที่เดียวกัน การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจะส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการประกอบกิจการสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ เพราะทำให้ผู้ประกอบการต้องตั้งราคาโดยนำต้นทุนด้านค่าธรรมเนียมมาเพิ่มในราคาของสินค้าหรือบริการที่จำหน่ายในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นภาระลดแรงจูงใจของผู้ที่จะมาใช้บริการในสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ โดยเฉพาะกับเยาวชนหรือนักดื่มหน้าใหม่

เนื่องจากสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการมีได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ เพราะขาดองค์ประกอบในการเป็นสถานบริการตามนิยามที่ระบุในมาตรา ๓ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ คือ ไม่มีสถานที่ตั้งที่แน่นอน โดยมีลักษณะเป็นยานพาหนะอันสามารถเคลื่อนที่ได้หรือเป็นสถานที่ที่ตั้งขึ้นเพื่อบริการเพียงชั่วคราว ได้แก่ แพแฉะ ลานเบียร์ หรือลานคอนเสิร์ต และขาดองค์ประกอบของรูปแบบในการให้บริการ เช่น ไม่มีการเดิน ไม่มีการให้พนักงานนั่งกับลูกค้า หรือปิดทำการก่อน ๒๔.๐๐ น. ได้แก่ ลานเบียร์ หรือสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการอื่น ดังนั้น การควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการด้วยระบบใบอนุญาต ต้องผลักดันให้มีการดำเนินการ ดังนี้

๑.๑.๑ แก้ไขคำนิยามคำว่า สถานบริการ ตามมาตรา ๓ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็น

“สถานบริการ” หมายถึง สถานที่ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นการถาวรหรือชั่วคราวรวมถึงยานพาหนะเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า ดังต่อไปนี้

- (๑) สถานเต้นรำ รำวง หรือรอกเง็ง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคูบริการ
- (๒) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บ๋าเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า
- (๓) สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า แต่ไม่รวมถึง
 - (ก) สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล
 - (ข) สถานประกอบการเพื่อสุขภาพตามกฎหมายว่าด้วยสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ หรือ
 - (ค) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๔) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
 - (ก) มิดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอมหรือปล่อยให้พนักงาน นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
 - (ข) มีการจัดอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ค) มีการเดินหรือยินยอมให้มีการเดิน หรือจัดให้มีการแสดงเดิน เช่น การเดินบนเวทีหรือการเดินบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม

(ง) มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา

(๖) สถานที่ที่มีรูปแบบการประกอบกิจการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) สถานที่อันมีลักษณะของการใช้แสงสว่างในระดับต่ำ หรือจัดไฟแสงสีอันเป็นกระตุ้นให้เกิดความเพลิดเพลินและ

(ข) สถานที่อันมีลักษณะของการบริการซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการบริการเพื่อจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลัก และ

(ค) มีการจัดให้มีเสียงดนตรี หรือให้มีเสียงจากการแสดงดนตรีสดภายในสถานประกอบการ และ

(ง) มีสถานที่ซึ่งตกแต่งโดยใช้วัสดุที่มีสีฉูดฉาดตา หรือมีรูปแบบการจัดร้านที่จูงใจให้มาใช้บริการเพื่อความเพลิดเพลิน และ

(จ) สถานที่ซึ่งมีลักษณะการให้บริการที่เห็นได้ว่าเป็นที่รวมกลุ่มหรือเป็นแหล่งมั่วสุมอันอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(๗) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การแก้ไขคำนิยามในวรรคแรกจะส่งผลทำให้ควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่มีลักษณะชั่วคราวหรือไม่มีสถานที่แน่นอน และรวมถึงที่เป็นยานพาหนะด้วย คำนิยามนี้ จึงครอบคลุมสถานประกอบการ อันได้แก่ แพคเกจ แพรเชค เรือเชค ลานเบียร์ ลานคอนเสิร์ต หรือลานเต้น และเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการจนเกินสมควร จึงต้องมีการพิจารณาทบทวนการกำหนดท้องที่เพื่อการอนุญาตหรือจัดอนุญาต (Zoning) ให้เกิดความเหมาะสมด้วย

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๓ (๖) (ก)-(จ) จะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่ขาดองค์ประกอบของรูปแบบในการให้บริการ เช่น ไม่มีการเดิน ไม่มีการให้พนักงานนั่งกับลูกค้า หรือปิดทำการก่อน ๒๔.๐๐ น. อันได้แก่ ลานเบียร์ และสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการอื่นที่มีลักษณะกึ่งผับ หรือกึ่งบาร์ แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสถานประกอบการที่มีลักษณะใกล้เคียง เช่น ร้านจำหน่ายอาหารที่มีการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และมีการเปิดดนตรีประกอบเพื่อความผ่อนคลาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดข้อความที่มีความชัดเจนและแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการควบคุมเฉพาะสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการซึ่งแตกต่างจากร้านอาหารโดยทั่วไป กล่าวคือ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการดังกล่าวมักจะมีการใช้แสงสว่างในระดับต่ำ ซึ่งมีผลต่อการจูงใจเยาวชนให้เข้ามาใช้บริการและง่ายที่จะปกปิดการกระทำผิด นอกจากนั้น มักมีการจัดไฟแสงสีเพื่อความตื่นเต้นเร้าใจเพื่อให้ผู้ใช้บริการเกิดความสนุกสนานเพลิดเพลินในการดื่ม โดยมีรูปแบบการประกอบกิจการที่เน้นการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลัก และมีการแสดงดนตรีสดหรือเปิดดนตรีประกอบให้บริการเพื่อความเพลิดเพลิน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการชักนำเยาวชนให้มาใช้บริการ นอกจากนี้รูปแบบของการจัดร้านมักจะมีการตกแต่งโดยใช้สีฉูดฉาดตา หรือมีการจัดให้พนักงานสาวสวยให้นั่งต้อนรับอยู่บริเวณหน้าร้าน เป็นต้น

๑.๑.๒ จะต้องดำเนินการแก้ไขกำหนดอายุใบอนุญาตเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลในการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่ไม่มีสถานที่แน่นอนและมีลักษณะการให้บริการชั่วคราวซึ่งคร่าวดั่งที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายระบุให้อายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ของปีนี้ออกใบอนุญาต^๑ ดังนั้น จึงควรแก้ไขอายุใบอนุญาตจากเดิม เป็นให้มีใบอนุญาต ๒ ประเภท ได้แก่ ใบอนุญาตที่มีผลต่อเนื่องจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีนี้ออกใบอนุญาต และใบอนุญาตชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องตามความเหมาะสมด้วย

๑.๒ กำหนดคำนิยาม“บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา”และข้อยกเว้น “สถานที่ห้ามขายสุราใกล้สถานศึกษา” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘ (Definition and Exception)

ในปัจจุบัน นิยามคำว่า “บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘ ไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้เป็นกฎหมาย หากแต่เป็นคำนิยามจากมติในการประชุมหารือของ ๖ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดคำนิยามดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ได้ร่วมกันกำหนดคำนิยามไว้^๒ คำนิยามดังกล่าวจึงไม่ได้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายและส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงควรกำหนดนิยามดังกล่าวให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย โดยกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า สถานศึกษา หมายถึง สถานศึกษาระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

นอกจากนี้ ควรกำหนดข้อยกเว้น “สถานที่ห้ามขายสุราใกล้สถานศึกษา” เพื่อให้เกิดความเหมาะสม เนื่องจากในสถานการณ์ปัจจุบัน สถานที่ห้ามขายสุราตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘ หมายถึงสถานที่ขายสุราทุกประเภทที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา ซึ่งจะถูกห้ามขายสุราโดยไม่มีข้อยกเว้น แม้ว่าสถานที่ขายสุรดังกล่าวจะไม่มีเด็ก เยาวชน นักศึกษา ใช้บริการหรือเป็นกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ก็ตาม ควรมีการกำหนดข้อยกเว้นในเรื่องสถานที่ห้ามขายสุราเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบในวงกว้างและมีให้สถานที่ที่ไม่มีลักษณะหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมต้องได้รับผลกระทบ โดยยกเว้นสถานที่ในกรณี ได้แก่

(๑) โรงแรมที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เนื่องจากไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของเยาวชนและมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เยาวชนอยู่แล้ว และยังมีกำหนดหน้าที่ผู้ประกอบการโรงแรมที่ได้รับใบอนุญาตที่จะต้องไม่ดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายซึ่งหากพบการกระทำความผิดสามารถดำเนินมาตรการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตได้

(๒) สถานบริการในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เพื่อการอนุญาตตั้งสถานบริการตามกฎหมายสถานบริการเนื่องจากมีการควบคุมไม่ให้เยาวชนไปใช้บริการอยู่แล้ว

(๓) สถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือตัวแทนของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เฉพาะกรณีการขายให้กับผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

^๑“พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙,” มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่ม ๘๓ ตอนที่ ๘๘ (๔) ตุลาคม ๒๕๐๙): ๖๓๐.

^๒บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา หมายความว่า บริเวณต่อเนื่องติดกับสถานศึกษาและบริเวณถัดออกไปซึ่งบริเวณถัดออกไปดังกล่าวต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

- (๑) บริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่เด็ก เยาวชน นักศึกษา สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายเมื่อพิจารณาจากระยะทางสถานศึกษา
- (๒) บริเวณดังกล่าวเป็นสถานที่ที่มีลักษณะไม่เหมาะสมต่อเด็ก เยาวชนและนักศึกษา
- (๓) บริเวณดังกล่าวเป็นสถานที่ที่มีลักษณะอาจเป็นแหล่งมั่วสุม หรือเป็นแหล่งมอมเมา เด็ก เยาวชน และนักศึกษา
- (๔) บริเวณดังกล่าวพึงเห็นได้ว่าจะก่อความเดือดร้อนรำคาญต่อเด็ก เยาวชน นักศึกษาในสถานศึกษา

๑.๓ ทบทวนการกำหนดท้องที่เพื่อการอนุญาตและงตอนุญาตให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน (Zoning Review)

ปัจจุบัน การประกอบกิจการสถานบริการในบางพื้นที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและส่งผลกระทบต่อทั้งในเชิงบวกและลบ กระทรวงมหาดไทยจึงควรกำหนดนโยบายในการสำรวจเพื่อทบทวนปรับปรุงกฎหมายตามระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากรัฐบาล ซึ่งในการดำเนินการก่อนเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงการกำหนดโซนนิ่งจะต้องมีตั้งคณะกรรมการสำรวจการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมการประกอบกิจการที่ตอบสนองต่อภาวะเศรษฐกิจและตรงต่อความต้องการของประชาชน

๑.๔ การกำหนดเวลาเปิด - ปิด สถานบริการให้มีความเหมาะสม (Time Review)

การประกอบกิจการสถานบริการ ในแต่ละท้องที่ย่อมมีสภาพของการประกอบกิจการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสม ดังนั้น ควรต้องมีการกำหนดเวลาเปิด-ปิดสถานบริการโดยคำนึงถึงภาวะเศรษฐกิจในพื้นที่ที่มีสถานบริการเป็นแหล่งรายได้สำคัญ เช่น เมืองพัทยา หรือภูเก็ต ควรกำหนดเวลาเปิดปิดในรูปแบบที่แตกต่างจากพื้นที่ที่รายได้หลักไม่ได้มาจากการประกอบกิจการสถานบริการ โดยจะต้องมีการผลักดันแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายลำดับรองกำหนดเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ ต่อไป

๑.๕ การปรับปรุงอัตราโทษ (Penalty amendment)

เนื่องจากอัตราโทษอาญาในการเปิดสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการฝ่าฝืนคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือปิดสถานที่ให้บริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘ มีการกำหนดอัตราโทษในอัตราเดียวโดยไม่ได้คำนึงถึงทุนของผู้ประกอบการแต่ละรายซึ่งอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำได้ เพราะผู้ที่มีการลงทุนที่มากกว่า ก็ย่อมได้รับผลตอบแทนที่มากกว่ามีการใช้บริการที่มากกว่า และส่งผลกระทบต่อไม่ทางใดก็ทางหนึ่งด้วย โดยโทษที่จะส่งผลกระทบโดยตรง คือโทษปรับนั้น ไม่ได้มีการกำหนดค่าปรับเป็นรายวัน ทำให้ผู้ประกอบการที่มีเงินลงทุนสูงเกิดแรงจูงใจในการกระทำความผิดและไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายเนื่องจากผลตอบแทนของสถานประกอบการประเภทนี้มีมูลค่าสูงกว่าค่าปรับมาก จึงเห็นควรกำหนดค่าปรับเพิ่มให้มีเพดานที่สูงซึ่งอาจกำหนดให้มีโทษปรับเป็นหลักแสนและกำหนดให้มีการปรับเป็นรายวันเพื่อให้เกิดผลในการปรามผู้ที่จะทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอาจจะต้องดำเนินการผลักดันแก้ไขพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ ในส่วนของบทกำหนดโทษ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับพิจารณา กำหนดค่าปรับเป็นขั้นบันได หรือรูปแบบอื่นใด ตามลักษณะการประกอบการและผลกระทบที่เกิดแก่สังคม

๒. การบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายและกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของคณะกรรมการ (Committee to Integration of law enforcement and measures)

เนื่องจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่มีเจ้าหน้าที่จากหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการตีความหรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่แตกต่างกัน จึงควรให้มีคณะกรรมการกลางทั้งในระดับชาติ และในระดับจังหวัดเพื่อกำหนดนโยบาย และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ และสถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน สามารถวางกรอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยให้เป็นแนวทางเดียวกันและสามารถปรับปรุงมาตรการการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาของแต่ละพื้นที่ที่มีไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบคดี โดยกำหนดอัตราเปรียบเทียบปรับ เป็นอำนาจดุลยพินิจ กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไร้สารภาพ และให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีกำหนดกรอบการใช้ ดุลยพินิจเป็นแนวทางการพิจารณาโทษปรับ โดยอัตราค่าปรับที่กำหนดเป็นโทษแบบขั้นบันไดต้องมีความ เหมาะสมกับผู้กระทำความผิดแต่ละรายและแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ เช่น หากเป็นกิจการขนาดใหญ่หรือมี ลักษณะการฝ่าฝืนศีลธรรมอันดีอย่างชัดแจ้งและร้ายแรง ก็อาจจะกำหนดโทษปรับขั้นสูงกว่ากระทำที่มี ผลกระทบที่น้อยกว่า หรือพิจารณาจากตัวผู้กระทำความผิด หากเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กและเป็นการกระทำความ ผิดครั้งแรก ก็อาจจะกำหนดโทษปรับที่น้อยลงได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความ รวดเร็ว เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องเหมาะสมกับเหตุแห่งการกระทำผิดนั้นๆ

๓. การสร้างภาคีเครือข่ายและการประชาสัมพันธ์ (Party network and Public Relation)

กระทรวงมหาดไทยต้องกำหนดนโยบายในการสร้างกลุ่มภาคีเครือข่ายภาคประชาชนในการเฝ้า ระวัง และเพิ่มบทบาทให้ภาคประชาสังคม ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ร่วมกับคณะกรรมการ กลั่นกรองการขออนุญาตตั้งสถานบริการและการต่ออายุใบอนุญาต เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ และในด้านการรณรงค์ประชาสัมพันธ์สร้างจิตสำนึกหรือการรับรู้ในผลกระทบทางด้านลบของ สถานบริการบางลักษณะที่มีความเชื่อมโยงถึงการค้าประเวณี หรือการค้ามนุษย์ หรือยาเสพติด กระทรวงมหาดไทยอาจประสานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริม สุขภาพ (สสส.) ซึ่งมีศักยภาพด้านงบประมาณ และสมาชิกเครือข่ายจำนวนมาก มาร่วมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ใน เชิงรุก

๔. การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ (Officer Potential Development)

เนื่องจากการดำเนินการตามนโยบายในการควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้าย สถานบริการ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องในส่วนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ทั้งในส่วนของกระทรวงมหาดไทยและส่วน ราชการอื่น ยังขาดความรู้ประสบการณ์ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการ และในส่วนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความเชี่ยวชาญ การ ประสานงานและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานหลักใน การควบคุมและมีอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการเพื่อบังคับใช้กฎหมาย จะต้องดำเนินนโยบายที่จะกำหนด โครงการอบรมโดยร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรมสรรพสามิต กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของ มนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงศึกษาธิการ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น เป็นต้น โดยจะต้องเป็นหลักสูตรเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในองค์รวมของการบังคับใช้กฎหมายสถาน บริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งประกอบด้วย การทบทวน กฎหมาย หรือกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน (Regulatory review for Respond current conditions) การบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายและกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องใน รูปแบบของคณะกรรมการ (Committee to Integration of law enforcement and measures) การสร้าง ภาคีเครือข่ายและการประชาสัมพันธ์ (Party network and Public Relation) และการพัฒนาศักยภาพของ เจ้าหน้าที่ (Officer Potential Development) หรือ โมเดล RCPO (อาร์ซีพีโอ) นี้ ประมวลขึ้นจากความรู้และ ประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตั้งใจและความเข้าใจในปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการในการ

ควบคุมสถานบริการ สถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการ สถานประกอบการอื่นที่เกี่ยวข้องที่อาจเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายปรับปรุงมาตรการและบทบาทหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติในการควบคุมปัญหาที่เกิดจากสถานประกอบการดังกล่าวต่อไป.