

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การห้ามขายและบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในบริเวณสถานที่ราชการ

กรมควบคุมโรคได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๔๐๗.๘/๓๖๑๙ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยศูนย์รับเรื่องร้องเรียนบุหรืและสุรา สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กรมควบคุมโรค ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนกรณีพบการขายและบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในงานกาชาด ณ บริเวณสวนอัมพรและสนามเสือป่า เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ซึ่งบริเวณดังกล่าวเป็นที่ตั้งของหน่วยงานกองบัญชาการทหารสูงสุด สำนักพระราชวัง มูลนิธิชัยพัฒนา และอีกหลายหน่วยงาน นั้น

กรมควบคุมโรคพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้สถานที่ราชการเป็นสถานที่ห้ามขายและห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยในมาตรา ๒๗ (๓) บัญญัติห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณสถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นร้านค้าหรือสโมสร และมาตรา ๓๑ (๓) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณสถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักผ่อนบุคคล หรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงขอหารือเกี่ยวกับประเด็นเรื่องสถานที่ราชการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

๑. สถานที่ราชการที่ตั้งอยู่ในเขตพระราชวัง เช่น สำนักพระราชวัง และสนามเสือป่า เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ถือว่าเป็นสถานที่ราชการที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๓) และมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

๒. สำนักพระราชวังถือเป็นหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นหรือไม่

โดยที่ปัญหากฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๒^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๐) เป็นกรณีพิเศษ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๗๓๑ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๑ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๑๐)

ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมควบคุมโรค โดยมีผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) ผู้แทนสำนักพระราชวัง และผู้แทนสภาอากาศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า พื้นที่ซึ่งเรียกว่า “สนามเสือป่า” นั้น หมายถึงพื้นที่ภายในรั้ว ซึ่งด้านหนึ่งติดถนนศรีอยุธยา ด้านหนึ่งติดถนนอุทองใน ด้านหนึ่งติดลานพระบรมรูปทรงม้า และด้านหลังติดกับคลองเปรมประชากร ได้ใช้เป็นที่ตั้งของสำนักพระราชวังและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน ได้แก่ สถานีบริการน้ำมัน ธนาคารพาณิชย์ โรงเรียนจิตรลดา (สายวิเศษ) กองการขนส่งสำนักยุทธบริการ กรมราชองครักษ์ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชนโดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และพื้นที่ว่างสำหรับปลูกต้นไม้ ทำเป็นสนามหญ้า ร้านอาหาร บาทวิถี ถนน และลานจอดรถ พื้นที่ทั้งหมดนี้เป็นที่ดินมีโฉนด กรรมสิทธิ์เป็นของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โดยสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้มอบหมายให้สำนักพระราชวังทำหน้าที่ดูแลรักษา และอยู่ในระหว่างดำเนินการสำรวจพื้นที่ เพื่อการจัดทำสัญญาเช่าระหว่างส่วนราชการ บุคคล และนิติบุคคลที่ใช้สถานที่กับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ส่วนการที่ขึ้นป้ายสถานที่แสดงว่าเป็นพื้นที่ของสำนักพระราชวังนั้น มีความหมายเพียงเป็นการแสดงว่าได้รับมอบอำนาจให้ดูแลรักษาเท่านั้น นอกจากนี้ อาคารที่ทำการสำนักพระราชวังและหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณสนามเสือป่าต่างก็มีอาณาบริเวณของแต่ละหน่วยงานแยกกันเป็นสัดส่วนอย่างชัดเจน มีป้ายแสดงความเป็นผู้ครอบครองอาคารดังกล่าวและบางแห่งก็มีรั้วรอบอีกชั้นหนึ่งสำหรับงานกาชาดจะจัดขึ้นในพื้นที่ว่างของสนามเสือป่าซึ่งอยู่นอกพื้นที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวที่ประชุมพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๒๗ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่ราชการหรือบริเวณสถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นร้านค้าหรือสโมสร และมาตรา ๓๑ (๓)^๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่ราชการหรือบริเวณสถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล หรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี ซึ่งคำว่า “สถานที่ราชการ” ตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง ที่ตั้งของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้น ดังนั้น หากหน่วยงานใดมีฐานะเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือตามกฎหมายอื่นดังกล่าว ที่ตั้งของส่วนราชการนั้น

^๒ มาตรา ๒๗ ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณดังต่อไปนี้

๑. ล

๑. ล

(๓) สถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นร้านค้าหรือสโมสร

๑. ล

๑. ล

^๓ มาตรา ๓๑ ห้ามมิให้ผู้ใดบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณดังต่อไปนี้

๑. ล

๑. ล

(๓) สถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล หรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี

๑. ล

๑. ล

ย่อมเป็น “สถานที่ราชการ” ตามมาตรา ๒๗ (๓)^๕ และมาตรา ๓๑ (๓)^๕ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

สำหรับสถานที่ราชการในเขตพระราชวังที่กรมควบคุมโรคขอหารือโดยยกตัวอย่าง “สำนักพระราชวัง” นั้น เมื่อมาตรา ๔๖^๖ วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้สำนักพระราชวังเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และมีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี สำนักพระราชวังจึงเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น สถานที่อันเป็นที่ตั้งของสำนักพระราชวังจึงเป็น “สถานที่ราชการ” ที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๗ (๓) และมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนกรณีที่กรมควบคุมโรคยกตัวอย่าง “สนามเสือป่า” นั้น ต้องพิจารณาว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งของส่วนราชการใดหรือไม่ เนื่องจาก ในกรณีที่มีการใช้พื้นที่ส่วนใดของสนามเสือป่าเป็นที่ตั้งของส่วนราชการ พื้นที่ดังกล่าวย่อมถือเป็น “สถานที่ราชการ” ตามมาตรา ๒๗ (๓) และมาตรา ๓๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และแม้บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจะบัญญัติให้ใช้บังคับครอบคลุมทั้ง “สถานที่หรือบริเวณ” แต่ในการตีความบทบัญญัติซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล และเป็นสาระสำคัญขององค์ประกอบความผิดตามกฎหมายย่อมต้องตีความโดยเคร่งครัด เพราะหากมีการฝ่าฝืน ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญาตามมาตรา ๓๙^๗ และมาตรา ๔๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา^๙ วินิจฉัยเกี่ยวกับขอบเขตและความหมายของคำว่า “สถานที่ราชการ” ว่า สถานที่ตั้งอันเป็นที่ปฏิบัติงานของราชการหรือข้าราชการตามปกติ ส่วนคำว่า “บริเวณ” นั้น พจนานุกรม

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๗มาตรา ๔๖ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงมีดังต่อไปนี้

(๑) สำนักราชเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลขานุการในพระองค์พระมหากษัตริย์

(๒) สำนักพระราชวัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการพระราชวัง ตลอดจนดูแลรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์

ฯลฯ

ฯลฯ

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗มาตรา ๓๙ ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ หรือมาตรา ๒๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๘มาตรา ๔๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๙คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๔๕/๒๕๔๓ ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ปัญหาที่ว่าจำเลยได้ลักทรัพย์ในสถานที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ (๘) หรือไม่นั้น เห็นว่า แม้โรงอาหารของมหาวิทยาลัยที่ซึ่งนักศึกษาหรือประชาชนอื่นใดผู้ที่เข้ามาติดต่อราชการกับมหาวิทยาลัยอันมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปนั่งรับประทานอาหารได้นั้นเป็นที่ซึ่งอยู่ภายในบริเวณรั้วของมหาวิทยาลัย แต่ก็ยังเป็นบริเวณนอกอาคารเรียนหรือนอกสถานที่ตั้งอันเป็นที่ปฏิบัติงานของราชการหรือข้าราชการตามปกติ การกระทำของจำเลยจึงไม่มีความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว คงมีความผิดเพียงตามมาตรา ๓๓๔ ซึ่งศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยในความผิดฐานนี้ได้”

ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงพื้นที่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ “บริเวณสถานที่ราชการ” จึงหมายถึงพื้นที่ซึ่งอยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ของสถานที่ราชการหรือสถานที่ตั้งอันเป็นที่ปฏิบัติงานของราชการหรือข้าราชการตามปกติ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า งานกาชาดได้จัดขึ้นในบริเวณพื้นที่ว่างของสนามเสือป่าซึ่งอยู่นอกขอบเขตอันเป็นบริเวณของหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบกับพื้นที่ว่างของสนามเสือป่าดังกล่าวแม้อยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวังซึ่งเป็นส่วนราชการ แต่ก็มิได้ให้ส่วนราชการใดใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งพื้นที่ดังกล่าวก็มีได้ต่อเนื่องหรืออยู่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ของส่วนราชการใด ดังที่มีรั้วภายใน ถนน ที่จอดรถ และบาทวิถีแยกเป็นสัดส่วนต่างหากของแต่ละส่วนราชการ พื้นที่ว่างดังกล่าวจึงมิใช่ “บริเวณสถานที่ราชการ” ตามมาตรา ๒๗ (๓)^{๑๐} และมาตรา ๓๑ (๓)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

ประเด็นที่สอง เห็นว่า โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒^{๑๒} ระบุว่า เมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมาย จะเป็นโดยเกี่ยวกับหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้นโดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่นซึ่งไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้นไปเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายรวมทั้งสำนักพระราชวังซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๖^{๑๓} วรรคหนึ่ง (๒) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๕๖

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๒}หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. ๑๑๓๑๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย

^{๑๓}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น