

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะ
The Comparative legal studies on the legal regulations toward the alcohol
consuming in the public area

ผศ.ดร.วศิน สุวรรณรัตน์ ดร.อรัชมน พิเชษฐวรกุล

ดร.ณัชชา สุขะวัจนกุล ดร.ภาณุพงศ์ เฉลิมสิน

นายสุรินรัตน์ แก้วทอง นายพรพล เทศทอง

Asst.Prof. Dr.Wasin Suwannarat Dr.Arachamon Pichetworakoon

Dr.Nutcha Sukhawattanakun Dr.Panupong Chalermisin

Mr.Surinrat Kaewtong Mr.Pompon Thedthong

ภาพรวมการแก้ไขปัญหาการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยภายหลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ยังคงพบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ โดยปัญหาการออกกฎหมายควบคุมการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะ (Drinking alcohol in public) เป็นหนึ่งในปัญหาที่มีการถกเถียงกันทั่วโลกเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาและนำมากำหนดทิศทางนโยบายที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาแอลกอฮอล์ในประเทศไทยให้เป็นไปในทิศทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น การกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทยโดยอาศัยแนวทางของกฎหมายต่างประเทศที่มีการนำมาใช้บังคับแล้วประสบผลสำเร็จอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย และประเทศสิงคโปร์มาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายและนโยบายในการใช้บังคับกฎหมายในประเทศไทยจะทำให้แนวทางในการควบคุมการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะของประเทศไทยมีทิศทางที่ดีขึ้น

ผลการวิเคราะห์มาตรการควบคุมการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะของประเทศไทย พบว่าการควบคุมจะต้องอาศัยกลไกความร่วมมือระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้ประกอบการร้านค้า ผู้บริโภค และชุมชน โดยการใช้บังคับทางกฎหมายในพื้นที่ใด ๆ จะคำนึงถึงความปลอดภัยสาธารณะเป็นหลัก นอกจากนั้น พบว่าพื้นที่สาธารณะภายใต้บังคับของกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมเพียงพอเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะ จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของพื้นที่สาธารณะให้กว้างมากขึ้น โดยอาจพิจารณาจากแนวทางในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส สิงคโปร์ และประเทศออสเตรเลียที่มีการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำหลักกฎหมาย Open container laws มาใช้เป็นข้อสันนิษฐานหรือเป็นหลักฐานสำหรับฐานความผิดในการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะ เว้นแต่จะกำหนดให้พื้นที่สาธารณะนั้นสามารถดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ ทำให้การใช้บังคับกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ทำได้สะดวกขึ้น และสามารถโทษผู้กระทำความผิดหรือฝ่าฝืนข้อห้ามได้ ทั้งนี้ อาจอาศัยอำนาจของหน่วยงานในท้องถิ่นในการกำหนดพื้นที่ต้องห้ามหรือกำหนดเป็นข้อยกเว้นพื้นที่สาธารณะในการใช้บังคับกฎหมายด้วยก็ได้

การควบคุมการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยจะต้องมีการควบคุมในส่วนของผู้จำหน่ายและผู้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะภายในเวลาที่จำกัด โดยพื้นที่สาธารณะดังกล่าวอาจกำหนดขึ้นโดยกฎหมายใน

ระดับท้องถิ่น เพื่อให้สามารถปรับใช้กับพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมว่าจะต้องมีเนื้อหาหรือมีเกณฑ์กำหนดเป็นอย่างไร นอกจากนี้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวในทางปฏิบัติบางกรณีนั้นทำได้ยาก โดยอาจนำข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบ การเปิดขวดบรรจุภัณฑ์เป็นเกณฑ์กำหนดความรับผิดชอบ ทั้งนี้จะต้องกำหนดเงื่อนไขในภาวะการพิสูจน์เป็นบรรทัดฐานเบื้องต้นเสียก่อน โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำสืบพิสูจน์หักล้างความรับผิดชอบของตนได้ อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายใดมาซึ่งบังคับจำเป็นจะต้องนำมาบังคับใช้อย่างจริงจังและมีความชัดเจนทั้งเนื้อหาขององค์ประกอบความผิดและบทลงโทษที่เหมาะสม ทั้งนี้การบังคับใช้บทลงโทษใด ๆ จะต้องคำนึงถึงสิทธิของสาธารณชนมากกว่าสิทธิของปัจเจกชนเป็นสิ่งสำคัญ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดบทยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

โดยคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะตามประเด็น ดังต่อไปนี้ ประเทศไทยควรนำแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยพื้นที่ส่วนบุคคลและพื้นที่สาธารณะมาปรับใช้ ซึ่งเป็นการแยกกันระหว่างพื้นที่เสรีส่วนรวมในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั่วไปโดยทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการใช้พื้นที่กับพื้นที่ส่วนตัวที่หวงกันไม่ให้บุคคลภายนอกล่วงล้ำเข้ามา โดยกำหนดให้แต่ละท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรการจำกัดพื้นที่ที่เป็นของตนเอง เพราะประเทศไทยมีความเป็นพหุวัฒนธรรม ไม่ควรใช้กฎหมายเดียวกันบังคับแก่คนทุกคน เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นจะมีวัฒนธรรมหรือเทศกาลไม่เหมือนกัน โดยอาจวางกรอบแนวคิดให้แต่ละพื้นที่ต้องมีการกำหนดกระบวนการขออนุญาตในระดับท้องถิ่น รวมถึงกำหนดเงื่อนไขการควบคุมด้านชนิดเครื่องดื่ม สถานที่ และช่วงเวลาเป็นหลักในการควบคุมในแต่ละพื้นที่

ประเทศไทยควรกำหนดกรอบและขอบเขตการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิการดื่มแก่ผู้บริโภคโดยจำกัดพื้นที่การดื่มในพื้นที่สาธารณะด้วยขอบเขตพื้นที่หรือช่วงเวลาในการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้รัดกุม และควรมีกฎหมายคุ้มครองผู้ที่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วย เนื่องจากพื้นที่สาธารณะเป็นพื้นที่ที่บุคคลสามารถเข้าไปใช้สอย ใช้ประโยชน์ได้กับบุคคลโดยทั่วไป เป็นพื้นที่ที่ทุกคนเข้าไปได้เพราะไม่ว่าอย่างไรก็ตามยังต้องแปรผันไปในทิศทางเดียวกันกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของผู้บริโภคผู้นั้นเอง อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งการเข้าใช้พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งหรือที่เรียกกันว่าพื้นที่สาธารณะ ควรจะต้องปลอดภัย ถูกใช้ร่วมกันโดยเคารพสิทธิของคนอื่น เพื่อไม่ให้ไปกระทบสิทธิคนที่เขาใช้โดยปกติได้รับความเดือดร้อนรำคาญ เหตุผลคือการปกป้องรักษาเสรีภาพของคนส่วนรวม

ในทางปฏิบัติประเทศไทยอาจตรากฎหมายกำหนดให้การเปิดขวด (Open container laws) เป็นข้อสันนิษฐานไว้แล้วว่าต้องรับผิดชอบ จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมการดื่มแอลกอฮอล์ง่ายขึ้น เมื่อผู้บริโภคเปิดขวดย่อมมีเจตนาดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างแน่นอน จึงเป็นมาตรการเบื้องต้นในการป้องปรามได้ในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม อาจจะมีปัญหาในการควบคุมและบังคับใช้หากไม่คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย การจะจำกัดสิทธินั้นจะต้องพิจารณาถึงความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากพื้นที่ในเมืองและชนบทมีความแตกต่างกัน จึงต้องหาจุดตรงร่วมกันในการบังคับใช้กฎหมายดังตัวอย่างที่ปรากฏตามการแบ่งเขตพื้นที่ในการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศออสเตรเลียซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องใช้ดุลยพินิจด้วยความระมัดระวัง คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานและข้อยกเว้น

การบังคับใช้กฎหมายของไทยในส่วนของพื้นที่สาธารณะซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมการดื่มในสังคมไทย เนื่องจากประเทศไทยมีความเป็นพหุวัฒนธรรม ไม่ควรใช้กฎหมายเดียวกันบังคับแก่พื้นที่ เพราะแต่ละท้องถิ่นจะมีวัฒนธรรมหรือเทศกาลไม่เหมือนกัน เช่น ชนเผ่าทางภาคเหนือจะมีการดื่มเหล้าดื่มกันในพื้นที่สาธารณะหรือศาลของชนเผ่าเป็นเรื่องปกติ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่คนใช้ร่วมกัน จึงเห็นว่าควรกำหนดบทยกเว้นเป็นสถานที่ไปตามแต่ละวัฒนธรรม พื้นที่สาธารณะบางพื้นที่สามารถดื่มได้ โดยอาจจะมีข้อยกเว้นกำหนด

เป็นเงื่อนไขด้านสถานที่ เวลา และสถานการณ์ที่ทำให้ไม่เข้าเงื่อนไขตามกฎหมายในการบังคับเป็นพื้นที่ควบคุม เพื่อให้เห็นถึงลักษณะการกำหนดค่านิยมที่มีข้อยกเว้น และมองว่าวัฒนธรรมการตีเครื่องตีแอลกอฮอล์ถือเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งได้ เช่น ตามงานเทศกาลหรือวันหยุดตามประเพณีหรือตามปฏิทินจะเห็นว่ามีเครื่องตีเครื่องตีแอลกอฮอล์อยู่เสมอ โดยกำหนดกระบวนการและเงื่อนไขตามสถานที่ เวลา และสถานการณ์ ตัวอย่าง เทศกาลสงกรานต์มี 5 วัน อาจกำหนดให้ตีได้หนึ่งวันและสามารถตีได้ในพื้นที่ที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ ห้ามตีนอกพื้นที่ดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งจะต้องทำความเข้าใจถึงเงื่อนไขของประเพณีตามที่กฎหมายกำหนดว่ามีอย่างไรด้วย ข้อยกเว้นทางด้านวัฒนธรรมหรือประเพณีหรือศาสนา โดยในระดับประเทศอาจกำหนดเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีอย่างวันปีใหม่ หรือวันสงกรานต์ หรือวันเลือกตั้งที่ออกมาเป็นนโยบายระดับรัฐ

ควรมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานในเป็นระดับท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลเป็นผู้พิจารณาในรายละเอียดว่าจะกำหนดหลักเกณฑ์อย่างไร ถ้ามีการอนุญาตให้ตีเครื่องตีแอลกอฮอล์แต่ไม่สามารถควบคุมได้ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้คนที่มาพักผ่อนในบริเวณพื้นที่สาธารณะด้วย ควรบังคับเคร่งครัด พฤติกรรมการตีในพื้นที่สาธารณะของคนไทยแตกต่างกับในต่างประเทศ พื้นที่สาธารณะที่มีปัญหาการตีเครื่องตีแอลกอฮอล์ในปัจจุบัน เช่น บริเวณน้ำตกในเขตอุทยาน เป็นต้น โดยให้รัฐเข้ามามีบทบาทไม่ว่าจะเป็นระดับประเทศหรือท้องถิ่นก็ตาม จะเห็นว่ากฎหมายของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะยังมีข้อบกพร่องอยู่พอสมควรทำให้การบังคับใช้และควบคุมกฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงจำเป็นต้องทบทวนมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้กฎหมายสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้วประสบผลสำเร็จ

การควบคุมการตีเครื่องตีแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะต้องควบคุมทั้งผู้จำหน่ายและผู้ตีเพื่อให้สามารถควบคุมการตีเครื่องตีแอลกอฮอล์ในพื้นที่สาธารณะได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการระบุแยกประเภทของใบอนุญาตในการจัดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีความชัดเจน และมีการกำหนดโซนนิ่งพื้นที่สาธารณะที่อยู่ในการควบคุมการจำหน่ายและการตีเครื่องตีแอลกอฮอล์ การกำหนดระยะเวลาในการจัดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งในการจัดจำหน่ายตามหน้าร้านปกติและการจำหน่ายออนไลน์ รวมทั้งการกำหนดค่านิยมของการเป็นพื้นที่สาธารณะโดยใช้เกณฑ์การเข้าถึงของประชาชนเป็นเกณฑ์และมีการระบุว่าเป็นพื้นที่ใดบ้างเป็นพื้นที่สาธารณะที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุม

รวมถึงการจัดประเภทของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยใช้เกณฑ์ปริมาณแอลกอฮอล์ในสินค้าเพื่อแบ่งแยกว่าสินค้าใดเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย การใช้ปริมาณแอลกอฮอล์เป็นเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้การจัดแบ่งเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีความชัดเจนและปราศจากข้อถกเถียงเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภทของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์