

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีคำสั่งปิดสถานประกอบการ “ร้านกระฉ่อน”

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๗.๖/๙๑๒ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า ด้วยเหตุที่ผู้ประกอบการ “ร้านกระฉ่อน” ได้ประกอบกิจการสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตและเปิดสถานประกอบการเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด จังหวัดปทุมธานีจึงได้จับกุมและดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่ผู้ประกอบการร้านกระฉ่อนยังคงดำเนินกิจการที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว จังหวัดปทุมธานีจึงอาศัยอำนาจตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๒ มีคำสั่งจังหวัดปทุมธานี ที่ ๑๑๐๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ สั่งปิดสถานประกอบการ “ร้านกระฉ่อน” จนกว่าผู้ประกอบการจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆ ต่อไป และเจ้าหน้าที่ได้ปิดประกาศคำสั่งให้ผู้ประกอบการทราบแล้ว ต่อมา เมื่อเจ้าหน้าที่เข้าทำการตรวจตราสถานที่ดังกล่าวพบว่ายังคงเปิดให้บริการจำหน่ายสุราอาหาร แต่ไม่มีการติดป้ายชื่อ “ร้านกระฉ่อน” โดยผู้ประกอบการอ้างว่าเป็นผู้ประกอบการรายใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการ “ร้านกระฉ่อน” จังหวัดปทุมธานีมีข้อสงสัยว่า การประกอบการของผู้ประกอบการรายใหม่ในสถานที่ของ “ร้านกระฉ่อน” ที่ถูกสั่งปิด ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งจังหวัดปทุมธานี และถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ หรือไม่ และจะดำเนินคดีกับผู้ประกอบการได้อย่างไรบ้าง จึงได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า กรณีที่จังหวัดปทุมธานีมีคำสั่งให้ปิดสถานประกอบการ “ร้านกระฉ่อน” แล้ว สถานที่ดังกล่าวสามารถใช้ประกอบกิจการอย่างอื่นนอกเหนือจากการประกอบกิจการจำหน่ายสุราอาหาร ได้หรือไม่ อย่างไร

กรมการปกครองมีความเห็นว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ข้อ ๒ กำหนดว่า “สถานที่ใด” มีการกระทำผิดกฎหมายหรือมีพฤติการณ์อันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นสถานที่ที่สร้างขึ้นโดยอำนาจการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดตามกฎหมายใดก็ตาม สำหรับจังหวัดต่างๆ นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณาสั่งการปิดสถานที่นั้น โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ มีกำหนดระยะเวลาก็ได้ตามควรแก่กรณี ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติใช้คำว่า “สถานที่” การสั่งปิดเป็นการปิดสถานที่ประกอบการ ฉะนั้น เมื่อมีคำสั่งปิดสถานที่ประกอบการแล้วสถานที่ที่ถูกสั่งปิดนั้นไม่สามารถดำเนินกิจการได้ต่อไป และเห็นว่า การดำเนินการต่อไปจะต้องขออนุญาตผู้มีอำนาจออกคำสั่งเพื่อการอนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อ

กฎหมายซึ่งอาจจะมีผลต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กรมการปกครองโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเพื่อตรวจพิจารณา

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๒ (เฉพาะในส่วนของการบริการ) ในขณะนั้นเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับใช้เป็นการทั่วไป ต่อมา เมื่อรัฐได้ตราพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบกิจการสถานบริการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การดำเนินการเกี่ยวกับการพักใช้หรือปิดสถานบริการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่ห้ามมิให้นำสถานที่ดังกล่าวไปประกอบกิจการร้านอาหารได้อีก กรณีตามข้อหาหรือจึงเป็นคำสั่งปิดสถานประกอบกิจการตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลบังคับต่อผู้ประกอบการ (ตัวบุคคล) มิได้มีผลไปบังคับกับทรัพย์สิน (อาคารสถานที่) กรณีนี้จึงสามารถนำสถานที่นั้นไปประกอบกิจการร้านอาหารได้ แต่หากผู้ประกอบการร้านอาหารดังกล่าวกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสถานบริการฯ อีก พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ได้อีกเช่นกัน

กรมการปกครองมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ และพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอาจจะมีผลต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน จึงขอหารือว่ากรณีข้างต้นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องควรถือปฏิบัติอย่างไร เพื่อที่กรมการปกครองจะได้แจ้งให้จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดอื่น ๆ ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครองแล้วเห็นว่า กรณีนี้เป็นประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอันเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยโดยรอบคอบเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๑ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๑๑) เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมการปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงาน

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) และผู้แทนจังหวัดปทุมธานีเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหาเรื่องนี้ม่ประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๒ เป็นกฎหมายที่สามารถนำมาใช้บังคับกับสถานบริการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง เมื่อมีคำสั่งปิดสถานที่ที่กระทำผิดกฎหมายหรือมีพฤติการณ์อันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๒ สถานที่นั้นสามารถใช้ประกอบกิจการใด ๆ ได้อีกหรือไม่ และหากมีผู้ประกอบการรายใหม่ใช้สถานที่นั้นประกอบกิจการจะถือว่าฝ่าฝืนคำสั่งปิดสถานที่ดังกล่าวของเจ้าพนักงาน และมีความผิดฐานฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าพนักงานตามมาตรา ๓๖๔ แห่งประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐^๑ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมสถานบริการประชาชนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีพฤติการณ์ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ส่วนพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสถานบริการที่อาจดำเนินการไปในทางกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน นอกจากนี้ หากพิจารณาจากขอบเขตการบังคับใช้ จะพบว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐^๑ มีขอบเขตการใช้บังคับกับสถานบริการประชาชน^๒ ที่มีลักษณะเป็นสถานบริการอาบน้ำ โรงแรม บังกาโล สถานเต้นรำ สโมสร โรงมหรสพ และกิจการอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกับกิจการที่ได้กล่าวมาข้างต้น อันเป็นขอบเขตที่กว้างกว่ากิจการสถานบริการตามบทนิยามในมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบกับข้อ ๒^๔ ของประกาศของคณะ

^๒โดยที่ได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันนี้มีสถานบริการประชาชนหลายแห่ง เช่น สถานบริการอาบน้ำ โรงแรม บังกาโล สถานเต้นรำ สโมสร และโรงมหรสพหลายแห่ง มีวิธีดำเนินงานอันไม่สุจริต กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ตลอดจนกระทำความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอยู่เสมอ

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ในทางการค้าดังต่อไปนี้

(๑) สถานเต้นรำ รำวง หรือร่อนเงี่ยง เป็นปกติธุระประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคูบริการ

(๒) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บ่มารอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า

(๓) สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แกลูกค้า เว้นแต่

(ก) สถานที่ซึ่งผู้บริการได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขากายภาพบำบัดแผนไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ หรือได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้น

ปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐^๑ ได้กำหนดเหตุในการสั่งปิดสถานบริการประชาชนไว้ กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่า ในสถานบริการประชาชนได้มีการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนไม่ว่าจะเป็นสถานที่ที่สร้างขึ้นโดยอำนาจการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ฝ่ายใด ตามกฎหมายใด ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจพิจารณาสั่งการปิดสถานที่ดังกล่าวได้ และหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งนั้น ข้อ ๓^๔ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ๑ ได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดตาม มาตรา ๓๖๘^๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.

ทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขากาพย์แพทย์แผนไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมายดังกล่าว หรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

(ข) สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีลักษณะของสถานที่ การบริการ หรือผู้ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย ประกาศดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นด้วยก็ได้ หรือ

(ค) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๔) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิงและยินยอมหรือปล่อยให้พลอยพลละเลยให้นักร้อง นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ข) มีการจัดอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอมหรือปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

(ค) มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบนเวที หรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม

(ง) มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา

(๖) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๒ หากปรากฏว่าสถานที่ได้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือมีพฤติการณ์อันขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสถานที่ที่สร้างขึ้นโดยอำนาจการอนุญาตของเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดตามกฎหมายใดก็ตาม ให้อธิบดีกรมตำรวจหรือรองอธิบดีกรมตำรวจ สำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดต่าง ๆ นอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีอำนาจพิจารณาสั่งการปิดสถานที่ดังกล่าวโดยมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่กำหนดระยะเวลาก็ได้ตามควรแก่กรณี

“ข้อ ๓ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามข้อ ๒ แห่งประกาศนี้ ให้ถือว่าขัดคำสั่งเจ้าพนักงานมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘

“มาตรา ๓๖๘ ผู้ใดทราบบ้างของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวัน หรือปรับไม่เกินห้า

๒๕๐๙ ที่กำหนดควบคุมการประกอบกิจการสถานบริการ โดยบัญญัติหน้าที่ของผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการไว้ เช่น หน้าที่ในการตรวจสอบอายุของผู้เข้าใช้บริการ (มาตรา ๑๖/๑^๖) หน้าที่ในการแจ้งเหตุอันควรสงสัยให้เจ้าหน้าที่ทราบ (มาตรา ๑๖/๓^๗) หน้าที่เปิดและปิดสถานบริการในเวลาที่ถูกกฎหมายกำหนด (มาตรา ๑๗^๘) และกำหนดมาตรการควบคุมโดยการไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการดำเนินกิจการที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือดำเนินกิจการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (มาตรา ๒๑^๙) และหากมีการฝ่าฝืนหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าว ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการจะมีความผิดตามที่พระราชบัญญัติสถานบริการฯ บัญญัติไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับมีขอบเขตการบังคับใช้ที่แตกต่างกันแต่ไม่ขัดแย้งกัน เนื่องจากมาตรการที่กฎหมายทั้งสองฉบับบัญญัติไว้เป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีสถานบริการใดประกอบกิจการอันขัดต่อกฎหมายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี

ร่อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการสั่งเช่นนั้น เป็นคำสั่งให้ช่วยทำกิจการในหน้าที่ของเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายกำหนดให้สั่งให้ช่วยได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

“มาตรา ๑๖/๑ ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ซึ่งมิได้ทำงานในสถานบริการนั้นเข้าไปในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ

เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการตรวจเอกสารราชการที่มีภาพถ่ายและระบุอายุของผู้ซึ่งจะเข้าไปในสถานบริการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๖/๓ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการพบหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีผู้มีอาการมึนเมาจนประพฤดิ์วุ่นวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือมีการฝ่าฝืนมาตรา ๑๖/๒ ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบโดยพลัน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งและหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งและการรับแจ้งให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๗ การกำหนดวันเวลาเปิดปิดของสถานบริการ การจัดสถานที่ภายนอกและภายในเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาดหรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ การใช้คอมพิวเตอร์หรือการให้พนักงานติดหมายเลขประจำตัวในสถานบริการ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๒๑ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติ หรือเมื่อสถานบริการใดดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือดำเนินกิจการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ โดยให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำความผิด

ฯลฯ

ฯลฯ

ของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมใช้อำนาจตามกฎหมายทั้งสองฉบับดำเนินการให้บรรลुวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันได้ และด้วยเหตุผลดังกล่าว ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐๑ จึงมีผลใช้บังคับกับสถานบริการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ด้วย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า แม้ว่าข้อ ๒ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐๑ จะใช้คำว่า “สั่งการปิดสถานที่” ก็ตาม แต่โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสถานบริการประชาชนไม่ให้เกิดการกระทำฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในสถานที่แห่งนั้น ประกอบกับคำสั่งปิดสถานที่มีผลระงับสิทธิของผู้ประกอบการในการประกอบกิจการ ขอบเขตของคำสั่งจึงมีผลเฉพาะกับตัวบุคคล ผู้รับผิดชอบประกอบกิจการสถานบริการประชาชนในสถานที่แห่งนั้น เพื่อบังคับมิให้บุคคลดังกล่าวประกอบกิจการอันฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่คำสั่งดังกล่าวไม่มีผลเป็นการห้ามใช้สถานที่นั้นเพื่อการอย่างอื่นหรือห้ามผู้อื่นซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับคำสั่งปิดสถานที่เข้ามาประกอบกิจการในสถานที่แห่งนั้นด้วย ดังนั้น หากมีการใช้สถานที่แห่งนั้นประกอบกิจการอย่างอื่นหรือหากมีผู้อื่นเข้าใช้สถานที่แห่งนั้น ย่อมไม่ใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจบังคับของคำสั่งปิดสถานประกอบการ “ร้านกระฉ่อน” ไม่เช่นนั้นแล้วการสั่งการปิดสถานที่ดังกล่าวอาจเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ^{๑๑} ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ อย่างไรก็ตาม หากต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ประกอบการรายใหม่ประกอบกิจการสถานบริการประชาชนอันฝ่าฝืนกฎหมายหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐๑ ออกคำสั่งปิดสถานที่นั้นได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๒ คณะที่ ๕ และคณะที่ ๑๑) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการกับสถานบริการนั้น แม้ว่าสามารถใช้มาตรการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐๑ ร่วมกับมาตรการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้ก็ตาม แต่เมื่อการควบคุมกิจการสถานบริการมีการตราพระราชบัญญัติสถานบริการฯ ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และมีกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยิ่งกว่าประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐๑ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายก็ควรใช้มาตรการตามกฎหมายเฉพาะนั้น

^{๑๑}มาตรา ๓๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๑ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๒