

การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ประกอบการ
เพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่ม
แอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่

วัชรพงศ์ ค่อยจะโปะ

การกำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับผู้ประกอบการเพื่อป้องกันความรุนแรงใน สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่*

The Criminalization of the Offense for the Provider to Prevent Violence in On-Premises Alcohol Outlet

วัชรพงศ์ ค่อยจะโปะ**

Watcharapong Koijapho

บทคัดย่อ

ปัญหาความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ถูกระทำความรุนแรง ผู้ใช้บริการโดยทั่วไป สถานประกอบการ ตลอดจนระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ และปัจจัยด้านการกำกับดูแลสถานประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของภาครัฐ อันเป็นปัจจัยที่ภาครัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเพื่อป้องกันอาชญากรรมความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายได้ แต่เมื่อได้พิจารณามาตรการ

*บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การกำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับผู้ประกอบการเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัฏฐพล จิตติรัตน์ คณะกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ คือ ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ และศาสตราจารย์ ดร.คณพล จันทน์หอม.

This research article is a part of thesis “The criminalization of the offense for the provider to prevent violence in on-premises alcohol outlets.” This thesis has been approved by graduate school as partial fulfillment of the requirements for Master of Laws at Chulalongkorn University. Assistant Professor Dr.Natchapol Jittirut is advisor. Professor Dr.Narong Jaihar and Professor Dr.Kanaphon Chanhom are examiners.

**นิสิตในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. E-mail: doomza_2009@hotmail.com

LL.M. Candidate, Faculty of Law, Chulalongkorn University.

วันที่รับบทความ (received) 12 มิถุนายน 2567, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 27 สิงหาคม 2567, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 4 กันยายน 2567.

ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว พบว่า ไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่ไม่ใช่สถานบริการเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่าย ทั้งในการรักษาความปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่ายไว้โดยเฉพาะ และในส่วนมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่เป็นสถานบริการซึ่งเป็นสถานที่จำหน่ายที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงสูง แต่กลับไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการรักษาความปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่ายที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ หลังจากศึกษาแนวคิดหลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ จึงเห็นว่าควรกำหนดความผิดทางอาญา และความผิดทางพินัยแก่ผู้ประกอบการในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนกำหนดหน้าที่ในการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่ายให้เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่, ความรุนแรง, ผู้ประกอบการ

Abstract

Violence in on-premises alcohol outlets affects not only the victims but also the patrons, establishments, and the broader socioeconomic system of the country. One contributing factor is the environment of these establishments and the supervision of alcohol sales by the government. These are factors that can be addressed through legal measures to control and monitor alcohol sales venues to deter violent crime. However, upon reviewing existing legal measures, it was found that there are insufficient regulations specifically designed to control and supervise non-entertainment venues selling alcohol, which could prevent violence and ensure public safety and order within these establishments. On the other hand, while there are legal measures for entertainment venues where they are considered as places with a higher risk of violence. These do not adequately outline the responsibilities of operators in safeguarding safety and maintaining public order. After studying relevant concepts, principles, and theories, and comparing the legal measures of foreign countries, it is suggested that criminal offenses and regulatory fines should be clearly defined for operators of on-premises alcohol outlets. Additionally, there should be a specific obligation for operators to implement security systems and maintain public order effectively within these establishments.

Keywords: on-premises alcohol outlets, violence, provider

1. บทนำ

ปัญหาความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ หมายถึง การกระทำที่เป็นความตั้งใจกำลังหรืออำนาจทางกายข่มขู่ คุกคาม ทำร้ายตนเอง ผู้อื่น กลุ่มคนหรือสังคม ทำให้เกิดการบาดเจ็บ เสียชีวิต การทำร้ายจิตใจ ยับยั้ง และปิดกั้นการเจริญงอกงาม สูญเสีย หรือจำกัดสิทธิบางประการ¹ ที่เป็นอาชญากรรมในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่อนุญาตให้ผู้ใช้บริการสามารถดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในบริเวณสถานที่จำหน่ายได้โดยในประเทศไทย มีรูปแบบ และลักษณะการก่อความรุนแรง เช่น การทะเลาะวิวาทไปจนถึงการทำร้ายร่างกายของผู้ใช้บริการ การลักทรัพย์ การคุกคามทางเพศ หรือการใช้สารเสพติด เป็นต้น² ซึ่งปัญหาความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายไม่ได้มีสาเหตุจำกัดอยู่เฉพาะปัจจัยด้านบุคคลผู้ก่อความรุนแรงจากสาเหตุการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือการกระทำเฉพาะบุคคลเพียงอย่างเดียว แต่ยังมีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ และปัจจัยด้านการกำกับดูแลสถานประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของภาครัฐ อันเป็นปัจจัยที่ภาครัฐสามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเพื่อป้องกันอาชญากรรมความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม การจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ ประกอบด้วย 1) มาตรการทางกฎหมาย กรณีเป็นสถานที่จำหน่ายที่ไม่เป็นสถานบริการ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 2) มาตรการทางกฎหมายกรณีเป็นสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 เป็นกฎหมายพิเศษควบคุมเพิ่มเติมขึ้น และ 3) มาตรการทางกฎหมายกรณีเป็นสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ได้มีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายพิเศษควบคุมเพิ่มเติมขึ้นอีกได้พบปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่าย ดังนี้

¹James A. Mercy and others, **Chapter 5 Interpersonal Violence: Global Impact and Paths to Prevention** [Online], available URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK525208/#:%20textInter%20personal%20violence%20involves%20the%20intentional,may%20involve%20deprivation%20and%20neglect>, 2023 (October, 12).

²อภิวชิญ ภัทรกุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “การจัดการความรู้ด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการ,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2558), หน้า 54-58.

ประการแรก ปัญหาการไม่ได้กำหนดประเภทมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่ไม่เป็นสถานบริการไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ กรณีสถานที่จำหน่ายที่ไม่ได้เป็นสถานบริการแม้ได้มีมาตรการทางกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการ ประกอบด้วย (1) ผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 (2) ผู้ขายสุราตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และ (3) ผู้จำหน่ายอาหารตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แต่ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่เพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่าย ทั้งการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยอันเป็นมาตรการป้องกันก่อนเกิดเหตุการณ์รุนแรงและหน้าที่ให้ผู้ประกอบการรักษาความสงบเรียบร้อยอันเป็นมาตรการระงับเหตุการณ์รุนแรงไว้แต่อย่างใด

ประการที่สอง ปัญหาการกำหนดค่านิยมของคำว่า “สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ไม่มีความชัดเจนแน่นอน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับสถานประกอบการอาจเกิดความลักลั่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ตลอดจนการกำหนดมาตรการทางปกครองที่รุนแรงเกินไปทำให้ผู้ประกอบการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามมาตรการบังคับดังกล่าว

ประการที่สาม ปัญหาการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นสถานที่จำหน่ายที่มีความรุนแรงสูง แต่ไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการในฐานะผู้ประกอบการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานบริการให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น บทความนี้จะอธิบายให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการที่ส่งผลต่อความรุนแรงในสถานที่จำหน่าย ประกอบด้วย มาตรการควบคุมและกำกับดูแลสถานที่จำหน่าย มาตรการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัย และมาตรการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายสำหรับผู้ประกอบการเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ดินแดนนอร์ทเทิร์นเทร์ริทอรี ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ โดยนำเสนอแนวทางการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาแก่ผู้ประกอบการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายต่อไป

2. แนวคิด หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาสำหรับผู้ประกอบการเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายจำเป็นต้องพิจารณาแนวคิด หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาและมาตรการกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวคิด หลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 ทฤษฎีอาชญาวิทยาที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความรุนแรงในสถานที่จำหน่าย

2.1.1 ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมตามสถานการณ์ (The Situational Crime Preventions Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการของ โรนัลด์ คลาร์ก (Ronald Clarke) ที่ได้เสนอว่า การก่ออาชญากรรมเป็นการตัดสินใจอย่างเป็นเหตุผล โดยชั่งน้ำหนักถึงความเสี่ยงและผลประโยชน์ที่ได้รับหลังการก่ออาชญากรรม ประกอบด้วยหลักการป้องกันอาชญากรรม 4 ข้อ ได้แก่ 1) การเพิ่มความพยายามให้แก่ตัวอาชญากร การกำหนดมาตรการทางกายภาพทำให้อาชญากรกระทำการได้ยาก เช่น การกำหนดให้สถานที่จำหน่ายต้องมีพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ได้รับการฝึกอบรมมาคัดกรองบุคคลที่ต้องการเข้าสถานที่ เป็นต้น 2) การเพิ่มความเสี่ยงให้แก่อาชญากรที่มีผลต่อการเกิดความรุนแรงอย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น การเข้มงวดในการปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในสถานที่ เป็นต้น 3) การลดขนาดรางวัลของอาชญากร เป็นการลดผลตอบแทนที่ผู้ก่อความรุนแรงจะได้รับ เช่น การควบคุมไม่ให้ผู้ใช้บริการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จำนวนมากเกินไปจนไม่ได้สติ เป็นต้น และ 4) การตัดการแก้ตัวของอาชญากร เช่น ป้องกันไม่ให้ผู้ก่อความรุนแรงเห็นว่าการกระทำความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเป็นเรื่องปกติ เป็นต้น³ ดังนั้น หากสถานที่จำหน่ายใดไม่มีมาตรการสภาพแวดล้อมในการป้องกันความรุนแรง เช่น การติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) เป็นต้น ประกอบกับผู้ใช้บริการที่เป็นผู้ถูกกระทำความรุนแรงมีพฤติกรรมที่เพิ่มขนาดความรุนแรงขึ้น เช่น การพกพาทรัพย์สินไปสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก เป็นต้น สถานที่จำหน่ายนั้นย่อมเพิ่มโอกาสให้ผู้ก่อความรุนแรงในการกระทำความรุนแรงในสถานที่เพิ่มขึ้นมากกว่าปกติ

2.1.2 ทฤษฎีกฎระเบียบแบบตอบสนอง (The Responsive Regulation Theory) เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงปัจจัยด้านการกำกับดูแลสถานประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของภาครัฐของโรเบิร์ต บอลด์วิน (Robert Baldwin) ที่ได้เสนอว่า การปฏิบัติตามกฎหมายของภาคอุตสาหกรรมธุรกิจมีแนวโน้มมากขึ้นเมื่อหน่วยงานกำกับดูแลที่ได้ออกใบอนุญาตดำเนินการบังคับใช้

³จอมเดช ตรีเมฆ, ปัญหาอาชญากรรมและนโยบายทางอาญา (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยรังสิต, 2565), หน้า 74-78

อย่างชัดเจนเป็นระเบียบแบบแผนจากมาตรการเบาไปถึงมาตรการหนักสุด และประสาสัมพันธ์ถึงผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรการของรัฐอยู่เป็นประจำ ตั้งแต่การดักเตือน การลงภาคทัณฑ์ มาตรการลงโทษทางแพ่ง มาตรการลงโทษทางอาญา การระงับใบอนุญาต ไปจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาต⁴ ดังนั้น หากประเทศใดไม่มีการดำเนินการบังคับใช้ใบอนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่อย่างชัดเจนเป็นระเบียบแบบแผนจากมาตรการเบาไปถึงมาตรการหนักสุดย่อมเป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายมากกว่าปกติ

2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาแก่ผู้ประกอบการ

การพิจารณาถึงการกำหนดว่าการกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิด และกำหนดโทษอาญาอาจเกิดปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization) ขึ้นได้ หากไม่ได้พิจารณาถึงประสิทธิภาพและกลไกของรัฐในการบังคับใช้⁵ เพื่อให้การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาแก่ผู้ประกอบการเป็นไปด้วยความจำเป็นและเหมาะสม จึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญา ดังนี้

2.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกินความจำเป็นของดักลาส ฮูซัค (Douglas Husak) ซึ่งได้พิจารณาข้อจำกัด 4 ประการ ดังต่อไปนี้⁶

1) ข้อจำกัดเกี่ยวกับอันตรายหรือความชั่วร้ายที่สำคัญ (The Nontrivial Harm or Evil Constraint) การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาต้องบัญญัติเฉพาะการกระทำที่เป็นอันตรายหรือมีความชั่วร้ายที่สำคัญเท่านั้น

2) ข้อจำกัดเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรม (The Wrongfulness Constraint) การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาและการลงโทษบุคคลที่กระทำความผิดต้องมีความชอบธรรมเนื่องจากโทษทางอาญาเป็นมาตรการลงโทษที่มีความรุนแรง และก่อให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียงแก่ผู้รับโทษทางอาญา

3) ข้อจำกัดการลงโทษที่ผู้กระทำความผิดควรได้รับ (The Desert Constraint) กำหนดให้เมื่อบุคคลสมควรที่จะมีความรับผิดชอบทางอาญาและมีความชอบธรรมที่จะได้รับโทษทางอาญาแล้ว โทษที่จะกำหนดให้แก่บุคคลต้องมีขอบเขตความสมควรที่บุคคลควรได้รับโทษเช่นนั้น

⁴Robert Baldwin, Martin Cave and Martin Lodge, *Understanding Regulation : Theory, Strategy, and Practice*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 259-265.

⁵เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: พลสยามพริ้นติ้ง, 2551), หน้า 7.

⁶Douglas Husak, *Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 37, 55-56, 84 and 100.

4) ข้อจำกัดเกี่ยวกับภาระการพิสูจน์ (The Burden of Proof Constraint) ห้ามไม่ให้กำหนดความรับผิดอาญาที่เป็นภาระการพิสูจน์จะตกแก่ผู้ถูกกล่าวหา ไม่ว่าจะเป็นบทสันนิษฐานความผิด หรือความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) เนื่องจากจำเป็นต้องมีการพิจารณาการกระทำที่เป็นความชั่วร้ายที่สำคัญของการกระทำและผู้กระทำอยู่เสมอ

2.2.2 หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสาม กำหนดว่า “รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเพื่อให้กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง⁷ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้⁸

ข้อ 1 การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบโดยรวมในวงกว้าง

ข้อ 2 เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

ข้อ 3 ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิด หากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาคความผิดของประมวลกฎหมายอาญามีให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุกฤษณ์

ข้อ 4 ในกรณีที่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทยให้ต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญาตามที่กำหนดไว้ในพันธกรณีนั้น ให้กำหนดโทษอาญาได้ตามความจำเป็น และเหมาะสมและมีพาดานโทษ

ข้อ 5 การกระทำใดที่เป็นกรรมเดียว และมีโทษอาญาอยู่แล้ว จะกำหนดให้การกระทำกรรมเดียวกันนั้นมีโทษอย่างอื่นด้วย เพื่อจูงใจให้ยอมรับโทษอย่างอื่นนั้นเพื่อระงับคดียอมกระทำไม่ได้

⁷ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม, หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญาภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 33-35.

⁸“คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 (27 พฤศจิกายน 2562): 18.

2.3 แนวคิดการกำหนดมาตรการลงโทษปรับเป็นพินัยแก่ผู้ประกอบการ

การพิจารณากำหนดมาตรการทางกฎหมายแก่ผู้ประกอบการบางมาตรการอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดสภาพบังคับทางอาญา หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดทางอาญา ดังนั้น มาตรการลงโทษ “ปรับเป็นพินัย” ซึ่งเป็นโทษปรับสถานเดียวที่ใช้สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงแทนโทษอาญา จึงเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายซึ่งอาจนำมาใช้แทนได้ในบางมาตรการ โดยประเทศไทยได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 อันเป็นไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง โดยมีหลักการให้มิ “ความผิดทางพินัย” หมายความว่า การกระทำความผิดเว้นการกระทำความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายนั้นบัญญัติให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย และกรณีกฎหมายที่ได้กำหนดความผิดในทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวไว้ก่อนสำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางพินัยต้องเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามที่ได้นำเสนอมาแล้ว ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้แก่ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้ถูกกำหนดให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย

2.4 แนวคิด และหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการทางปกครองแก่ผู้ประกอบการ

การพิจารณากำหนดมาตรการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายจำเป็นต้องพิจารณาแนวคิด และหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.4.1 หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการเนื้อหาสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐซึ่งห้ามไม่ให้รัฐใช้อำนาจเกินส่วนหรือเกินกว่าที่ควรจะเป็นโดยไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น จากการพิจารณาก่อนว่าการกำหนดมาตรการทางปกครองแต่ละมาตรการสิ่งใดเป็นวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการ จากนั้นพิจารณาตรวจสอบใน 3 ขั้นตอน 1) หลักแห่งความเหมาะสมหรือหลักความสัมฤทธิ์ผล ตรวจสอบว่า มาตรการที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องปฏิบัติหรือห้ามไม่ให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งมีความเหมาะสมที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการ 2) หลักความจำเป็น ตรวจสอบว่ามาตรการทางปกครองที่เหมาะสมหรืออาจสัมฤทธิ์ผลเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ โดยพิจารณาจากการที่รัฐต้องใช้เครื่องมือที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ 3) หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมาย

⁹ อารักษ์ ลาฟินี, คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565. [Online], available URL: <http://www.drive.google.com/file/d/18Efz3Cpfsmxp8kJnpjgS98XQ4cfquRhF/view?usp=drivesdk>, 2567 (เมษายน, 12).

อย่างแคบ ตรวจสอบว่าผลกระทบที่ปัจเจกชนได้รับจากการใช้มาตรการทางปกครองนั้นสัมพันธ์กันอย่างไรมีเหตุผลกับผลประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับหรือไม่¹⁰ ดังนั้น จึงอาจนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาใช้ในการพิจารณามาตรการทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ามีการใช้อำนาจเกินส่วนหรือเกินกว่าที่ควรจะเป็นโดยไม่ก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพจนทำให้เกิดความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายหรือไม่ ตลอดจนพิจารณากำหนดมาตรการทางปกครองเพิ่มเติมเท่าที่สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

2.4.2 หลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย การพิจารณากำหนดระบบอนุญาตเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่จำเป็นต้องพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็นต่อการป้องกันความรุนแรง เนื่องจากมาตรการระบบอนุญาตเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้ามีผลให้รัฐต้องตรวจสอบคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของบุคคล ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องก่อนจะพิจารณาอนุญาตให้สิทธิตามกฎหมายแก่บุคคลในการประกอบอาชีพ จึงเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน และความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ¹¹ ทั้งนี้ ในส่วนมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศได้มีการนำมาตรการอื่นมาใช้เพื่อแทนระบบอนุญาตในหลายรูปแบบด้วยกัน ได้แก่ 1) มาตรการควบคุมก่อนหน้า (ex ante control) เช่น การรับรอง การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน และ 2) มาตรการควบคุมภายหลัง (ex post control) เช่น การแจ้งก่อนการดำเนินการ หรือการกำหนดกฎหมายที่ให้ออกชนต้องปฏิบัติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ระบบที่อาจนำมาใช้ในการควบคุม และกำกับดูแลการประกอบกิจการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ได้อย่างเหมาะสม ได้แก่ ระบบการจดทะเบียน ซึ่งมีลักษณะเป็นการห้ามประกอบกิจการจนกว่าจะได้แจ้งความประสงค์ในการประกอบกิจการนั้นให้เจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อให้รัฐได้ทราบข้อมูล และใช้ข้อมูลเชิงสถิติในการบริหารจัดการภาครัฐ ตลอดจนการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ โดยเมื่อผู้ประกอบการแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ทราบแล้วจะมีการออกใบรับแจ้งให้เป็นหลักฐาน และจะไม่มี การตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้จดทะเบียนแต่อย่างใด และหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เพียงยืนยันความครบถ้วนของรายการเท่านั้น ทั้งนี้ ภาครัฐอาจกำหนดมาตรฐานของการประกอบกิจการนั้น และมีกระบวนการสุ่มตรวจ และระงับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายหรือเป็นอันตรายได้¹²

¹⁰วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: อานกฤษฎา, 2564), หน้า 294-300.

¹¹กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย [Online], available URL: <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1579148886-2cqso-rwvy6.pdf>, 2566 (มิถุนายน, 10).

¹²“คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก (27 พฤศจิกายน 2562): 14.

3. มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

เพื่อให้สามารถทราบถึงสภาพปัญหาทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย สำหรับผู้ประกอบการ เกี่ยวกับการป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายได้ ผู้เขียนขอเสนอปัญหาของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

3.1 พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายภาษีอากรในการควบคุมการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วยระบบใบอนุญาต โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างรายได้แก่รัฐ และจำกัด ควบคุม หรือ เพิ่มต้นทุนในการบริโภคสินค้าหรือบริการบางประเภทที่มีลักษณะก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ และ ศีลธรรมอันดีของประชาชน¹³ ซึ่งการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ต้อง ขออนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามกฎหมายฉบับนี้ในฐานะผู้ประสงค์จะขายสุรา¹⁴ ให้อยู่ในค่าขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต หากฝ่าฝืนไม่ขออนุญาตต้องระวางโทษปรับทางอาญา ไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 196 ประกอบ 155) และกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบการไว้ 2 ด้าน ได้แก่ มาตรการด้านใบอนุญาต เช่น ห้ามใช้ใบอนุญาตไม่ตรงกับสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือ ต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย หากฝ่าฝืนระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 205) เป็นต้น และมาตรการด้านวิธีการจำหน่าย เช่น ห้ามไม่ให้ผู้ขายเปลี่ยนแปลงภาชนะบรรจุสุราเพื่อการค้า เว้นแต่ เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ 2 เฉพาะกรณีผู้ซื้อได้ร้องขอให้เปลี่ยนแปลงภาชนะบรรจุ สุราเพื่อดื่มในขณะนั้น หากฝ่าฝืนมีโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท (มาตรา 196) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับดังกล่าวที่มุ่งหมายเพื่อจัดเก็บภาษีรายได้ให้แก่รัฐในการควบคุมการบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชน แต่ไม่ได้เป็นไปเพื่อป้องกันความรุนแรงที่เกิดขึ้นในสถานที่จำหน่าย ทำให้ไม่มีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการกำหนดมาตรการทางกายภาพเพื่อป้องกันความรุนแรง ในสถานที่จำหน่าย ตลอดจนภาครัฐไม่มีข้อมูลจุดบริการจำหน่ายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกัน อาชญากรรมอันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาความรุนแรง

¹³บุญธรรม ราชรักษ์, เศรษฐศาสตร์ภาษีอากรไทย (THE ECONOMICS OF THAI TAXATION) (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 151-153.

¹⁴พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560, มาตรา 154 “...“สุรา” หมายความว่าความรวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือ ของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือซึ่งดื่มกินไม่ได้แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลว อย่างอื่นแล้วสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา แต่ไม่รวมถึงเครื่องดื่มที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินศูนย์จุดห้าดีกรี...”

3.2 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแล และป้องกันเกี่ยวกับการอนามัยสิ่งแวดล้อมได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการจำหน่ายอาหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ซึ่งสำหรับกรณีสถานประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับการบริโภคในสถานที่ที่จำหน่ายอาหารร่วมด้วย ย่อมต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ แต่สำหรับสถานประกอบการที่ไม่ได้จำหน่ายอาหารร่วมด้วย ได้มีบันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัยกำหนดแนวทางให้สถานที่จำหน่ายอาหาร รวมถึงการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วย¹⁵ ดังนั้น สถานประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับการบริโภคในสถานที่ทุกประเภทจึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ด้วย ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายฉบับนี้ แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก สถานที่จำหน่ายที่ไม่ได้จำหน่ายในตลาดกำหนดหลักเกณฑ์ต้องขออนุญาต หากมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นหากมีพื้นที่ไม่เกิน 200 ตารางเมตร หากฝ่าฝืนไม่ขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือไม่จดทะเบียนแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 25,000 บาท แล้วแต่กรณี (มาตรา 72) โดยเมื่อผู้ประกอบการได้จดทะเบียนหรือขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วจะมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. 2561 (ออกโดยอาศัยอำนาจมาตรา 6) ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบกิจการปฏิบัติในการจำหน่ายอาหารให้มีสุขลักษณะที่ดีและลดความเสี่ยงต่อการเกิดโรค

กลุ่มที่สอง สถานที่จำหน่ายในตลาด เช่น การจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในตลาดนัด ตอนกลางคืน เป็นต้น ผู้จัดตั้งตลาดจะเป็นผู้ขออนุญาตจัดตั้งตลาด (มาตรา 3) โดยผู้ประกอบการไม่มีหน้าที่ต้องจดทะเบียนหรือขออนุญาตจำหน่ายอาหารแต่อย่างใด แต่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยสุขลักษณะของตลาด พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวที่แม้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตหรือจดทะเบียนการจำหน่ายอาหารต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และมีความสะดวกต่อการควบคุม และกำกับดูแลการประกอบกิจการ แต่กลับไม่มีการกำหนดบังคับให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้จดทะเบียนต้องแจ้งข้อมูลการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นด้วย อันเป็นเหตุให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลจุดบริการจำหน่ายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม

¹⁵ กรมอนามัย, บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย เรื่อง แนวทางการควบคุมดูแลแผงขายอาหารที่มีลักษณะเป็นซุ้มเต็นท์ผ้าใบ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม [Online], available URL: http://foodsantation.bangkok.go.th/assets/uploads/guidelines/document/20210831_92842.pdf, 2566 (มกราคม, 5).

3.3 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ฉบับแรกของประเทศไทย และยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยลดปัญหา และผลกระทบทั้งด้านสังคม และเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ตลอดจนช่วยป้องกันเด็ก และเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้ง่าย¹⁶ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนิยามคำว่า “เครื่องตี้มแอลกอฮอล์” หมายความว่า สุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิต และประสาท ยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” และนิยามคำว่า “ขาย” หมายความว่า รวมถึง จำหน่าย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า” (มาตรา 3) ซึ่งผู้ประกอบการจำหน่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ต้องจำหน่าย และโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ภายใต้มาตรการทางกฎหมายที่กำหนด แบ่งเป็น 5 ด้าน ประกอบด้วย

3.3.1 มาตรการด้านสถานที่ กำหนดสถานที่ห้ามขายในสถานที่หรือบริเวณที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 39 ประกอบ 27)

3.3.2 มาตรการด้านวันเวลาจำหน่าย กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ประกาศกำหนดวันหรือเวลาห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 39 ประกอบ 27)

3.3.3 มาตรการด้านบุคคลที่จำหน่ายกำหนดห้ามขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลที่กฎหมายห้าม หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 40 ประกอบ 29)

3.3.4 มาตรการด้านวิธีการจำหน่าย กำหนดห้ามขายด้วยวิธีการและลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 40 ประกอบ 30(1)) และการจำหน่ายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์โดยวิธีการอื่น หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 41 ประกอบ 30(1))

3.3.5 มาตรการด้านการโฆษณา กำหนดห้ามโฆษณาเครื่องตี้มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน 50,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่ (มาตรา 43 ประกอบ 32)

¹⁶บันทึกหลักการและเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551.

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ทุกประเภทต้องปฏิบัติตามมาตรการ 5 ด้าน ซึ่งเป็นหน้าที่ประกอบกิจการให้มีการบริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างมีความรับผิดชอบต่อ (Responsible Beverage Service) ดังที่นำเสนอข้างต้นแล้ว แต่ยังไม่มีการกำหนดหน้าที่จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่ายแต่อย่างใด เช่น หากเกิดการทะเลาะวิวาทกันในสถานที่จำหน่าย ผู้ประกอบการไม่มีหน้าที่ต้องระงับเหตุหรือแจ้งเหตุทะเลาะวิวาทแก่ตำรวจแต่อย่างใด เป็นต้น

3.4 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุม และกำกับดูแลสถานบริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติ¹⁷ โดยหากสถานที่จำหน่ายใดมีลักษณะการให้บริการตามคำนิยามของ “สถานบริการ” ตามมาตรา 3 ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ด้วย (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับเขตจังหวัดอื่น) หากฝ่าฝืนตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถานบริการในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถานบริการผิดประเภทที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 26) และกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการในฐานะผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายที่กำหนด โดยมีมาตรการที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่าย ประกอบด้วย

3.4.1 มาตรการการจัดสถานที่ภายนอกและภายในเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาด หรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ และการติดหมายเลขประจำตัวพนักงานตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาต และการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. 2549 ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17

3.4.2 มาตรการห้ามไม่ให้ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอาการมีเมามาจนประพฤตินุญชา หรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ หากฝ่าฝืนมีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกิน 50,000 บาท (มาตรา 27 ประกอบมาตรา 16(2)) อนึ่งมาตรการดังกล่าวมีข้อพิจารณาประเด็นการกระทำว่า “ปล่อยปละละเลย” หมายถึงการกระทำในลักษณะใด โดยเมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3435/2527 ซึ่งได้อธิบายการกระทำในลักษณะปล่อยปละละเลยของผู้ควบคุมสัตว์ดุหรือสัตว์ร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 ว่า “...การที่จำเลยควบคุมดูแลซึ่งกำลังตกมันโดยความประมาทปราศจากความระมัดระวังตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น

¹⁷บันทึกหลักการและเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509.

ย่อมถือได้ว่าจำเลยปล่อยปะละเลยให้ช่างนั้นเที่ยวไปโดยลำพังในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินได้ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 อีกบทหนึ่งด้วย...” ดังนั้น คำว่า “ปล่อยปะละเลย” จึงเป็นการกระทำที่ผู้มีส่วนที่ตามกฎหมายไม่เอาใจใส่กระทำการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในการวางมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์การก่ออันตรายที่จะเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีระบบใบอนุญาตในการควบคุม และกำกับดูแลสถานบริการ แต่หน้าที่ตามที่กำหนดยังคงเกิดปัญหาทางกฎหมายในการป้องปรามความรุนแรงในสถานที่จากกรณีอำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงกำหนดมาตรการจัดสถานที่ภายนอก และภายในตามมาตรา 17 ซึ่งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาต และการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. 2549 แต่การจัดสถานที่ตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวให้อำนาจกำหนดมาตรการจัดสถานที่ที่เป็นไปเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย เพื่อความสะอาด หรือเพื่อความสะดวกในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ เท่านั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัยในการป้องปรามความรุนแรงในสถานที่ที่เกิดขึ้น จึงไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขให้สถานบริการต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัย เช่น การมีกล้อง CCTV หรือการกำหนดจำนวนความจุ (คน) ของสถานบริการ เป็นต้น อันทำให้สถานบริการไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม

นอกจากนี้ แม้กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการต้องไม่ยินยอมหรือปล่อยปะละเลยให้ผู้มีอาการมึนเมาจนประหลาดวินัย หรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการ ซึ่งเป็นความผิดที่เป็นการก่ออันตราย ตามมาตรา 27 ประกอบมาตรา 16(2) ก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้ผู้ประกอบการยังไม่ครอบคลุมกรณีที่มีผู้ใช้บริการที่ไม่ได้มีอาการมึนเมาหรือครองสติไม่ได้จากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กระทำการประหลาดวินัยซึ่งเป็นความรุนแรง เช่น นาย A หลังจากเข้ามาในสถานบริการเพียง 10 นาที ได้กระทำการคุกคามทางเพศนางสาว B โดยการเดินด้วยวิธีการถูกเนื้อต้องตัวนางสาว B เช่นนี้ผู้รับอนุญาตไม่มีหน้าที่ต้องไม่ยินยอมหรือปล่อยปะละเลยให้มีพฤติกรรมดังกล่าว เนื่องจากนาย A ได้เข้ามาใช้บริการสถานบริการเพียง 10 นาที และไม่มีอาการมึนเมาหรือครองสติไม่ได้ เป็นต้น

อนึ่ง มาตรการดังกล่าวมีข้อพิจารณาประเด็นการกำหนดการกระทำว่า “ปล่อยปะละเลย” หมายถึงการกระทำในลักษณะใด โดยเมื่อได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. วุฒิสภา ได้ให้ข้อสังเกตว่า การปล่อยปะละเลยต้องปรากฏว่าสถานบริการขาดการเอาใจใส่จนเป็นเหตุให้เกิดการกระทำผิดในสถานบริการ¹⁸ ประกอบกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3435/2527 ซึ่งได้อธิบายการกระทำลักษณะปล่อยปะละเลยของผู้ควบคุม

¹⁸วุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่..) พ.ศ. วุฒิสภา (พ.ศ. 2546)” [Online], available URL: <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/518100,2567> (มกราคม, 5).

สัตว์ดุหรือสัตว์ร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 ว่า “...การที่จำเลยควบคุมดูแลช้างซึ่งกำลังตกมันโดยความประมาทปราศจากความระมัดระวังตามวิธีการดังกล่าวข้างต้นยอมถือได้ว่าจำเลยปล่อยปละละเลยให้ช้างนั้นเที่ยวไปโดยลำพัง ในประการที่อาจทำอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินได้ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 377 อีกบทหนึ่งด้วย...”

3.5 คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558

กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกในรูปแบบคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เพื่อยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ที่เข้าไปในสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการและแก้ไขปัญหการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษาหรือหอพักในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา ดังนั้น สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่เป็นสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการจึงต้องอยู่ภายใต้คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวด้วย โดยได้กำหนดมาตรการทางปกครองเกี่ยวกับใบอนุญาตกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คำสั่งดังกล่าวห้าม เช่น ห้ามไม่ให้ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์เข้าไปใช้บริการ หรือยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการพกพาอาวุธ วัตถุระเบิด หรือยาเสพติดเข้าไปในสถานที่ของตน (ข้อ 4) เป็นต้น ซึ่งหากฝ่าฝืนได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งปิดและห้ามมิให้มีการเปิดสถานบริการหรือสถานประกอบการในสถานที่ดังกล่าวอีกเป็นเวลา 5 ปี และหากอยู่ในระหว่างการขอต่ออายุใบอนุญาตก็ให้สั่งมิให้ต่ออายุใบอนุญาต และมีให้ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้นั้นเป็นเวลา 5 ปี

อย่างไรก็ตาม คำสั่งดังกล่าวมีปัญหาในการกำหนดนิยามคำว่า “สถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ” ตามข้อ 4 ได้ใช้ถ้อยคำว่า “...ห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการสถานบริการหรือสถานประกอบการใดที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้...” ในส่วนสถานบริการอาจไม่มีปัญหาการตีความคำนิยามว่าเป็นการประกอบกิจการรูปแบบใด เพราะเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แต่สำหรับสถานประกอบการใดที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการได้มีการตีความตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ (เรื่องเสร็จที่ 92/2560) ได้ให้ความเห็นว่า¹⁹ “...จึงหมายความว่ารวมถึงสถานประกอบการที่ไม่

¹⁹สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ (เรื่องเสร็จที่ 92/2560) [Online], available URL: https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/0092_2560,2567 (มกราคม, 10).

ครบองค์ประกอบการเป็นสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แต่มีลักษณะการให้บริการที่เห็นได้ว่าเป็นที่รวมกลุ่มหรือเป็นแหล่งมั่วสุมอันอาจจะก่อให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ด้วย... จึงเป็นดุลพินิจของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี... ที่จะต้องพิจารณาจากลักษณะการให้บริการของสถานประกอบการเป็นรายกรณีไป” ดังนั้น การตีความเป็นรายกรณีโดยดุลพินิจของผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี และเทียบเคียงจากบทนิยามของคำว่า “สถานบริการ” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 อาจเกิดปัญหาในการตีความได้ว่าหมายถึงสถานประกอบการใด เนื่องจากไม่มีความชัดเจนแน่นอน จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกับสถานประกอบการอาจเกิดความลักลั่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ประกอบกับมาตรการดังกล่าวยังมีปัญหาการกำหนดมาตรการทางปกครองที่รุนแรงเกินไป โดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปิด และห้ามมิให้มีการเปิดสถานบริการหรือสถานประกอบการในสถานที่ดังกล่าวอีกเป็นเวลา 5 ปี โดยไม่สามารถเลือกใช้มาตรการจากเบาไปหาหนักตามมาตรการของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องได้ ทำให้ผู้ประกอบการมักจ่ายค่าสินบนกับเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดมาตรการบังคับดังกล่าว เช่น การจ่ายสินบนเพื่อไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้ามาตรวจสอบ และใช้มาตรการตามคำสั่งดังกล่าวอันจะทำให้สถานที่จำหน่ายตนโดนปิด²⁰ เป็นต้น ส่งผลถึงปัญหาความรุนแรงในสถานที่ซึ่งผู้ประกอบการละเลยไม่แจ้งความดำเนินคดีกับตำรวจทั้งเพื่อระงับเหตุหรือดำเนินคดีตามกฎหมายเมื่อมีความรุนแรงเกิดขึ้น

4. มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศสำหรับผู้ประกอบการเกี่ยวกับการป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่

ผู้เขียนได้ดำเนินการศึกษาโดยพิจารณาจำแนกมาตรการที่กำหนดแก่ผู้ประกอบการของต่างประเทศจำนวน 3 มาตรการ ซึ่งจะใช้วิเคราะห์ และเปรียบเทียบปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยต่อไป ประกอบด้วย มาตรการควบคุม และกำกับดูแล มาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัย และ มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ดังนี้

²⁰Voice TV, ชัชชาติ แจงปมหนูนเปิดผับถึงตี 4 ขับประตู่ ‘จ่ายใต้โต๊ะ’ กระตุ้น ศก.หลายระดับ [Online], available URL: https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_3515335, 2566 (กรกฎาคม, 1).

4.1 ประเทศอังกฤษ

4.1.1. มาตรการควบคุมและกำกับดูแล ได้มีกฎหมายใบอนุญาต (Licensing Act 2003) เป็นกฎหมายควบคุมสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยมีหลักการกำหนดให้สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ทั้งแบบบริโภคในและนอกสถานที่จำหน่าย) ต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่น ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ และชุมชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันอาชญากรรม และความไม่เป็นระเบียบ ความปลอดภัยสาธารณะ การป้องกันความรำคาญในที่สาธารณะ และการป้องกันอันตรายของเด็ก รวมถึงการแสวงหาประโยชน์ทางเพศโดยมีอำนาจในการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ สำหรับการประกอบกิจการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จะต้องมีการขอใบอนุญาตสถานที่ (Premises Licence) ซึ่งเป็นการอนุญาตให้จัดกิจกรรมในสถานที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตตามเงื่อนไขที่สภาท้องถิ่นกำหนด และใบอนุญาตบุคคล (Personal Licence) ซึ่งเป็นการอนุญาตให้บุคคลจัดหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรืออนุญาตให้บุคคลอื่นจัดหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามใบอนุญาตสถานที่ (ลักษณะคล้ายกับการออกใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ) โดยในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งหนึ่งจะประกอบด้วยผู้มีใบอนุญาตบุคคล (Personal Licence) หลายคนก็ได้ แต่ต้องมีผู้แทนของผู้มีใบอนุญาตบุคคล (Personal Licence) หนึ่งคนทำหน้าที่ผู้ดูแลสถานที่ (Designated Premises Supervisor (DPS)) ซึ่งมีหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างสถานที่จำหน่ายกับหน่วยงานของรัฐ และกำกับดูแลความสงบเรียบร้อยภายในร้าน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาตจึงจำเป็นที่ผู้ดูแลสถานที่ (DPS) ต้องติดต่อได้ตลอดเวลาที่สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เปิดทำการ²¹ โดยหากผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดความผิดอาญาดำเนินกิจกรรมที่ต้องได้รับอนุญาตโดยไม่ได้รับอนุญาต (Unauthorised Licensable Activities) ในมาตรา 136²² ดังนี้ “(a) ผู้ใดดำเนินกิจกรรมหรือพยายามที่จะดำเนินกิจกรรมที่ต้องได้รับอนุญาตโดยไม่ได้รับอนุญาตในหรือจากสถานที่ใด ๆ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตสถานที่หรือ (b) ผู้ใดกระทำโดยรู้ตัวยินยอมให้มีการดำเนินกิจกรรมที่ต้องได้รับอนุญาตโดยไม่ได้รับอนุญาต...ต้องระวางโทษคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 ปอนด์ หรือทั้งจำทั้งปรับ”

²¹East Devon District Council, **What is a Designated Premises Supervisor?** Online], available URL: <https://eastdevon.gov.uk/licensing/alcohol-and-entertainment/premises-licences-and-club-premises-certificates/what-is-a-designated-premises-supervisor/>, 2023 (August, 16).

²²Licensing Act 2003, Section 136 Unauthorised licensable activities (1) ...

(a) he carries on or attempts to carry on a licensable activity on or from any premises otherwise than under and in accordance with an authorisation, or (b) he knowingly allows a licensable activity to be so carried on. A person guilty of an offence under this section is liable on summary conviction to imprisonment for a term not exceeding six months or to [F1a fine], or to both.

4.1.2 มาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัย กฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจสภาท้องถิ่นกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการภายใต้วัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตเพื่อป้องกันอาชญากรรมและความไม่เป็นระเบียบ หากฝ่าฝืนจะเป็นการกระทำความผิดอาชญาฐานดำเนินกิจกรรมที่ต้องได้รับอนุญาตโดยไม่ได้รับอนุญาต (Unauthorised Licensable Activities) เนื่องจากถือเป็นการดำเนินกิจกรรมนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตสถานที่ โดยขอยกตัวอย่างแนวทางกำหนดเงื่อนไขของสภาท้องถิ่นเวสต์มินสเตอร์ (Westminster City Council) ได้ออกแนวทางกำหนดเงื่อนไขเป็นตัวอย่าง เช่น กำหนดให้ติดกล้องวงจรปิด (CCTV)(MC01) หรือกำหนดจำนวนความจุ (Capacity) (MC37) จำนวนบุคคลที่ได้รับอนุญาตในสถานที่หนึ่งครั้ง (ไม่รวมพนักงาน) จะต้องไม่เกิน (X) คน เป็นต้น²³

4.1.3 มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดความผิดอาชญาฐานอนุญาตให้มีพฤติกรรมที่ไม่เป็นระเบียบในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต (Allowing disorderly conduct on licensed premises etc.) ในมาตรา 140 ดังนี้

“ให้บุคคลตาม (2) กระทำความผิด หากกระทำโดยรู้ดีว่าอนุญาตให้มีพฤติกรรมที่ไม่เป็นระเบียบ (Disorderly Conduct) ในสถานที่ที่เกี่ยวข้อง โดยบุคคลตาม (2) ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้ 1) บุคคลใด ๆ ที่ทำงาน ณ สถานที่จำหน่ายไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งได้รับมอบหมายให้ป้องกันพฤติกรรมที่ไม่เป็นระเบียบนั้น 2) ผู้ถือใบอนุญาตสถานที่ (Premises Licence) ในสถานที่จำหน่ายนั้น และ 3) ผู้ดูแลสถานที่ (Designated Premises Supervisor (DPS)) (ถ้ามี) บุคคลที่กระทำความผิดตามฐานความผิดนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินระดับ 3 (1,000 ปอนด์)”²⁴

²³Licensing Service Westminster City Council, **Licensing Act 2003 - Model Conditions** [Online], available URL: <https://www.westminster.gov.uk/licensing>, 2023 (August, 17).

²⁴Licensing Act 2003, Section.140 Allowing disorderly conduct on licensed premises etc.

(1) A person to whom subsection (2) applies commits an offence if he knowingly allows disorderly conduct on relevant premises.

(2) This subsection applies—

(a) to any person who works at the premises in a capacity, whether paid or unpaid, which authorises him to prevent the conduct,

(b) in the case of licensed premises, to—

(i) the holder of a premises licence in respect of the premises, and

(ii) the designated premises supervisor (if any) under such a licence, (3) A person guilty of an offence under this section is liable on summary conviction to a fine not exceeding level 3 on the standard scale.

4.2 มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.2.1 มาตรการควบคุมและกำกับดูแล ได้มีกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มลรัฐนิวยอร์ก (New York Alcoholic Beverage Law (ABC Law)) เป็นกฎหมายควบคุมสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดเวลาเปิดปิดทำการของสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และความปลอดภัยของอาคาร อัคคีภัย สุขภาพ และความปลอดภัยสาธารณะ (9 NYCRR § 60.1 and 48.3)²⁵ (ระดับกฎหมายท้องถิ่นจะได้ศึกษานครนิวยอร์ก (New York City)) ทั้งนี้ สำหรับการอนุญาตให้จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อบริโภคในสถานที่จำหน่ายของมลรัฐนิวยอร์กจะมีใบอนุญาตเฉพาะที่เรียกว่า “ใบอนุญาตค้าปลีกสำหรับการบริโภคในสถานที่ (On-premises Retailers)” ซึ่งมีหลายประเภทโดยผู้รับอนุญาตค้าปลีกสำหรับการบริโภคในสถานที่ที่สามารถจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามสถานที่ และประเภทของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ได้รับอนุญาต เช่น ใบอนุญาตให้บุคคลค้าปลีกเปียร์ในร้านอาหารก็สามารถจำหน่ายได้เฉพาะเปียร์และไซเดอร์ในร้านอาหารที่ได้รับอนุญาตได้เท่านั้น เป็นต้น และกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติผู้ขออนุญาตจะต้องไม่เป็นผู้ที่ต้องห้ามมีใบอนุญาต โดยต้องมีการแจ้งไปยังมหานครนิวยอร์กซึ่งเป็นท้องถิ่นผู้รับผิดชอบ และประกาศใบคำร้องขออนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นเป็นระยะเวลาตามเขตพื้นที่ที่กำหนด (N.Y. Alco. Bev. Cont. Law § 110) หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนจำหน่ายเครื่องดื่มโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามที่ใบอนุญาตกำหนด กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความผิดอาญาในมาตรา 130 ดังนี้

“ผู้ใดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยไม่ได้รับอนุญาตที่เหมาะสมตามประเภทการประกอบกิจการหรือใบอนุญาตถูกยกเลิกหรือเพิกถอนมีความผิดอาญาละหุโทษ (Misdemeanor)”²⁶

โดยกำหนดโทษหากเป็นการลงโทษครั้งแรกปรับไม่เกินสองเท่าของค่าใบอนุญาตประเภทที่กระทำความผิด หรือจำคุกตั้งแต่ 30 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากได้กระทำความผิดครั้งที่สองต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่าสองเท่าแต่ไม่เกินสามเท่าของค่าใบอนุญาตประเภทที่กระทำความผิด หรือจำคุกตั้งแต่ 30 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และการลงโทษ

²⁵Theresa M. Russo, Shenker Russo and Clark LLP, **Alcohol Regulation (NY)** [Online], available URL: <https://www.srclawoffices.com/wp-content/uploads/2020/02/Alcohol-Regulation-NY-Overview-w-022-4366.pdf>, 2023 (October, 30).

²⁶New York Alcoholic Beverage Law, Section 130 Penalties for violations of chapter. 1. Any person who manufactures for sale or sells alcoholic beverages, other than the illicit alcoholic beverages as defined in section one hundred fifty, without having an appropriate license therefor, or whose license has been revoked, surrendered or cancelled, shall be guilty of a misdemeanor...

ครั้งต่อ ๆ มา ระยะเวลาที่ขอปรับไม่น้อยกว่าสามเท่าแต่ไม่เกินสี่เท่าของค่าใบอนุญาตประเภทที่กระทำความผิดหรือจำคุกตั้งแต่ 30 วัน แต่ไม่เกิน 1 ปี ทั้งนี้ ในการผิดนัดชำระเงินค่าปรับบุคคลดังกล่าวต้องระวางโทษจำคุกเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน

4.2.2 มาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัย กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มลรัฐนิวยอร์ก (New York Alcoholic Beverage Law (ABC Law)) ประกอบกับประมวลกฎหมายและระเบียบมลรัฐนิวยอร์ก (New York Codes, Rules and Regulations)²⁷ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อรักษาความปลอดภัยในประมวลกฎหมายทางปกครองนครนิวยอร์ก (New York City Administrative Code) ในข้อ 10-177 มาตรการรักษาความปลอดภัยในสถานประกอบการร้านอาหารหรือเครื่องดื่มบางแห่งได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่จำหน่ายและประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตในกลุ่ม 12 ข้อ 32-21 ตามมติการแบ่งเขตของนครนิวยอร์ก (The Zoning Resolution of the City of New York) ซึ่งสามารถรองรับคนได้ 200 คน ขึ้นไป หรือสามารถเดินในสถานที่จำหน่ายได้ (สามารถอนุญาตได้เฉพาะโซนการค้าที่กำหนดเท่านั้น) 1) ต้องมีกล้องวงจรปิดระบบดิจิทัล (Digital Video Surveillance Cameras) จำนวน ชนิด ตำแหน่ง และที่ตั้งเพียงพอที่จะบันทึกกิจกรรมทั้งหมดที่อยู่ และ 2) ต้องมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายมลรัฐอย่างน้อยหนึ่งคนตลอดเวลาทำการ และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยต้องเก็บรักษาหลักฐานการขึ้นทะเบียนอนุญาตไว้ตลอดเวลา หากฝ่าฝืนมาตรการในข้อ 10-177 ต้องได้รับโทษมาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) ปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สำหรับการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง²⁸

4.2.3 มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มลรัฐนิวยอร์ก (New York Alcoholic Beverage Law (ABC Law)) มาตรา 106 ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ควบคุมผู้ได้รับใบอนุญาตค้าปลีกสำหรับการบริโภคในสถานที่ ได้กำหนดมาตรการห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตยอมให้หรืออนุญาตให้สถานที่จำหน่ายไม่เป็นระเบียบ²⁹ ทั้งนี้ แม้ไม่มีคำอธิบายชัดเจนว่าเหตุการณ์ลักษณะเช่นใดถือว่าเป็นสถานที่จำหน่ายไม่เป็นระเบียบ (Disorderly Premises) แต่หน่วยงานสุราของรัฐ (SLA) ได้ให้คำแนะนำโดยยกตัวอย่างไว้ เช่น การทะเลาะวิวาท (Fights) การก่อความวุ่นวาย (Disturbances) การใช้หรือขายสารควบคุม (The Use or Sale of Controlled Substances) การค้าประเวณี (Prostitution) พฤติกรรมลามก และอนาจาร (Lewd and Indecent Conduct) และการส่งเสียง

²⁷New York Codes, Rules and Regulations 48.3 (9 NYCRR § 48.3).

²⁸New York City Administrative Code 10-177.

²⁹New York Alcoholic Beverage Law, Section 106 ... 6. No person licensed to sell alcoholic beverages shall ... or suffer or permit such premises to become disorderly. ...

รบกวนมากเกินไป (Excessive Noise) เป็นต้น³⁰ อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวไม่ได้ถูกกำหนดเป็นความผิดทางอาญาแต่กำหนดเป็นมาตรการลงโทษทางใบอนุญาต ได้แก่ เพิกถอน ยกเลิกหรือระงับใบอนุญาต รวมทั้งอาจได้รับมาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) ปรับไม่เกิน 500 ดอลลาร์สำหรับการฝ่าฝืนแต่ละครั้ง และอาจถูกริบพันธบัตรที่วางประกันไว้ในระหว่างขอใบอนุญาตได้หากถูกลงโทษทางใบอนุญาตจากหน่วยงานสุราของรัฐ (SLA)³¹

4.3 ดินแดนนอร์ทเทิร์นเทร์ริทอรี ประเทศออสเตรเลีย

4.3.1 มาตรการควบคุมและกำกับดูแล ได้มีกฎหมายสุรา (Liquor Act 2019) เป็นกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีเอทิลแอลกอฮอล์มากกว่า 1.15% โดยปริมาตรจะต้องขออนุญาตกับคณะกรรมการตามกฎหมายคณะกรรมการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (The Liquor Commission Act 2018)³² ซึ่งการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่กำหนดใบอนุญาตไว้หลายประเภทตามกิจการที่ให้บริการ เช่น บาร์ขนาดเล็ก (Small Bar) อนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อการบริโภคในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตซึ่งให้บริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหลัก ซึ่งมีผู้รับบริการสูงสุด 100 คน โดยมีหรือไม่มีการบริโภคอาหารเปิดบริการ 10.00 น. ถึง 12.00 น. ยกเว้นวันศุกร์ประเสริฐ และวันคริสต์มาส เปิดบริการ 11.00 น. ถึง 21.00 น. ทั้งนี้ ครึ่งจะปิดทำการก่อน 1.5 ชั่วโมงที่สถานที่ที่จะปิดทำการ³³ เป็นต้น หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนจำหน่ายเครื่องดื่มโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่เป็นไปตามประเภทที่ใบอนุญาตกำหนดกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความผิดอาชญาฐานขายสุราโดยไม่ได้รับอนุญาต (Unauthorised Sale of Liquor) ในมาตรา 45 ดังนี้

“ผู้ใดกระทำโดยจงใจ (Intentionally) จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ซึ่งการจำหน่ายนั้นไม่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องได้รับอนุญาต) โดยไม่ได้รับใบอนุญาตและสิทธิในการจำหน่ายตามประเภทของกิจการที่ได้รับอนุญาต และบุคคลนั้นได้กระทำประมาทโดยจงใจ (Reckless) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้น ต้องระวางโทษอาญาขั้นสูงปรับไม่เกิน 300 หน่วยโทษปรับ หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี³⁴

³⁰Liquor Authority, **Frequent Violations of the ABC Law by Retailers** [Online], available URL: <https://sla.ny.gov/frequent-violations-abc-law-retailers>, 2024 (March, 1).

³¹New York Alcoholic Beverage Law, Section 119.

³²Liquor Act 2019, Section 48.

³³Liquor Act 2019, Section 47 (1)(a).

³⁴Liquor Act 2019, Section 45 Unauthorised sale of liquor (1) A person commits an offence if :

4.3.2 มาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัย กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดมาตรการให้ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยตามที่ระเบียบเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Liquor Regulations 2019) เพื่อกำหนดเงื่อนไขมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ผู้รับอนุญาตต้องจัดให้มี เช่น ร้านบริการหลังเที่ยงคืน (Late Night) ผู้รับใบอนุญาตต้อง 1) ต้องจ้างผู้ควบคุมฝูงชนที่ได้รับอนุญาต (Licensed Crowd Controllers) 2 คน สำหรับสถานที่ที่มีผู้ใช้บริการ 100 คน และเพิ่มผู้ควบคุมฝูงชนที่ได้รับอนุญาต 1 คนต่อผู้ใช้บริการ 100 คน และอย่างน้อย 75% ของผู้ควบคุมฝูงชนที่ได้รับอนุญาตต้องแต่งเครื่องแบบที่ระบุหน้าที่ตน 2) ต้องติดตั้งและบำรุงรักษากล้องวงจรปิดในสถานที่รับอนุญาตให้สามารถบันทึกสถานที่ได้ในช่วงเวลาทำการ ตลอดจนถึงบันทึกวิดีโออย่างน้อย 14 วัน และส่งบันทึกดังกล่าวให้ผู้ตรวจการ และเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อได้รับการร้องขอ³⁵ เป็นต้น หากฝ่าฝืนมีความผิดอาญาฐานฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาต (Contravening Licence Conditions) ในมาตรา 293 ดังนี้

“ผู้รับใบอนุญาตที่กระทำโดยจงใจ (Intentionally) ดำเนินการ ซึ่งเป็นเจตนาในส่วนการกระทำประกอบกิจการต่าง ๆ และการดำเนินการดังกล่าวเป็นผลให้ฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาตหรือเงื่อนไขตามประเภทของกิจการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้รับใบอนุญาตประมาทโดยจงใจ (Reckless) ในผลนั้น ซึ่งเป็นเจตนาในส่วนของการรู้ถึงผลของการกระทำ และการฝ่าฝืนดังกล่าวไม่เป็นความผิดอื่นตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษปรับทางอาญาไม่เกิน 200 หน่วยโทษปรับ”³⁶

4.3.3 มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Offences) ในฐานความผิดอนุญาตให้มีการประพฤติวุ่นวายในสถานที่ที่ได้รับอนุญาต (Permitting Riotous Conduct on or in Licensed Premises) ในมาตรา 284 ดังนี้

(a) the person intentionally sells liquor; and (b) the sale is not exempted from the requirement for a licence under section 43; and (c) the sale is not authorised by a licence and an authority and the person is reckless in relation to that circumstance.

Maximum penalty: 300 penalty units or imprisonment for 3 years.

³⁵Liquor Regulations 2019, Section 59.

³⁶Liquor Act 2019, Section 293 Contravening licence conditions (1) A licensee commits an offence if :

- (a) the licensee intentionally engages in conduct; and
- (b) the conduct results in a contravention of a condition of the licensee’s licence or authority and the licensee is reckless in relation to that result; and
- (c) the contravention does not constitute another offence against this Act.

Maximum penalty : 200 penalty units.

“ผู้รับใบอนุญาตและลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาตจะต้องไม่อนุญาตให้มีการกระทำอนาจาร (Indecent) ความรุนแรง (Violent) ทะเลาะวิวาท (Quarrelsome) หรือวุ่นวาย (Riotous) เกิดขึ้นบนหรือภายในสถานที่ได้รับอนุญาต หากผู้รับใบอนุญาตหรือลูกจ้างของผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนโทษสูงสุดปรับไม่เกิน 100 หน่วยโทษปรับทั้งนี้ความผิดดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict Liability) โดยผู้รับใบอนุญาตและพนักงานของผู้รับใบอนุญาตที่กระทำความผิดอาจอ้างข้อต่อสู้ไม่ให้ต้องรับผิดได้หากมีข้อแก้ตัวอันสมควร”³⁷

4.4. ประเทศสิงคโปร์

4.4.1 มาตรการควบคุมและกำกับดูแล ได้มีกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (The Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015) เป็นกฎหมายควบคุมการออกใบอนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยเจ้าหน้าที่อนุญาต (Licensing Officer) ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต และกำหนดเงื่อนไขในการพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และสถานที่ที่จะขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ และข้อกำหนดที่มีการเผยแพร่ทางออนไลน์ที่ <http://www.police.gov.sg/licence> เช่น เป็นผู้ที่เคยถูกจำคุกในคดีอาญาหรือมีประวัติการถูกพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น โดยกำหนดประเภทใบอนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกระเบียบกำหนดตามมาตรา 35 (2)(b) แห่งกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (the Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015) โดยกำหนดให้รัฐมนตรีสามารถกำหนดสภาพบังคับทางอาญาระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการควบคุมสุรา (การจัดหาและการบริโภค) (Liquor Control (Supply and Consumption) (Liquor Licensing) Regulation 2015) กำหนดประเภทใบอนุญาตไว้ 8 ประเภท ซึ่งมี 4 ประเภทเป็นการขออนุญาตเพื่อบริโภคในสถานที่จำหน่าย เช่น ประเภท 2A — สำหรับการจัดหาเบียร์เพื่อการบริโภคในสถานที่ได้รับอนุญาตตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตสุรา ซึ่งใบอนุญาต

³⁷Liquor Act 2019, Section 284 Permitting riotous conduct on or in licensed premises

(1) A licensee or a licensee’s employee must not permit indecent, violent, quarrelsome or riotous conduct to occur on or in the licensed premises.

(2) A person commits an offence if the person contravenes subsection (1) Maximum penalty: 100 penalty units.

(3) An offence against subsection (2) is an offence of strict liability.

(4) It is a defence to a prosecution for an offence against subsection (2) if the defendant has a reasonable excuse.

จะระบุชั่วโมงการซื้อขายรายวันตั้งแต่ 6.00 น. ถึง 24.00 น. หรือประเภท 2B — สำหรับการจัดหาเบียร์เพื่อการบริโภคในสถานที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น ซึ่งใบอนุญาตจะระบุชั่วโมงการซื้อขายรายวัน (ชั่วคราว)³⁸ เป็นต้นสำหรับการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดไว้หลายฐานความผิดทั้งในกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (the Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และระเบียบว่าด้วยการควบคุมสุรา (การจัดหาและการบริโภค) (Liquor Control (Supply and Consumption) (Liquor Licensing) Regulation 2015) ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของกฎหมายดังกล่าว ในส่วนความผิดแรก ดังนี้

“บุคคลจะต้องไม่จัดหาสุราใด ๆ เว้นแต่บุคคลนั้นจะได้รับอนุญาตจากใบอนุญาตสุราให้จัดหาสุราได้ หากฝ่าฝืนมีความผิดอาญากำหนดโทษอาญาปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ และหากในกรณีที่บุคคลนั้นกระทำความผิดซ้ำอีก กำหนดโทษปรับไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ”³⁹ และความผิดที่สองบุคคลต้องจัดหาสุราให้เป็นไปตามประเภทใบอนุญาตตามข้อ 4 แห่งระเบียบว่าด้วยการควบคุมสุรา (การจัดหาและการบริโภค) (Liquor Control (Supply and Consumption) (Liquor Licensing) Regulation 2015) หากฝ่าฝืนมีความผิดอาญากำหนดโทษอาญาปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามข้อ 15 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีจัดหาสุราไม่ตรงตามประเภทใบอนุญาตที่กำหนด

4.4.2 มาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัย กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดมาตรการเพื่อรักษาความปลอดภัยไว้ แต่ได้มีกฎหมายความบันเทิงสาธารณะ (Public Entertainments Act 1958) กำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยสำหรับกรณีสถานที่ที่ได้รับอนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และบริการความบันเทิงสาธารณะตามนิยาม “ความบันเทิงสาธารณะ” เช่น การแสดงดนตรี ร้องเพลง หรือเต้นรำ เป็นต้น กฎหมายได้กำหนดให้ต้องขออนุญาตความบันเทิงสาธารณะด้วย หากฝ่าฝืนไม่ขออนุญาต และจัดให้มีการแสดงระวางโทษปรับทางอาญาไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์สิงคโปร์⁴⁰ และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่อนุญาตกำหนดเงื่อนไขตามความเหมาะสมของ

³⁸Liquor Control (Supply and Consumption) (Liquor Licensing) Regulation 2015), Section 4.

³⁹Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015, Section 4 Supply of liquor to be licensed

(1) Subject to this section, a person must not supply any liquor unless the person is authorised by a liquor licence to supply the liquor. ...(3) Subject to section 16, a person who contravenes subsection (1) shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction — (a) to a fine not exceeding \$20,000; and (b) where the person is a repeat offender, to a fine not exceeding \$20,000 or to imprisonment for a term not exceeding 3 months or to both.

⁴⁰Public Entertainments Act 1958, Section 28 (1)(e).

สถานที่⁴¹ ซึ่งเงื่อนไขที่เหมาะสมกองกำลังตำรวจของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Police Force) ในฐานะเจ้าหน้าที่อนุญาตเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขตามความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่ปลอดภัยในสถานที่ และเหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้พนักงานในสถานที่ขณะปฏิบัติหน้าที่หรือผู้ใช้บริการหรือบุคคลอื่นในสถานที่กระทำความผิดในสถานที่ตามที่กำหนดไว้ เช่น การกำหนดให้มีกล้องวงจรปิด (CCTV) หรือการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เฝ้าประตู (Bouncer) เป็นต้น⁴² ทั้งนี้ หากบุคคลใดจัดหาหรือช่วยเหลือในการจัดหาความบันเทิงสาธารณะโดยฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขมิโทษปรับทางอาญาไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์⁴³

4.4.3 มาตรการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (the Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015) ประกอบกับระเบียบว่าด้วยการควบคุมสุรา (การจัดหาและการบริโภค) (Liquor Control (Supply and Consumption) (Liquor Licensing) Regulation 2015) ข้อ 12 ได้กำหนดความผิดอาญาฐานประพฤติไม่เป็นระเบียบ (Disorderly conduct) ดังนี้

“ผู้รับใบอนุญาตจะต้องไม่อนุญาตให้บุคคลใด ๆ เมาหรือประพฤติตนไม่เป็นระเบียบในสถานที่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ทั้งนี้ ผู้รับใบอนุญาตอาจยกเป็นข้อต่อสู้ได้ หากพิสูจน์ได้ว่าดำเนินการตามสมควรทุกประการเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ดื่มเมาหรือประพฤติไม่เป็นระเบียบในสถานที่ได้รับอนุญาต”⁴⁴

⁴¹Public Entertainments Act 1958, Section 10.

⁴²Singapore Police Force, **Public Entertainment Licence** [Online], available URL: <https://www.police.gov.sg/e-Services/Police-Licences/Public-Entertainment-Licence>, 2024 (January, 2).

⁴³Public Entertainments Act 1958, Section 28 (1)(f).

⁴⁴Disorderly conduct 12.

(1) A licensee must not permit any individual to be drunk or to behave in a disorderly manner at the licensee's licensed premises.

(2) A licensee who contravenes paragraph (1) shall be guilty of an offence.

(3) It is a defence to a prosecution for an offence under paragraph (1) if the licensee proves, on a balance of probabilities, that the licensee had taken all reasonable steps to prevent the drunkenness or disorderly conduct (as the case may be) from occurring at the licensed premises.

5. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์และเปรียบเทียบปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับต่างประเทศ ประกอบด้วยประเด็น ดังนี้

5.1 ปัญหาการกำหนดประเภทมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาจากหัวข้อที่ 3 อาจแบ่งลักษณะมาตรการทางกฎหมายได้ 3 ลักษณะ ได้แก่ ประเภทที่ 1 สถานที่จำหน่ายที่ไม่ได้เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 และไม่ได้เป็นสถานบริการ ประเภทที่ 2 สถานที่จำหน่ายที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 และประเภทที่ 3 สถานที่จำหน่ายที่เป็นสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งเพิ่มมาตรการทางกฎหมายอาญาและมาตรการทางกฎหมายปกครองตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 (ในส่วนสถานบริการ) ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของมาตรการทางกฎหมาย ได้ดังตารางนี้

ตารางสรุปลักษณะการกำหนดประเภทของมาตรการทางกฎหมายของไทย

ประเภทของ มาตรการ ทางกฎหมาย	มาตรการทางกฎหมาย					
	พ.ร.บ. ภาษี สรรพสามิต พ.ศ. 2560	พ.ร.บ. การ สาธารณสุข พ.ศ. 2535	พ.ร.บ. ควบคุม เครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ พ.ศ.2551	คำสั่ง ค.ส.ช. ที่ 22/2558		พ.ร.บ. สถาน บริการ พ.ศ. 2509
				ในส่วนกรณี ตั้งใกล้เคียง สถานศึกษาหรือ หอพัก	ในส่วนกรณี สถานบริการ หรือคล้ายกับ สถานบริการ	
ประเภทที่ 1	✓	✓	✓	✓	—	—
ประเภทที่ 2	✓	✓	✓	✓	✓	—
ประเภทที่ 3	✓	✓	✓	✓	✓	✓

เห็นได้ว่า การกำหนดประเภทของมาตรการทางกฎหมายด้วยระบบใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บภาษีรายได้ให้แก่รัฐเพื่อควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชน ไม่ได้เป็นไปเพื่อจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยหรือรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่าย ประกอบกับไม่ได้เป็นการแบ่งตามลักษณะการให้บริการ

เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงในสถานที่ตามความเหมาะสมของแต่ละประเภทสถานที่จำหน่ายได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณานิยามคำว่า “สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ” ตามข้อ 4 แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2558 ไม่มีความชัดเจนแน่นอน และสภาพบังคับทางกฎหมายปกครองให้เพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปิด และห้ามมิให้มีการเปิดสถานบริการหรือสถานประกอบการในสถานที่ดังกล่าวอีกเป็นเวลา 5 ปี ตามคำสั่งดังกล่าว เป็นกรณีที่ไม่ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน เป็นระเบียบแบบแผนจากมาตรการเบาไปถึงมาตรการหนักสุดตามทฤษฎีกฎระเบียบแบบตอบสนอง (Responsive Regulation) และขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากวัตถุประสงค์ของคำสั่งดังกล่าวมีเจตนารมณ์ยับยั้งพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของผู้มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ที่เข้าไปในสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ และแก้ไขปัญหการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษาหรือหอพักในบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา ซึ่งรัฐสามารถกำหนดมาตรการทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รุนแรงน้อยกว่าได้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดสภาพบังคับทางปกครองที่รุนแรง อันเป็นการขัดต่อหลักความจำเป็นและไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของเอกชนที่ต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากการถูกเพิกถอนใบอนุญาตหรือสั่งปิด และขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ จึงทำให้ไม่เกิดการบังคับใช้มาตรการควบคุม และกำกับดูแลดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

ประกอบกับจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งสี่ประเทศล้วนได้กำหนดประเภทของมาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ไว้โดยเฉพาะในกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วยระบบอนุญาต อันเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้า (ex ante control)

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นสมควรพิจารณากำหนดประเภทของมาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ไว้โดยเฉพาะเพิ่มเติมขึ้นไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และกำหนดจำแนกเป็นการทั่วไปตามแนวทางเดิมที่บังคับใช้อยู่ อันเป็นการคำนึงถึงลักษณะความรุนแรงที่แตกต่างกันระหว่างสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ และสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคนอกสถานที่ และยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 เนื่องจากได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลไว้โดยเฉพาะแล้ว

5.2 ปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาจากหัวข้อที่ 3 ประเทศไทยได้มีการกำหนดระบบการอนุญาตหรือจัดแจ้งการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ดังนี้

5.2.1 สถานที่จำหน่ายที่ไม่ได้เป็นสถานบริการ ผู้ประกอบการต้องขออนุญาตขายสุราต่อเจ้าพนักงานสรรพสามิต (สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือจังหวัด แล้วแต่กรณี) ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ในฐานะผู้ขายสุรา และต้องขออนุญาตหรือจัดแจ้งการจำหน่ายอาหาร แล้วแต่กรณี ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น (ผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตราชการท้องถิ่นนั้น) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในฐานะผู้จำหน่ายอาหาร

5.2.2 สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นสถานบริการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 ต้องขออนุญาตตั้งสถานบริการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับเขตจังหวัดอื่น) ขึ้นมาเพิ่มเติม ในฐานะผู้ประกอบการกิจการในสถานที่ที่ตั้งขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังประโยชน์ทางการค้าและมีลักษณะการประกอบกิจการตามมาตรา 3

เห็นได้ว่า ประเทศไทยได้กำหนดให้มีระบบอนุญาตและเงื่อนไขในการประกอบกิจการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่แล้ว เพียงแต่การกำหนดระบบอนุญาต และเงื่อนไขในการประกอบกิจการที่มีอยู่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพปัญหาและบริบทสถานการณ์ความรุนแรงของสถานประกอบการ ดังนั้น การกำหนดมาตรการทางกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงระบบอนุญาต และเงื่อนไขในการประกอบกิจการทั้งกรณีสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคนอกสถานที่ และกรณีสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประเภทสถานบริการ ที่ได้บังคับใช้อยู่ อันเป็นการคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุในการพิจารณากำหนดมาตรการไม่ให้ก้าวล่วงเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นสมควรพิจารณากำหนดใช้ระบบการจัดแจ้ง ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมภายหลัง (ex post control) ที่สามารถใช้แทนระบบอนุญาตของต่างประเทศตามหลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาต และรับจัดแจ้งการจำหน่ายอาหารตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนและมีความสะดวกในการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการเป็นหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ผู้มิอำนาจรับจัดแจ้ง และเพื่อให้ข้อมูลสถานที่จำหน่ายสามารถใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลการจัดแจ้งการจำหน่ายไปยังสถานีตำรวจแห่งท้องที่และอำเภอท้องที่หรือสำนักการสอบสวน และนิติการ กรมการปกครอง แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทราบ อันเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของมลรัฐนิวยอร์ก

ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานสุราของรัฐ (SLA) ต้องแจ้งไปยังหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องที่โดยตรง

5.3 การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาแก่ผู้ประกอบการกรณีฝ่าฝืนไม่จัดแจ้งการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่

เห็นได้ว่า ตามที่ได้พิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาในหัวข้อที่ 2.2 การประกอบกิจการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่โดยไม่ได้จัดแจ้งการประกอบกิจการเพื่อให้ภาครัฐใช้เป็นเครื่องมือมาตรการควบคุมภายหลัง (ex post control) ในการป้องปรามอาชญากรรมความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายส่งผลกระทบต่อปัจเจกชน ความสงบเรียบร้อยของสังคม และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เป็นการกระทำที่เป็นอันตรายหรือมีความชั่วร้ายที่สำคัญ โดยสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยระบบจัดแจ้งการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการเป็นมาตรการทางกฎหมายสุดท้ายโดยไม่อาจใช้มาตรการทางกฎหมายอื่นได้ โดยกำหนดโทษที่เหมาะสมระหว่างความผิดทางอาญาฐานฝ่าฝืนขายสุราโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 196 ประกอบมาตรา 155 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และความผิดฐานตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นประเภทของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ควบคุม และกำกับดูแลเข้มงวดมากกว่าสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคนอกสถานที่ และถูกควบคุมและกำกับดูแลเข้มงวดน้อยกว่าสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นสถานบริการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 จึงสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกินความจำเป็นของดักลาส ฮุซัค (Douglas Husak) และการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญากรณีฝ่าฝืนจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ทั้งลักษณะจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตประเภทใด ๆ และลักษณะจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาตประเภทสำหรับบริโภคในสถานที่ของต่างประเทศ

ดังนั้น จึงสมควรกำหนดความผิดอาญาแก่ผู้ประกอบการกรณีฝ่าฝืนไม่จัดแจ้งการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่โดยมีข้อสังเกตว่า 1) สมควรกำหนดผู้กระทำความผิดว่า “ผู้ใด” โดยไม่จำกัดคุณสมบัติผู้กระทำผิดไว้เฉพาะ “ผู้ประกอบการ” เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการทั้งที่มีสถานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และพนักงานในสถานที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจำหน่าย 2) สมควรกำหนดลักษณะการกระทำความผิดเป็นการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่โดยไม่ได้แจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ขาย” ไว้แล้ว

5.4 การกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และสภาพบังคับในการกำหนดหน้าที่แก่ผู้ประกอบการ จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยในสถานที่

เมื่อพิจารณาจากหัวข้อที่ 3 กรณีสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภค ในสถานที่ที่ไม่เป็นสถานบริการ ยังไม่มีการกำหนดหน้าที่เพื่อรักษาความปลอดภัยในการป้องกันความรุนแรงในสถานที่ ทำให้ผู้ประกอบการไม่มีหน้าที่จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยในสถานที่ และกรณีสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่เป็นสถานบริการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 โดยแม้วัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย แต่มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขให้สถานบริการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยได้ เช่น การมีกล้อง CCTV การกำหนดจำนวนความจุ (คน) ของสถานบริการ หรือการกำหนดให้สถานบริการต้องมีพนักงานรักษาความปลอดภัย เป็นต้น อันทำให้สถานบริการซึ่งเป็นสถานที่เสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงเนื่องจากไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสมและมีมาตรฐาน สอดคล้องกับการพิจารณาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการในหัวข้อ 2.1 จากการที่สถานที่จำหน่ายไม่มีมาตรการในการป้องกันความรุนแรง เช่น การมีพนักงานรักษาความปลอดภัยที่ได้รับการฝึกอบรม มาคัดกรองบุคคลที่ต้องการเข้าสถานที่ การติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) เป็นต้น ตามทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมตามสถานการณ์ (The Situational Crime Preventions Theory) ประกอบกับ มาตรการทางกฎหมายของทั้งสี่ประเทศล้วนแต่กำหนดหน้าที่แก่ผู้ประกอบการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่ตามประเภทของมาตรการทางกฎหมาย (ใบอนุญาต) จึงต้องพิจารณากำหนด และปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายทั้ง 2 ประเภท ดังนี้

5.4.1 มาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติม **เห็นได้ว่า** สมควรพิจารณากำหนดมาตรการทางกฎหมายจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยเท่าที่จำเป็น และเหมาะสมให้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยกำหนดให้อาณาจารย์รัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีรักษาการออกกฎกระทรวงเฉพาะสถานที่จำหน่ายรูปแบบที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงกว่าสถานที่จำหน่ายโดยทั่วไปแต่ไม่เหมาะสมที่จะพิจารณากำหนดเป็นประเภทของมาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานบริการ เช่น ลานเบียร์ (beer garden) หรือพื้นที่คอนเสิร์ต เป็นต้น มีหน้าที่จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยเท่าที่จำเป็น เช่น ให้มีกล้องวงจรปิดหรืออุปกรณ์หรืออุปกรณ์จำเป็นสำหรับรักษาความปลอดภัย เป็นต้น เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ครอบคลุม และเหมาะสมในการรักษาความปลอดภัยในสถานที่จำหน่ายต่อไป

5.4.2 มาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานบริการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 เห็นได้ว่า สมควรพิจารณาปรับปรุงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงไว้ในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 ให้ผู้ตั้งสถานบริการในฐานะผู้ประกอบการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่ตามความจำเป็นของแต่ละประเภทหรือลักษณะสถานบริการ เช่น ต้องจัดให้มีกล้องวงจรปิดหรืออุปกรณ์รักษาความปลอดภัยอื่นที่จำเป็น หรือต้องจัดให้มีพนักงานรักษาความปลอดภัย หรือพนักงานในสถานที่ต้องผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดจำนวนความจุผู้ใช้บริการ เป็นต้น เพื่อให้สถานบริการซึ่งเป็นสถานที่เสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรงมีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสมและมีมาตรฐานเป็นผลให้เกิดการป้องปรามความรุนแรงในสถานที่

5.4.3 การกำหนดความรับผิดทางอาญาทั้งสองฐานดังกล่าว เห็นได้ว่า ตามที่ได้พิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดความรับผิดทางอาญาในหัวข้อที่ 2.2 แม้การที่ผู้ประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่โดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยแก่ผู้ประกอบการในสถานที่ที่มีวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง และการลงโทษเพื่อป้องกันอาชญากรรม และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศอันมีลักษณะเป็นความชั่วร้ายเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวสามารถใช้มาตรการกฎหมายอื่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เช่น มาตรการลงโทษปรับเป็นพินัยหรือมาตรการทางปกครอง เป็นต้น และการใช้โทษทางอาญาดังกล่าวต้องมีความเหมาะสม และชอบธรรมโดยจะต้องเป็นการกำหนดความรับผิดทางอาญาเฉพาะการกระทำที่ไม่อาจใช้มาตรการกฎหมายอื่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่านั้น จึงไม่สมควรกำหนดโทษทางอาญาเนื่องจากไม่สอดคล้องกับข้อจำกัดเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรม (The Wrongfulness Constraint) ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดทางอาญาเกินความจำเป็นของดักลาส ฮุซัค (Douglas Husak) ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการกำหนดโทษทางอาญาของดินแดนนอร์เทิร์นเทร์ริทอรี ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ ได้กำหนดเฉพาะโทษปรับสถานเดียวประกอบกับความผิดฐานดังกล่าวสามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอ ตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเพื่อให้กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงข้อ 2 ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ความผิดฐานดังกล่าวจึงไม่ใช่ความผิดร้ายแรงสามารถนำมาตราการลงโทษปรับทางพินัยซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้แทนโทษอาญา และพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้แก่ผู้ประกอบการประเภทดังกล่าว ได้ถูกกำหนดให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย ประเทศไทยจึงสมควรนำมาตราการลงโทษปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาใช้เป็นสภาพบังคับในการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมาย

แก่ผู้ประกอบการกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยในสถานที่แก่ผู้ประกอบการ ทั้งนี้ สำหรับสถานบริการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 เนื่องจากได้มีการกำหนดความผิดทางวินัยไว้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเพิ่มเติมอีก

5.5 วิเคราะห์ความเหมาะสมการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และสภาพบังคับในการกำหนดหน้าที่แก่ผู้ประกอบการรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่

เห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาจากหัวข้อที่ 3 กรณีสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่ไม่เป็นสถานบริการ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย เช่น หากเกิดการทะเลาะวิวาทกันในสถานที่จำหน่าย ผู้ประกอบการไม่มีหน้าที่ต้องระงับเหตุหรือแจ้งเหตุทะเลาะวิวาทแก่ตำรวจแต่อย่างใด เป็นต้น และกรณีสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่เป็นสถานบริการ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการต้องไม่ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอาการมึนเมาจนประพฤติดู๋นวาย หรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการ หากฝ่าฝืนระวางโทษปรับเป็นพินัยไม่เกิน 50,000 บาท ตามมาตรา 27 ประกอบมาตรา 16(2) ก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่ดังกล่าวให้ผู้ประกอบการยังไม่ครอบคลุมกรณีที่มีผู้ใช้บริการที่ไม่ได้มีอาการมึนเมาหรือครองสติไม่ได้จากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กระทำการประพฤติดู๋นวายซึ่งเป็นความรุนแรง เช่น นาย A หลังจากเข้ามาใช้บริการสถานบริการเพียง 10 นาที ได้กระทำการคุกคามทางเพศนางสาว B โดยการดันด้วยวิธีการถูกเนื้อต้องตัวนางสาว B เช่นนี้จะถือว่าผู้รับอนุญาตมีหน้าที่ต้องไม่ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีพฤติกรรมดังกล่าวเกิดขึ้นหรือไม่ เนื่องจากนาย A ได้เข้ามาใช้บริการสถานบริการเพียง 10 นาที และไม่มีอาการมึนเมาหรือครองสติไม่ได้ เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการไม่มีอำนาจ และหน้าที่ในการป้องกันไม่ให้มีผู้ประพฤติดู๋นวายอยู่ในสถานบริการ ประกอบกับเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของทั้งสี่ประเทศซึ่งได้กำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการในฐานะผู้รับใบอนุญาตดำเนินกิจการโดยต้องไม่มีการยินยอมหรืออนุญาตให้มีการกระทำในลักษณะไม่เป็นระเบียบหรือประพฤติดู๋นวายในสถานที่จำหน่ายที่ได้รับอนุญาต โดยประเทศอังกฤษ ดินแดน นอร์เทิร์นไอร์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์ กำหนดสภาพบังคับทางอาญา และมลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่แก่ผู้ประกอบการ เพื่อให้ผู้ประกอบการมีหน้าที่ตามกฎหมายในการป้องกันผลความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการก่อความรุนแรง โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

5.5.1 สมควรกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายกรณียินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้กระทำความรุนแรงอยู่ในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่แก่ผู้ประกอบการโดยกำหนดสภาพบังคับทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 หรือไม่ **เห็นได้ว่า** แม้การกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการไม่ให้ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้กระทำความรุนแรงอยู่ในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่มีความสำคัญต่อการป้องปรามความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายซึ่งส่งผลความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน แต่มาตรการดังกล่าวสามารถใช้มาตรการกฎหมายอื่นในการบรรลุดังวัตถุประสงค์ได้ เช่น มาตรการลงโทษปรับเป็นพินัยหรือมาตรการทางปกครอง เป็นต้น จึงไม่ควรกำหนดสภาพบังคับทางอาญาเนื่องจากไม่สอดคล้องกับข้อจำกัดเกี่ยวกับความไม่ชอบธรรม (The Wrongfulness Constraint) ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกินความจำเป็นของดักลาส ฮุซัค (Douglas Husak) และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวของต่างประเทศได้กำหนดเป็นโทษปรับสถานเดียว ประกอบกับความผิดฐานดังกล่าวสามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเพื่อให้กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงข้อ 2 ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ดังนั้น ความผิดฐานดังกล่าวจึงไม่ใช่ความผิดร้ายแรงสามารถนำมาตราลงโทษปรับทางพินัยเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้แทนโทษอาญาสำหรับผู้กระทำความผิดไม่ร้ายแรง และได้มีการกำหนดโทษปรับเป็นพินัยในฐานะยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอาการมึนเมาจนประพฤตินุญวาย หรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการ ตามมาตรา 27 ประกอบมาตรา 16(2) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 ไว้อยู่แล้ว ดังนั้น ประเทศไทยจึงสมควรกำหนดโทษปรับสถานเดียวโดยนำมาตราลงโทษปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 มาใช้เป็นสภาพบังคับสำหรับมาตรการดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตว่า การกำหนดความผิดทางพินัยส่วนการกระทำไม่สมควรกำหนดว่า “...เข้าไปหรืออยู่ใน...” เหมือนดังเช่นมาตรา 27 ประกอบมาตรา 16(2) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 เนื่องจากการสร้างภาระเกินควรแก่ผู้จัดแจ้งขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติมต้องมีหน้าที่ตรวจค้นก่อนเข้าใช้บริการด้วยซึ่งสถานที่จำหน่ายโดยทั่วไปไม่มีศักยภาพเพียงพอในการตรวจค้นผู้ใช้บริการก่อนเข้าใช้บริการเหมือนดังเช่นสถานบริการ

5.5.2 สมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบความผิดทางพินัยกรณีผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้มีอาการมึนเมาจนประพฤตินุญวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการ ตามมาตรา 16(2) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 อย่างไร **เห็นได้ว่า** จากปัญหาทางกฎหมายกรณีการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวแก่ผู้ประกอบการยังไม่ครอบคลุมกรณีผู้ให้บริการ

ที่ไม่ได้มีอาหารมีนเมาหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กระทำการประพฤตินุ้ยวายเป็นความรุนแรง จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมจาก “...ให้ผู้มีอาหารมีนเมาจนประพฤตินุ้ยวายเป็นหรือเครื่องดื่มได้...” เป็นว่า “...ให้ผู้ประพฤตินุ้ยวายเป็นหรือมีอาหารมีนเมาจนเครื่องดื่มได้อยู่ใน...” ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของต่างประเทศ

6. ผลการวิจัย

ปัญหาความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ถูกระทำความรุนแรง ผู้ใช้บริการโดยทั่วไป สถานประกอบการตลอดจนระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการ และปัจจัยด้านการกำกับดูแลสถานประกอบการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของภาครัฐ อันเป็นปัจจัยที่ภาครัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเพื่อป้องกันปัญหาความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายได้ แต่เมื่อได้พิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว พบว่า ประเทศไทยไม่มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการควบคุมและกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่ไม่ใช่สถานบริการเพื่อป้องกันความรุนแรงในสถานที่จำหน่าย และในส่วนมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่เป็นสถานบริการ ซึ่งเป็นสถานที่จำหน่ายที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความรุนแรงสูง แต่กลับไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการรักษาความปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่ายที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประเทศไทยสามารถทบทวนการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลตลอดจนมาตรการทางกฎหมายเพื่อรักษาความปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ความรุนแรงในสถานที่จำหน่ายให้ลดน้อยลงสมดังสมมติฐานของผลการวิจัยเรื่องนี้ จึงสมควรเพิ่มเติม และปรับปรุงการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญา และความผิดทางวินัย ดังนี้

1) กำหนดเพิ่มเติมประเภทมาตรการทางกฎหมาย และกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ด้วยระบบจัดตั้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น อันเป็นมาตรการควบคุมภายหลัง (ex post control) ที่สามารถใช้แทนระบบอนุญาตของต่างประเทศต่อเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดประชาชน และมีความสะดวกในการควบคุม และกำกับดูแลการประกอบกิจการ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแจ้งข้อมูลการแจ้งจัดตั้งให้หัวหน้าสถานีตำรวจและนายอำเภอในท้องที่ สำหรับในกรุงเทพมหานคร ให้แจ้งผู้บัญชาการตำรวจนครบาล และผู้อำนวยการ

สำนักการสอบสวน และนิติการ กรมการปกครอง เพื่อเป็นข้อมูลของหน่วยงานป้องกัน และปราบปราม อาชญากรรมต่อไป

สำหรับการกำหนดความรับผิดทางอาญาแก่ผู้ประกอบการกรณีฝ่าฝืนไม่จัดแจ้งการ จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่มีข้อสังเกตว่า (1) สมควรกำหนดผู้กระทำความผิดว่า “ผู้ใด” โดยไม่จำกัดคุณสมบัติผู้กระทำผิดไว้เฉพาะ “ผู้ประกอบการ” เพื่อให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการ และพนักงานในสถานที่ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการจำหน่าย (2) กำหนดลักษณะการกระทำความผิดเป็นการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่โดยไม่จัดแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น เนื่องจากมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยามไว้แล้ว และ (3) สมควรกำหนดโทษระหว่างความผิดอาญาฐานฝ่าฝืนขายสุราโดยไม่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 196 ประกอบมาตรา 155 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และความผิดฐานตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ซึ่งเป็นประเภของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ควบคุม และกำกับดูแลเข้มงวดมากกว่าสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคนอกสถานที่ และถูกควบคุม และกำกับดูแลเข้มงวดน้อยกว่าสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เป็นสถานบริการตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505

2) ยกเลิกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 เนื่องจากได้กำหนดประเภทมาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ไว้โดยเฉพาะแล้ว

3) กำหนดเพิ่มเติมอำนาจให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดแจ้งตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดความเสี่ยงมากกว่าสถานที่จำหน่ายโดยทั่วไปแต่ไม่เหมาะสมที่จะพิจารณากำหนดเป็นประเภทของมาตรการทางกฎหมายสำหรับสถานบริการ เช่น ลานเปียร์หรือสถานที่จัดคอนเสิร์ต เป็นต้น จัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยเท่าที่จำเป็น และเหมาะสม โดยกำหนดสภาพบังคับเป็นความผิดทางวินัย

4) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 17 ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการกำหนดหน้าที่ให้ผู้จัดตั้งสถานบริการจัดให้มีระบบรักษาความปลอดภัยตามความจำเป็นของแต่ละประเภทหรือลักษณะสถานบริการ ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดความผิดทางวินัยเป็นสภาพบังคับเนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดความผิดทางวินัยไว้แล้ว

5) กำหนดเพิ่มเติมหน้าที่ให้ผู้จัดแจ้งตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ที่จะได้แก้ไขเพิ่มเติม ห้ามมิให้ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้ผู้ประพฤตินุญวาย หรือมีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้อยู่ในสถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สำหรับบริโภคในสถานที่ที่กำหนดสภาพบังคับ

เป็นความผิดทางพินัย ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดถ้อยคำว่า “...เข้าไป...” เหมือนดังเช่นมาตรา 16(2) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 เนื่องจากสถานที่จำหน่ายโดยทั่วไปไม่มีศักยภาพเพียงพอในการคัดกรองบุคคลเข้าใช้บริการสถานที่จำหน่ายเหมือนดังเช่นสถานบริการ

6) แก้ไขเพิ่มเติมความผิดทางพินัยกรณีผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีผู้กระทำการประพฤตินวนวายเข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการ เพื่อให้ครอบคลุมกรณีผู้ใช้บริการที่ไม่ได้มีอาการมึนเมาหรือครองสติไม่ได้จากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กระทำการประพฤตินวนวายซึ่งเป็นความรุนแรง โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16(2) แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2505 ดังนี้ “มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ... (2) ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีผู้ประพฤตินวนวาย หรือมีอาการมึนเมาจนครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ...”

บรรณานุกรม

- กรมอนามัย. **บันทึกการตอบข้อหารือกรมอนามัย เรื่อง แนวทางการควบคุมดูแลแผงขายอาหารที่มีลักษณะเป็นซุ้มเต็นท์ผ้าใบ และสถานที่จำหน่ายอาหารที่มีการจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม** [Online]. Available URL: http://foodsantation.bangkok.go.th/assets/uploads/guidelines/document/20210831_92842.pdf, 2566 (มกราคม, 5).
- กองพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **หลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย** [Online]. Available URL: <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1579148886-2cqso-rwvy6.pdf>, 2566 (มิถุนายน, 10).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: พลสยามพริ้นติ้ง, 2551.
- “คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย.” **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 136 ตอนที่ 132 (27 พฤศจิกายน 2562): 18.
- _____. **เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย.** **ราชกิจจานุเบกษา** เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก (27 พฤศจิกายน 2562): 14.
- จอมเดช ตรีเมฆ. **ปัญหาอาชญากรรม และนโยบายทางอาญา**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยรังสิต, 2565.
- อรรถลักษณ์ ลาพินี. **คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565** [Online]. Available URL: <https://drive.google.com/file/d/18Efz3Cpfsmp8k8JnpjgS98XQ4cfquRhF/view?usp=drivesdk>, 2567 (เมษายน, 12).
- บุญธรรม ราชรักษ์. **เศรษฐศาสตร์ภาษีอากรไทย (THE ECONOMICS OF THAI TAXATION)**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม. **หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกวุฒิสภา**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
- วุฒิสภา. **รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่...) พ.ศ. วุฒิสภา (พ.ศ. 2546)** [Online]. Available URL: <https://dl.parliament.go.th/handle/20.500.13072/518100>, 2567 (มกราคม, 5).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **คำสอนว่าด้วยรัฐ และหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, 2564.

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานประกอบการที่เปิดให้บริการในลักษณะที่คล้ายกับสถานบริการ (เรื่องเสร็จที่ 92/2560) [Online]. Available URL: https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/0092_2560,2567 (มกราคม, 10).
- อภิวิชญ์ ภัทรกุล. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “การจัดการความรู้ด้านการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการ.” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2558.
- Baldwin, Robert., Martin Cave and Martin Lodge. **Understanding Regulation : Theory, Strategy, and Practice**. 2nd Ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- East Devon District Council. **What is a Designated Premises Supervisor?** [Online]. Available URL: <https://eastdevon.gov.uk/licensing/alcohol-and-entertainment/premises-licences-and-club-premises-certificates/what-is-a-designated-premises-supervisor/>, 2023 (August, 16).
- Husak, Douglas. **Overcriminalization: The Limits of the Criminal Law**. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Licensing Service Westminster City Council. **Licensing Act 2003-Model Conditions** [Online]. Available URL: <https://www.westminster.gov.uk/licensing>, 2023 (August, 17).
- Liquor Authority. **Frequent Violations of the ABC Law by Retailers** [Online]. Available URL: <https://sla.ny.gov/frequent-violations-abc-law-retailers>, 2024 (March, 1).
- Mercy, James A. and others. **Chapter 5 Interpersonal Violence: Global Impact and Paths to Prevention** [Online]. Available URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK525208/#:%20textInter%20personal%%2020violence%20involves%20the%%2020intentional,may%20involve%%2020deprivation%20and%20%20%20neglect>, 2023 (October, 12).
- Russo, Theresa M., Shenker Russo and Clark LLP. **Alcohol Regulation (NY)** [Online]. Available URL: <https://www.srclawoffices.com/wp-content/uploads/2020/02/Alcohol-Regulation-NY-Overview-w-022-4366.pdf>, 2023 (October, 30).
- Singapore Police Force. **Public Entertainment Licence** [Online]. Available URL: <https://www.police.gov.sg/e-Services/Police-Licences/Public-Entertainment-Licence>, 2024 (January, 2).

Voice TV. ชัชชาติ แจงปมหนุนเปิดผับถึงตี 4 ชี้ปิดประตู ‘จ่ายใต้โต๊ะ’ กระตุ้น ศก.หลายระดับ
[Online]. Available URL: https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_3515335, 2566 (กรกฎาคม, 1).

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2558.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509.

พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2560.

Licensing Act 2003.

Liquor Act 2019.

Liquor Control (Supply and Consumption) Act 2015.

New York Alcoholic Beverage Law (ABC Law).