

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติ
ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ของกรมควบคุมโรค
ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กรมควบคุมโรคมีหนังสือ ที่ สธ ๐๔๑๗.๔/๑๑๓๒ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘ มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุขศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการแก้ไข และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ประกาศในปี ๒๕๖๘ เป็นปีแห่งการท่องเที่ยวไทย กรมควบคุมโรคพิจารณาแล้วเห็นว่าประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดวันห้ามขายเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราช บัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดวันห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังต่อไปนี้

(๑) การออกประกาศกำหนดวันห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

(๒) ในกรณีที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้าข่ายกรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หากได้มีการดำเนินการ ออกประกาศฯ แล้ว แต่ต่อมามีการยกเลิกประกาศดังกล่าว จะถือว่าได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายฯ แล้วหรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมควบคุมโรค โดยมีผู้แทน กระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๘ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการขาย เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นอุปสรรคและข้อจำกัดด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี โดยกรมควบคุมโรคได้เสนอแนวทางดำเนินการ ๓ แนวทาง ได้แก่ (๑) การยกเลิกประกาศกำหนด วันห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ ทั้งฉบับ (๒) การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าว โดยตัดวัน ที่ห้ามขายออกบางวัน หรือ (๓) การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศดังกล่าว โดยกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้น ให้สามารถขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่อื่น ๆ เช่น โรงแรมหรือสถานบริการ เพิ่มเติมจาก

ที่กำหนดไว้แต่เดิมสำหรับวันที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติเห็นสมควรให้ดำเนินการตามแนวทางที่สามแล้ว

จากข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีความเห็นในข้อหารือแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกประกาศกำหนดวันห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจต้องรับภาระหรือผลร้ายหากไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หรืออาจต้องเสียสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ แต่โดยที่มาตรา ๔^๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๒๘^๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติประกาศกำหนดวันหรือเวลาที่ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่กฎหมายให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาตามสภาพการณ์ว่ามีความจำเป็นหรือสมควรต้องกำหนดวันหรือเวลาที่ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือไม่ อย่างไร และด้วยเหตุผลใด ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการฯ อันเป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลที่จะขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไม่ประกาศกำหนดวันหรือเวลาที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ดังกล่าว บุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยไม่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของวันหรือเวลาใด ๆ

^๑ มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๓ มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในวัน หรือเวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ประกาศดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นใด ๆ เท่าที่จำเป็นไว้ด้วยก็ได้

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับการขายของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือตัวแทนของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าไปยังผู้ขายซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

การไม่ออกประกาศดังกล่าวจึงไม่เป็นการก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ดังนั้น การออกประกาศกำหนดเรื่องวันห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ จึงไม่ใช่กรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้าข่ายกรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ หากได้มีการดำเนินการออกประกาศฯ แล้ว แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าว จะถือว่าได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ แล้วหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าการออกประกาศกำหนดเรื่องวัน หรือเวลา ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ ไม่ใช่กรณีที่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๘

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น