

การแก้ไขปัญหาสถานบริการและการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วม

โดย นายยงยุทธ สวนทอง
รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านความมั่นคงภายใน
กรมการปกครอง

ความเป็นมาและความสำคัญ

นับตั้งแต่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้ประกาศการพบผู้ติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-๑๙) ในเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒^๑ จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลามากกว่า ๑ ปี ที่โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-๑๙) ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับโลกอย่างยิ่งใหญ่ ทั้งการสูญเสียชีวิตประชากรโลกมากกว่าสามล้านคน โดยมีผู้ป่วยรวมมากกว่า ๑๖๐ ล้านคนและการสูญเสียทางเศรษฐกิจของโลกมากถึง ๑๐ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับประเทศไทยนับถึงปัจจุบันได้ผ่านการแพร่ระบาดมาแล้ว ๓ ระลอก ตั้งแต่การแพร่ระบาดระลอกแรกเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ หรือคลัสเตอร์สนามมวยและสถานบริการย่านทองหล่อ ที่ขยายการแพร่ระบาดไปในหลายจังหวัด จนถึงการระบาดระลอกที่ ๒ เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่เกิดการแพร่ระบาดคลัสเตอร์ตลาดมหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร และขยายวงกว้างไปทั่วจังหวัดสมุทรสาครและตลาดสดจังหวัดข้างเคียงตลอดจนชานเมืองของกรุงเทพฯ ด้านตะวันตกและจังหวัดใกล้เคียง เช่นนนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี โดยในระลอกที่ ๒ นี้ ยังมีการแพร่ระบาดในคลัสเตอร์บ่อนการพนันที่จังหวัดระยองอีกด้วย และการแพร่ระบาดรอบล่าสุดที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่เกิดการแพร่ระบาดจากคลัสเตอร์สถานบริการย่านทองหล่อและสุขุมวิท ซึ่งทำให้สถานประกอบการ “สถานบริการ” กลายมาเป็นประเด็นในการถกเถียงสำคัญในสังคมว่าเป็นแหล่งแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-๑๙) ที่ยากเกินจะควบคุมเพราะเป็นสถานที่ที่เอื้อต่อการเกิดเหตุการณ์การแพร่กระจายเชื้อมากเป็นพิเศษ (Superspreading Event)^๒ เพราะเป็นสถานที่ที่อากาศถ่ายเทไม่สะดวก ประกอบกับเป็นสถานที่ที่คนจำนวนมากหลุกหลวมารวมตัวกัน ซึ่งล้วนแต่เป็นคนที่มีความเสี่ยง เช่น การพูดคุยใกล้ชิด การร้องเพลง หรือแม้แต่การคุยกันระยะไกลซึ่งต้องใช้เสียงดังก็ทำให้เกิดละอองน้ำลายมากขึ้น ตลอดจนเป็นสถานที่ที่มีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่อาจทำให้ขาดสติในการระมัดระวังตัว นอกจากนี้ พฤติกรรมของคนในสถานบริการทั้งคนทำงานและคนที่มาดื่มมักไม่ได้อำนาจร้านใดร้านหนึ่งทำให้เกิดการแพร่ระบาดอย่างง่ายและเป็นวงกว้าง อย่างไรก็ตามในครั้งนี้อ้อเป็นครั้งที่สองแล้วที่ “สถานบริการ” กลายเป็นคลัสเตอร์ของการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-๑๙) และอาจกล่าวได้ว่า “สถานบริการ” เป็นสถานที่ที่มีส่วนเกี่ยวกับการแพร่ระบาดมากที่สุดเพราะเป็นคลัสเตอร์สำคัญถึงสองในสามระลอกของการแพร่ระบาดในประเทศไทย

คลัสเตอร์ทองหล่อในระลอกที่ ๓ นี้ คาดการณ์ว่าเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงปลายเดือนมีนาคมโดยเริ่มปรากฏผู้ติดเชื้อ ในวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๔ จำนวน ๒๕๐ ราย เนื่องจากการตรวจสอบพบว่า ผู้ติดเชื้อทั้งหมด

^๑ <https://www.thaipost.net/main/detail/๙๙๓๐๔> สืบค้นวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔

^๒ <https://thestandard.co/relive-timeline-before-thonglor-ekamai-cluster/> สืบค้นวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔

ล้วนเป็นผู้ที่เดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ในย่านทองหล่อ อาทิ โรงแรม สถานบริการ สถานประกอบการต่าง ๆ และภายหลังได้ปรากฏชื่อของสถานบริการจำนวนหนึ่งออกมาว่าเป็นคลัสเตอร์ที่สำคัญในการแพร่ระบาดครั้งนี้^๓ ได้แก่ ผับคริสตัล ผับบาร์บาร์บาร์ ร้านเอกมัยเบียร์เฮาส์ ร้านบ้านพหล คาเฟ่ แอนด์ บาร์ จตุจักร ร้าน Dollar Bangkok ร้าน The cassette music bar เอกมัย, Pubdirty และ ร้าน The Emquatier สุขุมวิท ๓๙, TheEmporium จากการตรวจสอบเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถานบริการทั้งหมดปรากฏผลว่า สถานบริการเหล่านี้มิใช่ “สถานบริการ” ตามนิยามของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่เป็นลักษณะของ “สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘

ภายหลังการเกิดขึ้นของการระบาดคลัสเตอร์ทองหล่อนี้ นิยามของคำว่า “สถานบริการ” กลับมาเป็นประเด็นในการถกเถียงอีกครั้ง เนื่องจากการที่สถานบริการหลายแห่งไม่มีลักษณะเป็นสถานบริการตามนิยามของกฎหมายนั้น ส่งผลให้การควบคุมมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันการลักลอบทำผิดกฎหมาย ทั้งการลักลอบค้าประเวณี การลักลอบเล่นการพนัน และการมั่วสุมเสพยาเสพติด โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ต้องมีการคุมเข้มเรื่องมาตรการด้านสาธารณสุขและการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-๑๙) นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเข้มงวด และอาจจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สถานบริการ กลายเป็นคลัสเตอร์การแพร่ระบาดถึงสองครั้งในประเทศไทย

ข้อถกเถียงและความพยายามในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ “สถานบริการ” นั้นมิใช่เพิ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในรอบหลายปีที่ผ่านมา มีผลการศึกษานักวิชาการ นักกฎหมาย และข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยจำนวนไม่น้อยที่เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้สามารถควบคุมการดำเนินธุรกิจของสถานบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากก่อนหน้าการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (Covid-๑๙) นั้น สถานบริการตามกฎหมายหรือสถานบันเทิงในความเข้าใจของคนทั่วไปนั้น ถูกมองว่าเป็นต้นเหตุของปัญหาต่าง ๆ ทั้งการแพร่ระบาดของยาเสพติด การเกิดอุบัติเหตุทางถนน การก่อเหตุอาชญากรรม การมั่วสุมของเยาวชน และประเวณีหรือการค้ามนุษย์ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาของสังคมหน่วยงานต่าง ๆ ต้องการจะแก้ไขมาโดยตลอด

โดยข้อเสนอส่วนใหญ่จะนำเสนอการป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการ ทั้งที่เป็นสถานบริการหรือเป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการว่าจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่

ประการแรก การป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการทั้งที่เป็นสถานบริการหรือเป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ ต้องอาศัยข้อบังคับในรูปแบบกฎหมายที่เข้มงวดรัดกุม และเหมาะสมกับบริบทจึงจะสามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ

ประการที่สองคือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการทั้งที่เป็นสถานบริการหรือเป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการต้องดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องในหลากหลายความเข้มข้น ดังนั้นต้องจัดตั้งคณะกรรมการให้มีความเหมาะสม ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นของแต่ละหน่วยงานตามความเข้มข้นของความเกี่ยวข้องกับปัญหา

^๓ <https://thematter.co/brief/๑๔๐๐๕๖/๑๔๐๐๕๖> สืบค้นวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔

ประการที่สาม การป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการทั้งที่เป็นสถานบริการหรือเป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการต้องดำเนินการในรูปแบบภาคีเครือข่ายของทั้งภาครัฐและภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถควบคุมตั้งแต่การขออนุญาตไปจนถึงการแจ้งการกระทำความผิดต่าง ๆ ของผู้ประกอบการและสถานบริการ

และประการสุดท้าย แม้ว่าการป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการทั้งที่เป็นสถานบริการหรือเป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการจะอยู่ที่กฎหมายเป็นสำคัญแต่การบังคับใช้กฎหมายก็เป็นปัจจัยที่สำคัญในการชี้วัดความสำเร็จในการป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการจึงต้องพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายสถานบริการอย่างถูกต้องและมีมาตรฐาน

จากข้อสรุปทั้งสี่ประการจะพบว่าข้อเสนอของการศึกษาเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการที่ผ่านมาค่อนข้างครอบคลุมและครบถ้วนสมบูรณ์อย่างยิ่งเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานบริการทั้งที่เป็นสถานบริการหรือเป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการในสังคมไทยแล้ว ซึ่งแนวทางการแก้ป้องกันและแก้ไขทั้งหมดสะท้อนให้เห็นค่านิยมเกี่ยวกับ “สถานบริการ” ในประเทศไทยอย่างปฏิเสธไม่ได้ ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก ในสังคมไทย “สถานบริการ” นั้นเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียด้านศีลธรรม และเป็นสิ่งที่ควรมีให้น้อยที่สุด และถูกควบคุมมากที่สุดโดยกฎหมาย และปัญหาทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากสถานบริการล้วนแต่เป็นเพราะ ความไม่มีวินัย ความไม่มีศีลธรรม และความไร้จิตสำนึกของผู้ประกอบการและประชาชนในประเด็นนี้ถือเป็นพื้นฐานของการมองสถานบริการ เพราะหากในความจริงสถานบริการสำหรับสังคมไทยเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายและมีเพียงด้านไม่ดีเพียงเท่านั้น กฎหมายย่อมไม่จำเป็นต้องอนุญาตให้จัดตั้งขึ้น แต่เพราะในความจริงแล้ว สถานบริการนั้นมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวของประเทศไทย ซึ่งการท่องเที่ยวกลางคืนของประเทศไทยเป็นอีกจุดดึงดูดด้านการท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง และแม้ว่าสังคมไทยจะวิพากษ์วิจารณ์สถานบริการมากเพียงใด สุดท้ายก็ยอมให้เกิดขึ้นและทำได้เพียงกำหนดกฎหมายเข้าไปควบคุมเท่านั้น ดังนั้นการจะแก้ไขปัญหาระยะยาวของสถานบริการอาจจะต้องพิจารณาอยู่บนพื้นฐานความจริงที่ว่า สถานบริการมีทั้งประโยชน์และโทษ ทางออกจึงอาจจะมีใช้ไม่ให้มีเลยหรือจำกัดให้น้อยที่สุด แต่เป็นการบริหารจัดการให้มีโทษน้อยที่สุดและเกิดประโยชน์มากที่สุด

ประการที่สอง ทศนคติของสังคมไทยคือ เชื้อมันในตัวบทกฎหมายว่าการมีกฎหมายที่ระบุเงื่อนไขบทลงโทษที่ชัดเจนครอบคลุม โดยอยู่ภายใต้แนวคิดที่ดีแล้วยอมนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหได้อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามปัญหาของกฎหมายไทยก็เป็นสิ่งที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดว่ามีมากเกินความจำเป็น มีความซ้ำซ้อน หลายฉบับมีความละเอียดมากเกินไปแต่ก็มีอีกหลายฉบับที่เปิดให้ตีความมากเกินไป นอกจากนี้กฎหมายหลายฉบับของไทยสร้างเงื่อนไขที่ไม่จูงใจให้คนปฏิบัติตามและพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมาย หนึ่งในนั้นคือ กฎหมายสถานบริการที่มีเงื่อนไขที่ซับซ้อน ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการสถานบริการเลือกที่จะงดให้บริการบางประการเพื่อไม่ให้เข้าเงื่อนไขของสถานบริการตามกฎหมาย ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่า กฎหมายสถานบริการมีส่วนในการผลักดันผู้ประกอบการจัดตั้งสถานประกอบการที่คล้ายกับสถานบริการไปโดยปริยาย นอกจากนี้แม้ว่าสังคมไทยจะมีทัศนคติกับตัวบทกฎหมายในแง่ดี แต่กลับมีทัศนคติต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ตรงกันข้าม โดยจะสังเกตได้จากหลายครั้งเกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นมาตรฐาน ดังนั้นหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า ปัญหาของการควบคุมสถานบริการทั้งที่เป็นสถานบริการตามกฎหมาย และโดยเฉพาะสถานประกอบการที่มีลักษณะคล้ายกับสถานบริการนั้นแม้แต่ในด้าน

ปัญหาทางกฎหมายก็ยังมีหลายมิติหลายแง่มุมให้ต้องพิจารณา ทั้งเรื่องตัวบทกฎหมายที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ ปัจจุบัน ยากในการปฏิบัติ และมีช่องให้มีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณามาถึงตรงนี้จะพบว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาสถานบริการในประเทศไทย จำเป็นต้องดำเนินการด้านกฎหมายอย่างปฏิเสธไม่ได้ แต่อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าความพยายามในการแก้ไขกฎหมายสถานบริการนั้นถูกหยาบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลายครั้งตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แต่ก็ยังคงห่างไกลจากคำว่าประสบความสำเร็จ เนื่องจากกระทบต่อหลายหน่วยงานและหลายฝ่าย อาจกล่าวได้ว่าการจะแก้ไขกฎหมายในประเทศไทยนั้นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ต้องอาศัยเวลาและการสนับสนุนจากหลายฝ่ายที่เห็นพ้องต้องกัน

ในการศึกษาครั้งนี้ จึงจะมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับแนวทางของการใช้การบูรณาการของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นที่สามารถดำเนินการได้เลยทันที โดยจะเป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจอย่างแท้จริงกับการรับฟังความคิดเห็นของทุกภาคส่วนเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน โดยศึกษาให้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการในรูปแบบเครือข่ายภาคประชาชน และคณะกรรมการหน่วยงานภาครัฐ ให้ครอบคลุมมากกว่าการร่วมกันในการปราบปรามและป้องกันการกระทำผิดกฎหมายหรือจับผิดสถานบริการเท่านั้น แต่จะเป็นการรับฟังความคิดเห็นหรือเปิดโอกาสให้ทั้งประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าของสถานประกอบการ ผู้นำชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการสถานบริการในพื้นที่ ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อให้สามารถค้นพบแนวทางที่ดีที่สุดของการอยู่ร่วมกันระหว่างสถานบริการกับชุมชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลุดพ้นจากปัญหาหลักของสถานบริการกับชุมชนที่สุดท้ายมักกลายเป็นความขัดแย้งในพื้นที่ของประชาชนสองกลุ่มที่คัดค้านและสนับสนุนเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าคัดค้านหรือสนับสนุนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ปัญหาและอุปสรรค

๑. ปัญหากฎหมายสถานบริการ ต้องยอมรับว่าการจะแก้ไขปัญหาในระยะยาวได้นั้น ต้องอาศัยกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนและเข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้นแนวทางการทบทวนกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน (Regulatory review for Respond current conditions) การทบทวนการกำหนดท้องที่เพื่อการอนุญาตและงตอนุญาตให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน (Zoning Review) การกำหนดเวลาเปิด-ปิดสถานบริการให้มีความเหมาะสม (Time Review) การปรับปรุงอัตราโทษ (Penalty amendment) จึงยังเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาสถานบริการและจะเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒. ปัญหาการทุจริต และการเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มีผลอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของการแนวทางการบริหารจัดการในอนาคต เนื่องจากเป็นปัญหาหลักที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความเชื่อมั่นของประชาชน ผู้ประกอบการสถานบริการและเจ้าหน้าที่รัฐด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหเหล่านี้ อาจแก้ไขได้ด้วยการสร้างจิตสำนึกให้แก่ประชาชน ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหที่ดีที่สุดก็จริง แต่เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมากที่สุด ดังนั้น สิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมคือ การสร้างระบบที่สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด ให้ประชาชน ชุมชน ผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ได้อยู่ร่วมกัน

ในทุกกระบวนการเกี่ยวกับสถานบริการ ตั้งแต่การขออนุญาต การกำหนดที่ตั้ง การพัฒนาชุมชน การแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เพื่อให้เรื่องของการทุจริตซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นด้านมืดของสถานบริการ ได้มีผู้เข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุดจนไม่อาจลักลอบทำได้

๓. ปัญหาทัศนคติของประชาชน และผู้ประกอบการสถานบริการที่ไม่ดีต่อธุรกิจสถานบริการและกฎหมายสถานบริการ กล่าวคือ ทั้งประชาชนและผู้ประกอบการสถานบริการมักมองว่า สถานบริการนั้นเป็นธุรกิจสีเทาที่หากจะดำเนินการได้ต้องมีเรื่องของการมีอิทธิพล การใช้อำนาจในทางมิชอบ ความเกี่ยวข้องกับสิ่งที่ไม่ดีอย่างแน่นอน จนทำให้ในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่มองสถานบริการและผู้ประกอบการว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอีกทั้งพยายามดำเนินการเพื่อฝ่าฝืนกฎหมายตลอดเวลา แต่มิได้มองว่าการประกอบกิจการสถานบริการก็เป็นส่วนหนึ่งของอาชีพ ที่มีลักษณะของอาชีพ มีการจ้างงาน และเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเมือง ในขณะที่ผู้ประกอบการสถานบริการก็มองว่าหากจะดำเนินกิจการสถานบริการนั้นจะต้องรู้จักเจ้าหน้าที่ที่ต้องเป็นผู้มีอิทธิพล และเลือกที่จะใช้ส่วยหรือเงินใต้โต๊ะเพื่อดำเนินธุรกิจมากกว่าที่จะเน้นการดำเนินธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายและเน้นการดำเนินธุรกิจที่เป็นมิตรต่อชุมชน ซึ่งปัญหานี้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการไม่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน และการไม่ให้ความร่วมมือในการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการซึ่งเป็นแนวทางหลักของการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมให้ประสบความสำเร็จในอนาคต

๓. ปัญหาการไม่เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน และผู้ประกอบการในกระบวนการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วม ซึ่งสาเหตุของปัญหาและอุปสรรคนี้นอกจากทัศนคติตามปัญหาข้อที่ ๒ แล้ว ยังมีสาเหตุจากความไม่เชื่อมั่นในเจ้าหน้าที่รัฐว่าจะรับฟังความคิดเห็นหรือปรับใช้แนวทางที่ประชาชนเสนอจริง หรือการที่ประชาชนจะไม่อยากเข้ามามีส่วนร่วมหากยังไม่ได้รับผลกระทบจากสถานบริการ ซึ่งในการแก้ไขปัญหานี้อาจต้องดำเนินการในรูปแบบข้อตกลงชุมชน โดยกำหนดให้ประชาชนที่อาศัยอยู่โดยรอบในวงรอบ ๑ ก.ม. จากสถานประกอบการจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานบริการเพื่อป้องกันการร้องเรียนหรือปัญหาผลกระทบจากสถานบริการภายหลังการดำเนินกิจการ ในขณะที่ด้านของผู้ประกอบการจะมีปัญหาการไม่เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากไม่ให้ความสำคัญกับชุมชนโดยรอบและกลัวว่าจะมิได้ตั้งสถานบริการตั้งแต่แรก ซึ่งปัญหานี้แก้ไขได้โดยการสร้างเงื่อนไขและความจริงจังในการดำเนินการของภาครัฐว่าจะต้องดำเนินการตามนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในอนาคต

๔. ปัญหาหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขสถานบริการไม่จริงจังและจริงจังในการนำเอาแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมไปประยุกต์ใช้ อย่างที่ได้กล่าวไปแล้วว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมคือ การบูรณาการและการร่วมมือของหน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยในการบริหารจัดการนั้นต้องมีหน่วยงานหลักในการดำเนินการเพื่อเป็นแกนหลักในการขับเคลื่อน หลายหน่วยงาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการด้านตรวจตราความสงบเรียบร้อย เจ้าหน้าที่สาธารณสุขดำเนินการด้านความปลอดภัย สุขอนามัยและการแพร่ระบาดของโรค เป็นต้น หากหน่วยงานหลักและหน่วยงานภาคีไม่จริงจังกับการนำเอาแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมมาประยุกต์ใช้การดำเนินการย่อมไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ ดังนั้นนายอำเภอในฐานะผู้บริหารสูงสุดของอำเภอในเชิงพื้นที่ย่อมต้องเป็นมีหน้าที่มอบนโยบายและกำชับให้ทุกหน่วยงานในพื้นที่เล็งเห็นประโยชน์ของการดำเนินการตามแนวทางการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมร่วมกัน

๕. ความเชื่อมโยงกันกับปัญหาด้านความมั่นคงอื่น ๆ กล่าวคือ ปัญหาสถานบริการนั้น ความจริงแล้วมิใช่ปัญหาในตัวเองเท่านั้น หากแต่ยังเชื่อมโยงสัมพันธ์กับปัญหาความมั่นคงอื่น ๆ เช่น ปัญหายาเสพติด

ปัญหาค่าประเมิน ปัญหาการคำนวณฯ ดังนั้นหากต้องการแก้ไขปัญหสถานบริการให้เสร็จครบถ้วนสมบูรณ์ก็ควรจะต้องมีแนวทางการแก้ไขปัญหอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไปพร้อม ๆ กัน

ข้อเสนอแนะ

ข้าพเจ้าในฐานะนายอำเภอสามพราน รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง ขอเสนอข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหสถานบริการและการบริหารจัดการ สถานบริการแบบมีส่วนร่วม ๒ ประการ คือ **ข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย และข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วม ดังนี้**

ข้อเสนอแนะในเชิงกฎหมาย

การทบทวนกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อตอบสนองต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน (Regulatory review for Respond current conditions) ดังนี้

๑.๑ การควบคุมสถานประกอบการที่ คล้ายสถานบริการด้วยระบบการออกใบอนุญาต (License System) เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย สามารถเรียกเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งเป็นผลดีในการเพิ่มรายได้ให้แก่ภาครัฐและเพิ่มต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการลดแรงจูงใจในการประกอบกิจการและมีผลกระทบโดยอ้อมในการลดแรงจูงใจในการใช้บริการของลูกค้าเนื่องจากผู้ประกอบการต้องเพิ่มราคาสินค้าและบริการมากยิ่งขึ้นจากต้นทุนค่าธรรมเนียม ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขกฎหมายคำสั่งหรือกฎกระทรวงและเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑.๑ แก้ไขคำนิยามคำว่าสถานบริการตามมาตรา ๓ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.๒๕๐๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ แก้ไขความหมายของสถานบริการ ในมาตรา ๓ วรรคหนึ่งเป็น “สถานบริการ” หมายถึงสถานที่ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นเป็นการถาวรหรือชั่วคราวรวมถึงยานพาหนะเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้า”

ประเด็นที่ ๒ ให้เพิ่มเติมข้อความในมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (๖) คือ (๖) สถานที่ที่มีรูปแบบการประกอบกิจการที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ (ก) สถานที่อันมีลักษณะของการใช้แสงสว่างในระดับต่ำหรือจัดไฟแสงสีอันเป็นการกระตุ้นให้เกิดความเพลิดเพลินและ (ข) สถานที่อันมีลักษณะของการบริการซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการบริการเพื่อจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลักและ (ค) มีการจัดให้มีเสียงดนตรีหรือให้มีเสียงจากการแสดงดนตรีสดภายในสถานประกอบการและ (ง) มีสถานที่ซึ่งตกแต่งโดยใช้วัสดุที่มีสีสั่นสะดุดตาหรือมีรูปแบบการจัดร้านที่จูงใจให้มาใช้บริการเพื่อความเพลิดเพลินและ (จ) สถานที่ซึ่งมีลักษณะการให้บริการที่เห็นได้ว่าเป็นที่รวมกลุ่มหรือเป็นแหล่งมั่วสุมอันอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

๑.๑.๒ การกำหนดให้สถานประกอบการที่มีลักษณะตามร่างมาตรา ๓ (๖) แต่ยังไม่ครบองค์ประกอบตามข้อ (ก) - (จ) เป็นสถานประกอบการที่ต้องแจ้งแทนการขอรับใบอนุญาตเพื่อเป็นการป้องกันกรณีผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงไม่ให้เป็นสถานประกอบการของตนเป็นสถานบริการตามร่างมาตรา ๓ (๖) จึงเห็นควรให้ผู้ประกอบการสถานประกอบการที่มีลักษณะไม่ครบองค์ประกอบตามร่างมาตรา๓ (๖) ได้เข้าสู่ระบบการกำกับดูแลของรัฐซึ่งไม่ต้องมีขั้นตอนยุ่งยากอย่างสถานบริการที่ต้องขอรับใบอนุญาตแต่ให้ผู้ประกอบการต้อง

ดำเนินการตามมาตรการลดผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ข้างเคียง เช่น การควบคุมการใช้เสียง การป้องกันไม่ให้มีปัญหากีดขวางการจราจร โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ จากเดิมเป็น “มาตรา ๔ ห้ามมิให้ผู้ใดตั้งสถานบริการเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ กรณีสถานประกอบการที่มีลักษณะตามมาตรา ๓ (๖) แต่ยังไม่ครบทุกองค์ประกอบตาม (ก) ถึง (จ) ให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจและให้คำแนะนำและจัดทำทะเบียนคุม ในการพิจารณาอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่คำนึงถึงประวัติการกระทำ ความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งหรือการแจ้งตามวรรคสองและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประวัติการกระทำ ความผิดต่อกฎหมายของผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการตามวรรคสามรวมทั้งการขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

๑.๑.๓ จะต้องดำเนินการแก้ไขกำหนดอายุใบอนุญาตเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลในการควบคุมสถานประกอบการที่คล้ายสถานบริการที่ไม่มีสถานที่แน่นอนและมีลักษณะการให้บริการชั่วคราว

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

๑.๓ ทบทวนการกำหนดท้องที่เพื่อการอนุญาตและงตอนุญาตให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน (Zoning Review)

๑.๔ การกำหนดเวลาเปิด-ปิดสถานบริการให้มีความเหมาะสม (Time Review) ตามสภาพของแต่ละพื้นที่

๑.๕ การปรับปรุงบทลงโทษ (Penalty amendment) และอัตราโทษ

ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วม

๑. ในระดับจังหวัด ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชน โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่ตั้งแต่การกำหนดโซนนิ่งสถานบริการและโซนนิ่งและสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการในพื้นที่จังหวัด การกำหนดนโยบาย และมาตรการการบังคับใช้กฎหมายทั้งระบบในจังหวัดเดียวกันให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนพิจารณาการเปรียบเทียบคดี นอกจากนี้ยังรวมถึงการมอบนโยบายเกี่ยวกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการและสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการทั้งหมดในจังหวัดให้เจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ตำรวจ กรมสรรพสามิต กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงศึกษาธิการหรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยจะต้องมีการประชุมเพื่อหารือเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการของจังหวัดให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเสนอบทบาทหน้าที่ของตนเองเกี่ยวกับสถานบริการ และร่วมกันกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการสถานบริการในจังหวัดร่วมกันกับภาคประชาชน และภาคเอกชน

๒. ในระดับอำเภอ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคเอกชนในพื้นที่อำเภอเพื่อยึดเอาแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการของจังหวัดมาเป็นแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการในอำเภอของตนเอง แต่ความแตกต่างของคณะกรรมการระดับจังหวัดและคณะกรรมการระดับอำเภอ คือ คณะทำงานระดับอำเภอจะมีหน้าที่ตั้งแต่การพิจารณาคำขออนุญาตจัดตั้งสถานบริการและสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ การพิจารณา ร่วมกับคณะกรรมการกลั่นกรองการขออนุญาตตั้งสถานบริการและการต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งเน้นให้ความสำคัญกับการหาแนวทางร่วมกันของประชาชนในชุมชนและผู้ประกอบการ ไปจนถึงการพิจารณาข้อตกลงของชุมชนกับสถานประกอบการ และร่วมกันในการแจ้งความเอาผิด ในกรณีที่สถานประกอบการทำผิดกฎหมายตลอดจนมีมาตรการลงโทษ กรณีสถานประกอบการละเมิดข้อตกลงที่มีร่วมกับชุมชนเพิ่มเติมไปจากการปรับหรือการได้รับโทษทางกฎหมาย โดยกระบวนการที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการระดับอำเภอคือ การรับฟังความคิดเห็นหรือเปิดโอกาสให้ทั้งประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าของสถานประกอบการ ผู้นำชุมชนเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการสถานบริการในพื้นที่ของตนเอง ในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

๓. ในระดับตำบล ให้มีการจัดตั้งภาคีเครือข่ายและการประชาสัมพันธ์ โดยจัดตั้งชุดปฏิบัติการประจำตำบลที่มีลักษณะบูรณาการโดยผสมผสานกันระหว่างพลเรือน ตำรวจ ทหาร ประชาชนและผู้ประกอบการสถานบริการด้วยตนเองเพื่อร่วมตรวจสอบสถานบริการ และสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ ซึ่งชุดปฏิบัติการประจำตำบลนี้ยังต้องสร้างเครือข่ายภาคประชาชน และภาคประชาสังคมในการเฝ้าระวังเป็นหูเป็นตาให้กับชุดปฏิบัติการอีกด้วย

๔. ในระดับหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อเป็นตัวแทนของหมู่บ้านในการเข้าร่วมพิจารณาประเด็นสำคัญต่าง ๆ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การบริหารจัดการสถานบริการ โดยคณะกรรมการด้านนี้อาจจะมีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในหลายเรื่องที่สำคัญและต้องใช้ความคิดเห็นประชาชนในชุมชนเพื่อร่วมพิจารณา และมีหน้าที่นำประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้าร่วมกำหนดแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการ และพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ร่วมกับคณะกรรมการระดับอำเภอ และร่วมตรวจสอบสถานบริการและสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะคล้ายกับสถานบริการกับชุดปฏิบัติการประจำตำบลอีกด้วย นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการแจ้งการกระทำความผิดต่าง ๆ ของผู้ประกอบการและสถานบริการ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วม มีหัวใจสำคัญด้วยกัน ๓ ประการคือ ๑.คณะกรรมการทุกระดับที่เป็นผู้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการที่มีความชัดเจนและเป็นมาตรฐาน ๒.การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ประกอบการในการร่วมกันหาแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการในพื้นที่ของตนเองในทุกกระบวนการ และ ๓.ข้อตกลงที่ทำร่วมกันระหว่างชุมชนสถานประกอบการและหน่วยงานภาครัฐที่มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ โดยทั้งหมดนี้เป็นแนวทางการบริหารจัดการสถานบริการแบบมีส่วนร่วมที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์จากสถานบริการและไม่ได้รับผลกระทบและความเดือดร้อนจากสถานบริการ และผู้ประกอบการซึ่งเป็นประชาชนในชุมชนคนหนึ่งเช่นกันสามารถดำเนินธุรกิจของตนเองได้อย่างสุจริตและไม่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนคนอื่น ๆ และชุมชนที่ตั้งอยู่
