

บันทึก

เรื่อง พระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

ตามหนังสือของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น. ๑๐๕๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ นำส่งความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ว่า พระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ตอนที่มทบบัญญัติว่า “นอกจากเวลาตั้งแต่ ๑๑.๐๐ นาฬิกา ถึง ๑๔.๐๐ นาฬิกา และ ๑๗.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๒.๐๐ นาฬิกา ห้ามมิให้ผู้ใดดื่มสุราชนิดใดๆ ในร้านจำหน่ายสุรา” เป็นการเกินอำนาจแม่บทของพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ๒๕๕๕ ความพิสดารในเหตุผลปรากฏอยู่ในบันทึกแล้วนั้น

เรื่องนี้ได้เป็นความเห็นซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่จะให้ใช้พระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ในจังหวัดเชียงใหม่ ในคราวที่ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ในจังหวัดพระนคร ข้าพเจ้าพร้อมด้วยเจ้าหน้าที่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาไปแล้วและเห็นว่า บทบัญญัติซึ่งอ้างเป็นปัญหานั้นใช้ได้ตามเหตุผลซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ว่า “นอกจากเวลาตั้งแต่ ๑๑.๐๐ นาฬิกา ถึง ๑๔.๐๐ นาฬิกา และ ๑๗.๐๐ นาฬิกา ถึง ๒๒.๐๐ นาฬิกา ห้ามมิให้ผู้ใดดื่มสุราชนิดใดๆ ในร้านจำหน่ายสุรา” กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ เห็นว่า บทบัญญัติเช่นนี้เกินอำนาจแม่บทโดยอาศัยเหตุผลว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแม่บทที่จะปรับใช้กับเรื่องนี้ได้ ก็คือ มาตรา ๕ (๓) และ (๔) สำหรับความใน (๔) นั้น ก็เป็นการให้อำนาจควบคุมเฉพาะเพียงการจำหน่ายเท่านั้น หาได้มีความบัญญัติให้ควบคุมการใช้หรือการบริโภคแต่ประการใดด้วยไม่ว่า ส่วนที่จะอาศัยอนุมาตรา (๓) โดยจะถือว่าการกำหนดเวลาห้ามดื่มสุรานั้น จะถือว่าเป็นการ “วางระเบียบในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับโรคภัย” หาได้ไม่ เพราะสุราเป็นทรัพยากรใช้สิ้นเปลือง การดื่มก็คือ “การใช้” หาใช่เป็น “การกระทำ” ตามความในอนุมาตรา (๓) ไม่ อนึ่ง “การใช้” นั้นได้มีความแยกไว้ในอนุมาตรา (๖) เป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก คือ “ห้ามการจำหน่ายหรือใช้โรคภัย” อันเป็นการแสดงว่าการใช้สุรากับการกระทำแก่สุราเป็นคนละเรื่องไม่เกี่ยวกัน และมีความเห็นว่าถ้าอาศัยอำนาจตามอนุมาตรา (๖) นี้ก็ทำได้ แต่ต้องเป็นการห้ามเด็ดขาด ไม่ใช่กำหนดเวลาห้าม เพราะการกำหนดเวลาห้ามได้บัญญัติไว้ต่างหากแล้วในอนุมาตรา (๔) คือ กำหนดเวลาห้ามได้เฉพาะแต่การจำหน่ายจะกำหนดเวลาห้ามการใช้หรือการดื่มด้วยมิได้”

ข้าพเจ้าได้พิจารณาความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายแล้ว และก็เห็นด้วยในข้อที่ว่า จะกำหนดเวลาห้ามการดื่มโดยอาศัยอนุมาตรา (๔) และอนุมาตรา (๖) ของมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ ไม่ได้ เพราะอนุมาตรา (๔) เป็นเรื่องการจำหน่ายซึ่งใน พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ได้อาศัยบทบัญญัติที่ว่านี้ห้ามไว้เป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหากแล้ว และอนุมาตรา (๖) เป็นเรื่องการห้ามการจำหน่ายหรือการใช้โดยเด็ดขาด จะมากำหนดโดยมีเงื่อนไขให้ดื่มได้เพียงเวลาเท่านั้นเท่านั้นเช่นกรณีเรื่องนี้ไม่ได้เช่นเดียวกัน

แต่ข้าพเจ้าเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕ (๓) ที่ให้อำนาจ “วางระเบียบในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ” นั้น มีความหมายกว้างและเป็นแม่บทที่อาศัยออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเวลาห้ามดื่มสุราได้ สำหรับความเห็นที่ว่า “การดื่ม” เป็น “การใช้” ซึ่งกฎหมายแม่บทได้มีบทบัญญัติไว้ต่างหากในอนุมาตรา (๖) แล้ว จึงน่าจะเป็นอีกเรื่องหนึ่งต่างหากหาควรมาอาศัยอนุมาตรา (๓) นี้ไม่ นั้น ข้าพเจ้าเห็นว่า เมื่อเรายอมรับกันว่าอนุมาตรา (๖) เป็นเรื่องการห้ามเด็ดขาด ซึ่งไม่เกี่ยวกับกรณีเรื่องนี้อันเป็นเรื่องการวางระเบียบในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ก็ไม่ควรนำมาพิจารณาปะปนว่า เพราะเรื่องนี้รัฐบาลไม่ได้ห้ามเด็ดขาด ถ้ามีนโยบายเช่นนั้นก็คงจะได้ดำเนินการห้ามโดยอาศัยอนุมาตรา (๖) นี้เสียเลย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพิจารณาเรื่องนี้ควรพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของอนุมาตรา (๓) อันเป็นแม่บทในการตราบทบัญญัติแห่งพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ขึ้นเท่านั้น

ปัญหาจึงมีแต่เพียงว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในอนุมาตรา (๓) ดังกล่าวข้างต้นนั้น การดื่มสุราเป็นการกระทำการอย่างหนึ่งหรือเปล่า ซึ่งเราย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่า การดื่มสุราย่อมเป็นการกระทำการอย่างหนึ่งของบุคคล หรือแม้จะคิดว่า “การดื่ม” เป็น “การใช้” แต่การใช้ก็เป็นการกระทำการอย่างหนึ่งอยู่นั่นเอง เพราะความหมายของคำว่า “การกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ” ในพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บที่ได้ร่างไว้โดยตั้งใจที่จะให้มีความหมายกว้างขวาง ซึ่งหมายถึงการใช้ทุกอย่างจะเป็นโดยดื่มหรือบริโภครูปวิธีอื่น ตลอดจนการที่จะเอาไปเก็บหรือทำลายหรือผสมกับสิ่งอื่น เพราะฉะนั้น ด้วยความมั่นใจในข้อนี้ตั้งแต่ยกร่างขึ้นต้นตลอดจนในสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีความเข้าใจกันดังนี้ตลอดมา ที่คณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ มีความเห็นไปคนละอย่างก็อาจเป็นเพราะตีความโดยวิธีแยกศัพท์ อันเป็นความเห็นของกรรมการคณะหนึ่ง

อย่างไรก็ดี พระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งได้ประกาศใช้ไปแล้วก็ได้มีการฟ้องร้องและบังคับคดีลงโทษผู้ฝ่าฝืนไปหลายรายแล้ว ยังไม่มีปัญหาซึ่งศาลโต้แย้งขึ้นอ้างเลย แต่ว่าต่อไปข้างหน้าผู้ถูกกล่าวหาว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแย้งอยู่ก็อาจอ้างขึ้นในโรงศาลได้ ซึ่งศาลสูงจะได้วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

เมื่อได้มีการใช้บังคับดังว่านี้แล้ว หากจะแก้ไขกฎหมายในเวลานั้นก็อาจทำได้ แต่อาจไม่เหมาะสมเพราะยังไม่มีข้อโต้แย้งจากศาลซึ่งเป็นองค์การที่จะชี้ขาดได้ กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ มีความเห็นอย่างหนึ่ง แต่อาจยังมีกรรมการร่างกฎหมายอยู่อีก ๓ กอง ซึ่งยังไม่ได้ร่วมการพิจารณา จะพึงเสียงกองเดียวเป็นเด็ดขาดก็ยังไม่สมควร ด้วยเหตุนี้ น่าจะให้

ดำเนินการต่อไปจนกว่าศาลจะได้ชี้ขาด หรือถ้ารัฐบาลเห็นสมควรจะแก้ไขก็ควรได้ฟังความเห็น
กรรมการร่างกฎหมายทั้งหมดเสียก่อน เพราะประกอบด้วยตุลาการศาลสูงเป็นส่วนใหญ่

(ลงชื่อ) เสริม วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๖