

การนำมาตรการทางปกครองมาบังคับใช้กับพระราชบัญญัติควบคุม
เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551*

UTILIZING ADMINISTRATIVE MEASURES TO ENFORCE ALCOHOLIC
BEVERAGE CONTROL ACT, B.E. 2551 (2008)

พรศิริ ศรีพรหม,¹ ดามร คำไตรย์,² ปริมาภรณ์ วีระพันธ์³

Phonsiri Sriprom,¹ Damorn Kumtrai,² Paramaporn Weeraphan³

คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, , ประเทศไทย^{1,2,3}

Faculty of Interdisciplinary, Khon Kaen University, Thailand^{1,2,3}

*Corresponding Author, E-mail: phonsiri.s@kku.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางอาญา โทษทางอาญา มาตรการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง และโทษทางปกครอง รวมทั้งศึกษากฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์แนวทางการใช้มาตรการทางปกครองกับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร เพื่อนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่นำมาศึกษาให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการทางปกครองก่อน มาตรการทางอาญา เช่น การสั่งแก้ไขหรือระงับการกระทำ การกำหนดโทษปรับทางปกครอง ในส่วนหลักเกี่ยวกับความผิด และโทษทางอาญา มาตรการ คำสั่ง โทษ และกระบวนการพิจารณาทางปกครองล้วนมุ่งให้การใช้อำนาจรัฐชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม ได้สัดส่วน และเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบได้แย้งหรืออุทธรณ์ได้ ผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 โดยแยกฐานความผิดตามระดับความร้ายแรงของการกระทำ โดยคงโทษทางอาญาไว้สำหรับความผิดที่ก่อให้เกิดอันตรายโดยตรงต่อเด็ก เยาวชน ความปลอดภัยสาธารณะ หรือสังคมโดยรวม ส่วนความผิดเชิงเทคนิค หรือความผิดที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับฉลาก บรรจุภัณฑ์ สถานที่จำหน่าย วันเวลาและวิธีการจำหน่าย สถานที่บริโภค และการโฆษณาควรเปลี่ยนมาใช้มาตรการทางปกครอง หรือโทษทางปกครองแทน พร้อมกำหนดกระบวนการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร และสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ได้สัดส่วน ลดภาระของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และ

*Received: 15 June 2026; Revised: 10 August 2026; Accepted: 23 August 2026.

คุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น

คำสำคัญ: มาตรการทางปกครอง, การบังคับใช้กฎหมาย, ภาวะอาชญากรรมล้นเกิน, หลักความได้สัดส่วน

Abstract

This research article aims to examine the concepts, theories, and legal principles relating to criminal offenses, criminal penalties, administrative measures, administrative orders, and administrative sanctions, as well as to study alcoholic beverage control laws in Thailand and selected foreign jurisdictions. The findings are applied to analyze appropriate approaches to the implementation of administrative measures under the Alcoholic Beverage Control Act B.E. 2551 (2008), as amended. This study employs documentary research methodology to analyze and synthesize relevant legal materials and to formulate recommendations for improving alcoholic beverage control laws.

The findings indicate that the jurisdictions examined place importance on the use of administrative measures prior to criminal sanctions, such as orders requiring corrective action or the cessation of unlawful conduct and the imposition of administrative fines. The legal principles relating to criminal offenses and penalties, administrative measures, administrative orders, administrative sanctions, and administrative procedures are intended to ensure that the exercise of state authority is lawful, fair, and proportionate, while also providing affected persons with opportunities to challenge or appeal administrative decisions. Accordingly, the researcher proposes that the Alcoholic Beverage Control Act B.E. 2551 (2008) be amended by classifying offenses according to the seriousness of the conduct involved. Criminal penalties should be retained for offenses that directly cause harm to children and young persons, public safety, or society as a whole. In contrast, technical or regulatory offenses, or offenses that can be corrected and brought into compliance, such as those concerning labels, packaging, places of sale, permitted days and hours of sale, methods of sale, places of consumption, and advertising, should instead be subject to administrative measures or administrative sanctions. The law should also clearly prescribe procedures for issuing written administrative orders and expressly provide affected persons with the right to appeal or challenge such orders. These reforms would enhance the effectiveness,

fairness, and proportionality of alcoholic beverage control law enforcement, reduce the burden on the criminal justice system, and provide greater protection for individual rights.

Keywords: Administrative Measures, Law enforcement, Overcriminalization, Principle of Proportionality

บทนำ

เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นสารออกฤทธิ์ต่อระบบประสาทส่วนกลางที่ก่อให้เกิดความมึนเมา และอาจนำไปสู่การเสพติด อีกทั้งหลักฐานทางวิชาการที่มีอยู่ในปัจจุบันบ่งชี้อย่างชัดเจนว่า การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สัมพันธ์กับความเสี่ยงด้านสุขภาพในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ ความผิดปกติจากการใช้แอลกอฮอล์ (Alcohol Use Disorders: AUDs) โรคตับเรื้อรัง มะเร็งชนิดต่าง ๆ ตลอดจนโรคหัวใจและหลอดเลือด นอกจากนี้ การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยังอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อบุคคลรอบข้างของผู้ดื่ม เช่น ความรุนแรงในครอบครัว อุบัติเหตุบนท้องถนน และภาระทางสังคมที่เกิดจากการเสพติด ซึ่งเป็นผลกระทบที่สามารถป้องกันได้หากมีมาตรการควบคุมและความตระหนักรู้ในระดับสังคมอย่างเพียงพอ (World Health Organization (WHO), 2024) สำหรับประเทศไทย สถานการณ์การดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประชากรที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป ในช่วงปี 2550 – 2567 พบว่า จำนวนผู้ดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2550 - 2558 แต่กลับลดลงในปี 2560 เป็น 15.9 ล้านคน (ร้อยละ 28.4) และเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2567 เป็น 20.9 ล้านคน (ร้อยละ 35.2) ซึ่งแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลากหลาย เช่น การเปลี่ยนแปลง ทางสังคมและเศรษฐกิจ หรือกลยุทธ์การตลาดของผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2567)

เพื่อลดผลกระทบดังกล่าว พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 จึงได้รับการตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตั้งแต่การควบคุมควบคุมฉลาก บรรจุภัณฑ์ และข้อความคำเตือน สถานที่ห้ามจำหน่าย สถานที่ห้ามบริโภค วิธีการจำหน่ายที่กฎหมายห้าม บุคคลที่ห้ามจำหน่าย การบริโภคในสถานที่จำหน่าย วันและเวลาห้ามจำหน่าย การโฆษณา ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2568 มีผลใช้บังคับวันที่ 8 พฤศจิกายน 2568 (ราชกิจจานุเบกษา, 2551) เพื่อให้มาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีความเหมาะสม เป็นเอกภาพ และทันสมัย แต่ยังมีประเด็นปัญหาในการบังคับใช้ในประเด็นภาวะ “อาชญากรรมล้นเกิน (overcriminalization)” กล่าวคือ ความผิดบางฐานมิได้มีความชั่วร้ายโดยสภาพ หากแต่เป็นเพียงการฝ่าฝืนข้อกำหนดเชิงกำกับดูแลที่รัฐบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การนำโทษทางอาญามาใช้กับความผิดที่ไม่ร้ายแรงดังกล่าวอาจก่อให้เกิดภาวะ

อาญาเพื่อ ประชาชนได้รับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร สร้างภาระต่อกระบวนการยุติธรรมและไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสาม ที่บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 21 (8) (ก) (ข) บัญญัติให้การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงว่าการกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และเป็นกรณีที่ ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใด เพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

ในแง่โครงสร้างกระบวนการบังคับใช้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน อาทิ จากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายกลับอยู่ที่บุคลากรจากกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก ที่ขาดความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ส่งผลให้การปฏิบัติงานมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์ ตักเตือน หรือแนะนำให้แก้ไข ซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แม้ต่อมา กฎหมายแก้ไขให้เพิ่มอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดระงับหรือแก้ไข การกระทำได้ตามมาตรา 34 (7) และมาตรา 36 แต่ยังเป็นเพียงดุลพินิจที่จะใช้หรือไม่ก็ได้ ไม่ใช่กระบวนการทางปกครองที่สมบูรณ์ ไม่มีกลไกให้ผู้ถูกสั่งสามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งได้ จึงอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน เนื่องจากเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละพื้นที่สามารถใช้ดุลพินิจแตกต่างกัน เช่น พื้นที่หนึ่งเลือก “ตักเตือน” ขณะที่อีกพื้นที่เลือก “ดำเนินคดีอาญา” ทั้งนี้ ในข้อเท็จจริงเดียวกันย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการบังคับใช้กฎหมาย และกระทบต่อหลัก “ความเสมอภาคของบุคคลต่อกฎหมาย” พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องทั้งจากฝั่งผู้ประกอบการหากดำเนินคดีทันทีโดยไม่ตักเตือน และถูกร้องเรียนจากทางผู้ร้องเรียนหากใช้การตักเตือนโดยไม่ดำเนินคดีทันที ความเสี่ยงรอบด้านนี้อาจทำให้เจ้าหน้าที่เลือกที่จะไม่ดำเนินการใด ๆ ซึ่งจะยิ่งบั่นทอนประสิทธิภาพในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในภาพรวม

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาความเหมาะสมในการนำมาตรการทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยพิจารณาจากแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางอาญา มาตรการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง และหลักความได้สัดส่วน ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของความผิดทางอาญา โทษทางอาญา มาตรการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง โทษทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และสั่งลงโทษทางปกครอง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 2) เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางปกครองมาใช้ในกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 3) เพื่อศึกษาแนวทางการนำมาตรการทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา ความเห็นทางกฎหมาย ข้อมูลสถิติ กฎหมายต่างประเทศ และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งศึกษาปัญหาและข้อจำกัดในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับโทษทางอาญาและโทษทางปกครอง พร้อมเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศ เพื่อนำมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและวิชาการในการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น.

ผลการวิจัย

- 1) การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของความผิดทางอาญา โทษทางอาญา มาตรการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง โทษทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และสั่งลงโทษทางปกครอง

ผลการศึกษาพบว่า มาตรการทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการกำกับควบคุม แก้ไข ระวัง หรือป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยมุ่งให้บุคคลหรือผู้ประกอบการกลับเข้าสู่การปฏิบัติตามกฎหมาย มิได้มุ่งประณามความชั่วร้ายเช่นเดียวกับโทษทางอาญา การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และใช้อำนาจภายในขอบเขต วัตถุประสงค์ และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือกฎหมายกลางที่กำหนดกรอบและขั้นตอนการใช้อำนาจทางปกครอง กระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นแนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ ควบคู่ไปกับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผ่านการยกระดับ

นิติฐานะจากผู้รับการกระทำ สู่การเป็นผู้ทรงสิทธิ โดยหลักการนี้ให้ใช้บังคับครอบคลุมเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ อำนาจทางปกครองทุกประเภท (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

ส่วนโทษทางปกครองเป็นมาตรการลงโทษโดยฝ่ายปกครองต่อผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและป้องกันการฝ่าฝืนซ้ำ แม้มีผลเป็นภาระแก่ผู้ฝ่าฝืน เช่น ค่าปรับทางปกครองหรือการพักใช้ใบอนุญาต แต่มีความรุนแรงน้อยกว่าโทษทางอาญา เพราะไม่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนมีสถานะเป็นผู้กระทำความผิดอาญาหรือมีประวัติอาชญากรรม (ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2560; ไพโรจน์ วายุภาพ, 2567)

ข้อดีของมาตรการทางปกครองและโทษทางปกครอง คือ มีความยืดหยุ่น รวดเร็ว และเหมาะสมกับความผิดเชิงกำกับดูแลหรือความผิดทางเทคนิคที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ โดยไม่จำเป็นต้องนำผู้ฝ่าฝืนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงช่วยลดภาระของตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาถูกใช้กับความผิดที่มีความร้ายแรง อย่างแท้จริง (Packer, Herbert L, 1968; Walker, Nigel, 1968; ไพโรจน์ วายุภาพ, 2567)

อย่างไรก็ตาม การใช้มาตรการทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักประกันทางกฎหมาย ได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความโปร่งใส หลักการให้เหตุผล หลักความเสมอภาค หลักความได้ สดส่วน และหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองกระทบต่อ สิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์ของประชาชน ผู้ได้รับคำสั่งควรมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน และใช้สิทธิอุทธรณ์หรือขอให้ทบทวนคำสั่งก่อนนำคดีไปสู่ศาลปกครอง (ราชกิจจา นุเบกษา , 2539; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549; ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561)

เมื่อนำหลักดังกล่าวมาพิจารณากับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่า มาตรการทางปกครองมีความเหมาะสมกับความผิดบางฐานที่เป็นความผิด เชิงกำกับดูแลและสามารถแก้ไขได้ เช่น การฝ่าฝืนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฉลาก บรรจุภัณฑ์ วันและเวลา จำหน่าย สถานที่จำหน่าย วิธีการจำหน่าย หรือการโฆษณา โดยรัฐอาจใช้คำสั่งให้แก้ไขหรือระงับการ กระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดก่อน หากไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงใช้โทษปรับ ทางปกครอง แนวทางนี้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นขั้นตอน ชัดเจน ได้สัดส่วน และกระทบสิทธิน้อยกว่าการดำเนินคดีอาญา (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554; ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์, 2560; ไพโรจน์ วายุภาพ, 2567)

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ซึ่งพระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายหนึ่งในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. 2568 เองยังกำหนดความผิด ทางพินัยไว้เป็นการเฉพาะเพียงบางฐาน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า สำหรับความผิดเชิงกำกับดูแลที่อยู่ภายใต้ การควบคุมอย่างต่อเนื่องของฝ่ายปกครอง การใช้โทษทางปกครองมีความเหมาะสมกว่าความผิดทางพินัย เนื่องจากสามารถเชื่อมโยงกับกระบวนการกำกับดูแลทางปกครองได้โดยตรง ตั้งแต่การตรวจสอบ การแจ้งข้อเท็จจริง การเปิดโอกาสให้ชี้แจง การออกคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไข การติดตามผล ตลอดจน

การกำหนดค่าปรับทางปกครองเมื่อไม่ปฏิบัติตาม อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะเป็นลำดับขั้น และมุ่งให้ผู้ฝ่าฝืนกลับเข้าสู่การปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการมุ่งลงโทษเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การปรับเป็นพินัยมิได้มีสถานะเป็นการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองตามระบบกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย การนำระบบดังกล่าวมาใช้เป็นมาตรการหลัก จึงมีได้ตอบปัญหาด้านโครงสร้างกระบวนการทางปกครองซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษานี้ โดยเฉพาะการควบคุมการใช้ดุลพินิจ การกำหนดขั้นตอนก่อนออกคำสั่ง และการจัดให้มีกลไกอุทธรณ์หรือทบทวนคำสั่งภายในฝ่ายปกครอง ผู้วิจัยจึงเห็นว่าค่าปรับทางปกครองซึ่งถูกออกแบบให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบมาตรการทางปกครอง มีความเหมาะสมกับความผิดเชิงกำกับดูแลดังกล่าวมากกว่า ทั้งนี้ ต้องกำหนดฐานอำนาจ หลักเกณฑ์ อัตราค่าปรับ และกระบวนการคุ้มครองสิทธิไว้ในระดับพระราชบัญญัติอย่างชัดเจน

ดังนั้น มาตรการทางปกครองและโทษทางปกครองจึงเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับการควบคุมความผิดเชิงกำกับดูแลตามกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพราะสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนและแนวคิดที่ว่าโทษทางอาญาควรเป็นมาตรการสุดท้ายของรัฐ จึงควรทอนความเป็นอาชญากรรม โดยเปลี่ยนจากโทษทางอาญาไปเป็นโทษทางปกครอง และกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ตรวจสอบได้ และมีกลไกอุทธรณ์คำสั่ง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง

2) การศึกษามาตรการทางกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางปกครอง มาใช้ในกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทย

ผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเวอร์จิเนียและมลรัฐวอชิงตัน ประเทศสิงคโปร์ และประเทศเยอรมนี เพื่อวิเคราะห์แนวทางการใช้มาตรการทางปกครองและโทษทางปกครองสำหรับนำมาปรับใช้กับกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทย ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายต่างประเทศส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการทางปกครองก่อนมาตรการทางอาญา โดยยึดหลักความได้สัดส่วน ความยืดหยุ่น และประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเวอร์จิเนียใช้ประมวลกฎหมายแห่งรัฐเวอร์จิเนีย หมวด 4.1 ว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และกัญชา โดยมีคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งเวอร์จิเนียเป็นองค์กรหลักในการออกระเบียบ ตรวจสอบสถานประกอบการ ออกคำสั่งทางปกครอง และกำหนดโทษทางปกครอง ในด้านการโฆษณา กฎหมายกำหนดระยะห่าง 500 ฟุตจากพื้นที่อ่อนไหว เช่น โรงเรียน ศาสนสถาน สนามเด็กเล่น หรือพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับเยาวชน การโฆษณาจึงทำได้หากไม่อยู่ในเขตต้องห้ามและเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย

ลักษณะเด่นของมลรัฐเวอร์จิเนีย คือ การแจ้งเตือนและให้โอกาสแก้ไขก่อนลงโทษ โดยกรณีโฆษณาภายนอกอาคารที่ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร และให้ผู้ประกอบการแก้ไขหรือถอนป้ายภายใน 30 วัน ก่อนใช้มาตรการลงโทษ กลไกนี้ช่วยให้การใช้อำนาจของรัฐมีความแน่นอน เป็นธรรม และลดการใช้ดุลพินิจโดยพลการ

ส่วนมลรัฐวอชิงตันใช้กฎหมายตามประมวลกฎหมายมลรัฐวอชิงตัน ลักษณะที่ 66 ว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Title 66 RCW Alcoholic Beverage Control) โดยมีกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีปฏิบัติทางปกครอง มีผู้พิพากษาศาลปกครองไต่สวนและออกคำสั่งเบื้องต้น ก่อนที่คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และกัญชาจะออกคำสั่งสุดท้าย และเปิดโอกาสให้อุทธรณ์ต่อศาลได้ อีกทั้งยังกำหนดให้การดื่มสุราในที่สาธารณะเป็น Civil Infraction หรือความผิดทางแพ่งที่ลงโทษด้วยค่าปรับและไม่ก่อประวัติอาชญากรรม

2. ประเทศสิงคโปร์ มีกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2558 (Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015) โดยใช้มาตรการทางปกครองควบคุมกับโทษทางอาญา เช่น ระบบใบอนุญาต เงื่อนไขการจำหน่าย เวลาเปิดทำการ เขตควบคุมสุรา คำสั่งห้ามเข้าพื้นที่ คำสั่งให้ผู้เมาสุราออกจากพื้นที่สาธารณะ และคำสั่งปิดสถานประกอบการชั่วคราวในกรณีเร่งด่วน

ระบบของสิงคโปร์ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ตำรวจอย่างเป็นลำดับ ตั้งแต่รัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจ เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต และเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่ ทำให้สามารถควบคุมปัญหาได้รวดเร็ว โดยเฉพาะเขตควบคุมสุราหรือพื้นที่เสี่ยงสูง ในด้านมาตรการทางปกครอง สิงคโปร์ใช้ระบบใบอนุญาตเป็นเครื่องมือหลัก และเปิดโอกาสให้ชี้แจงก่อนแก้ไข พักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งมีกระบวนการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (Liquor Appeal Board มาตรา 25-26) และอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีในกรณีคำสั่งของตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจ (มาตรา 27)

สำหรับการโฆษณาและการสื่อสารการตลาด สิงคโปร์กำกับผ่านประมวลหลักปฏิบัติว่าด้วยโฆษณา (Singapore Code of Advertising Practice) และองค์กร ASAS (Advertising Standards Authority of Singapore) โดยใช้มาตรการทางสังคม เช่น การเผยแพร่ข้อมูลผู้ฝ่าฝืนต่อสาธารณะ (Naming and Shaming) หรือการระงับพื้นที่โฆษณาโดยเจ้าของสื่อ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประวัติอาชญากรรม

3. ประเทศเยอรมนี ใช้กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การคุ้มครองเด็กและเยาวชน และความสงบเรียบร้อยของสังคม กฎหมายหลักได้แก่ กฎหมายคุ้มครองเยาวชน (Jugendschutzgesetz (JuSchG)) สนธิสัญญาคุ้มครองผู้เยาว์ในสื่อ (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV)) และกฎหมายว่าด้วยร้านอาหารและสถานบริการ (Gaststättengesetz (GastG)) ซึ่งใช้ระบบใบอนุญาตควบคุมสถานประกอบการที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อบริโภคในร้าน

สาระสำคัญของกฎหมายเยอรมนี คือ การใช้มาตรการทางปกครองเป็นกลไกหลัก โดยกำหนดให้การฝ่าฝืนหลายกรณีเป็นความผิดทางปกครอง (Ordnungswidrigkeiten) และใช้โทษปรับทางปกครอง เช่น การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เยาวชน การขายผ่านตู้จำหน่ายอัตโนมัติ หรือการโฆษณาที่ดึงดูดเยาวชน แนวทางนี้ช่วยลดโทษผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดภาระ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดมีประวัติอาชญากรรมโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังเหมาะสมกับความผิดประเภท mala prohibita “การกระทำที่ผิดเพราะกฎหมายห้ามไว้”

ดังนั้น ผลการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า แนวทางที่เหมาะสมคือการใช้มาตรการทางปกครองก่อนมาตรการทางอาญา เช่น การแจ้งเตือน การให้แก้ไข การออกคำสั่งให้ระงับการกระทำ การกำหนดโทษปรับทางปกครอง และการเปิดช่องให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แนวทางดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความเป็นธรรม และความสมดุลในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทย

อภิปรายผล

1. ความเหมาะสมของการใช้มาตรการและโทษทางปกครองแทนโทษทางอาญาสำหรับความผิดเชิงกักกัดูแล

จากผลการศึกษาพบว่า แนวทางการนำมาตรการทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สามารถอภิปรายผลได้ว่า โครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายของไทยยังคงให้น้ำหนักกับโทษทางอาญาเป็นมาตรการหลักในความผิดหลายฐาน แม้บางฐานความผิดจะมีลักษณะเป็นเพียงความผิดเชิงกักกัดูแล หรือเป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม มิใช่ความผิดที่มีความชั่วร้ายโดยสภาพ เช่น ความผิดเกี่ยวกับฉลาก บรรจุภัณฑ์ เวลา สถานที่ วิธีการจำหน่าย การบริโภคในบางสถานที่ต้องห้าม และการโฆษณาหรือการสื่อสารการตลาดบางลักษณะ การใช้โทษอาญากับความผิดดังกล่าวอย่างกว้างขวางจึงอาจไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และอาจทำให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายอาญาเกินความจำเป็น อย่างไรก็ตาม ความผิดบางฐานยังคงโทษทางอาญาไว้ โดยเฉพาะความผิดที่กระทบต่อเด็ก เยาวชน ความปลอดภัยสาธารณะ หรือชีวิตและร่างกายของประชาชน เช่น การจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่บุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปี การจำหน่ายแก่ผู้มีอาการเมเินมาจนครองสติไม่ได้ หรือการบริโภคที่สัมพันธ์กับความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุบนท้องถนน สอดคล้องรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2562 ศึกษาเรื่อง “ความรับผิดชอบทางกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่ผู้มีเมเินมา” ซึ่งเสนอให้กำหนดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการให้ชัดเจนและเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำ เพื่อป้องกันอุบัติเหตุและผลกระทบต่อสังคม ดังนั้น การนำมาตรการทางปกครองมาใช้จึงมิได้หมายถึงการลดความเข้มงวดของกฎหมาย แต่เป็นการจัดระดับมาตรการให้เหมาะสมกับลักษณะของความผิด

ในส่วนของความผิดเชิงธุรกิจหรือการกักกัดูแลผู้ประกอบการ ผลการศึกษาสอดคล้องสุคันธรส กลับกลาย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์” ซึ่งเสนอให้ใช้มาตรการควบคุมผู้จำหน่าย ผู้ซื้อ เวลา สถานที่ และระบบใบอนุญาต รวมทั้งมาตรการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีฝ่าฝืนซ้ำ แนวคิดดังกล่าวสนับสนุนข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ว่า การกักกัดูแลเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ควรมีมาตรการทางปกครองที่ยืดหยุ่น เป็นลำดับขั้น

และตรวจสอบได้ เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมผู้ประกอบการได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่จำเป็นต้องใช้โทษอาญาในทุกกรณี

ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับงานของพศิน วรเนติโพธิ์ (2563) ศึกษาเรื่อง “ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง: ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย” พบว่า กฎหมายไทยจำนวนมากกำหนดโทษอาญาไว้กับความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงโดยสภาพ ทำให้เกิดปัญหาความไม่สัดส่วนระหว่างความผิดกับโทษ และควรพิจารณาใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญาในความผิดที่ไม่ร้ายแรง ผลการศึกษานี้จึงยืนยันว่า ความผิดตามกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ควรถูกจำแนกตามระดับความร้ายแรง มิใช่ใช้โทษอาญาเป็นมาตรการหลักในทุกกรณี

เมื่อพิจารณาในเชิงทฤษฎี ความผิดตามกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บางฐานมีลักษณะใกล้เคียงกับความผิดประเภท mala prohibita คือ ความผิดที่เกิดจากข้อห้ามของกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบสังคม มากกว่าความผิดประเภท mala in se ซึ่งเป็นความผิดที่ชั่วร้ายโดยสภาพ เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน สอดคล้องกับงานของพระครูโกศลธรรมานุสิฐ (ประสิทธิ์ อโสโก) และพระอธิการจาลึก สดญโต (2568) ศึกษาเรื่อง “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความแตกต่างของความผิดทางอาญา และความผิดทางปกครอง” พบว่า โทษทางปกครองเหมาะสมกับความผิดที่ไม่ร้ายแรงและมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎระเบียบทางปกครอง ขณะที่โทษอาญาควรใช้กับการกระทำที่มีผลกระทบรุนแรงกว่า ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตราการทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ คือ การปรับโครงสร้างบทกำหนดโทษโดยแยกฐานความผิดตามระดับความร้ายแรง ความผิดที่กระทบต่อเยาวชน ความปลอดภัยสาธารณะ หรือชีวิต และร่างกายควรคงโทษอาญาไว้ ส่วนความผิดเชิงกำกับดูแลที่สามารถแก้ไขได้ควรเปลี่ยนเป็นโทษทางปกครอง

2. ความจำเป็นของระบบบังคับใช้ทางปกครองแบบเป็นลำดับขั้น

จากผลการศึกษาพบว่า กฎหมายไทยยังขาดระบบมาตรการทางปกครองที่มีลำดับขั้นชัดเจน แม้กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่ตักเตือนเป็นหนังสือ หรือออกคำสั่งให้ระงับ เลิก หรือแก้ไขการกระทำได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังมีลักษณะเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ มิได้กำหนดเป็นขั้นตอนบังคับก่อนการลงโทษ จึงอาจทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย และทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับงานของจิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ (2566) ศึกษาเรื่อง “ภาพรวมกฎหมายควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยและต่างประเทศในปัจจุบัน” พบว่า กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยยังมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพการบังคับใช้ และควรศึกษาแนวทางจากต่างประเทศเพื่อนำมาพัฒนาตราการทางกฎหมายให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า หลายประเทศมิได้ใช้โทษอาญาเป็นกลไกหลักในทุกกรณี แต่ใช้ระบบมาตรการทางปกครองควบคู่กับมาตรการลงโทษ เช่น การแจ้งเตือน การให้แก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด การออกคำสั่งทางปกครอง การปรับทางปกครอง และการเปิดช่องให้อุทธรณ์คำสั่งได้ แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เพราะรัฐยังคงสามารถควบคุมพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ลดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและผู้ประกอบการ โดยเฉพาะในกรณีความผิดที่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้

ดังนั้น ควรกำหนดกระบวนการบังคับใช้แบบสองขั้นตอน ได้แก่ ขั้นแรก การออกคำสั่งทางปกครองให้แก้ไข ระวัง หรือเลิกการกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนด และขั้นที่สอง หากไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงใช้โทษทางปกครองเป็นค่าปรับทางปกครอง การพักใช้ใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมทั้งต้องมีกลไกอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบและควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

กล่าวโดยสรุป การนำมาตรการทางปกครองมาใช้กับกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มิใช่การลดทอนประสิทธิภาพของการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่เป็นการทำให้กฎหมายมีความเหมาะสม ได้สัดส่วน และเป็นธรรมมากขึ้น กล่าวคือ โทษอาญาควรถูกสงวนไว้สำหรับความผิดที่มีความร้ายแรง ส่วนความผิดเชิงกำกับดูแลควรใช้มาตรการทางปกครองที่มีขั้นตอนชัดเจน ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้อุทธรณ์คำสั่งได้ อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ลดภาระกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และทำให้กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและแนวทางของต่างประเทศมากยิ่งขึ้น

สรุปผลวิจัยและข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลวิจัย

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีปัญหาสำคัญ คือ การใช้โทษทางอาญาเป็นมาตรการหลักกับความผิดหลายฐานที่มีลักษณะเป็นความผิดเชิงกำกับดูแล ซึ่งความผิดเหล่านี้มิได้มีลักษณะร้ายแรงโดยสภาพ การใช้โทษอาญาจึงอาจเกินความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และก่อให้เกิดภาวะอาชญากรรมล้นเกิน ทำให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยไม่จำเป็น

นอกจากนี้ กฎหมายยังมีปัญหาด้านโครงสร้างการบังคับใช้ เนื่องจากมาตรา 34 (7) และมาตรา 36ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตักเตือนหรือสั่งให้แก้ไข แต่ยังมีได้กำหนดให้เป็นขั้นตอนบังคับที่ชัดเจน และยังขาดกลไกอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครอง ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายอาจไม่เป็นระบบและไม่เสมอภาค

2. ข้อเสนอแนะ

2.1 ข้อเสนอแนะให้ปรับโครงสร้างบทกำหนดโทษโดยแยกฐานความผิดตามระดับความร้ายแรง

ควรจำแนกฐานความผิดตามระดับความร้ายแรงเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) ความผิดร้ายแรงที่ควรคงโทษทางอาญา เช่น การกระทำที่กระทบต่อเยาวชน ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อย และ 2) ความผิดเชิงก้ำกึ่งที่ไม่ก่ออันตรายร้ายแรง ควรใช้มาตรการทางปกครองแทน เพื่อให้โทษได้สัดส่วน ลดผลกระทบต่อนิติประชาชน และลดภาระกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.2 ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้านกระบวนการบังคับใช้

1) แก้ไขมาตรา 34 (7) และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ควรแก้ไขมาตรา 34 (7) โดยตัดถ้อยคำเกี่ยวกับการ “ตักเตือน” ออก และกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยตรง ดังนี้

“มาตรา 34 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(7) สั่งให้ผู้กระทำความผิดระงับหรือแก้ไขการกระทำนั้น ซึ่งรวมถึงการสั่งให้ระงับการเผยแพร่สื่อโฆษณา”

นอกจากนี้ ควรแก้ไขมาตรา 36 ให้เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายแบบมีขั้นตอน โดยกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำก่อน หากผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร จึงดำเนินคดีหรือใช้มาตรการลงโทษตามกฎหมาย ดังนี้

“มาตรา 36 เมื่อพบการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นความผิดฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 29 พนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำนั้น ซึ่งรวมถึงการสั่งให้ระงับการเผยแพร่สื่อโฆษณา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการควบคุมประกาศกำหนด หากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้ระงับหรือแก้ไขการกระทำตามวรรคหนึ่งแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดไม่ดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้”

2) ออกระเบียบคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ว่าด้วยแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่

ควรออกระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) จำแนกความผิดเป็นความผิดร้ายแรง ความผิดที่แก้ไขได้โดยใช้คำสั่งทางปกครองก่อน และความผิดไม่ร้ายแรงที่ควรใช้ค่าปรับทางปกครอง

(2) เปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่ง

(3) กำหนดแบบฟอร์มคำสั่งทางปกครองมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

(4) ติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่ง โดยยุติเรื่องเมื่อปฏิบัติครบถ้วน และใช้มาตรการลงโทษเมื่อไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร

3) ข้อเสนอเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์และทบทวนคำสั่งทางปกครอง ควรกำหนดกลไกอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ควรจัดตั้ง “คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” ระดับจังหวัดและกรุงเทพมหานคร เพื่อทบทวนข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้ดุลพินิจ โดยมีอำนาจยืนยัน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ควรกำหนดหลักเกณฑ์การขอลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ได้รับคำสั่งสามารถขอระงับการบังคับไว้ชั่วคราวในกรณีที่เกิดความเสียหายร้ายแรงและยากแก่การเยียวยา โดยต้องพิจารณาควบคู่กับประโยชน์สาธารณะและภารกิจในการคุ้มครองสุขภาพประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). *การสำรวจสถานการณ์การสูบบุหรี่และการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ของประชากร พ.ศ. 2567*. สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2568 จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/nso/survey_detail/YG#gsc.tab=0.
- จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และคณะ. (2566). ภาพรวมกฎหมายควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยและต่างประเทศในปัจจุบัน. *วารสารกฎหมายและสังคมรังสิต*, 5(2), 16-33.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 27). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธัญวรัตน์ ดุลยพงศ์พันธ์. (2562). ความรับผิดทางกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่ผู้มึนเมา. ใน *วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระครูโกศลธรรมานุสิฐ (ประสิทธิ์ อโศโก) และพระอธิการจาลึก สญญโต. (2568). หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความแตกต่างของความผิดทางอาญา และความผิดทางปกครอง. *วารสารสหวิทยาการนวัตกรรมปริทรรศน์*, 8(1), 276-288.
- พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 (14 พฤศจิกายน 2539).
- พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 33 ก หน้า 34 (13 กุมภาพันธ์ 2551)

- พศิน วรเนติโพธิ์. (2563). ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับความผิดที่มีลักษณะไม่ร้ายแรง: ศึกษาเฉพาะพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาตามกฎหมายไทย. ใน *วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2567). *คำอธิบายปรับเป็นพินัย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2539). *พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก หน้า 1 (14 พฤศจิกายน 2539).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2551). *พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551*. เล่ม 125 ตอนที่ 33 ก หน้า 34 (13 กุมภาพันธ์ 2551).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงศ์. (2560). *เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษทางปกครองแทนโทษอาญาการ. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางปกครองในการตรา กฎหมาย ส่วนที่ 3*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- Packer, Herbert L. (1968). *The Limits of the Criminal Sanction*. Stanford: Stanford University Press.
- Walker, Nigel. (1968). *Crime and Punishment in Britain: An Analysis of the Penal System in Theory*. Law, and Practice: Edinburgh University Press.
- World Health Organization (WHO). (2024). *Global status report on alcohol and health and treatment of substance use disorders*. World Health Organization. Retrieved from <https://www.who.int/publications/i/item/9789240096745>.