

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของกรมควบคุมโรค ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมควบคุมโรคมีหนังสือ ที่ สธ ๐๔๑๗.๔/๖๗๕๕ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า กรมควบคุมโรคได้ดำเนินการสำรวจกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าเข้าข่ายต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หรือไม่ จำนวน ๒ บทบัญญัติ คือ มาตรา ๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ ซึ่งในเบื้องต้น กรมควบคุมโรคพิจารณาแล้วเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่เข้าข่ายต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๒๒ วรรคสอง เนื่องจากไม่ใช่บทบัญญัติที่ก่อภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมโรค โดยมีผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะกรรมการจะไม่มีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๒</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๔๑๗/๒๖๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับปัญหาที่หารือมานั้น แยกพิจารณาได้เป็นรายกรณี ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑** มาตรา ๖<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติมีที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยการเลือกและการแต่งตั้งที่ปรึกษาตาม (๒) กรณีผู้แทนองค์กรเอกชน และ (๓) กรณีผู้ทรงคุณวุฒิ มาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนด นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา ๕<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ฯ มีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๘<sup>๕</sup> ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เกี่ยวกับมาตรการด้านภาษี รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และติดตามประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว รวมทั้งปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ การแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้

<sup>๓</sup>มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการมีที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ประกอบด้วย

(๑) ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

(๒) ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อลดและเลิกการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ซึ่งเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนาเด็กซึ่งเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านสังคมศาสตร์ ด้านกฎหมาย และด้านเทคโนโลยีและสารสนเทศ ด้านละหนึ่งคน

การเลือกและการแต่งตั้งที่ปรึกษาตาม (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเลขานุการ และให้อธิบดีและผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

“มาตรา ๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย แผนงาน และการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เกี่ยวกับมาตรการด้านภาษี รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ตลอดจนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) ติดตามประเมินผลและตรวจสอบการดำเนินงานตาม (๑)

(๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อช่วยเหลือให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐ ไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือการได้รับสิทธิประโยชน์ของประชาชน กรณีจึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

อย่างไรก็ดี จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมควบคุมโรคปรากฏว่า จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา ๑๕ ปีแล้วก็ยังไม่มีการออกระเบียบว่าด้วยการเลือกและการแต่งตั้งที่ปรึกษา รวมทั้งยังไม่มี การแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติด้วย โดยชี้แจงว่าคณะกรรมการดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปได้โดยไม่มี ความจำเป็น ต้องมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า การออกระเบียบว่าด้วยการเลือกและการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติ รวมทั้งการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ นั้น เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายตั้งแต่กฎหมายเริ่มมีผลใช้บังคับ เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีที่ปรึกษาสำหรับการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างรอบคอบ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิในการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่มีผลกระทบต่อภาคเอกชนและสังคม ด้วยเหตุนี้ กรมควบคุมโรคจึงต้องเร่งรัดดำเนินการให้มีการออกระเบียบว่าด้วยการเลือกและการแต่งตั้งที่ปรึกษา และเร่งแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการฯ โดยเร็ว การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องกระทำนั้น ยังอาจก่อให้เกิดความสับสนเกี่ยวกับการประชุมและมติของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกด้วย

**ประเด็นที่ ๒** มาตรา ๒๖<sup>๗</sup> (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีที่จะต้องออกกฎเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง กรณีจึงเป็นบทบัญญัติที่เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ นอกจากนี้ จากคำชี้แจงของผู้แทนกรมควบคุมโรคปรากฏว่า ปัจจุบันมีการออกกฎ

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

<sup>๗</sup>มาตรา ๒๖ ให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการควบคุมประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) การอื่นตามที่คณะกรรมการควบคุมกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เกี่ยวกับบรรจุก๊าซและฉลากแล้ว กล่าวคือ ประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องตีมแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับฉลากของเครื่องตีมแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ยังไม่มีการออกกฎเกี่ยวกับข้อความคำเตือน ด้วยเหตุนี้ กรมควบคุมโรคจึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๘ (๑) ดังกล่าวให้ครบถ้วนโดยเร็ว



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ตุลาคม ๒๕๖๖