

การสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ
ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด



นายสุวิชัย รักษ์รัตนกร

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-17-6827-3

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE DIRECTIVE OF TEMPORARY CLOSURE AND LICENSE SUSPENSION OF BUSINESSPLACE
ACCORDING TO NARCOTICS CONTROL LAW

Mr.Suvichai Rakse - ratanakorn



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-17-6827-3

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ
ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

โดย

นายสุวิชัย รักษรตนากร

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

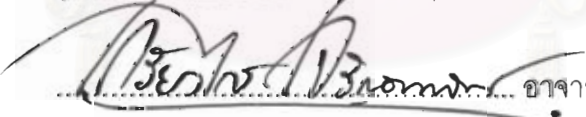
รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญญเษภ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพันธ์ เชื้อบุญชัย)

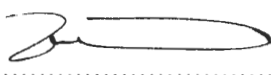
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญญเษภ)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอठी)

สุวิชัย รักรัตนนากร : การสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (THE DIRECTIVE OF TEMPORARY CLOSURE AND LICENSE SUSPENSION OF BUSINESSPLACE ACCORDING TO NARCOTICS CONTROL LAW) อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อ.ที่ปรึกษาร่วม : รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส , 246 หน้า. ISBN : 974-17-6827-3

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เนื่องจากจำนวนของการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการดังกล่าวมีจำนวนที่น้อยมาก ซึ่งย่อมสะท้อนประสิทธิภาพของการนำมาตราการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการมาใช้บังคับเป็นเครื่องมือในการแก้ไขและคลี่คลายสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ

จากการศึกษาพบว่า คำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ที่ออกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครอง และการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการประสบปัญหาในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ปัญหาด้านองค์กรผู้ใช้อำนาจออกคำสั่ง ที่มีโครงสร้างองค์กรเป็นฝ่ายบริหารระดับสูง ทำให้ยากต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา ปัญหาด้านขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีความซับซ้อน ใช้ระยะเวลาอันไม่เอื้อต่อการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาด้านบทลงโทษสถานประกอบการที่ถือว่าไม่รุนแรงเพียงพอที่จะทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการเกิดความเกรงกลัวและปฏิบัติตามกฎหมาย และปัญหาด้านนโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการที่ขาดความชัดเจนและเป็นรูปธรรม รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการที่มีกระบวนการหลากหลายขั้นตอน ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลีกเลี่ยงไปใช้มาตรการทางกฎหมายด้านอื่นๆ แทน

ดังนั้น ควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เพื่อให้มีการขยายระยะเวลาของบทลงโทษ การปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และองค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2547.....

ลายมือชื่อนิติ.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

4486124934 : MAJOR LAW

KEYWORD : NARCOTICS CONTROL LAW /ADMINISTRATIVE ACT / BUSINESSPLACE

SUVICHAI RAKSE – RATANAKORN : THE DIRECTIVE OF TEMPORARY CLOSURE AND LICENSE SUSPENSION OF BUSINESSPLACE ACCORDING TO NARCOTICS CONTROL LAW. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF.KRIENGRAI CHAROENTHANAVAT,Ph.d., CO-ADVISOR : ASSOC.PROF.VERAPHONG BOONYOBHAS, 246 pp. ISBN : 974-17-6827-3

This thesis focuses its study on the problems arising from the directive of temporary closure or license suspension of business places resulting from drug offence in accordance with narcotics control law. The fact that the numbers of business places being under the directive of temporary closure or license suspension are quite few is an indicator showing efficiency of narcotics control measures implemented to solve the drug problem in business places.

The study shows that the aforementioned directive issued by the Office of the Narcotics Control Board is considered to be an administrative act. Besides, there are many obstacles in the implementation of the narcotics control measures in business places, such as the problem of the organisations employing the mentioned directive itself that have hierarchy organisation structures hindering a legal procedure; a long process of the issue of the directive; the punishments resulting from the directive that are not harsh enough to fear the owners who are drug offenders; administrative policies of the organisation's top executives on narcotics control measures in business places that are not precise and practical enough; and a complicated legal procedure in the implementation of the directive, making law enforcement officers employ other laws as alternatives.

Therefore, it is suggested that the Narcotics Control Act B.E. 2519 (1976), gazettes and regulations concerning narcotics control measures in business places should be revised so as to prolong the duration of punishments. This includes the adjustment/revision of criteria, methods, conditions as well as organisations that employ the said directive to be more appropriate and efficient in practice.

Field of study.....LAW..... Student's signature.....

Academic year.....2004..... Advisor's signature.....

Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าและให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และรองศาสตราจารย์วิระพงษ์ บุญโญภาส ที่ได้ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมของ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ท่านทั้งสองได้ให้ความรู้ ให้ คำปรึกษา แนะนำเกี่ยวกับประเด็นทางกฎหมาย และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งตรวจสอบเนื้อหาและความถูกต้องอย่างละเอียดอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขข้อบกพร่องจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างสูง ไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่าน ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้สละเวลาอันมีค่าของท่านได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ และท่านอาจารย์บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอกที่ ได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และชี้แนะแนวทางอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์จนเสร็จสมบูรณ์ด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณสุวรรณา มงคลรุ่งเรือง เจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคุณนภานาฏ รัชดานุรักษ์ ที่คอยให้กำลังใจ เกื้อกูล แนะนำและให้ความช่วยเหลือในทุก ๆ เรื่อง แก่ผู้เขียนในระหว่างที่ศึกษาในระดับปริญญาโทมาจนถึงขณะนี้เสมอมา เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท รวมทั้งคณะเจ้าหน้าที่และบรรณารักษ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และขอขอบคุณผู้มีอุปการะคุณทุกท่านที่มีได้กล่าวนามไว้ ณ ที่นี้ ซึ่งทำให้ผู้เขียนศึกษาและจัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จได้ตามความมุ่งหวัง

ท้ายนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ตลอดจน สมาชิกในครอบครัวทุกท่านที่ได้ให้ความรัก ความอบอุ่น คอยห่วงใย ช่วยเหลือสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นเกิดประโยชน์ทางการศึกษา ผู้เขียนขอกราบขอบเป็นกตเวทิตาแต่บิดา มารดา คณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน รวมทั้งสถาบันจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสำนักงาน ป.ป.ส. ที่ได้ให้โอกาสในการศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว

นายสุวิชัย รักษรตนากร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 สภาพปัญหาที่นำมาสู่การศึกษาของวิทยานิพนธ์.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์.....	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 สมมติฐาน.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	6
1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	6
บทที่ 2 ความหมายและหลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง.....	7
2.1 ความหมายและลักษณะของคำสั่งทางปกครอง.....	7
2.1.1 ความหมายในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	12
2.1.2 ความหมายในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	14
2.1.3 ความหมายในประเทศไทย.....	16
2.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง.....	17
2.3 การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง.....	19
2.3.1 ความหมายและลักษณะของการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง.....	19
2.3.2 เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ.....	20
2.3.3 ผลของการมอบอำนาจ.....	22
2.4 รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง.....	22
2.4.1 คำสั่งด้วยวาจา.....	23
2.4.2 คำสั่งเป็นหนังสือ.....	24

2.4.3	คำสั่งโดยวิธีการอื่น.....	27
2.5	การมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง.....	27
2.5.1	การแจ้งด้วยวิธีการโดยทั่วไป.....	27
2.5.2	การแจ้งด้วยวิธีการเฉพาะ.....	29
2.6	การกำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง.....	30
2.7	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	34
2.7.1	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป.....	34
2.7.2	การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	42
2.8	การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง.....	47
2.8.1	การสิ้นผลโดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....	47
2.8.2	การสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลา.....	48
2.8.3	การสิ้นผลโดยเหตุอื่น.....	48
2.9	ข้อพิจารณา : การสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกร ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าเป็น คำสั่งทางปกครอง หรือไม่.....	49
2.9.1	ด้านองค์กรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง.....	49
	(1) ผู้ออกคำสั่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	49
	(2) องค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครอง.....	50
2.9.2	ด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง.....	50
	(1) การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	50
	(2) การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย.....	51
	(3) การเกิดผลทางกฎหมายที่สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล.....	51
	(4) การเกิดผลเฉพาะกรณี.....	51
	(5) การมีผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง.....	52
2.9.3	ด้านผลของคำสั่งทางปกครอง.....	52
2.9.4	ด้านรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง.....	52

2.10	ข้อพิจารณา : การขัดหรือแย้งของการใช้คำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย สถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.	53
2.10.1	เจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย.....	54
	(1) กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง.....	54
	(2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	58
2.10.2	ด้านประโยชน์สาธารณะ.....	59
	(1) กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง.....	63
	(2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	64
2.10.3	ด้านความเหมาะสมของการใช้มาตรการทางกฎหมาย.....	65
	(1) กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง.....	66
	(2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	67
2.10.4	ด้านความจำเป็นของการใช้มาตรการทางกฎหมาย.....	69
	(1) กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง.....	70
	(2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	71
บทที่ 3	การสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	74
3.1	ที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการสั่งปิด ชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	74
3.1.1	สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด.....	74
	(1) สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในภาพรวม.	74
	(2) สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถาน ประกอบการ.....	76

3.1.2	นโยบายและมาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติด	77
	(1) นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติด	
	ในภาพรวมและในสถานประกอบการ.....	80
	(2) มาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติด	
	ในภาพรวมและในสถานประกอบการ.....	83
3.2	เป้าหมายของการใช้คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและ	
	การพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	86
3.3	องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้	
	ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	88
3.4	รูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้	
	ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	91
3.5	บทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	93
3.6	กลไกและกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราว	
	และการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	102
3.6.1	องค์กรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง.....	102
3.6.2	องค์ประกอบความผิดที่จะออกคำสั่งทางปกครอง.....	118
3.6.3	หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในการ	
	สั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	120
3.6.4	ขั้นตอนทางปฏิบัติของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราว	
	และการพักใช้ ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	127
3.7	บทลงโทษในการฝ่าฝืนของสถานประกอบการที่กระทำความผิด	
	เกี่ยวกับยาเสพติด.....	130
3.7.1	บทลงโทษทางอาญา.....	130
3.7.2	บทลงโทษทางปกครอง.....	131

3.8 การมีผลและสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราว และการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	135
3.8.1 การมีผลของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือ พักใช้ใบอนุญาตประกอบการ.....	135
3.8.2 การสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือ พักใช้ใบอนุญาตประกอบการ.....	137
3.9 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	138
3.10 การสั่งปิดและการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมาย สถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง.....	142
3.10.1 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน).....	142
(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	143
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	144
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	151
3.10.2 สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ (ปั้มน้ำมัน).....	152
(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	152
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	153
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	155
3.10.3 สถานบริการ.....	156
(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	156
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	156
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	159
3.10.4 ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ที่ให้ผู้เช่า.....	163
3.10.4.1 หอพัก.....	163
(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	163
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	163
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	167

3.10.4.2 อาคารชุด.....	168
(1) องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	168
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	168
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	173
3.10.4.3 เกสต์เฮ้าส์.....	173
(1) องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	174
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	174
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	179
3.10.5 สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นบิลเลียด ส্নุกเกอร์.....	179
(1) องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	180
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	180
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	182
3.10.6 โรงงาน.....	183
(1) องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	183
(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	183
(3) บทลงโทษของกฎหมาย.....	190
บทที่ 4 ปัญหาและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต	
สถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	191
4.1 ปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ	
ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	191
4.1.1 ปัญหาในด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยการ	
ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	191
(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด.....	191
(2) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับ	
ยาเสพติดในสถานประกอบการ.....	194
(3) เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.....	196

4.1.2	ปัญหาในด้านขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่ง ปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ.....	198
4.1.3	ปัญหาในด้านบทลงโทษสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด.....	200
4.1.4	ปัญหาในด้านนโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด.	202
4.1.5	ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	204
4.2	วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กับการบังคับใช้กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง.....	210
4.2.1	ด้านองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย.....	211
4.2.2	ด้านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย.....	213
4.2.3	ด้านบทลงโทษของกฎหมาย.....	215
4.3	มาตรการแก้ไขปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด..	218
4.3.1	มาตรการทางด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐ.....	219
4.3.2	มาตรการทางด้านขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครอง.....	222
4.3.3	มาตรการทางด้านบทลงโทษสถานประกอบการ.....	223
4.3.4	มาตรการทางด้านนโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด	223
4.3.5	มาตรการทางด้านกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด.....	224
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	228
	5.1 บทสรุป.....	228
	5.2 ข้อเสนอแนะ.....	234

รายการอ้างอิง.....	241
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	246



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

ตาราง		หน้า
ตารางที่ 1	แสดงสถิติการจับกุมคดียาเสพติด แสดงตัวยาที่น่าสนใจในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542-2546.....	76
ตารางที่ 2	แสดงสถิติเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2521-2547.....	118



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิ		หน้า
แผนภูมิที่ 1	แสดงขั้นตอนการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด.....	129
แผนภูมิที่ 2	แสดงการอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด.....	142



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหาที่นำมาสู่การศึกษาของวิทยานิพนธ์

ปัญหายาเสพติด เป็นปัญหาสังคมที่สำคัญปัญหาหนึ่งในปัจจุบัน ทุกวันนี้ประเทศไทยจะต้องเสียงบประมาณเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ รวมทั้งมีการระดมทรัพยากรในด้านอื่น ๆ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหานี้ รัฐบาลได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางทั้งภายในและความร่วมมือจากภายนอกประเทศ ด้วยความตระหนักดีว่าปัญหาเสพติดอาจมีส่วนชักนำให้เกิดปัญหาสังคมหมุนเวียน เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาวัยรุ่น ปัญหาโสเภณี ซ่องโจร และการพนัน เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่กล่าวมามีความกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนทางด้านเศรษฐกิจด้วย¹

สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดถือว่าเป็น “ภัยคุกคามต่อสังคมไทย” ที่นับวันได้ขยายไปสู่วงกว้างและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ การกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้นมีมูลเหตุจูงใจสูงมากในเรื่องของเงินค่าตอบแทน ทำให้ผู้กระทำความผิดเล็งผลเลิศจากกำไร ที่ได้จากการค้ายาเสพติดและคุ้มค่าต่อการเสี่ยงโดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย นอกจากนี้การปราบปรามที่เข้มงวดของภาครัฐ ทำให้รูปแบบของยาเสพติดที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เอื้ออำนวยต่อการลักลอบผลิต และจำหน่ายให้กระทำได้ง่าย ประกอบกับวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการคมนาคมที่มีประสิทธิภาพสูงและเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มุ่งเน้นแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใช้หรือผู้เสพจะเป็นชนกลุ่มใดของสังคม ดังจะเห็นได้ว่าการแพร่ระบาดไปยัง สถานศึกษา สถานประกอบการหรือชุมชนต่าง ๆ

สถานประกอบการเป็นสถานที่ที่พบว่ามี การกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งในรูปแบบของการค้าและเสพหรือใช้ยาเสพติด โดยมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย อาทิ ความต้องการในการใช้แรงงานมากกว่าปกติเพื่อให้ได้ค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น การใช้ยาเสพติดเพื่อความสนุกสนานเพลิดเพลิน การผ่อนคลายความเครียดจากการทำงาน เป็นต้น

ในอดีตสถานประกอบการจะมีการแพร่ระบาดของยาเสพติด อยู่ในขอบเขตที่ไม่ขยายตัวกว้างขวางเมื่อเทียบกับสภาพปัจจุบัน โดยจะเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงานในโรงงาน คนขับรถบรรทุกที่

¹ไชยยศ เหมะรัชตะ, รายงานผลการวิจัยปัญหาเสพติด : การศึกษาและวิเคราะห์ในแง่กฎหมาย(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2525),หน้า ข.

สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ มิได้จำกัดอยู่ในเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงหรือโรงงานเท่านั้น การแพร่ระบาดของยาเสพติดได้ลุกลามไปสู่กลุ่มนักเรียน เยาวชนที่ชอบเที่ยวกลางคืน ทดลองยาเสพติดโดยใช้สถานประกอบการประเภทสถานบันเทิง และสถานที่พักอาศัย เป็นแหล่งมั่วสุมใช้ยาเสพติด ปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาเช่นนี้ เนื่องจากผลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและผลวิกฤตเศรษฐกิจ ได้นำไปสู่โครงสร้างและสถานภาพของสังคมไทยเปลี่ยนแปลงอย่างพลวัตซับซ้อนและเผชิญกับความเลวร้ายในหลายด้านอย่างคาดไม่ถึง ทั้งมิติทางสังคม-วัฒนธรรมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนโครงสร้างของสังคมจากหน้ามือเป็นหลังมือ เน้นวัตถุมากขึ้น มือใครยาวสาวได้สาวเอา สถานการณ์เป็นจริงเช่นนี้ทำให้เกิดความห่างเหิน เด็กเยาวชนมีลักษณะอ่อนแอ มีปัญหาทางจิตใจขาดความรัก ความอบอุ่น มีปัญหาทางจิตใจ ไม่สนใจการเรียน หนีเที่ยวกลางคืน สูดทำยลองยาเสพติด² และเกิดปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มเด็กและเยาวชนจำนวนมากจนกลายเป็นปัญหาระดับประเทศ รวมทั้งสภาพการแพร่ระบาดของปัญหายาเสพติดได้ขยายตัวไปสู่สถานประกอบการประเภทต่าง ๆ ได้แก่

1. สถานบันเทิง สถานเริงรมย์ที่เยาวชนชอบใช้เป็นแหล่งมั่วสุม ในพื้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นที่นิยมของเยาวชน เช่น สถานบันเทิงบริเวณ RCA ถนนพระราม 9 นอกจากนั้นในเมืองใหญ่ของภูมิภาคมีแหล่งบันเทิงเกิดขึ้นอยู่หนาแน่น เช่น เมืองพัทยา เชียงใหม่ ขอนแก่น หาดใหญ่ ฯลฯ ที่มีเยาวชน นักเรียน นักศึกษาในจังหวัดเข้าไปมั่วสุมยาเสพติด

2. หอพัก และอพาร์ทเมนท์ ที่เยาวชนนักศึกษาเช่าเป็นที่พักอาศัย ปัจจุบันเยาวชนได้หันมาใช้พื้นที่ของหอพักเป็นที่มั่วสุมและเสพยาเสพติด

3. สถานที่เล่นสνούเกอร์ เป็นแหล่งที่เยาวชนนิยมไปมั่วสุมกันนับตั้งแต่อดีตนานมาแล้ว และระยะหลัง ตรวจพบว่ามีการปล่อยให้เด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเข้าไปเล่นและมั่วสุมกันเพื่อใช้ยาเสพติด

²ประชา มาลินนท์, 6 เดือนในการจัดระเบียบสังคมของมท.2 (ตุลาคม 2545-มีนาคม 2546), 2546, หน้า 20-38.

เมื่อสถานการณ์การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้เปลี่ยนรูปแบบไปจากเดิมเป็น
อย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้กระทำความผิด วิธีการ และสถานที่ที่ใช้ในการกระทำความผิด
โดยเฉพาะสถานประกอบการ เช่น สถานบันเทิง สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง หอพัก เป็นต้น มีการ
กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและขาดความรับผิดชอบต่อสังคม คำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ทาง
ธุรกิจ โดยที่แต่เดิมส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการเหล่านั้นได้
เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดใน
สถานประกอบการ รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่
27 กรกฎาคม 2543 เพื่อดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่พบว่ามี
การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ที่ให้อำนาจในการมีคำสั่งปิดสถาน
ประกอบการชั่วคราวหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ได้ไม่เกินครั้งละ 15 วัน โดยองค์กร
ที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามที่บัญญัติไว้ใน
พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่การดำเนิน
มาตรการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้
ดังกล่าวนับแต่ วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับในปี 2543 จนถึงปัจจุบันนี้ คณะกรรมการมีการใช้
อำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการ
กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด เพียง 1 ครั้งเท่านั้น คือ ในปี 2544 โดยการสั่งปิดชั่วคราว
สถานประกอบการสนู้เกอ์ คลับในจังหวัดลำปาง มีกำหนด 7 วัน เพราะมีการปล่อยปละละเลยให้
มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดทั้งการขายและเสพยาเสพติดในสถานประกอบการ³

จากจำนวนสถิติของการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการ
ที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่กล่าวมานั้น ถือได้ว่ามีจำนวนที่น้อยมากสำหรับการ
นำมาตราการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ
มาใช้บังคับเป็นเครื่องมือในการแก้ไขและคลี่คลายสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด
ย่อมสะท้อนประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.
2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ไม่เกิดผลในการควบคุมปัญหา ยาเสพติดใน
สถานประกอบการได้อย่างจริงจัง สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก

³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, รายงานการประชุม
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ครั้งที่ 1/2544, (เอกสารอัดสำเนา), 2544.

นอกจากนี้ กระบวนการดำเนินงานในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ต้องเสนอผ่านหลายองค์กรและหลายขั้นตอนด้วยกัน ในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการในแต่ละแห่งได้ ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาจำนวนมากในการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เป็นผลให้เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ มีการนำมาตรการดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติค่อนข้างน้อย หรือหลีกเลี่ยงไปใช้มาตรการทางด้านกฎหมายของบทบัญญัติอื่นแทน ซึ่งอาจส่งผลให้ปัญหาการค้าและการเสพยาเสพติดในสถานประกอบการทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับยาเสพติดชนิดเดิม เช่น เฮโรอีน ยาบ้า กัญชา ฯลฯ และตัวยาเสพติดบางชนิดที่มีการใช้เพื่อความบันเทิง (Club Drug) เช่น เอ็กซ์ตาซี (ยาอี) ไอซ์ เคตามีน (ยาเค) โคเคน ตลอดจนทั้งสารเสพติดในกลุ่มวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่มีการแพร่ระบาดในสถานประกอบการ ตลอดจนทั้งชุมชนอันเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการดังกล่าวสูงขึ้น

จากปัญหาที่กล่าวข้างต้น ทำให้ผู้เขียนเกิดความสนใจที่จะทำการศึกษาในเรื่องนี้อย่างละเอียด เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ให้เกิดความชัดเจน ตลอดจนแสวงหามาตรการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการ แก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์

1) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

2) เพื่อทราบถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

3) เพื่อศึกษา วิเคราะห์ หารูปแบบขององค์กรและกระบวนการที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

4) เพื่อศึกษากระบวนการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษของสถานประกอบการแต่ละประเภทที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

5) เพื่อนำผลการศึกษา วิเคราะห์มาเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาคารสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด อันนำมาซึ่งแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายต่อไป

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยนี้ จะเป็นการวิจัยโดยนำ หลักการเกี่ยวกับองค์กร องค์กรประกอบ รูปแบบและกระบวนการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทางกฎหมายมหาชน มาพิจารณารวมทั้งวิเคราะห์ปัจจัยแวดล้อม ที่ส่งผลต่อปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในแง่องค์กร ขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด นโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษของสถานประกอบการแต่ละประเภทที่เกี่ยวข้อง กับการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยขอบเขตของกฎหมายยาเสพติดที่จะทำการศึกษานั้นจะทำการศึกษาเฉพาะ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่3) พ.ศ. 2543 และ (ฉบับที่ 4)พ.ศ.2545 และการวิจัยดังกล่าวจะกล่าวถึงมาตรการแนวทางการปรับปรุง แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอันได้จากการวิเคราะห์ ในการทำวิจัย

1.4 สมมติฐาน

มาตรการสั่งปิดชั่วคราวและพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ ที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อสัมฤทธิ์ผล สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องต่อสภาพปัญหาและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีการวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการค้นคว้าและวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยผู้ศึกษาจะศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร เช่น พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ.2543 และ(ฉบับที่4) พ.ศ. 2545 กฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของวิทยานิพนธ์ บทความ รายงานการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการสัมภาษณ์ความคิดเห็นและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย จะทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ส. กรมธุรกิจพลังงาน กรมการปกครอง สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กรมที่ดิน และกรมโรงงานอุตสาหกรรม และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องรวมถึงเจ้าของและลูกจ้างสถานบริการ เพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์

1.6 ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

- 1) สามารถศึกษา วิเคราะห์ จนทราบถึงสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 2) ทำให้ทราบถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 3) ทราบถึงรูปแบบขององค์กรและกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครอง ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ
- 4) ทำให้ทราบความสัมพันธ์ของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษของสถานประกอบการแต่ละประเภทที่เกี่ยวข้อง กับการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- 5) สามารถนำผลจากการศึกษามาเป็นข้อเสนอแนะ และแนวทางในการกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

บทที่ 2

ความหมายและหลักการเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

ก่อนที่จะทำการศึกษาในเรื่องการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงเนื้อหาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพราะคำสั่งทางปกครองถือเป็น “เครื่องมือ” อย่างหนึ่งที่สำคัญและสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งเครื่องมือที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการนั้นปรากฏเป็นรูปแบบและประเภทต่าง ๆ ของการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีความหลากหลายไปตามภารกิจในการปกครอง แต่ ณ ที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงเรื่องที่จะทำการศึกษาต่อไป

2.1 ความหมายและลักษณะของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงคำสั่งทางปกครอง จึงขอกล่าวถึงการกระทำทางปกครองซึ่งจะนำไปสู่ความหมายของคำสั่งทางปกครองในลำดับต่อไป

โดยหลักแล้ว “การกระทำทางปกครอง” คือ ผลผลิต (product) ของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง คำว่า “ฝ่ายปกครอง” นั้นหมายถึง “หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร” และ “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” รวมกัน ดังนั้น “การกระทำทางปกครอง” จึงหมายถึงความถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับ หรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นคนใดคนหนึ่ง และของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่น ๆ ด้วยการกระทำที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นการกระทำแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร และในนามของหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตามพึงสังเกตว่า “การกระทำทางปกครอง” เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งเท่านั้น การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ใช่ผลผลิตของการ

ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ ไม่อาจจัดเป็น การกระทำทางปกครองได้เลย¹

หลักที่ว่า การกระทำทางปกครองคือผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายระดับ พระราชบัญญัติของฝ่ายปกครองก็มีข้อยกเว้นอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

1. องค์การของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอีก ด้วย เช่น การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการ ให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542) ฯลฯ ผลผลิตของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับนี้ ถือได้ว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง”

2. องค์การเอกชนบางองค์การ เช่น สภานายความ ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ ตามพระราชบัญญัติแทนรัฐในบางเรื่อง เช่น การจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นนายความ การควบคุมมรรยาทของทนายความ ผลผลิตของการใช้อำนาจดังกล่าวของสภานายความ ก็ถือได้ว่าเป็น “การกระทำทางปกครอง” ด้วยเหมือนกัน

ผลผลิตของการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอ กับพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง และขององค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนตามที่กล่าวมา ข้างต้น ที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” นั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- ก. นิติกรรมทางปกครอง และ
- ข. ปฏิบัติการทางปกครอง

การจำแนกการกระทำทางปกครองออกเป็น “นิติกรรมทางปกครอง” กับ “ปฏิบัติการ ทางปกครอง” อาจทำได้โดยการพิจารณาความหมายและลักษณะของนิติกรรมทางปกครอง ก็จะทำตามความหมายและลักษณะของปฏิบัติการทางปกครองโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้เพราะ

¹วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง” ใน อาจารย์บุญชารวมบทความทาง วิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบุญรณ์ (กรุงเทพมหานคร: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2545), หน้า 132-147.

ปฏิบัติการทางปกครองไม่ใช่อะไรอื่นแท้ที่จริงแล้วก็คือการกระทำทางปกครองที่ไม่ใช่นิติกรรมทางปกครองนั่นเอง

ก. นิติกรรมทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การอันองค์ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือตามกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของหน่วยงานดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือบุคคลคณะหนึ่งว่าตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคณะนั้น โดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นจะต้องให้ความยินยอม

เมื่อพิจารณาจากความหมายที่กล่าวมาข้างต้น นิติกรรมทางปกครองจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 4 ประการ ประกอบกันดังต่อไปนี้²

1. นิติกรรมทางปกครอง เป็นการอันองค์ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของหน่วยงานดังกล่าว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง ดังนั้น การที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือ องค์กรเอกชนอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติทำลงไป โดยที่การกระทำนั้นมีได้มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาใด ๆ ให้ปรากฏต่อผู้ใดเลย จึงไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

2. เจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชน แสดงให้ปรากฏต่อบุคคลหรือคณะบุคคลหนึ่งนั้น ต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้น จึงไม่รวมถึงการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐหรือองค์กรเอกชน ประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่รวมถึงการองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนขอความร่วมมือให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลคณะใดคณะหนึ่งกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และไม่รวมถึงการเตือนให้ผู้รับใบอนุญาต

² เรืองเดียวกัน, หน้า 149-153.

ประกอบกิจการหรือประกอบวิชาชีพยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต การกระทำเหล่านี้ขององค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง องค์กรของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ที่จริงแล้วก็เป็น การแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหรือคณะบุคคลเหมือนกัน แต่เจตนาที่แสดงออกมานั้นมิใช่เจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น จึงไม่ใช่นิติกรรมทางปกครอง

3. ผลทางกฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน ประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตนนั้น ได้แก่ การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ซึ่งจะเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลหรือ คณะบุคคลที่รับการแสดงเจตนา

“นิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล” (Legal Relation) แท้ที่จริงแล้วก็คือ ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจหรือสิทธิที่จะเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งกระทำ การหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง บุคคลฝ่ายแรกเรียกว่า “ผู้ทรงอำนาจ” หรือ “ผู้ทรงสิทธิ” แล้วแต่กรณี และบุคคลฝ่ายหลังเรียกว่า “ผู้มีหน้าที่” การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงมีผล เป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของ บุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น

4. นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐฝ่ายหนึ่งกับ บุคคลหรือคณะบุคคลอื่นอีกฝ่ายหนึ่งที่เกิดขึ้นและมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของแต่ละฝ่ายนั้น ต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่ เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนแสดงออกมาแต่ เพียงฝ่ายเดียว โดยที่บุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความ ยินยอมแต่อย่างใด “นิติกรรมทางปกครอง” จึงเป็น “นิติกรรมฝ่ายเดียว” เสมอ

อย่างไรก็ตาม มีนิติกรรมทางปกครองอยู่บางประเภทเหมือนกันที่เอกชนต้องให้ความ ยินยอมก่อนหรือหลังจากการออก จึงจะมีผลบังคับได้โดยสมบูรณ์ เป็นต้นว่า ใบอนุญาตให้บุคคล กระทำการประกอบกิจการหรือประกอบวิชาชีพจะมีผลบังคับได้โดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อผู้รับใบอนุญาต ได้ยื่นคำขอต่อองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตนั้น คำสั่งแต่งตั้งบุคคลเป็น ข้าราชการหรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ จะมีผลบังคับได้โดยสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อผู้ที่ได้รับ แต่งตั้งยอมรับการแต่งตั้งนั้น ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้ว นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับผู้รับใบอนุญาตหรือกับผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะไม่เกิดขึ้น คำขอ ใบอนุญาตของผู้รับใบอนุญาต หรือการยอมรับการแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการหรือกรรมการของผู้ที่ได้รับ

แต่งตั้ง คงมีลักษณะเป็นแต่เพียงเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์หรือความมีผลบังคับของใบอนุญาต หรือคำสั่งแต่งตั้งเท่านั้น

ข. ปฏิบัติการทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การอันองค์ของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับ พระราชบัญญัติทำลงแทนหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และในนามของ หน่วยงาน ดังกล่าว โดยที่การกระทำนั้นมิใช่นิติกรรมทางปกครอง กล่าวคือ ขาดลักษณะข้อใด ข้อหนึ่งของ นิติกรรมทางปกครองตามที่กล่าวมาแล้ว การให้คำนิยามของ “ปฏิบัติการทาง ปกครอง” เช่นนี้ ผิดหลักตรรกวิทยาอยู่ไม่ใช่น้อย การที่นิยามของสิ่งใดสิ่งหนึ่งว่าไม่ใช่ของอีกสิ่ง หนึ่ง ไม่ทำให้รู้จักของสิ่งนั้นดีขึ้นว่าแท้จริงแล้วในตัวของมันเองแล้วมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไป จากของสิ่งอื่นอย่างไรบ้าง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปฏิบัติการทางปกครองมีหลากหลายมาก จน ยากที่จะหาลักษณะร่วมของมันได้ ดังนั้นถึงแม้ว่าจะผิดหลักตรรกวิทยา ก็คงต้องยอมรับคำนิยาม ของปฏิบัติการทางปกครองในเชิงปฏิเสธ ที่ว่า “ปฏิบัติการทางปกครอง” คือ การกระทำทาง ปกครองทั้งหลายที่มีใช้ นิติกรรมทางปกครอง

ปฏิบัติการทางปกครองอาจเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรม ทางปกครอง ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งก็ได้ เช่น การที่คณะกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ถูก กล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงแจ้งข้อหาให้ข้าราชการผู้นั้นทราบและให้โอกาส ข้าราชการผู้นั้นให้การแก้ข้อกล่าวหา การที่คณะกรรมการดังกล่าวเรียกพยานมาให้การ เรียกให้ บุคคลส่งพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ ฯลฯ หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็น “มาตรการบังคับทาง ปกครอง” ก็ได้ เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลง โดยฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้สั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารนั้นรื้อถอน แล้ว แต่ผู้รับคำสั่ง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งเป็นมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งรื้อถอน การที่ เจ้าพนักงานจราจรรถที่จอดข้างถนนบริเวณที่มีเครื่องหมายห้ามจอดออกไปจากบริเวณ ดังกล่าว ซึ่งเป็นมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งห้ามจอดรถ

ปฏิบัติการทางปกครองอาจก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐกับบุคคลอื่นได้เหมือนกัน เช่น ปฏิบัติการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายเป็นเหตุให้บุคคลใดเขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ย่อมเป็นการกระทำละเมิด และ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐ

ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งหมายความว่าผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานอื่นของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนและหน่วยงานดังกล่าวก็มีหน้าที่ที่จะต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้เขา อย่างไรก็ตามจะสังเกตได้ว่าสิทธิของผู้เสียหายในอันที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ดี หน้าที่ของหน่วยงาน ดังกล่าวที่จะต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็ดี หาได้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นของรัฐไม่ หากแต่เกิดขึ้นโดยผลบังคับของกฎหมายโดยตรง³

นิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งนั้น ในความหมายอย่างกว้างอาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ “กฎ” กับ “คำสั่งทางปกครอง” สำหรับหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเฉพาะความหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

2.1.1 ความหมายในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น ฝ่ายปกครองสามารถเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายด้วยการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

คำสั่งทางปกครอง (La decision exécutoire) คือ การกระทำที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจของตนแต่เพียงฝ่ายเดียวในการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมาย เป็นวิธีการหลักของการดำเนินการทางปกครองโดยอาศัยอิทธิฤทธิ์ของอำนาจมหาชน⁴

คำสั่งทางปกครองจะมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะเรื่องเฉพาะราย กล่าวคือ เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับต่อบุคคลที่กำหนดและไม่มีลักษณะเป็นการวางหลักเกณฑ์หรือกฎแต่อย่างใด คำสั่งทางปกครองนั้นอาจเกี่ยวข้องกับบุคคลคนเดียวหรือหลายคนพร้อมกันและเกี่ยวเนื่องกัน (Actes Collectifs) นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวแม้จะมีผลต่อบุคคลเป็นจำนวนมาก แต่ไม่เป็นนิติกรรมที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เพราะไม่ได้มีลักษณะ

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153-154.

⁴ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, 2545, หน้า 88.

เป็นการวางหลักเกณฑ์และกฎ เนื่องจากนิติกรรมดังกล่าวมุ่งใช้บังคับแก่บุคคลแต่ละคนที่กำหนดแยกกัน ไป⁵

นิติกรรมทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส หมายความว่า การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายในแดนของกฎหมายปกครอง และเป็น การกระทำที่ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ภายนอกฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย แต่การ ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ดังกล่าวจะต้องกระทำในลักษณะที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้ “นิติกรรมทางปกครอง” จึงหมายถึง “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง”⁶

คำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเฉพาะเรื่องเฉพาะรายนี้ จึงเป็นหนึ่งในสองความหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศส กล่าวโดยสรุปแล้วนิติกรรมทางปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Acte Administratif) มีความหมาย ในสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ ดังนี้⁷

(1) ต้องออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจกระทำในนามนิติ บุคคลมหาชน แต่ในบางกรณีนิติกรรมทางปกครองอาจออกโดยองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมาย ให้ทำหน้าที่บริการสาธารณะ

(2) ต้องก่อให้เกิดผลทางกฎหมายกล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำที่เปลี่ยนแปลง สภาพการณ์ทางกฎหมาย

(3) เป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีเจตนาก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

(4) อาจอยู่ในรูปของนิติกรรมที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (acte reglementaire) หรือนิติกรรมที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะ (acte individuel) ก็ได้

⁵ ฤทัย หงส์สิริ , “นิติกรรมทางปกครอง,” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, พิมพ์ ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545), หน้า 231-232.

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง เอกสารประกอบบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 11.

⁷ อนุวัฒน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทาง ปกครองโดยศาลไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 14-15.

2.1.2 ความหมายในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อาจเรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง (Rechtseschaft des Verwaltungsrechtes) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า (Verwaltungsakt) เป็นสถาบันทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 Otto Mayer เป็นผู้ให้ลักษณะสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจเหนือต่อประชาชนในกรณีเฉพาะรายอันชอบด้วยกฎหมาย⁸ ปัจจุบันนี้มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 มาตรา 35 วรรคแรก ได้ให้นิยามของนิติกรรมทางปกครองไว้ว่า คือ คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการฝ่ายปกครองใด ๆ ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องเฉพาะรายในขอบเขตกฎหมายมหาชนซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก

จากบทนิยามดังกล่าว อาจกำหนดองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครอง ดังนี้⁹

(1) เป็นคำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งอาจแสดงออกด้วยวาจา หรือลายลักษณ์อักษร หรือวิธีการใด ๆ โดยไม่รวมถึงการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นเพียงการเตรียมการเพื่อที่จะออกคำสั่ง คำวินิจฉัยหรือมาตรการต่าง ๆ

(2) ออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งหรือออกโดยองค์กรของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ

(3) มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นข้อกำหนดเฉพาะรายอันมีผลทางกฎหมายที่มีเนื้อหาในการก่อให้เกิดสิทธิ หรือกำหนดหน้าที่ การเปลี่ยนแปลงหรือการพิสูจน์สิทธิและหน้าที่ การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนที่อยู่ในรูปของ

⁸ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 142.

⁹ อรวรรณ คุณเงิน, "คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 5.

กฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปและเป็นนามธรรมเปลี่ยนมาเป็นรูปของนิติกรรมทางปกครอง ที่เป็นกฎเกณฑ์เฉพาะรายเจาะจงตัวบุคคลและเป็นรูปธรรม

(4) ต้องเป็นกฎเกณฑ์ในทางปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่อยู่ในฐานะผู้ใช้อำนาจปกครองซึ่งมีอำนาจเหนือกว่า ภายในขอบเขตของกฎหมายปกครอง ไม่ใช่ อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนอื่น ๆ

(5) มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก กล่าวคือ ไม่ใช่คำสั่งหรือหลักปฏิบัติซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ภายในหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่เอกชนโดยอาศัยคำสั่งหรือหลักปฏิบัติภายใน เอกชนก็อาจโต้แย้งคำสั่งนั้นได้ และศาลก็สามารถตรวจสอบหลักปฏิบัตินั้นได้

(6) เป็นกรณีเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ เป็นการออกคำสั่ง โบนัสญาติให้แก่เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่ง และเฉพาะข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

นิติกรรมทางปกครองตามความหมายของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันจะมีลักษณะเป็นคำสั่ง คำวินิจฉัยหรือมาตรการของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียว กล่าวคือ ฝ่ายปกครองสามารถแสดงเจตนาฝ่ายเดียวกำหนดสิทธิหน้าที่ให้เอกชนได้โดยที่เอกชนไม่จำเป็นต้องยินยอมด้วย นอกจากนั้น นิติกรรมทางปกครองยังเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ซึ่งเป็นรูปธรรม ดังนั้น นิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมันจึงไม่รวมถึงสัญญาทางปกครองและกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการวางปทัสสถาน (Norm) อันมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทั่วไป¹⁰

เมื่อกล่าวถึง “นิติกรรมทางปกครอง” คำ ๆ นี้จึงมีความหมายอย่างแคบ จะหมายถึง “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น หากรวมถึง “กฎ” ด้วยไม่ ซึ่งต่างกับนิติกรรมทางปกครองในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ “นิติกรรมทางปกครอง” จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ “กฎ” และ “คำสั่งทางปกครอง”¹¹

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

¹¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง,” ใน อาจารย์ชูชาติ รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, หน้า 162-163.

2.1.3 ความหมายในประเทศไทย

“คำสั่งทางปกครอง” พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 5 ดังนี้¹²

“คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข้อความใน (1) ที่ว่า เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน เป็นแต่เพียงการให้ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองไว้เท่านั้น ข้อความอื่นใน (1) ก็คือ คำนิยามของคำสั่งทางปกครอง¹³

จากรายละเอียดที่ได้ยกขึ้นมากล่าวไว้ นั้น พอที่จะให้คำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองได้ ดังนี้

คำสั่งทางปกครอง คือ การแสดงเจตนาแต่เพียงฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ (ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล) ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งมีผลโดยตรงออกสู่ภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะรายเฉพาะกรณี

¹² ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 242-243.

¹³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง,” ใน อาจารย์บุชา รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, หน้า 157.

2.2 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น การสั่งการซึ่งได้แก่ข้อความที่บังคับให้บุคคล กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และการอนุญาต ซึ่งเป็นข้อความที่อนุญาตให้บุคคลกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากข้อความเหล่านั้นมีผลบังคับ เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะก็เป็น “กฎ” แต่ถ้าหากมีผลบังคับแก่กรณีใดและ/หรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะก็เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า “คำสั่งทางปกครอง” แท้ที่จริงแล้วก็คือข้อความที่บังคับให้บุคคลกระทำการอย่างใด อย่างหนึ่ง ห้ามมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออนุญาตให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง ขาดลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งสองข้อของ “กฎ” นั้นเอง¹⁴

และจากคำจำกัดความของ “คำสั่งทางปกครอง” ที่ได้ให้ไว้แล้วนี้ พอที่จะแยกองค์ประกอบ ของคำสั่งทางปกครองได้ดังนี้¹⁵

- (1) เป็นการแสดงเจตนาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง
- (2) เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย
- (3) ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล และ
- (4) มีผลโดยตรงออกสู่ภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะรายเฉพาะกรณี

หากมีองค์ประกอบไม่ครบทั้งสี่ข้อดังกล่าว คำสั่งที่ออกมานั้นย่อมไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ต่อไปจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

- (1) เป็นการแสดงเจตนาแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

โดยเหตุผลของเรื่องการที่จะเป็นคำสั่งได้ก็ต้องเป็นการแสดงเจตนาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง หากเป็นการแสดงเจตนาโดยต้องได้รับความยินยอม แล้วย่อมไม่ใช่คำสั่ง เพราะการออกคำสั่งต้องมีผู้ออกคำสั่งแต่เพียงฝ่ายเดียว สำหรับการแสดง

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 158.

¹⁵ จีรพงษ์ เกียรติธำรงกุล, “การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 12-13.

เจตนาที่ปรากฏได้ทั้งในรูปของการกระทำที่เป็นลายลักษณ์อักษรและปฏิบัติการที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น วาจา สัญญาณ เครื่องหมาย เป็นต้น ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(2) เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย

การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจากหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) การใช้อำนาจต้องมีฐานของอำนาจซึ่งก็คือกฎหมายลายลักษณ์อักษรมารองรับ แต่ในกรณีกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่สมบูรณ์และเกิดช่องว่างของกฎหมายในการที่ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สาธารณะ ก็ต้องนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ ฝ่ายปกครองจะปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีกฎหมายให้กระทำได้ในกรณีดังกล่าว จึงไม่กระทำการเพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ กรณีใดที่มีได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ย่อมไม่เป็นการใช้อำนาจรัฐ

(3) ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล

ในการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นการกำหนดผลทางกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น (ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล) เช่น การออกคำสั่งอนุญาต ในกรณีต่าง ๆ การออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น โดยที่เมื่อมีเหตุการณ์หนึ่งเหตุการณ์ใดเกิดขึ้นแล้วปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็จะกำหนดผลทางกฎหมายให้แก่เหตุการณ์นั้น ตามองค์ประกอบในข้อนี้ การใช้อำนาจตามกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายขึ้น

(4) มีผลโดยตรงออกสู่ภายนอกฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะรายเฉพาะกรณี

การกำหนดผลทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีผลโดยตรงออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครอง และใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่สร้างรุกล้ำที่สาธารณะ การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงแรม เป็นต้น หากเป็นกรณีที่ยังไม่มีผลออกสู่ภายนอก ยังอยู่ภายในฝ่ายปกครอง หรือมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้เป็นการเฉพาะรายเฉพาะราย กรณีเช่นนี้ย่อมไม่คำสั่งทางปกครอง

2.3 การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง

โดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะในลักษณะที่เป็นอำนาจผูกพันก็ดีหรือเป็นอำนาจดุลพินิจก็ดี จะต้องใช้อำนาจนั้นด้วยตนเอง เพราะการที่พระราชบัญญัติระบุให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นของฝ่ายปกครอง ตำแหน่งใด ๆ ย่อมหมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตำแหน่งนั้น ๆ มีคุณสมบัติเหมาะสม กล่าวคือ มีความรู้ความสามารถถึงระดับที่จะวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ ได้ โดยไม่เสียหายแก่ราชการ ผู้ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่มีความชอบด้วยกฎหมายที่จะเข้ามาใช้อำนาจดังกล่าวไม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ”

อย่างไรก็ดีเพื่อประโยชน์มหาชน การมอบอำนาจซึ่งตรงกับ de'legation de pouvoir นั้น จึงอาจมีขึ้นได้เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชา และเพื่อความรวดเร็วในการวินิจฉัยสั่งการ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีการมอบอำนาจได้โดยกฎหมายนั้น อาจเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องหรือกฎหมายทั่วไปก็ได้

ในกฎหมายไทยนั้น แนวความคิดและตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (Positive law) ในเรื่องการมอบอำนาจนั้นก็เช่นเดียวกับเรื่องอื่น ๆ ในสาขากฎหมายมหาชน ที่ยังไม่ได้ชัดเจน ความสับสนระหว่างการมอบอำนาจในกฎหมายมหาชนกับการมอบอำนาจในกฎหมายแพ่งยังปรากฏให้เห็นชัดเจนในปัจจุบัน ทั้งในเรื่องแบบของการมอบอำนาจ ความรับผิดชอบของผู้มอบอำนาจ

2.3.1 ความหมายและลักษณะของการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง

การมอบอำนาจ คือ การที่ฝ่ายปกครององค์หนึ่ง เรียกว่า “ผู้มอบอำนาจ” มอบอำนาจของตน ที่มีอยู่ตามกฎหมายให้กับฝ่ายปกครองอีกองค์หนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “ผู้รับมอบอำนาจ” ใช้อำนาจนั้นในนามของตนเอง

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร เรียกกรณีเช่นนี้ว่า การปฏิบัติราชการแทน

การมอบอำนาจจะมีความหมายคล้ายคลึงกับกรณี การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่ง โดยที่ทั้งสามกรณีต่างล้วนเป็นกรณีที่บุคคลหนึ่งเข้าไปในอำนาจของอีกบุคคลหนึ่ง กล่าวคือ

การรักษาราชการแทน คือ กรณีที่ผู้เป็นเจ้าของอำนาจไม่สามารถใช้อำนาจได้ เพราะไม่อยู่ อาทิ ไปราชการต่างประเทศ หรือ เพราะมีอุปสรรคอื่นขัดขวาง เช่น นอนป่วยอยู่ที่โรงพยาบาล

การรักษาการในตำแหน่ง คือ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งว่างลง เพราะตาย ครบวาระ หรือ ลาออก

การมอบอำนาจ คือ กรณีที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยังอยู่ในตำแหน่ง หน้าที่และปฏิบัติราชการได้ และได้มอบหมายอำนาจของตนให้กับเจ้าพนักงานอีกนายหนึ่ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระ หรือ เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปโดยรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์¹⁶

2.3.2 เงื่อนไขความสมบูรณ์ของการมอบอำนาจ

การมอบอำนาจจะถือว่าสมบูรณ์ได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง และจะต้องมอบให้แก่ผู้ที่กฎหมายระบุไว้ รวมทั้งได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน

1. ต้องมีกฎหมายอนุญาตไว้โดยชัดแจ้ง

การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายระบุอนุญาตให้มอบอำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งต่างกับการมอบอำนาจในทางกฎหมายแพ่งซึ่งกระทำได้เสมอ เว้นแต่จะเป็นเรื่องเฉพาะตัวหรือ มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเท่านั้น

กฎหมายที่กำหนดให้มีการมอบอำนาจกันได้นี้ อาจเป็น

(1) กฎหมายเฉพาะเรื่องฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติถึงการมอบอำนาจไว้อย่างไร ก็จะต้องถือตามนั้นในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้ระบุอนุญาตไว้จึงไปพิจารณาจากกฎหมายทั่วไป

(2) กฎหมายทั่วไป

2. ผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้

¹⁶ พนม เขียมประยูร, "การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง," ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ รศ.ดร.พนมเขียมประยูร, 2544, หน้า 79-86.

เงื่อนไขประการนี้นับว่ามีความจำเป็น เพราะเกี่ยวข้องกับความรู้ความสามารถในการวินิจฉัยสั่งการ หากยอมให้ผู้เป็นเจ้าของอำนาจมอบอำนาจของตนให้ฝ่ายปกครองตำแหน่งใด ๆ ได้ อาจเป็นผลเสียหายแก่ราชการ จึงจำเป็นต้องระบุตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจไว้ด้วย ปกติมักจะเป็นตำแหน่งถัดลงมาจากผู้มอบอำนาจ หรือเป็นตำแหน่งหัวหน้างานสำคัญ ๆ เช่น รองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตำแหน่งซึ่งสามารถรับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวงได้ หรือ หัวหน้าเขต โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายสามารถรับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้

3. การมอบอำนาจต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้

โดยทั่วไปเพื่อให้การมอบอำนาจเป็นผล ผู้มอบอำนาจจะต้องทำตามแบบที่กฎหมายระบุไว้ อาทิ

- (1) ต้องทำเป็นหนังสือ เช่น กรณีการมอบอำนาจของรัฐมนตรีแก่รัฐมนตรีช่วยว่าการ
- (2) ต้องทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น กรณีการมอบอำนาจนายกรัฐมนตรีแก่ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น กรณีที่ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้อธิบดีในสังกัด หรือแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรณีที่อธิบดีจะมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

อนึ่ง การมอบอำนาจในฝ่ายปกครองนี้ถือเป็นคำสั่งฝ่ายเดียวของผู้มอบอำนาจ เมื่อได้ทำตามแบบแล้วย่อมมีผลสมบูรณ์ ผู้รับมอบอำนาจหากจำเป็นต้องแสดงเจตนายินยอมเสียก่อนไม่ ซึ่งต่างจากการมอบอำนาจในทางแพ่ง ซึ่งผู้มอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจจะต้องมีเจตนาต้องตรงกันเสียก่อน

อันที่จริงการที่กำหนดให้การมอบอำนาจต้องทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษานี้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องทราบอย่างแน่ชัดว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น ๆ นอกจากนี้ข้อกำหนดที่ว่าจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีนั้น “มีผลให้การปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจผูกพันรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นกลไกของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางรัฐสภา”

2.3.3 ผลของการมอบอำนาจ

ผลของการมอบอำนาจที่ได้กระทำลงโดยชอบด้วยกฎหมาย มีดังต่อไปนี้ คือ

1. เมื่อมีการมอบอำนาจโดยชอบ ผู้รับมอบอำนาจย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ในกิจการที่รับมอบมานั้นได้ในนามของตนและกล่าวคือ ผู้รับมอบอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจของ ตนเองได้อย่างอิสระ และผู้มอบอำนาจย่อมไม่มีอำนาจนั้นต่อไปโดยจะมาก้าวทำแกว่งการ ใช้อำนาจ ดังกล่าวหาได้ไม่

อนึ่ง ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจ ย่อมไม่มีผลผูกพันใด ๆ ต่อผู้มอบอำนาจ ส่วนความเสียหายนั้นจะมีผลผูกพันองค์การของรัฐ หรือผู้รับมอบอำนาจเป็นการส่วนตัวหรือไม่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นอยู่ ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่ได้รับมอบมาหรือไม่อย่างไร

2. โดยที่การมอบอำนาจนั้นเป็นเรื่องของตำแหน่งต่อตำแหน่ง ไม่ใช่เรื่องของ บุคคลต่อบุคคล ดังนั้นแม้ตัวบุคคลดำรงตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งไปไม่ว่าด้วยประการใด ๆ การมอบอำนาจก็ยังมีผลสมบูรณ์อยู่ตลอดไป ซึ่งผิดกับการมอบอำนาจในกฎหมายแพ่ง ที่ความ ตายของผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะมีผลให้การมอบอำนาจสิ้นสุดลง

3. การมอบอำนาจช่วง โดยหลักทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองผู้รับมอบอำนาจจะไม่สามารถมอบอำนาจที่ตนได้รับมาให้แก่ฝ่ายปกครององค์การที่สามได้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของ กฎหมายกำหนดไว้โดยแจ้งชัด

4. การมอบอำนาจที่สมบูรณ์ จะดำรงอยู่นกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือเมื่อมีการยกเลิกการมอบอำนาจ

การยกเลิกการมอบอำนาจจะต้องกระทำตามแบบเดียวกันกับการมอบอำนาจ

2.4 รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะทำได้เป็นหนังสือหรือทำโดยวาจาหรือเป็นรูปแบบอื่นก็ได้ กฎหมาย บางฉบับระบุชัดเจนว่าต้องทำคำสั่งในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นหนังสือแต่ถ้ากฎหมายไม่ระบุเจ้าหน้าที่ ย่อมมีสิทธิจะเลือกทำคำสั่งในรูปแบบใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจอันเป็นความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่นั่นเอง โดยต้องพิจารณาจากความเร่งด่วนและความจำเป็นของสภาพการณ์เป็นสำคัญ

แบบของคำสั่งทางปกครองนอกจากจะให้ป็นหลักฐานแน่ชัดโดยเหมาะแก่เรื่องแล้ว ยังมุ่งประสงค์ผลให้มีการพิจารณาโดยรอบคอบไม่เร่งร้อนด้วย¹⁷ ในกรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ หากไม่ทำเป็นหนังสือก็ย่อมขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน คำสั่งนั้นย่อมเป็นโมฆะไม่เกิดผลในทางกฎหมาย

ความชัดเจนของคำสั่งทางปกครอง

ความชัดเจนของกฎหมาย (clarity of law) เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง คำสั่งทางปกครองจึงอยู่ในบังคับหลักการดังกล่าวด้วย คำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะกระทำในรูปแบบใดจะต้องมีความหมายที่ “ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้” ทั้งนี้ ไม่ว่าต่อผู้รับคำสั่งหรือบุคคลที่สามก็ตาม โดยต้องให้บุคคลดังกล่าวเข้าใจได้ว่าประสงค์ให้ผู้รับนั้นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดอย่างไร เพราะความเคลือบคลุม (vagueness) จะทำให้ผู้รับคำสั่งเข้าใจความประสงค์ของคำสั่งไม่ถูกต้อง ทำให้เขาปฏิบัติไม่ถูกต้องหรือช้าร้ายหากปฏิบัติผิดก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ตนเองหรือผู้อื่นก็ได้ ความชัดเจนของคำสั่งทางปกครองจึงเป็นหลักการเบื้องต้น อย่างไรก็ตามเรียกว่าชัดเจนนี้จะต้องพิจารณาจากสภาพของเนื้อหาคำสั่งทางปกครอง (objectively) มิใช่ นำความรู้สึกหรือความเข้าใจของผู้ออกคำสั่งมาพิจารณา คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอจะต้องถือว่าเป็นโมฆะ (เสียมาตั้งแต่ต้น) เพราะผู้รับคำสั่งไม่อาจจะปฏิบัติตามได้¹⁸

2.4.1 คำสั่งด้วยวาจา

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เลือกที่จะทำคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอภายใน 7 วันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวให้ยืนยันเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือยืนยันคำสั่งทางปกครองของตนให้ กรณีนี้มีใช้การมีคำสั่งใหม่เป็นหนังสือและต้องนับผลทางกฎหมายใหม่แต่อย่างใด หากเป็นการออก “หนังสือยืนยัน” ว่าคำสั่งด้วยวาจาที่ตนทำไปก่อนนั้นมีเนื้อหาเช่นใดและมีเหตุอย่างไร แต่ผลของคำสั่งทางปกครองเกิดแล้วตั้งแต่ขณะที่ได้มีคำสั่งด้วยวาจา การร้องขอให้ออกหนังสือยืนยันนี้ย่อมเป็นหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำให้ หากผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุอันควรและร้องขอภายใน 7 วัน

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, 2540), หน้า 193.

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 193-199.

กรณี “มีเหตุอันควร” นั้นหมายความว่ามิใช่การขอโดยไร้สาระ แต่หากผู้ขอต้องการใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ถือได้ว่ามีเหตุอันควรแล้ว การมีกำหนดเวลาขอคำยืนยันเป็นหนังสือย่อมมีผลเท่ากับว่าหากพ้นกำหนดนั้นแล้วเจ้าหน้าที่ไม่มีหน้าที่ต้องทำหนังสือยืนยันให้อีก อย่างไรก็ตาม การมีคำสั่งด้วยวาจาซึ่งโดยสภาพจะเลือนลหายหลักฐานพิสูจน์ไม่ได้ หากแต่ละฝ่ายไม่ เชื่อสัตย์ ปกติเจ้าหน้าที่จึงควรทำคำสั่งเป็นหนังสือมากกว่า เว้นแต่ในกรณีเร่งด่วน โดยที่การออกคำสั่งด้วยวาจาปกติต้องกระทำในกรณีเร่งด่วนและมีได้มีสิ่งใดเป็นหลักฐาน นอกจากบางครั้งอาจมีพยานบุคคลบ้างเท่านั้น จึงยกเว้นให้ไม่ต้องระบุเหตุผลไว้ด้วย แต่หากผู้รับคำสั่งขอให้ยืนยัน คำสั่งนั้นเป็นหนังสือเมื่อใด จึงจะต้องให้เหตุผลไว้ในหนังสือยืนยัน

2.4.2 คำสั่งเป็นหนังสือ

คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือนั้น อย่างน้อยจะต้องมีรายการดังต่อไปนี้

1. วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง
2. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง
3. ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

เมื่อกฎหมายกำหนดให้ระบุทั้งสามรายการก็ต้องปฏิบัติให้ครบตามนั้นไม่เช่นนั้นจะกลายเป็นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์แต่ละรายการแล้วจะเห็นได้ว่ามีความสำคัญในแต่ละเรื่อง ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ

1. วันเดือนปีที่ทำคำสั่ง

กรณีวันเดือนปีนั้น ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาครบถ้วนอยู่แล้วทำให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติเช่นใดและเมื่อใด การมีวันเดือนปีก็มีความหมายน้อย นอกจากเพื่อการใช้อ้างอิงในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่เท่านั้นและถ้าคำสั่งนั้นมีเลขคำสั่งอ้างอิงด้วย ความจำเป็นต้องอ้างวันเดือนปีก็จะหมดไป

2. ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

กรณีชื่อตำแหน่งของเจ้าหน้าที่นั้น ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจทราบความเป็นมาได้ เช่น เจ้าของบ้านได้รับคำสั่งทางปกครองฉบับหนึ่งแจ้งให้งดทำเสียงดังในวันอาทิตย์ โดยมีได้แจ้งว่าผู้ใดเป็นเจ้าของคำสั่ง ดังนี้ เจ้าของบ้านจะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นก็ได้ เพราะไม่อาจทราบได้ว่าใครสั่งหรือเป็นเพียงการล้อเล่นจากเพื่อนบ้าน แต่บางกรณีก็รู้กันอยู่โดยปริยาย

เช่น ผู้ไปยื่นคำขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน ผู้ยื่นคำขอรู้อยู่แล้วว่ายื่นต่อใครและตนต้องการอะไร การระบุชื่อตำแหน่งจึงไม่จำเป็นก็ได้

3. ลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

การลงลายมือชื่อเป็นการแสดงความจริงจั่ง เป็นทางการมากขึ้นเท่านั้นที่ไม่มีมีการปลอมแปลง แต่ในบางกรณีก็ไม่จำเป็นหรือปฏิบัติไม่ได้ เช่น การสอดตัวโดยสารรถขนส่งมวลชน (มีคำขอ) เข้าไปในเครื่องตรวจตัว ซึ่งเมื่อเครื่องนั้นเห็นว่าตัวถูกต้อง ก็จะประทับตราแสดงการให้ผ่านไปได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ต้องยุ่งยากแก่การใช้กฎหมาย จึงให้ยกเว้นรายการต่าง ๆ ทั้งสามนั้นรายการหนึ่งรายการใด หรือทั้งสามรายการก็ได้ โดยการออกเป็นกฎกระทรวงยกเว้น ซึ่งจะทำให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดได้อีกมากเพื่อให้เหมาะสมแก่กรณี

คำสั่งทางปกครองต้องมีเหตุผล

คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล (la motivation) ในการออกคำสั่งไว้ด้วย (duty to give reason) ซึ่งเหตุผลที่ระบุนี้จะทำให้คู่กรณีสามารถทราบได้ว่าตนได้รับการปฏิบัติโดยถูกต้องหรือไม่ และจะเป็นประโยชน์แก่การควบคุมทางกฎหมายโดยการพิจารณาบททวนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่อไป ไม่ว่าจะโดยผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ทำให้ทราบว่าผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ฟังข้อเท็จจริง ปรับข้อกฎหมาย และใช้ดุลพินิจอย่างไร การบังคับให้แสดงเหตุผลจะเป็นการบังคับให้เจ้าหน้าที่ระมัดระวังในการทำคำสั่งอันมีผลไปในการป้องกันไม่ให้ใช้อำนาจลำเอียง

ก่อนนี้มีกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้คำสั่งต้องระบุเหตุผลไว้ด้วย แต่ในทางปฏิบัติไม่เข้าใจกันแพร่หลายว่าจะต้องปฏิบัติเช่นใดและจะต้องให้เหตุผลยาวเพียงใด แต่ขณะนี้ได้มีการกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือทั้งหมดต้องระบุเหตุผลด้วย และเหตุผลนั้นจะต้องประกอบด้วย

(1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ อันได้แก่ ข้อเท็จจริงที่รับฟังได้และใช้ประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง

(2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ได้แก่ บทกฎหมายต่าง ๆ ที่อ้างอิงอันทำให้เกิดมีคำสั่งทางปกครอง

(3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ได้แก่ เหตุและมูลเหตุจูงใจที่ทำให้เกิดข้อยุติของคำสั่งทางปกครอง

กรณีต่าง ๆ ที่บังคับใช้ข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นเพียงรายการเท่านั้น ส่วนคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดจะต้องระบุเหตุผลเพียงใดต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปเกี่ยวกับ “ความจริงที่สามารถปฏิบัติได้ เวลา และอุปกรณ์ทางเทคนิคที่มีในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น”

การต้องจัดให้มีเหตุผลในคำสั่งทางปกครองนี้มีข้อยกเว้นอยู่ 5 กรณี คือ

1) ผลของคำสั่งทางปกครองตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของผู้อื่นทั้งนี้หากได้ต่างไปเล็กน้อยหรือได้ไปเพียงบางส่วนก็ไม่เพียงพอที่จะเข้าข้อยกเว้นนี้

2) เหตุผลนั้นรู้อยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก เช่น กรณีมายื่นขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน ผู้ยื่นระบุในคำขอแล้วว่าต้องการอะไร และการอนุญาตให้คัดก็มิได้มีข้อพิจารณามากมาย การเซ็นแต่ชื่อหรือประทับตราว่าอนุมัติก็เพียงพอแล้ว

3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ หากให้ระบุเหตุผลในการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้เอกชนที่เกี่ยวข้องทราบ ผลจะกลายเป็นการเปิดเผยความลับโดยสภาพ กรณีเป็นความลับจึงไม่ต้องระบุเหตุผล แต่การจัดให้มีเหตุผลไว้อาจจำเป็นภายในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองเองก็ได้ แต่การให้มีเหตุผลไว้โดยไม่ต้องแจ้งหากกระทำก็อาจเป็นระเบียบภายในของฝ่ายปกครองได้

4) การออกคำสั่งด้วยวาจาซึ่งจะระบุเหตุผลไม่ได้โดยสภาพ ส่วนกรณีที่เจ้าหน้าที่จะแจ้งเหตุผลให้ผู้รับคำสั่งทราบขณะมีคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่ก็ไม่มีการบันทึกอะไรเป็นหลักฐาน แต่กรณีผู้รับคำสั่งขอคำยืนยัน คำยืนยันจะต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งเหตุผลไว้ด้วยว่าที่ได้มีคำสั่งด้วยวาจานั้นเป็นเพราะเหตุใด

5) กรณีเร่งด่วน สถานการณ์นี้เป็นที่ยอมรับทั่วไปให้ยกเว้นได้ เพราะการให้ระบุเหตุผลถ้าทำให้การทำงานต้องล่าช้าเกินที่ควรจะเป็นแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายแก่การปฏิบัติราชการอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้

2.4.3 คำสั่งโดยวิธีการอื่น

คำสั่งทางปกครองอาจสื่อความหมายโดยวิธีการใดนอกจากหนังสือหรือวาจาก็ได้ เช่น ไฟล์สัญญาณจราจรก็เป็นคำสั่งให้เคลื่อนไปได้หรือให้หยุด สัญญาณรหรือไฟกระพริบของชาวเรือ เป็นต้น ถ้าการสื่อความหมายนั้นมีความชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้

2.5 การมีผลของคำสั่งทางปกครอง

การมีผลของคำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้บังคับหรือการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองจะเกิดขึ้นเมื่อใด มิใช่เรื่องผลของคำสั่งว่าสมบูรณ์หรือไม่สมบูรณ์อย่างไร และจะถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน

คำสั่งทางปกครองจะมีผลทางกฎหมายทันทีที่มีการแจ้งไปถึงผู้รับคำสั่ง ซึ่งเป็นการออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว แม้ว่าผู้รับคำสั่งจะรับรู้ถึงเนื้อหาของคำสั่งหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งไปถึงผู้รับคำสั่ง ซึ่งวิธีการแจ้งจะถูกกำหนดไว้โดยกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ต้องมาพิจารณาว่าการแจ้งมีลักษณะเช่นใด

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคแรก บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นรับแจ้งเป็นต้นไป” สำหรับการแจ้งจะต้องทำเช่นใด เป็นไปตามหมวด 4 ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกประเภทของการแจ้งออกได้เป็น¹⁹

1. การแจ้งด้วยวิธีการโดยทั่วไป
2. การแจ้งด้วยวิธีการเฉพาะ

2.5.1 การแจ้งด้วยวิธีการโดยทั่วไป

เป็นเรื่องของการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ใช้วิธีการสื่อความหมายโดยปกติทั่วไปที่ใช้กันอยู่ในสังคม ดังนี้

¹⁹ จีรพงษ์ เกียรติราษฎร์กุล, การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง, หน้า 18-20.

1. การแจ้งด้วยวาจา

การแจ้งคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาทำให้คำสั่งทางปกครองมีผลโดยทันทีในขณะที่ได้แจ้งแล้ว เนื่องจากวาจาเป็นสิ่งที่ได้ยินและเข้าใจได้โดยทันทีที่ได้รับฟัง

2. การแจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือเป็นวิธีการที่ใช้กันโดยทั่วไปของฝ่ายปกครอง เนื่องจากทำให้เกิดความชัดเจนและเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์ต่อไปได้ ในการแจ้งอาจมีได้หลายแบบ คือ

2.1 ส่งแก่ผู้รับแจ้ง โดยส่งหนังสือแก่ผู้แจ้งโดยตรง เมื่อหนังสือส่งไปถึงถือว่าได้รับแจ้งแล้ว คำสั่งย่อมมีผลตั้งแต่วันที่ได้รับ

2.2 ส่งไปยังสถานที่รับแจ้ง โดยส่งไปยังสถานที่หนึ่งที่ได้ตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายให้เป็นที่รับแจ้งข่าวสารของผู้รับแจ้ง เมื่อส่งไปยังสถานที่นั้นถือว่าได้รับแจ้งแล้ว คำสั่งเริ่มมีผลโดยทันที และในการส่งนั้นอาจทำได้ดังนี้

(1) ส่งโดยการนำไปส่งยังสถานที่รับแจ้ง กรณีที่ผู้รับแจ้งไม่ยอมรับหรือไม่พบตัวผู้รับแจ้ง จะส่งให้แก่ผู้บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นก็ได้ ถ้าบุคคลดังกล่าวยอมรับ หรือวางหนังสือหรือปิดหนังสือไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้น โดยมีพยานที่อ้างอิงได้ว่าการส่งโดยชอบแล้วก็ได้ เมื่อไม่พบผู้รับแจ้ง หรือผู้บรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานที่นั้นไม่ยอมรับ

(2) ส่งทางไปรษณีย์ โดยกฎหมายกำหนดไว้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ สิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ การส่งโดยวิธีนี้มีหลักฐานที่ใช้ในการตรวจสอบได้จากการตอบรับ

(3) ส่งทางโทรสาร โดยมีหลักฐานการส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารเพื่อใช้ในการตรวจสอบ สำหรับวันเวลาที่ได้รับแจ้งจะปรากฏในเอกสารที่ได้รับ ซึ่งจะตรงกับวันเวลาที่ปรากฏในหลักฐานของผู้จัดบริการ การส่งด้วยวิธีนี้ส่วนใหญ่จะใช้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อความรวดเร็ว

3. การแจ้งโดยการปิดประกาศ

กรณีที่มีผู้รับแจ้งหลายคนในคำสั่งทางปกครองเดียวกัน อาจปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับแจ้งมีภูมิลำเนาอยู่ก็ได้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินการทางปกครอง โดยกฎหมายกำหนดไว้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่ได้ปิดประกาศ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วคำสั่งก็จะมีผลโดยทันที

4. การแจ้งโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์

ในการดำเนินการทางปกครองบางกรณีไม่รู้ตัวหรือไม่รู้ภูมิลำเนาผู้ที่จะต้องรับคำสั่งทางปกครอง หรือมีผู้รับคำสั่งเป็นจำนวนมาก อาจประกาศคำสั่งในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นก็ได้ ความแพร่หลายคือการมีจำนวนเพียงพอตามความเป็นจริงและโดยแน่นอนสม่าเสมอในเวลาที่ทำการประกาศ การลงประกาศในหนังสือพิมพ์นี้กฎหมายกำหนดไว้ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้วเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ลงประกาศ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว คำสั่งก็จะมีผลโดยทันที

5. การแจ้งโดยใช้เครื่องหมาย สัญญาณ หรือสัญลักษณ์ใด ๆ

ในกรณีนี้เป็นเช่นเดียวกันกับการแจ้งด้วยวาจา คือ คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อได้แจ้ง เป็นการแจ้งในรูปแบบที่ผู้รับแจ้งสามารถได้รับและเข้าใจได้ในทันทีที่แจ้ง เช่น สัญญาณไฟจราจร เครื่องหมายจราจร เป็นต้น

2.5.2 การแจ้งด้วยวิธีการเฉพาะ

เป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้แจ้งโดยวิธีการอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ เช่น กำหนดให้แจ้งโดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้แจ้ง ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการตำบล เป็นต้น การที่จะถือว่าผู้รับแจ้งได้รับแจ้งเมื่อใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ในกรณีนั้น ๆ

ทั้งนี้ มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบ

โดยทางเสียง แสง หรือ สัญญาณที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันที เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเมื่อได้แจ้ง²⁰

2.6 การกำหนดมาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายปกครองที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่ง ออกใบอนุญาต หรือใช้มาตรการฝ่ายปกครองใด ๆ หรือรวมเรียกว่า การออกนิติกรรมทางปกครอง นั้นก็เพื่อให้วัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์²¹ สำหรับคำว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ในที่นี้ให้พึงเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกันกับคำว่า “คำสั่งทางปกครอง”

การบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองมีมาตรการและขั้นตอนที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับลักษณะของคำสั่งและข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะราย กฎหมายปกครองของประเทศไทยยังมีได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการบังคับการให้เป็นไปตามนิติกรรมทางปกครองเป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่อง ๆ²²

มาตรการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้นในกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ ได้บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็ให้ใช้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ อย่างไรก็ตามในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบังคับใช้กฎหมายเฉพาะเรื่อง แม้กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นจะได้กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้วก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่า ก็สามารถใช้มาตรการบังคับที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปนี้แทนก็ได้

หลักเกณฑ์และขั้นตอนซึ่งเป็นหลักทั่วไปในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้²³

1. การบังคับทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครองประเภทที่ต้องมีการบังคับการให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

²¹ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2544) หน้า 65.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85-103.

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนไม่ยอมปฏิบัติ ปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติ ไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดต่าง ๆ ในคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะป็นคำสั่งทางปกครองที่มี ข้อกำหนดให้กระทำหรือข้อห้ามมิให้กระทำการหรือหนังสือเรียกให้ชำระเงินค่าภาคอากร ค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ และค่าปรับทางปกครองก็ตาม แต่ไม่ใช้กับบรรดาคำสั่งทางปกครองที่ให้สิทธิประโยชน์ แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และไม่ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่มีขอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงถึง ระดับโมฆะกรรม

2. เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐสามารถที่จะ ดำเนินการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยมีต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

3. เงื่อนไขของการใช้อำนาจบังคับทางปกครอง

ก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะดำเนินการบังคับการทางปกครองนั้น มีเงื่อนไขของการใช้อำนาจบังคับการอยู่ 2 ประการคือ

3.1 ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่จะถูกดำเนินการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นเอกชนเท่านั้น

ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องไม่สมควรใช้อำนาจรัฐมาบังคับกับหน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐด้วยกัน อย่างไรก็ตาม หากมีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะอย่างชัดเจนให้ใช้มาตรการบังคับอย่างไรก็ดี ให้ ดำเนินการตามนั้นได้

3.2 คำสั่งทางปกครองตามข้อ 1 จะต้องมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับไว้ก่อน โดยผู้มี อำนาจสั่งให้มีการทูลเกล้าการบังคับ

4. ในกรณีที่วัตถุประสงค์แห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่ง ทางปกครองชำระเงิน

เมื่อถึงกำหนดการชำระเงินแล้ว แต่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเพิกเฉยไม่ชำระหรือชำระ ไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ออกหนังสือเตือนให้ชำระเงินต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้นำเงินมาชำระ โดยพิจารณาให้สอดคล้องและเหมาะสมกับจำนวนเงินและเรื่องนั้นด้วย แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

(2) ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำเตือน เพิกเฉยไม่ชำระเงิน หรือ ชำระไม่ถูกต้องครบถ้วนไม่ว่าเป็นครั้งแรกหรือครั้งที่สอง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทาง

ปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ยื่นข้อหาขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระให้ครบถ้วน

(3) วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

(4) ผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542) ตามมาตรา 57 วรรคสองประโยคที่สอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

5. ในกรณีที่วัตถุประสงค์แห่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กระทำการหรือละเว้นกระทำการ

ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

5.1 การใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง ถ้าเรื่องนั้นอยู่ในวิสัยหรือความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการได้

(2) เจ้าหน้าที่มอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทน ถ้าเรื่องนั้นไม่อยู่ในวิสัยที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการได้ ผู้ที่รับมอบหมายอาจเป็นเอกชนที่เข้ามาเป็นผู้รับจ้างจากหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หรืออาจจะเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่มอบงานดังกล่าว ให้ปฏิบัติการเป็นการชั่วคราวหรือประจำก็ได้ ถือว่าเป็นการดำเนินงานของรัฐเช่นเดียวกับในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการเอง กฎหมายปกครองเยอรมันเรียกการมอบอำนาจรัฐดังกล่าวว่า “Beleihung” และการกระทำของผู้รับมอบหมายนี้ถือเป็นการกระทำทางปกครองเช่นกัน

(3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นดำเนินการแทนนั้น และมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากการดำเนินการ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นผู้ชำระในค่าใช้จ่ายดังกล่าวเพราะถือว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการเองอยู่แล้ว

(4) เงินค่าใช้จ่ายที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องชำระให้แก่รัฐเมื่อได้รับแจ้ง หากเพิกเฉยหรือชำระไม่ถูกต้องครบถ้วน เขาจะต้องชำระเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าว

5.2 การใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองรายวัน

เจ้าหน้าที่อาจไม่เข้าดำเนินการบังคับด้วยตนเองหรืออาจไม่มอบหมายให้บุคคลอื่น ดำเนินการแทน แต่มีความประสงค์ให้ผู้รับคำสั่งดำเนินการเอง เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจในการปรับผู้รับคำสั่งทางปกครองเป็นรายวันตามสมควรแก่เหตุ แต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน มาตรการนี้มักจะนำไปใช้ในกรณีที่จะหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างผู้รับคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ และใช้ได้กับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการ หรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองในกรณีหลังนี้ เจ้าหน้าที่ไม่อาจจะเข้าไปดำเนินการเองได้ คงใช้มาตรการกำหนดค่าปรับทางปกครองวิธีเดียวเท่านั้น

5.3 ขั้นตอนและวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการ

(1) เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำตาม คำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดคำเตือนอาจกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทาง ปกครองก็ได้ โดยในคำเตือนจะต้องระบุมาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ และจะกำหนด มากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้ รวมทั้งระบุประมาณการค่าใช้จ่ายหากเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเองหรือค่าปรับทางปกครองรายวัน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบล่วงหน้า ว่า หากตนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องมีภาระหนักขึ้นอย่างไร

(2) เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในคำเตือน การเปลี่ยนแปลงจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมาตรการที่กำหนดไว้ก่อนไม่บรรลุวัตถุประสงค์

(3) ในระหว่างที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง มีการต่อสู้ ขัดขวางการบังคับทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการ บังคับทางปกครองได้ แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุ แม้จะมีผลทำให้เกิดความเสียหายก็ไม่ต้อง รับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งทั้งสิ้นหรือจะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้

2.7 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

กฎหมายปกครองภายใต้หลักนิติรัฐที่ยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นสาระสำคัญอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติกรรมทางปกครองทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองในรูปแบบของคำสั่ง ในรูปของการพิสูจน์และยืนยันในคุณสมบัติของบุคคล หรือสิทธิในทรัพย์สินในรูปของการรับรองเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการ หรือในรูปของคำวินิจฉัยต่าง ๆ ซึ่งจะต้องออกโดยถูกต้องตามกระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครอง และเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของเรื่องนั้น ๆ ตลอดจนสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่การออกคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองใช้ว่าจะชอบด้วยกฎหมายทุกกรณี ในบางครั้งคำสั่งทางปกครองที่ออกมาอาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนกับผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ถูกกระทบกระเทือนในสิทธิหน้าที่ของตน ดังนั้นผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับ เพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป และส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เหตุที่ผู้เขียนทำการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในที่นี้ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่าองค์กรดังกล่าวอาจเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ ผู้ได้รับความเสียหายถูกกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่จากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง สามารถฟ้องร้องเยียวยาความเสียหายของตนเองได้หลายช่องทาง เช่น กรณีได้รับผลกระทบจากคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีชอบด้วยกฎหมาย ควรที่จะมีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้เสียหาย เนื่องจากคดีอาชญากรรมคดีที่มีความสลับซับซ้อนในการกระทำ ความผิดมากกว่าคดีความผิดทั่ว ๆ ไป

2.7.1 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไป

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง²⁴ ที่จะกล่าวนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้

²⁴ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2547), หน้า 207-215.

คำสั่งทางปกครองใดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ แม้ว่าขั้นตอนและระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากการอุทธรณ์คำสั่งการปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะของแต่ละฉบับเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ การกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้ใช้บังคับกับกฎหมายเฉพาะทุกฉบับจึงไม่เหมาะสมและกระทำได้ยาก ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้นคู่กรณีจะไม่สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้

ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ นอกจากขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้นแล้ว ยังให้ใช้กระบวนการที่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 1 ของพระราชบัญญัตินี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกระบวนการพิจารณาในกฎหมายเฉพาะฉบับนั้นอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม มีคำสั่งทางปกครองอยู่ 2 ประเภทที่แม้จะมีได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้ แต่ก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์เสียก่อนจึงจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้ ได้แก่

(1) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยรัฐมนตรี คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใดก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

(๒) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ

ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองได้ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ

และไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

1. การยื่นอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

1.1 ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คู่กรณีซึ่งได้แก่ผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกคนนั่นเอง ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ที่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอื่น ๆ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้นจะอุทธรณ์ไม่ได้ แต่บุคคลดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองได้โดยตรง

1.2 ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุ ชื่อ และตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด

1.3 กำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น ด้วยระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (สิบห้าวัน ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง อนึ่งคำสั่งทางปกครองที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

2. รูปแบบของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งว่าไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างชัดเจน และต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ข้อความดังกล่าวก็เป็นแต่เพียงแสดงให้เกิดความเข้าใจว่าประสงค์จะได้แย้งส่วนใดหรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นทั้งหมดก็เพียงพอแล้ว

3. การพิจารณาอุทธรณ์

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ได้รับคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเอง หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดและในเรื่องใดก็ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องพิจารณาให้เสร็จและแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ นอกจากจะต้องแจ้งผลให้แก่ผู้ร้องทุกข์ทราบแล้ว ก็ต้องเร่งรายงาน “ความเห็น” พร้อมด้วย “เหตุผล” ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย ส่วนว่าผู้ใดจะเป็น “ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์” นั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่โดยทั่วไปแล้วก็คือ เจ้าหน้าที่ในระดับสูงขึ้นไปตามสายงานบังคับบัญชานั่นเอง ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าว และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาสามสิบวันแรก ส่วนขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับขอบเขตการพิจารณาคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

4. ผลการพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์หรือเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาคำอุทธรณ์ตามขั้นตอนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น บุคคลดังกล่าวอาจจะมีความคำสั่งเดิมได้เต็มที่ เพราะในระบบนี้เป็นการพิจารณาอุทธรณ์โดยผู้บังคับบัญชาตามสายงานปกติ จึงเป็นการ

ทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง แต่หลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมจะกระทำได้เพียงใด และจะมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตอย่างไร ก็จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

5. การทูลเกล้าการบังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังคงบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะมีผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมีอำนาจที่จะมีคำสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นได้โดยมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 56 เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทูลเกล้าการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด”

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นขั้นตอนหลังจากการออกคำสั่งทางปกครอง ถือเป็นกรอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยเนื่องจากมีผลเป็นการเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลง แก้ไขคำสั่งทางปกครอง โดยคู่กรณีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งนั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือองค์กรอื่นเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ และการวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นขั้นตอนหนึ่งของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎหมายนี้ การไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เช่น การนำคดีไปฟ้องศาลโดยไม่ได้อุทธรณ์ตามกฎหมาย ศาลอาจไม่รับฟ้องโดยถือว่ายังมีได้ดำเนินการครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทำให้คู่กรณีต้องเสียสิทธิที่จะได้ความ

คุ้มครองทางศาล ทั้งนี้เพราะทางปกครองพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติจัดตั้งระบบการอุทธรณ์บังคับขึ้น โดยบังคับให้คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อน และหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงอาจฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยได้บัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายเยอรมัน อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ย่อมไม่ใช้บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องอุทธรณ์บังคับ

เดิมก่อนมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นกฎหมายไทยมีลักษณะคล้ายกับระบบของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ การอุทธรณ์นั้นเป็นระบบเพื่อเลือกซึ่งก่อนการฟ้องคดีคู่กรณีอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ได้ และจะอุทธรณ์โดยอ้างเหตุเรื่องความไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น²⁵

นอกจากการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว การขอให้พิจารณาใหม่ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง ที่ผู้ถูกกระทบสิทธิหรือคู่กรณีจากการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง อาจมีเหตุโต้แย้งหรือขอทบทวนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิหน้าที่ หรือกระทบต่อสถานภาพของบุคคล

การขอให้พิจารณาใหม่ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการที่คู่กรณีจะขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองได้ การพิจารณาใหม่จึงมีความสัมพันธ์กับเรื่องการอุทธรณ์และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

การขอให้พิจารณาใหม่ หมายความว่าถึง กรณีที่ต้องมีการพิจารณาเรื่องใหม่อีกครั้งหนึ่งในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้อีกต่อไป โดยปกติการขอให้พิจารณาใหม่ย่อมกระทำได้ แม้ว่าจะมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมาแล้วหรือไม่ก็ตาม

โดยทั่วไป เมื่อมีการสั่งการทางปกครองและเกิดความผิดพลาดขึ้น คู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งที่ผิดพลาด ซึ่งเมื่อล่วงเลย

²⁵ ฤทัย หงส์สิริ,รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2541),หน้า 109-111.

เวลาดังกล่าวไปแล้ว คู่กรณีก็ไม่มีสิทธิที่จะขอเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ อย่างไรก็ตาม แม้พ้นกำหนดอุทธรณ์ไปแล้วหรือเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ในบางกรณีที่มีข้อบกพร่องหรือความผิดพลาดอันควรที่ จะต้องแก้ไขอย่างยิ่ง กฎหมายก็บัญญัติเปิดช่องไว้ให้ขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยเทียบเคียงกับ กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดของศาลหรือองค์การวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการพิจารณาใหม่ได้ในบางกรณี แต่โดยมีเงื่อนไขและข้อจำกัดมากกว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อความ เป็นธรรมแก่คู่กรณี²⁶

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเรื่องการขอให้ พิจารณาใหม่ไว้ในมาตรา 54 โดยได้วางหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอพิจารณาใหม่ไว้หลาย ประการ กล่าวคือ

การขอให้พิจารณาใหม่เป็นประเภทหนึ่งของกระบวนการเยียวยาในฝ่ายปกครองที่คู่กรณี ผู้รับคำสั่งได้ร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้พิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นคนละขั้นตอน กับการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 หรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 49 ถึงมาตรา 53

กระบวนการพิจารณากรณีมีการขอให้พิจารณาใหม่อาจแยกออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการพิจารณาคำขอ
2. ขั้นตอนการตรวจสอบเงื่อนไขอำนาจที่ให้มีการพิจารณาใหม่
3. ขั้นตอนการพิจารณาตัดสิน²⁷

จากที่ผู้เขียนได้นำเสนอทั้งในส่วนของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการขอให้ พิจารณาใหม่นั้น ถือเป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในลักษณะของ การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง หรือเรียกว่า การควบคุมภายหลังดำเนินการประเภทการ ควบคุมภายใน

นอกจากการควบคุมภายหลังดำเนินการประเภทการควบคุมภายในนี้แล้ว ยังมีการ ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารภายหลังดำเนินการโดยองค์กรภายนอก

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 126-127.

²⁷ ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 230-231.

ที่ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ คือ การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรทางการเมือง และการควบคุมโดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ²⁸

ในทางวิชาการเป็นที่ยอมรับกันว่าในบรรดากลไกและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร การตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการหรือศาลนั้นให้หลักประกันแก่ราษฎรได้ดีกว่ากลไกและองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้²⁹

- (1) ศาลมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรทางการเมือง
- (2) เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ
- (3) ศาลมีวิธีพิจารณาคดีที่เป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ รวมทั้งมีวิธีพิจารณาความกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีไว้เป็นที่แน่นอน³⁰
- (4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของตนเสมอ และถ้าศาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำที่ถูกลำมาฟ้องคดีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็จะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำนั้น เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นอันยุติไปตามนั้นคู่ความจะนำเรื่องนั้นมาฟ้องคดีใหม่อีกมิได้

จากที่ผู้เขียนนำเสนอมาทั้งหมดเป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร เหตุที่ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจเนื่องจากในรัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักเรื่องนิติรัฐ หรือรัฐภายใต้กฎหมาย (Legal State) การใช้อำนาจรัฐรวมตลอดถึงบรรดา

²⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 282-283.

²⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, ศาลปกครองกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, 2547), หน้า 7-8.

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 53.

การกระทำทางปกครองนั้นต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้น การกระทำดังกล่าวอาจ ถูกเพิกถอนหรือไม่มีผลทางกฎหมาย

2.7.2 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

รัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายได้จัดให้มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ก็อาจมีปัญหาข้อพิพาทที่ เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่กับเอกชน และมีผลให้เอกชนได้รับความเดือดร้อน เสียหายถูกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่จากการกระทำของฝ่ายปกครองอาจหาทางเยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายของตนโดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและ หน้าที่ตามกฎหมาย การวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายนั้นไม่ได้เป็น อำนาจผูกขาดขององค์กรศาล กล่าวคือ ข้อพิพาททางปกครองทั้งหมดอาจไม่ได้ขึ้นสู่ศาลปกครอง ทุกเรื่องเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากศาลปกครองที่จัดตั้งขึ้นไม่เพียงพอที่จะรองรับคดีหรือข้อพิพาท ทางปกครองได้ทั้งหมด ทำให้มีความจำเป็นต้องมีกลไกอื่นในการระงับข้อพิพาททางปกครอง เพื่อลดจำนวนคดีหรือข้อพิพาทที่จะขึ้นสู่ศาลปกครอง เป็นการลดภาระของศาลหรือกรงคดีที่ จะขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นหลักการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้ว เช่น ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือใช้วิธีการเยียวยาอื่นก่อนฟ้องคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กำหนดให้ผู้เสียหายต้องเสนอข้อพิพาททางปกครองต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็น กลไกที่สำคัญเนื่องจากเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยคณะบุคคลที่มีลักษณะ เป็นกลางไม่ใช่โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งแต่เพียงผู้เดียวที่เป็น ผู้วินิจฉัย เพราะอาจมีความเป็นกลางน้อยกว่าและมีแนวโน้มที่จะสั่งการตามความเห็นของเจ้าหน้าที่ ผู้ได้บังคับบัญชา

ดังนั้น เหตุผลประการหนึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทขึ้นนั้นก็ เพื่อให้เป็นองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งจะช่วยลดจำนวนคดีหรือข้อพิพาทที่ จะขึ้นสู่ศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม เหตุผลหลักของการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศ ต่าง ๆ คือ ข้อพิพาททางปกครองบางเรื่องเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ ทางเทคนิคเฉพาะด้านในการวินิจฉัย ซึ่งศาลปกครองอาจไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่อง ดังกล่าว

ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท โดยมีเหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย ความรวดเร็ว และเพื่อความสะดวกของประชาชนในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณา เนื่องจากมองว่าการดำเนินคดีในศาลนั้นมีขั้นตอนและวิธีพิจารณาที่ยุ่งยาก ล่าช้าและต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่า

นอกจากนั้น ในประเทศต่าง ๆ ได้จัดตั้งคณะกรรมการประเภทนี้เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนของบุคคลดังกล่าวมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการอำนวยความสะดวกหรือวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากเห็นว่าบุคคลดังกล่าวที่ประกอบวิชาชีพนั้นอยู่ในฐานะที่จะเข้าใจปัญหาและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่อื่น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไป คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่ คณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กำหนดไว้ โดยมีลักษณะการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาคดีคล้ายศาล เพื่ออำนวยความสะดวกหรือระงับข้อพิพาททางปกครอง ลดจำนวนคดีหรือข้อพิพาททางปกครองที่จะขึ้นสู่ศาล และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ โดยอาจเรียกชื่อต่าง ๆ ในภาษาอังกฤษว่า Court, Tribunal, Committee, Commission, Panel, Arbitrators, Commissioners, Visitors, Adjudicators หรือ Umpire หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า คณะกรรมการ (Commission) คณะกรรมการดังกล่าวอาจมีสถานะแตกต่างกันตามกฎหมายของแต่ละประเทศ เช่น มีฐานะเป็นศาลปกครองพิเศษในกฎหมายฝรั่งเศส เป็นองค์กร Tribunal ที่มีลักษณะเช่นเดียวกับศาลในกฎหมายอังกฤษ หรือมีฐานะเป็นเพียงคณะกรรมการในฝ่ายปกครองในกฎหมายไทย คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการมีมติหรือออกคำวินิจฉัยที่มีลักษณะและผลทางกฎหมายแตกต่างจากคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการทางปกครองอื่น แต่มีลักษณะคล้ายกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล (acte juridictionnel) ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ข้อพิพาทนั้นเป็นที่ยุติและผูกมัดคู่กรณี ซึ่งศาลอังกฤษและศาลปกครองฝรั่งเศสควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นน้อยกว่า มติของคณะกรรมการทางปกครองอื่น โดยเน้นการตรวจสอบปัญหาข้อกฎหมายและไม่ควบคุมดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากเป็นเรื่องที่ศาลเห็นว่าอยู่ในความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการดังกล่าว เว้นแต่การวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นได้กระทำโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดหรือ

คลาดเคลื่อน หรือโดยขาดพยานหลักฐานสนับสนุนตามสมควรหรือโดยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับ ข้อกฎหมายโดยผิดพลาด หรือโดยใช้ดุลพินิจรับฟังข้อเท็จจริงนั้นผิดพลาดอย่างชัดแจ้ง³¹

การจะวินิจฉัยว่าคณะกรรมการใดมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากคณะกรรมการในทางปกครองนั้นมีอยู่มากมายและหลากหลายซึ่งเป็นปัญหาในทาง ปฏิบัติของต่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณานั้นมี 2 ประการ คือ พิจารณาจากหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรและวิธีพิจารณา และหลักเกณฑ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ ของ คณะกรรมการว่าเป็นองค์กรที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาและมีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ในทางปกครองที่คล้ายศาลหรือไม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางด้านองค์กรและวิธีพิจารณานั้น กฎหมาย ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาไว้คล้ายคลึงกับศาลหลายประการ เช่น

- เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมีความเป็นอิสระ นอกจากนั้นการที่มีลักษณะคล้ายองค์กรศาลนี้ในบางประเทศจึงได้ให้ความคุ้มครองแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทบางคณะคล้ายกับความคุ้มครองที่ให้แก่ศาลและตุลาการ และในบางกรณี กฎหมาย จัดตั้งองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทจะกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าหากกรรมการกระทำการด้วยความ สุจริตและด้วยความระมัดระวังตามสมควร(acting in good faith and with reasonable care) แล้ว กรรมการจะพ้นจากความรับผิดทั้งปวง ทั้งในทางแพ่งและในทางอาญา ส่วนกรรมการใน องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทอื่นนั้นหากได้กระทำการภายในขอบอำนาจ (Intra Vires) และด้วย ความสุจริตแล้ว กรรมการผู้นั้นก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวเพราะเหตุที่ได้กระทำโดยประมาท หรือโดยปราศจากพยานหลักฐาน และกฎหมายยังให้ความคุ้มครองแก่พยานในการพิจารณาของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในอันที่จะต้องรับผิดฐานหมิ่นประมาท (defamation) จาก คำให้การของตนด้วย

สำหรับความเป็นอิสระนั้น กรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีความเป็นอิสระใน การวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น

³¹ สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง,คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ วินิจฉัยข้อพิพาท,2546,หน้า 310-316.

- เป็นองค์กรในลักษณะกลุ่มบุคคล กล่าวคือ ข้อพิพาทดังกล่าวต้องได้รับการวินิจฉัยโดยคณะบุคคลหรือกรรมการของคณะ ไม่ใช่โดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม ตามกฎหมายอังกฤษ ข้อพิพาทบางเรื่องอาจได้รับการวินิจฉัยโดยองค์คณะซึ่งประกอบด้วย กรรมการเพียงนายเดียวซึ่งวินิจฉัยในนามขององค์คณะ ในขณะที่กฎหมายฝรั่งเศสนั้นเคร่งครัดในเรื่องนี้ โดยกองเซย เดตา เคยวินิจฉัยว่าอธิการบดีที่ใช้อำนาจลงโทษวินัยชั่วคราวจนกว่าจะมีการตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้นไม่มีฐานะเป็นตุลาการหรือกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากไม่ได้กระทำลงโดยคณะบุคคล

นอกจากนั้น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทไว้คล้ายคลึงกับศาลหลายประการ เช่น

- หลักเรื่องความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กรรมการนั้นวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือ หลักปราศจากอคติ (rule against bias) และข้อ 6 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

- หลักการรับฟังความทุกฝ่าย กล่าวคือ ต้องเป็นวิธีพิจารณาที่เปิดโอกาสให้ คู่กรณีทุกฝ่ายได้มีโอกาสทราบข้อเท็จจริง ตรวจสอบข้อมูล ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

- หลักการให้เหตุผลในการวินิจฉัย กล่าวคือ คำวินิจฉัยต้องให้เหตุผล ประกอบคำวินิจฉัยและเหตุผลที่ให้นั้นต้องชัดเจนและเพียงพอในการวินิจฉัย

- หลักการวินิจฉัยไม่เกินคำขอ ซึ่งต่างจากกรณีของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจทบทวนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง ตลอดจนความเหมาะสมในการออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหรือสั่งการไปในทางที่เพิ่มหรือลดภาระหรือมีข้อกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในคำสั่งทางปกครองก็ได้

- การรักษาความลับในการลงมติวินิจฉัยข้อพิพาท

- คำวินิจฉัยต้องลงชื่อของกรรมการผู้วินิจฉัย เพื่อแสดงความรับผิดชอบของ กรรมการและเป็นมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ

- ระดับการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัย ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศ อังกฤษโดยปกติ ศาลจะตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเฉพาะใน ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น เว้นแต่กฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น อย่างไรก็ตาม ในประเทศ

อังกฤษการวินิจฉัยทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวนี้โดยหลักอาจทำได้ 2 ทาง กล่าวคือ โดยการอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อรัฐมนตรี ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและในปัญหาข้อกฎหมาย และโดยการฟ้องคดีขอให้ศาลพิจารณาทบทวน (Application for Judicial Review) ในการตรวจสอบปัญหาข้อกฎหมายนั้น ศาลของทั้งสองประเทศก็ไม่ได้ตรวจสอบเฉพาะบทกฎหมายที่นำมาปรับใช้เท่านั้น แต่ยังตรวจสอบข้อเท็จจริงในบางกรณีด้วย โดยถือว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายเหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในแต่ละประเทศ อาจใช้ระบบวิธีพิจารณาที่แตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น ประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวน ในขณะที่ประเทศอังกฤษใช้ระบบกล่าวหา ในประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบวิธีพิจารณาลับหรือกึ่งลับ ในขณะที่ในประเทศอังกฤษใช้หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย แต่ในอนาคตรวิพิจารณาของทั้งสองประเทศรวมตลอดถึงประเทศต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็จะมีลักษณะเหมือนกันหรือใกล้เคียงกัน เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันของอนุสัญญาดังกล่าวที่เกี่ยวกับศาลและองค์การวินิจฉัยข้อพิพาท

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นั้น คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทก็เป็นคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ไม่ใช่คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เพียงออกคำสั่งทางปกครองหรือให้คำปรึกษาหารือที่ไม่ได้มีการวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษนั้น จะมีฐานะเสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้นที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในปัญหาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ถือว่าเป็นคณะกรรมการในฝ่ายปกครองที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีลักษณะโครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และวิธีดำเนินการที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการทางปกครองทั่ว ๆ ไปที่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็น หรือให้คำแนะนำ กำหนดนโยบาย รวมทั้งออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองโดยทั่วไป แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่จะใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและระงับข้อพิพาททางปกครองเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะมีผลเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ จะต้องมีการจัดองค์กรและมีวิธีพิจารณาเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรทางปกครองทั่วไป มีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นอิสระและเป็นกลาง และที่สำคัญคือ

จะต้องมีวิธีพิจารณาที่ได้มาตรฐานที่สามารถคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีทุกฝ่ายได้อย่างเป็นธรรม และเหมาะสม และการควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมนั้นจะมีลักษณะแตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง โดยเน้นการควบคุมปัญหาข้อกฎหมายมากกว่าปัญหาข้อเท็จจริง

2.8 การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองอาจสิ้นสุดโดยอาศัยเหตุต่าง ๆ ดังนี้³²

2.8.1 การสิ้นสุดผลโดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ต่อมาหากฝ่ายปกครองพบว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกไปนั้นไม่ถูกต้องหรือออกไปโดยผิดพลาดหรือผิดหลง หากเป็นการผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยที่ไม่ใช่สาระสำคัญ เช่น พิมพ์ถ้อยคำผิดหรือพิมพ์ตก เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงดังกล่าวได้เสมอ แต่หากเป็นการออกคำสั่งที่ผิดพลาดในสาระสำคัญหรือออกคำสั่งไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ออกคำสั่งไม่อนุญาตในกรณีที่ต้องอนุญาต ออกโฉนดที่ดินเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น โดยทั่วไปแล้วเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ในหลาย ๆ กรณีเจ้าหน้าที่ก็อาจพิจารณาคำสั่งดังกล่าวได้เหมือนกัน

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายบางฉบับได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้โดยเฉพาะ นอกจากนั้น กฎหมายบางฉบับให้อำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในกรณีที่ต่อมา ผู้รับคำสั่งทางปกครองกระทำการที่ขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

³² ฤทัย หงส์ศิริ, “นิติกรรมทางปกครอง” ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 357-361.

เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือใบอนุญาตที่ออกมา โดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายเฉพาะจะไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้โดยอาศัยอำนาจและหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่และผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาอาจใช้อำนาจทบทวนหรือเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์หรือการขอให้พิจารณาใหม่ หรือใช้อำนาจดังกล่าวแม้จะพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือการขอให้พิจารณาใหม่แล้วก็ได้

2.8.2 การสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลา

คำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลา เงื่อนไขอาจกำหนดโดยกฎหมาย เช่น บัตรประชาชนใช้ได้หกปีนับแต่วันออกบัตร ใบอนุญาตให้ซื้ออาวุธปืนมีอายุหกเดือนนับแต่วันออก เป็นต้น หรือเงื่อนไขเวลาอาจกำหนดโดยคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39 ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการออกคำสั่งทางปกครองได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อำนาจกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวรวมถึงเงื่อนไขที่เกี่ยวกับเงื่อนไขหรือเงื่อนไขสิ้นผลของนิติกรรมทาง ปกครองด้วย

2.8.3 การสิ้นผลโดยเหตุอื่น

นอกจากกรณีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น คำสั่งทางปกครองอาจสิ้นผลโดยเหตุอื่น ๆ เช่น สิ้นผลโดยสภาพของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง เมื่อมีการดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว เช่น คำสั่งให้รื้อถอนอาคารย่อมสิ้นผลลงเมื่อมีการรื้อถอนอาคารแล้ว คำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเดินทางของข้าราชการย่อมสิ้นผลลงเมื่อมีการเบิกค่าเดินทางแล้ว เป็นต้น หรือสิ้นผลลงโดยผลของกฎหมาย เช่น คำสั่งปิดโรงงานเนื่องจากผู้ประกอบการกิจการโรงงานไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งกฎหมายให้มีผลเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตด้วย เป็นต้น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงไม่ว่าด้วยเหตุใดแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำ

สิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ เช่น เจ้าหน้าที่ที่ดินมีอำนาจเรียกให้เจ้าของโฉนดที่ดินส่งมอบโฉนดที่ดินที่มีการเพิกถอนหรือแก้ไขให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ เป็นต้น³³

2.9 ข้อพิจารณา : การสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่

ในหัวนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงการเป็นคำสั่งทางปกครองของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้เพราะก่อนที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์การสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่ามีเนื้อหาเป็นอย่างไรต่อไปนั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะหยิบยกข้อพิจารณาการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่มาพิจารณาในเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจของเรื่องที่จะทำการศึกษาในลำดับต่อไป

ประเด็นที่จะนำมาใช้เป็นข้อพิจารณาการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ มีดังนี้

2.9.1 ด้านองค์กรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

(1) ผู้ออกคำสั่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาองค์กรที่มีอำนาจออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในลักษณะของ “องค์กรกลุ่มหรือคณะบุคคล” เพราะคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการจากหลายส่วนด้วยกัน อาทิ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมศุลกากร ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการ ป.ป.ส. เป็นต้น ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ดำเนินภารกิจของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศ

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 361.

และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นไปเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยกับประชาชนโดยส่วนรวมในสังคมที่ปราศจากปัญหายาเสพติด

(2) องค์การที่ใช้อำนาจทางปกครอง

การใช้อำนาจที่มีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการของคณะกรรมการ ที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองจะเป็นไปก็เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยกับประชาชนในสังคม ในการป้องกันและปราบปรามการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่จะมีขึ้น หากคณะกรรมการไม่ได้มีการออกคำสั่งเช่นนั้นแล้ว ประชาชนในสังคมย่อมอาจจะประสบกับปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลจากการแพร่ระบาดของยาเสพติด การออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของคณะกรรมการ ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสั่งการตามบทบัญญัติของกฎหมายยาเสพติดที่ให้ไว้ ซึ่งเป็นอำนาจทางปกครองที่มีอยู่เหนือเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่เป็นฝ่ายเอกชน โดยห้ามเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการที่ได้รับคำสั่งดำเนินการใด ๆ กับกิจการของตน เนื่องจากพบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต ดังกล่าวมิต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการแต่อย่างใด เป็นการใช้อำนาจตามความในมาตรา 13 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

2.9.2 ด้านเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง

(1) การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นการใช้อำนาจในการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของคณะกรรมการหรือที่เรียกว่า องค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่มีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เมื่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการเชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว การออกคำสั่งที่เป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวดังกล่าวนั้นไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพราะคณะกรรมการเป็นองค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือเอกชนที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ การแสดง

เจตนาของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ จะปรากฏในรูปของการทำเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการทราบ

(2) การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย

การใช้อำนาจของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย โดยกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 13 ตี อันเป็นกฎหมายที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในสังคมในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(3) การเกิดผลทางกฎหมายที่สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ที่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการในฐานะผู้รับคำสั่งกับคณะกรรมการในฐานะผู้ออกคำสั่ง โดยคำสั่งนั้นเกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ ต้องผูกพันตนกับคำสั่งของคณะกรรมการที่ไม่สามารถเปิดดำเนินกิจการสถานประกอบการแห่งนั้นได้อีกต่อไป ตลอดระยะเวลาที่คำสั่งนั้นมีผลบังคับใช้

(4) การเกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะมีผลผูกพันเฉพาะเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแห่งนั้นเท่านั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการคนอื่น ๆ หรือสถานประกอบการแห่งอื่น ๆ ที่มีได้ มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น ไม่อาจจำเป็นต้องถูกผูกพันกับคำสั่งของคณะกรรมการแต่อย่างใด หากเป็นการกระทำความผิดอย่างอื่นที่ไม่ใช่เกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการของตนจะไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้

(5) การมีผลโดยตรงภายนอกฝ่ายปกครอง

การที่คณะกรรมการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่พบว่ามีอาการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และได้มีการแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ เมื่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการได้รับทราบการแจ้งนั้นแล้ว

ผลของคำสั่งที่เกิดขึ้นจะกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการแห่งนั้น ที่ไม่สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ตลอดระยะเวลาที่คำสั่งมีผลบังคับ ถือได้ว่าคำสั่งนั้นมีผลออกสู่ภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว ไม่ได้กระทำอยู่ภายในอาณาเขตของฝ่ายปกครอง เนื่องจาก เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง หรือมีความสัมพันธ์ใด ๆ ในฐานะฝ่ายปกครอง ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการจึงถือว่าเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่มีผลโดยตรงต่อองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว

2.9.3 ด้านผลของคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษาคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของคณะกรรมการ จะมีผลเมื่อได้มีการแจ้งคำสั่งนั้นให้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ โดยการส่งหรือมอบคำสั่งให้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ หรือทำการส่งไปรษณีย์ตอบรับ เป็นต้น เมื่อได้มีการแจ้งตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ถือได้ว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเริ่มมีผลบังคับ การเริ่มมีผลของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาต ดังกล่าว มีลักษณะทำนองเดียวกันกับการมีผลของคำสั่งทางปกครอง ที่จะเกิดผลทางกฎหมายทันทีที่มีการแจ้งไปถึงผู้รับคำสั่ง ซึ่งเป็นการออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว โดยลักษณะการแจ้งนั้นเป็นการแจ้งด้วยวิธีการโดยทั่วไป กล่าวคือ การแจ้งเป็นหนังสือส่งแก่ ผู้รับคำสั่งโดยตรง หรือการส่งไปรษณีย์ตอบรับ เป็นต้น

2.9.4 ด้านรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

จากการศึกษา เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพิจารณา มีมติเห็นสมควร ที่จะออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้มีการทำคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือและแจ้งให้เจ้าของหรือ ผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการแห่งนั้นทราบ ซึ่งรูปแบบของการทำคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 3 (พ.ศ.2543) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ดังนั้นรูปแบบของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตที่ทำเป็นหนังสือ จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง นอกเหนือจากรูปแบบของคำสั่งด้วยวาจา และ คำสั่งโดยวิธีอื่น

จากศึกษาวิเคราะห์ตามข้อพิจารณาการเป็นคำสั่งทางปกครองในแต่ละด้านตามที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนั้น เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และเมื่อคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีลักษณะและองค์ประกอบของการเป็นคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองตามระบบกฎหมายปกครองเยอรมัน และเป็นหนึ่งในสองความหมายของนิติกรรมทางปกครองตามระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสแล้ว ก็ย่อมไม่มีลักษณะของการเป็นปฏิบัติการทางปกครองซึ่งเป็นหนึ่งในสองประเภทของการกระทำทางปกครองที่กล่าวไว้ในข้างต้นโดยปริยาย ทั้งนี้เพราะการจะเป็นปฏิบัติการทางปกครองได้นั้นจะขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งของนิติกรรมทางปกครอง โดยเป็นการกระทำทั่ว ๆ ไปของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในทางปกครอง ที่ไม่มีผลกระทบสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรง เป็นต้น ซึ่งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมิได้มีลักษณะของการเป็นปฏิบัติการทางปกครองแต่อย่างใด และผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่จะกล่าวถึงในบทต่อไป

2.10 ข้อพิจารณา : การขัดหรือแย้งของการใช้คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายสถาน ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาพิจารณาและวิเคราะห์ว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกตามกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีการขัดหรือแย้งกันหรือไม่ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจของเรื่องที่ทำการศึกษายิ่งขึ้น สำหรับกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาพิจารณาวิเคราะห์ คือ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประเด็นที่ผู้เขียนใช้ในการพิจารณาวิเคราะห์การขัดหรือแย้งของกฎหมายจะประกอบด้วยด้านเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย ด้านประโยชน์สาธารณะ ด้านความเหมาะสมของการใช้มาตรการทางกฎหมาย และด้านความจำเป็นของการใช้มาตรการทางกฎหมาย

2.10.1 เจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย

1. กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง

(1) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

การตราพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ที่ใช้บังคับกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน) ทั่วประเทศนั้น มีเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย เพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ที่ใช้สำหรับควบคุมเกี่ยวกับการค้าน้ำมัน ได้ใช้บังคับมานานแล้ว มีลักษณะที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของการประกอบกิจการค้าน้ำมันในปัจจุบันและทันกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น โดยกำหนดควบคุมผู้ค้าน้ำมัน เป็น 3 ระดับ คือ ผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ ผู้ค้าน้ำมันรายย่อย และสถานีบริการน้ำมัน และผ่อนคลายมาตรการควบคุมบางอย่างให้เข้มงวดน้อยลง เช่น การจัดตั้งสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สามารถยื่นคำขอเพื่อจดทะเบียนต่ออธิบดีได้ ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากอธิบดี สำหรับผู้ขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง ก็เพียงแต่แจ้งต่ออธิบดีเท่านั้น และปรับปรุงอำนาจของรัฐมนตรีนางประการที่เป็นเรื่องในรายละเอียด เปลี่ยนเป็นอำนาจของอธิบดี เพื่อให้การควบคุมดูแลการประกอบกิจการเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง ให้สามารถปรับเปลี่ยนได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพของการประกอบกิจการตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มมาตรการควบคุมผู้ค้าน้ำมันรายใหญ่ให้เข้มงวดยิ่งขึ้น เพื่อใช้ควบคุมการค้าน้ำมันและการปลอมปนน้ำมัน รวมทั้งปรับปรุงมาตรการบางอย่างให้สามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การฟ้องร้องและดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิดฐานปลอมปนน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะโทษปรับที่ยังต่ำไปเนื่องจากกิจการค้าน้ำมันเป็นกิจการที่ทำรายได้สูงมาก สมควรปรับปรุงบทบัญญัติความผิดและโทษทางอาญาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น³⁴

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว ใช้บังคับกับสถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แกยานพาหนะ (ปั้มน้ำมัน) ทั่วประเทศ มีเจตนารมณ์ของการออกประกาศโดยเห็นว่า การบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว ซึ่งเป็นเชื้อเพลิงชนิดนำถ่วงอันตราย เป็น

³⁴ กรมธุรกิจพลังงาน, พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542, 2546, หน้า 26.

เหตุหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดอัคคีภัยเนื่องจากผู้บรรจู้ได้กระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และสถานที่ที่ใช้ในการบรรจู้ไม่ได้มาตรฐานว่าด้วยความปลอดภัยในการป้องกันอัคคีภัย จึงเห็นสมควรให้มีกฎหมายควบคุมการบรรจู้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวเพื่อขจัดต้นเหตุอัคคีภัยและอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน³⁵

(3) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546

ก่อนที่จะกล่าวถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 มีเหตุผลที่จำเป็นให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานบริการให้มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่กว้างขวางขึ้น อันเป็นผลต่อการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นอย่างมาก

- เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509

โดยเหตุที่ปัจจุบันได้มีบุคคลประกอบกิจการสถานบริการบางประเภท ซึ่งอาจดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน และจัดให้มีการแสดงเพื่อความบันเทิงในสถานบริการนั้น ๆ ไม่เหมาะสมเป็นเหตุให้เยาวชนเอาเยี่ยงอย่างจนประพฤติชั่วเลื่อมทรามลง เป็นการสมควรที่จะออกกฎหมายควบคุมสถานบริการนั้น ๆ รวมทั้งการแสดงด้วย ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม วัฒนธรรม และประเพณีอันดีของชาติต่อไป

- เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546

โดยที่พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องบทนิยามของสถานบริการเพื่อให้มีความหมายที่ชัดเจนเฉพาะการประกอบกิจการที่อาจดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นสถานที่ที่ไม่ควรให้เยาวชนเข้าไปใช้บริการหรือใช้เป็นที่พักผ่อนโดยมิได้มีเจตนารมณ์จะให้ความหมายครอบคลุมไปถึงสถานที่ที่ไม่ได้ดำเนินการไปในลักษณะดังกล่าว

³⁵ กรมโยธาธิการ, ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจู้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว, 2544, หน้า 1.

เช่น สถานที่ที่มีวัตถุประสงค์ด้านการศึกษาหรือกีฬา นอกจากนี้ได้แก้ไขวิธีการจัดตั้งสถานบริการ บางประเภทเฉพาะที่ ปรากฏชัดเจนในขณะนี้ว่าอาจดำเนินการไปในทางกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันเพียงแค่แจ้งแล้วก็ประกอบกันได้เลย ทำให้การควบคุมตรวจสอบกระทำไม่ได้ทั่วถึง และบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสังคมโดยเปลี่ยนมา เป็นต้องได้รับใบอนุญาตก่อนจึงจะประกอบกันได้เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบทำได้อย่างเข้มงวด พร้อมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับกับสถานบริการทุกประเภท เพื่อให้สถานบริการไม่ เป็นแหล่งมั่วสุม เป็นสถานที่ปลอดจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และเป็นสถานที่ที่ ปลอดภัยของผู้ใช้บริการ โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการและผู้ใช้สถานบริการ ปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

36

(4) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ออกใช้บังคับเพื่อควบคุมการจัดตั้งและ ดำเนินงานหอพักต่าง ๆ นั้น เนื่องจากปรากฏว่า เมื่อก่อนที่จะมีกฎหมายดังกล่าวได้มีประชาชน จัดตั้งหอพักขึ้นเพื่อรับนักเรียน นิสิต นักศึกษาที่เข้ามาศึกษาเล่าเรียนในกรุงเทพมหานครเป็น จำนวนมาก มีหอพักบางแห่งดำเนินงานไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและ ผิดศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งจะเป็นผลเสียหายแก่อนาคตของเยาวชนเป็นจำนวนมากและ อาจเป็นภัยแก่ประเทศชาติด้วย โดยมีหอพักบางแห่งมุ่งดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ทางการค้า มากกว่าเพื่อสวัสดิภาพของเยาวชน บางแห่งกลายเป็นที่ซ่องสุมของพวกโจรผู้ร้าย ป่อนการพนัน เป็นต้น จึงเห็นควรตรากฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางควบคุมการดำเนินงานของหอพักต่าง ๆ ให้ เป็นไปอย่างเหมาะสม³⁷

(5) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.2522

เหตุที่ต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุดหรือกฎหมายคอนโดมิเนียม เนื่องจาก ประชากรทั่วทุกประเทศเพิ่มขึ้นมากอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ขาดแคลนที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและ

³⁶ กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ, คู่มือปฏิบัติงานกฎหมายสถานบริการ, 2547, หน้า 22.

³⁷ กรมประชาสัมพันธ์, พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 กฎ ระเบียบและข้อปฏิบัติ, 2541, หน้า 1.

การตั้งสำนักงานหรือสถานที่ประกอบธุรกิจทางการค้า เพราะที่ดินมีเท่าเดิม แต่พลเมืองมีเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องขยายบ้านเมืองที่อยู่อาศัยและสำนักงานออกไปในทางสูงขึ้นเหนือพื้นดิน (High Rise) โดยวิธีการก่อสร้างอาคารสูงมากขึ้นหลาย ๆ ชั้น บนเนื้อที่ดินเล็กน้อยเท่าเดิมแต่ได้ประโยชน์มากขึ้นหลายสิบเท่า และถือว่าเจ้าของห้องแต่ละห้องที่อยู่ในตึกหรืออาคารนั้นมีกรรมสิทธิ์ในห้องของตนและยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์ซึ่งเป็นส่วนกลางอันถือว่าเป็นทรัพย์สินร่วมกันด้วย และได้รับบริการด้านสาธารณูปโภคเท่าเทียมกันจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิและคุ้มครองสิทธิของเจ้าของห้องแต่ละห้องและรักษาความสงบสุขของประชากรซึ่งรวมอยู่ในอาคารหลังเดียวกัน³⁸

(6) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478

โดยสภาพทั่วไปของการประกอบกิจการโรงแรมเป็นการให้บริการสถานที่พักค้างแรม และการพักผ่อนที่เปิดให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปทุกคน มีลักษณะเป็นสถานที่สาธารณะ ซึ่งผู้ที่ต้องการไปพักหรือใช้บริการมีสิทธิที่จะได้เข้าพักหรือรับบริการของโรงแรม จึงต้องมีการควบคุมดูแลให้กิจการนี้ต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมที่จะสามารถจัดหาบริการที่ดี ปลอดภัย สาธารณสุขอนามัย ดูแลและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนได้ และป้องกันมิให้มีการแสดงพฤติกรรมในการดำเนินกิจการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดี จึงจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย เพื่อกำหนดหน้าที่และมาตรฐานที่จะต้องปฏิบัติในการดำเนินกิจการสามารถที่จะเข้ามาดูแล ตรวจสอบมาตรฐานในการประกอบกิจการโรงแรมได้

(7) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

การมีกฎหมายว่าด้วยการพนันเช่นนี้ เนื่องจากมีการเล่นบางอย่างเป็นการเล่นเพื่อเสี่ยงโชคให้ได้มาซึ่งเงินทองและผลประโยชน์มากมายอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยส่วนร่วม จึงต้องมีการบัญญัติให้การเล่นการพนันถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายในการควบคุมตรวจสอบมิให้มีการเล่น การพนันเกิดขึ้น

³⁸ วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด(คอนโดมิเนียม)

(8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

โดยที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน และไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมการประกอบกิจการโรงงาน เนื่องจากกำหนดให้โรงงานทุกลักษณะต้องขออนุญาตเช่นเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ตามสภาพที่เป็นจริงโรงงานต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างกัน โรงงานบางประเภทไม่จำเป็นต้องควบคุมดูแลการตั้งโรงงาน เพียงแต่ดูแลการดำเนินงานเท่านั้น คงมีแต่โรงงานประเภทที่อาจเกิดอันตรายจากการประกอบกิจการได้เท่านั้นที่ควรจะต้องควบคุมการจัดตั้งอย่างเคร่งครัด จึงสมควรปรับปรุงระบบการควบคุมดูแลให้สอดคล้องกับสภาพการประกอบกิจการด้วยการให้โรงงานบางลักษณะอาจประกอบกิจการได้ภายใต้ระบบการกำกับตามปกติ และโรงงานบางลักษณะจะต้องแจ้งให้ทราบก่อนจึงจะเริ่มประกอบกิจการได้ โดยคงมีแต่โรงงานบางลักษณะที่จำเป็นเท่านั้นที่จะยังคงใช้ระบบการอนุญาต และสมควรปรับปรุงวิธีการอนุญาตให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีการประสานงานกันระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตตามกฎหมาย ให้พิจารณาลดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ และสมควรปรับปรุงการควบคุมการประกอบกิจการโรงงานให้เป็นไปโดยได้ผลยิ่งขึ้น ด้วยการให้มีการออกกฎเพื่อกำหนดขอบเขตการประกอบกิจการโรงงานให้ชัดเจน และกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งเพื่อบังคับให้โรงงานปฏิบัติตามกฎหมาย พร้อมกับปรับปรุงอัตราโทษและกำหนดให้มีการร่วมรับผิดชอบสำหรับผู้ทำงานในโรงงานนอกเหนือจากเจ้าของโรงงาน เพื่อให้การควบคุมโรงงานเป็นไปอย่างได้ผลยิ่งขึ้น

2. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในที่นี่ คือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เหตุที่ต้องมีการตราเนื่องจากในปัจจุบันการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งการค้าและการเสพยาเสพติดในสถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง หรือสถานบริการเป็นจำนวนมาก โดยที่แต่เดิมทางราชการไม่สามารถดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการเหล่านั้นได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการ ในกรณีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ จึงสมควรกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นการเฉพาะ และกำหนดสถานประกอบการ 6 ประเภท ที่ประกอบด้วย

สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั๊มน้ำมัน) สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก๊ยานพาหนะ (ปั๊มก๊าซ) สถานบริการ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ที่ให้เช่า เช่น หอพัก อาคารชุดและเกสต์เฮ้าส์ สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สไนุกเกอร์ และโรงงาน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว หากพบว่า มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการแห่งใด สมควรให้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจสั่งปิดสถานประกอบการหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต ประกอบการของสถานประกอบการแห่งนั้นได้ชั่วคราว นอกจากนี้เพื่อให้การป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สมควรให้อำนาจกรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และ เจ้าพนักงานในการตรวจหรือทดสอบหรือสั่งให้รับการตรวจหรือทดสอบว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ใด ๆ มี สารเสพติดอยู่ในร่างกายหรือไม่ด้วย

จากที่กล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง และ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะเห็นได้ว่ากฎหมายสถานประกอบการแต่ละ ประเภทต่างมีเจตนารมณ์ในภาพรวมที่จะมุ่งคุ้มครองหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความสงบสุข เรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีเหมือนกัน เพียงแต่จะแตกต่างกันไปตามเฉพาะเรื่องเฉพาะราว เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม สุวีติภาพของเยาวชน ปราบปรามแหล่งอบายมุขการพนัน เป็นต้น จะมี เฉพาะพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 เท่านั้นที่มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งคุ้มครองในอันที่จะ ป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเหมือนกันกับเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพียงแต่เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถานบริการ จะมุ่ง คุ้มครองเฉพาะสถานบริการเท่านั้น แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะ มุ่งคุ้มครองที่กว้างขวางกว่าโดยรวมถึงสถานประกอบการด้วยกัน 6 ประเภท คือ สถานีบริการ น้ำมันเชื้อเพลิง (ปั๊มน้ำมัน) สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก๊ยานพาหนะ (ปั๊มก๊าซ) สถานบริการ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ที่ให้เช่า เช่น หอพัก อาคารชุดและเกสต์เฮ้าส์ สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่น บิลเลียด สไนุกเกอร์ และโรงงาน แสดงให้เห็นว่ามีการทับซ้อนของสถานที่ที่เจตนารมณ์ของ กฎหมายมุ่งมีผลบังคับใช้ คือ สถานประกอบการประเภท สถานบริการ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมี ตัวเลือกที่จะเลือกใช้มาตรการที่ตนเห็นว่า จะดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถาน ประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้อย่างรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย ต่อไป แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายถือว่าไม่ได้มีการขัดหรือแย้งกันของกฎหมายแต่ประการใด

2.10.2 ด้านประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความขัดหรือแย้งของมาตรการทางด้านกฎหมายนั้น มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สาธารณะประโยชน์” หรือ “ประโยชน์มหาชน” โดยมีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป³⁹

ปัญหาว่าในทางกฎหมาย คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” (Public Interest) มีความหมายเพียงใดนั้น ไม่มีนิยามไว้ในตัวบทกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาล⁴⁰ แต่มีคำอธิบายของนักนิติศาสตร์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ได้ให้คำจำกัดความไว้ ดังนี้

ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา อธิบายว่า “ประโยชน์มหาชน คือ ประโยชน์ส่วนรวมของคนทุกคน ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของคนใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง คนบางคนต้องเสียประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งเท่ากับเสียประโยชน์ในทางหนึ่ง แต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง⁴¹

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “การให้ความหมายของประโยชน์สาธารณะทางกฎหมายนั้นทำได้ยาก แต่เราจะเห็นภาพได้ง่ายขึ้นถ้าเราหยิบเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาเป็นตัวอย่าง อาทิ การป้องกันประเทศ ในการป้องกันประเทศจะต้องมีปัจจัยหลายประการคือ ประการแรก ปัจจัยทางองค์กร (ต้องมีหน่วยงานรับผิดชอบ ต้องมีบุคลากรซึ่งได้แก่กองทัพทั้งหลาย) ต้องมีวิธีดำเนินการ (คือ ต้องใช้อำนาจเกณฑ์ทหาร ประกาศกฎอัยการศึก ซึ่ง้ออาวุธ) ต้องมีวัตถุประสงค์ (คือ ป้องกันความมั่นคงของประเทศมิให้ถูกรุกราน) และมีกิจกรรม (คือ การลงมือดำเนินการ) เราจะเห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์ (But หรือ Finalite) ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองของความต้องการของคนส่วนใหญ่⁴²

รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า “สิ่งที่เรียกกันว่าประโยชน์ส่วนรวม (General Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) นั้นแท้ที่จริงแล้ว

³⁹ ธีรยุทธ บุญประดิษฐ์, “สาธารณะประโยชน์ในกฎหมายปกครอง,” (ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 26.

⁴⁰ ธีระ สุธีวรางกูร, “นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย,” (ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 42-43.

⁴¹ ธีรยุทธ บุญประดิษฐ์, “สาธารณะประโยชน์ในกฎหมายปกครอง,” หน้า 27.

⁴² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 333.

ก็คือความต้องการอันร่วมกันของราษฎรนั่นเอง ตัวอย่างเช่น เราทุกคนมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการกินดีอยู่ดี ทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ ฯลฯ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของราษฎรแต่ละคนจะมีได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ มีความสงบเรียบร้อยภายใน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงนับว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน”⁴³

จากความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและจากคำอธิบายของนักนิติศาสตร์หลาย ๆ ท่านที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปความหมายของประโยชน์สาธารณะได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เป็นสิ่งที่ดีหรือเป็นคุณแก่คนส่วนใหญ่และสิ่งที่ดีที่เป็นคุณนั้นเป็นสิ่งที่คนส่วนใหญ่ต้องการ ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นประโยชน์สำหรับคนหมู่มาก มิใช่ประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง คนหมู่มากในสังคมต่างต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เหล่านี้ล้วนเป็นความต้องการของมนุษยชาติไม่ว่าจะมีเชื้อชาติพันธุ์ใด

เจเรมี เบนแธม นักปรัชญาเมธีสำนักเสรีนิยมชาวอังกฤษได้อธิบายไว้ใน “หลักแห่งประโยชน์” (Principle Of Utility) ว่า⁴⁴ “ธรรมชาติได้ทำให้มนุษย์อยู่ภายใต้การควบคุมของนายเหนือหัวสองคน คือ ความเจ็บปวดและความพอใจ ด้วยความมีเหตุผลของมนุษย์ มนุษย์จะแสวงหาความพอใจ (Pleasures) และหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด (Pains) ซึ่งเป็นจิตวิทยาแห่งพฤติกรรมของมนุษย์ที่จะแสวงหาแต่ความพอใจ สิ่งที่ดีที่ถูกต้องสำหรับมนุษย์ก็คือความพอใจและความสุข ความสุขหรือความพอใจจึงเป็นผลจากการกระทำ” เบนแธมเชื่อว่า หลักแห่งประโยชน์นี้ใช้ได้กับทั้งปัจเจกชนและสังคม ถ้าการกระทำกระทบบุคคลเพียงคนเดียวและนำความสุขความพอใจมาให้สิ่งนั้นก็จะเป็นประโยชน์เฉพาะตัว แต่ถ้าหากการกระทำนั้นกระทบต่อบุคคลหมู่มาก การกระทำที่ดีที่เป็นประโยชน์นั้นต้องก่อให้เกิด “ความสุขมากที่สุดของคนจำนวนมากที่สุด (The Greatest Happiness Of The Greatest Number)” ซึ่งโดยนัยนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ

⁴³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540), หน้า 21.

⁴⁴ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 88-90.

อย่างไรก็ตาม “ประโยชน์สาธารณะ” มีลักษณะที่เป็นนามธรรม การให้ความหมายที่ชัดเจน ครอบคลุมกระทำได้ยาก แนวคิดในเรื่องประโยชน์สาธารณะนี้มีต้นกำเนิดมาจากระบบกฎหมายและปรัชญาของยุโรปตะวันตก⁴⁵ โดยมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประโยชน์ของปัจเจกชน กล่าวคือ องค์กรฝ่ายปกครองนอกจากจะเป็นกลไกของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาสิทธิของปัจเจกชนอีกด้วย ดังนั้นองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ทั้งนี้เพื่อเป็นมาตรฐานในทางจริยธรรมขององค์กรฝ่ายปกครองในการกล่าวอ้างให้ปัจเจกชนเสียสละเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม

องค์กรฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารมีภารกิจในการจัดทำ “บริการสาธารณะ”⁴⁶ (Public Service) เพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

ประโยชน์สาธารณะจึงเป็น “นิติสมบัติ”⁴⁷ (Rechtsgut) ของกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเอกชน แม้ว่ากฎหมายเอกชนจะตราขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายเอกชนเป็นเพียงปลายเหตุ แต่ต้นเหตุคือ การใช้กฎหมายเอกชนเป็นเครื่องมือที่จะตอบสนองความต้องการส่วนตัวให้ดีที่สุด⁴⁸

ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นเครื่องตรวจสอบว่า องค์กรฝ่ายปกครองได้ดำเนินกิจกรรมไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่

ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะมีความแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้เกิดขึ้น ซึ่งสามารถพิจารณาวิเคราะห์ประโยชน์สาธารณะของกฎหมาย

⁴⁵ John D. Montgomery, “Public Interest In The Ideologies De National Development” *The Public Interest*(New York:Atherton Press,1967),pp.218.

⁴⁶ ประยูร กาญจนดุล,คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2538),หน้า 108.

⁴⁷ สมยศ เชื้อไทย,หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536),หน้า 29.

⁴⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,กฎหมายมหาชน เล่ม 3:ที่มาและนิติวิธี,หน้า 333.

แต่ฉบับได้จากที่ปรากฏอยู่ในเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น
ได้ดังนี้

1. กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง

(1) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายฉบับนี้จะเป็นไปเพื่อควบคุมการประกอบกิจการ
เกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงให้มีมาตรฐานด้านความปลอดภัย ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไป
ตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว

ประโยชน์สาธารณะของประกาศฉบับนี้เป็นไปเพื่อจัดตั้งเหตุอัคคีภัยและ
อันตรายแกชีวิตร ทรัพย์สินของประชาชนและสิ่งแวดล้อม

(3) พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546

ประโยชน์สาธารณะของกฎหมาย คือ เยาวชนปลอดจากการมั่วสุม การกระทำ
ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เกิดความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในสังคม

(4) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507

ประโยชน์สาธารณะจะมุ่งคุ้มครองสวัสดิภาพ ปลอดภัยของนักเรียน
นักศึกษาที่อาศัยอยู่ในหอพักทั่วทุกแห่ง

(5) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นไปเพื่อรับรอง คุ้มครองสิทธิ
และรักษาความสงบสุขของเจ้าของห้องชุดที่อาศัยอยู่ในอาคารหลังเดียวกัน

(6) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478

ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายจะมุ่งคุ้มครองให้ประชาชนทั่วไปทุกคนที่เข้าพัก
หรือรับบริการของโรงแรมที่ดีและมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน

(7) พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี
ของประชาชนโดยส่วนร่วม ปราศจากแหล่งอบายมุขที่ผิดกฎหมาย

(8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายฉบับนี้จะเป็นไปเพื่อป้องกันความเสียหายที่
จะเกิดแก่ประชาชนหรือสังคมในทางเศรษฐกิจ ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม

2. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม
(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จะมีประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
ในสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท ซึ่งเป็นพิษภัยแก่สุขภาพ อนามัยของเยาวชนและประชาชน
โดยทั่วไป

จากประโยชน์สาธารณะของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องและ
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ตามที่ได้กล่าวมานั้นพิจารณาวิเคราะห์ได้
ว่ากฎหมายนั้นต่างมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อความมุ่งหมายในลักษณะที่แตกต่างกันไปตาม
เฉพาะเรื่องเฉพาะราวนั้น ๆ ซึ่งไม่ได้มีการขัดหรือแย้งกับประโยชน์สาธารณะของกฎหมายว่าด้วย
การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแต่อย่างใดทั้งสิ้น จะมีแต่เฉพาะพระราชบัญญัติสถาน
บริการ พ.ศ. 2546 เท่านั้น ที่ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายมุ่งหมายให้เกิดขึ้นในอันที่จะป้องกัน
มิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ ซึ่งจะมีความเหมือนกันกับ
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ในการป้องกันและปราบปรามยาเส
พติดในสถานประกอบการ 6 ประเภท ที่จะมีขอบเขตของกฎหมายที่กว้างกว่ากฎหมายสถานบริการ
ที่จะมีขอบเขตเฉพาะสถานบริการเพียงอย่างเดียว ดังนั้นจะมีเฉพาะสถานประกอบการประเภทสถาน
บริการเท่านั้นที่ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายมีการทับซ้อนกัน ความเหมือนกันของประโยชน์
สาธารณะในกฎหมายเช่นนี้ หากได้เป็นการขัดหรือแย้งกันในความเป็นประโยชน์สาธารณะของ
กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกับกฎหมายสถานบริการแต่อย่างใด

กล่าวโดยสรุปแล้ว สถานประกอบการประเภทสถานบริการจะประกอบด้วย
ประโยชน์สาธารณะของกฎหมายรวม 2 ฉบับที่ประสงค์ให้ความคุ้มครอง ป้องกันและปราบปราม

การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้ผู้ใช้บริการสถานบริการเกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และเกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมอันดี

2.10.3 ด้านความเหมาะสมของการใช้มาตรการทางกฎหมาย

ก่อนที่ผู้เขียนจะพิจารณาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในแง่ของความเหมาะสมของการใช้มาตรการทางกฎหมายนั้น จะขอกล่าวถึงหลักแห่งความเหมาะสมที่เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งทำให้เกิดความเข้าใจของเรื่องที่จะทำการวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

หลักแห่งความได้สัดส่วน⁴⁹ นั้นเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ(moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ไม่ได้บัญญัติกำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ถือกันว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป และมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ⁵⁰ หลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)⁵¹

⁴⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย," ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง(กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545), หน้า 145.

⁵⁰ Georg NOLTE, General Principle of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective, M.L.R., Vol.57, no.2, March, 1994, pp.191-192.

⁵¹ Mahendra P. SIGH, German Administrative Law in Common Law Perspective, Berlin Heidelberg, New York, Tokyo, Springer-Verlag, 1985, pp.88-92.

หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of suitability)⁵²

เป็นหลักที่มีความหมายว่า ในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับราษฎรนั้น องค์กรฝ่ายปกครองต้องใช้วิจารณญาณเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น มาตรการใดก็ตามที่ไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจย่อมเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักดังกล่าว จึงไม่มีผลบังคับ หลักแห่งความเหมาะสมนี้เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผล กล่าวคือ มาตรการที่องค์กรฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับเป็นเหตุ (Cause) และสิ่งที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้เกิดขึ้นเป็นผล (Effect) ความ เป็นเหตุเป็นผลกันนี้เป็นสิ่งธรรมดาที่วิญญูชนคาดคิดได้ จึงเรียกได้ว่าหลักแห่งความเหมาะสมก็คือหลักสามัญสำนึก (Common Sense) นั่นเอง ดังนั้นมาตรการใดที่ไม่อาจก่อให้เกิดผลได้อย่างแน่แท้หรือก่อให้เกิดผลตรงกันข้าม โดยสามัญสำนึกแล้วย่อมตัดสินได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ไม่ได้ หากองค์กรฝ่ายปกครองออกมาตรการดังกล่าวไม่ว่าจะด้วยจงใจก็ตาม ย่อมทำให้นิติกรรมนั้นไม่อาจบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) จากหลักแห่งความเหมาะสมที่กล่าวมานั้น สามารถนำมาวิเคราะห์กับกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้ ดังนี้

1. กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง

เมื่อนำกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องทั้งหมด คือ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลวพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 วิเคราะห์กับหลักแห่งความเหมาะสม จะเห็นได้ว่า กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องนั้น ต่างเป็นมาตรการที่สามารถก่อให้เกิดผลในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของสถานประกอบการแต่ละเรื่องได้อย่างแน่แท้และบรรลุเจตนารมณ์กฎหมาย นอกจากนี้มาตรการของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องนั้นไม่ได้ก่อให้เกิด

⁵² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย," ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, หน้า 145-146.

ภาระเกินสมควรจนกลายเป็นการกระทบกระเทือนให้เจ้าของหรือหรือผู้ประกอบการต้องแบกรับภาระหนักขึ้น หรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด อีกทั้งมาตรการที่ใช้กับสถานประกอบการนั้นต่างเป็นไปเพื่อให้ประชาชนในสังคมเกิดความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตน ตลอดจนสิ่งแวดล้อมโดยรอบไม่ถูกทำลายให้เกิดความเสียหายใด ๆ แต่กฎหมายบางฉบับได้มีการประกาศใช้บังคับมานานแล้ว ผู้เขียนเห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นต้น

ส่วนมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่ออกมาใช้บังคับกับสถานบริการทุกประเภท โดยมีการขยายขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการเป็นเหตุของการพักใช้ เพิกถอน หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต และขยายเวลาของการสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน นั้น แม้จะมีบทลงโทษที่มากกว่าเดิม แต่ก็ถือว่ามีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากการดำเนินธุรกิจสถานบริการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มากมาย หากใช้มาตรการดังเดิมแล้วเจ้าของหรือผู้ประกอบการสถานบริการก็อาจไม่เกิดความตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหายาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดในสถานบริการทั้งสิ้น เพราะเห็นว่าบทลงโทษจากที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ไม่ได้สร้างผลกระทบให้กับธุรกิจของตนที่จะเกิดความเสียหายแต่อย่างใด จากการถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ รายได้ที่ตนได้รับจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีจำนวนมากมหาศาล ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษและมีการนำมาบังคับใช้กับสถานบริการทุกประเภท ถือว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง เพราะเจ้าหน้าที่รัฐสามารถนำมาตราทางกฎหมายมายับยั้งปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด

2.กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

มาตรการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ใช้บังคับกับสถานประกอบการ 6 ประเภทนั้น ถือว่าเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมที่นำมาใช้บังคับเป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เนื่องจากในขณะนั้นเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเพียงมาตรการเดียวเท่านั้นที่สามารถใช้ดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ

สถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการของตนได้ ทั้งนี้ เพราะก่อนที่มีการตรากฎหมายดังกล่าวนั้นเจ้าหน้าที่รัฐไม่มีเครื่องมือทางด้านกฎหมายใด ๆ ที่จะเข้าดำเนินการกับสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเหล่านั้นได้ อีกทั้งกฎหมายสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภทก็มิได้มีการบัญญัติมาตรการบังคับที่จะส่งลงโทษผู้ประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการได้เพราะไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

สำหรับความสัมพันธ์ของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในด้านความเหมาะสมของการใช้มาตรการทางกฎหมายนั้น ไม่ได้มีการขัดหรือแย้งแต่ประการใด เนื่องจากกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องนั้น ยังไม่มีมาตรการทางด้านกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับ ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการ ยกเว้นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่ได้มีการบัญญัติไว้แล้ว

มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จึงถือว่าเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายที่มีความเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการใน 5 ประเภท คือ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการที่บรรจุก๊าซสำหรับยานพาหนะ ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์เช่น หอพัก อาคารชุด และเกสต์เฮ้าส์ สถานที่ที่มีการจัดให้เล่นสล็อตเกอร์ บิลเลียดโดยเก็บค่าชั่วโมงจากผู้เล่น และโรงงานจวบจนถึงในปัจจุบันนี้ ส่วนสถานบริการนั้นในระหว่างปี 2543-2546 ความเหมาะสมของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ยังถือว่าเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการ ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงปี 2543 – 2546 พระราชบัญญัติสถานบริการไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมขอบเขตของกฎหมายที่สามารถดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ จะมีเฉพาะมาตรการทางด้านกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 เท่านั้นที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งลงโทษเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานบริการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการของตนได้ แต่ภายหลังที่มีการตราพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 เป็นผลทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีอำนาจในการที่จะเข้าดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการทุกประเภทได้ทั้งหมด นอกจากนี้แล้วเจ้าหน้าที่รัฐสามารถที่จะเลือกใช้มาตรการทางด้าน

กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการแทนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2543 ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีความซับซ้อนมากกว่ากระบวนการ บังคับใช้กฎหมายภายใต้กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และรวมถึงบทลงโทษพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ที่มีบทลงโทษสถานประกอบการที่มีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน และถือว่าเป็นบทลงโทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่าบทลงโทษภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่มีบทลงโทษได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ซึ่งเป็นผลทำให้ความเหมาะสมของมาตรการทางด้านกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปราม ยาเสพติด พ.ศ. 2543 เปลี่ยนแปลงไป

จากที่กล่าวมานี้ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่ามาตรการในการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 นั้นอาจเกิดความไม่เหมาะสมของมาตรการทางด้านกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับ กับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. 2546 ได้มีการบัญญัติกระบวนการและบทลงโทษในกรณีที่มีการทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กฎหมายสถานบริการ ไม่จำเป็นต้องนำมาตรการทางด้านกฎหมายในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ สถานบริการ ที่มีการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด พ.ศ. 2543 มาบังคับใช้กับสถานบริการอีกต่อไป เพราะถือว่าเป็นมาตรการที่ไม่มี ความเหมาะสมกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานบริการในปัจจุบันแล้ว และ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้หาได้มีความขัดหรือแย้งแต่อย่างใด แต่เป็นการทับซ้อนของมาตรการ ทางด้านกฎหมายในการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการ ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ รัฐมีตัวเลือกที่จะใช้มาตรการทางด้านกฎหมายของพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งมากกว่ากัน ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เมื่อกฎหมายไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับไม่ว่าจะเป็นความไม่ เหมาะสมของกฎหมายด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ก็ย่อมเป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายของ พระราชบัญญัติฉบับนั้นหมดความสำคัญไปในที่สุด

2.10.4 ด้านความจำเป็นของการใช้มาตรการทางกฎหมาย

การที่จะพิจารณาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกฎหมายสถานประกอบการที่ เกี่ยวข้อง และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในด้านความจำเป็นของการ

ใช้มาตรการทางกฎหมายว่ามีความขัดหรือแย้งกันหรือไม่นั้น ผู้เขียนจึงจะกล่าวถึงหลักแห่งความจำเป็นซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของหลักแห่งความได้สัดส่วนเช่นเดียวกับหลักแห่งความเหมาะสมตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนในเรื่องที่จะทำการพิจารณาวิเคราะห์ต่อไป

หลักแห่งความจำเป็น (Principle of necessity)⁵³

เป็นหลักที่มีความหมายว่า ในบรรดามาตรการหลาย ๆ มาตรการ ซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ แต่ทั้งนี้มาตรการแต่ละอย่างมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนมากน้อยแตกต่างกัน องค์การฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจเลือกออกมาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด แนวคิดที่เป็นรากฐานของหลักการนี้เป็นสิ่งที่อยู่ในสามัญสำนึกของมนุษย์ทั่วไปว่า “ในระหว่างสิ่งทีเลือกว่าสองสิ่งที่จะต้องเลือกมนุษย์จะเลือกสิ่งทีเลือว่าน้อยกว่า” เฉกเช่นเดียวกับองค์การฝ่ายปกครองแม้จะมีความจำเป็นเพียงใดทีจะต้องดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ตาม องค์การฝ่ายปกครองก็ต้องเลือกหนทางทีจะกระทบต่อประชาชนให้น้อยทีสุด หากองค์การฝ่ายปกครองใช้มาตรการทีเกินความจำเป็นย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ชอบธรรม

จากหลักแห่งความจำเป็นทีได้กล่าวมานั้น สามารถนำมาวิเคราะห์กับกฎหมายสถานประกอบการทีเกี่ยวข้องและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้ดังนี้

1. กฎหมายสถานประกอบการทีเกี่ยวข้อง

กฎหมายสถานประกอบการทีเกี่ยวข้องนั้นถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายทีมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการจะนำมาใช้บังคับกับสถานประกอบการแต่ละประเภท เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าของหรือผู้ประกอบการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ให้กระทำการอันเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของสังคมโดยส่วนรวม ทั้งนี้ เพราะกฎหมายสถานประกอบการแต่ละฉบับทีประกาศใช้บังคับนั้น ถือว่าเป็นมาตรการทางด้านกฎหมายเพียงมาตรการเดียวเท่านั้นทีสามารถดำเนินการกับสถานประกอบการทั้งหลายได้ และหากไม่ได้มีการตรากฎหมายสถานประกอบการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ก็จะไม่มียุทธศาสตร์ประการใดเลยทีจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายต่อ

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 148.

ประชาชนโดยทั่วไปที่จะถูกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินได้จากการกระทำของสถานประกอบการ

ส่วนพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่มีการขยายขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อการควบคุมตรวจสอบสถานบริการทุกประเภทเป็นอย่างมาก เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการเป็นจำนวนมาก แต่เดิมก่อนที่มีการตราพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 จะไม่มีเครื่องมือทางด้านกฎหมายที่จะจัดการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการได้โดยตรง ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ที่ต้องการควบคุมตรวจสอบสถานบริการให้ปฏิบัติตามกฎหมายต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่ไม่ได้เกิดจากกฎหมายว่าด้วยสถานบริการโดยตรง คือ มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 เป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการทุกประเภท แต่มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ก็ยังประสบกับปัญหาในหลายประการด้วยกันที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

2. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 นับเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ทั้งนี้เพราะก่อนปี 2543 ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่จะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้โดยตรง ทำให้เกิดมีการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก ดังนั้นหากไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ขึ้นใช้บังคับแล้ว การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการแต่ละประเภท ก็จะไม่มีความมีประสิทธิภาพทางด้านกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่รัฐที่จะจัดการกับปัญหายาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนความสัมพันธ์ของกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในด้านความจำเป็นของมาตรการทางกฎหมายนั้น ไม่ได้มีความขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด เพราะพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นต่างก็มีความมุ่งหมายในการควบคุม ตรวจสอบการดำเนินกิจการของสถานประกอบการแต่ละประเภทที่แตกต่างกันไป

มาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ถือว่ามีความจำเป็นต่อการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ทั้ง 6 ประเภทนับตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมาซึ่งเป็นปีที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพราะกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับนั้นไม่ได้มีการบัญญัติมาตรการลงโทษกับสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการของตนแต่อย่างใด จึงจำเป็นที่จะต้องนำมาตราการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 มาใช้บังคับในสถานประกอบการแต่ละประเภทนั้นมาโดยตลอด

แต่ภายหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 มีผลทำให้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ไม่ได้ถูกนำมาใช้บังคับในสถานประกอบการประเภทสถานบริการแต่อย่างใดทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ได้มีการบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการไว้เช่นเดียวกัน ถึงแม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 จะมีมาตรการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ซึ่งถือว่าเป็นบทลงโทษที่มีความรุนแรงน้อยกว่าบทลงโทษตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน หากพิจารณาจากหลักแห่งความจำเป็นแล้วเจ้าหน้าที่จะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีความรุนแรงน้อยที่สุด ในที่นี้มาตรการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดระหว่าง 2 พระราชบัญญัตินั้น คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 แต่ปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป บทลงโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 อาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้นเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้ปัญหายาเสพติดหมดสิ้นไปจากสังคมไทย เจ้าหน้าที่รัฐอาจเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการได้ครั้งละไม่เกิน 90 วันแก่สถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แม้จะเป็นบทลงโทษที่รุนแรงกว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ก็ตาม เพราะถือว่ามีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหายาเสพติดที่มีการแพร่ระบาดในสถานบริการให้หมดไป และถือว่าบทลงโทษที่ใช้นั้นมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและขาดจิตสำนึกต่อสังคม

มุ่งแสวงหาให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ เงินทองมากมายมหาศาล เพราะจะทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนิน
กิจการเกิดความเกรงกลัวกฎหมายและหันมาให้ความสำคัญต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหา
ยาเสพติดในสถานบริการของตนมากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

3.1 ที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการสั่งปิดหรือ พักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

การจะทราบที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบเนื้อหาที่เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด มาตรการและนโยบายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติด เพราะแต่ละส่วนที่กล่าวมานั้นมีความสัมพันธ์ให้เกิดการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอที่มาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด

ส่วนที่ 2 นโยบายและมาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติด

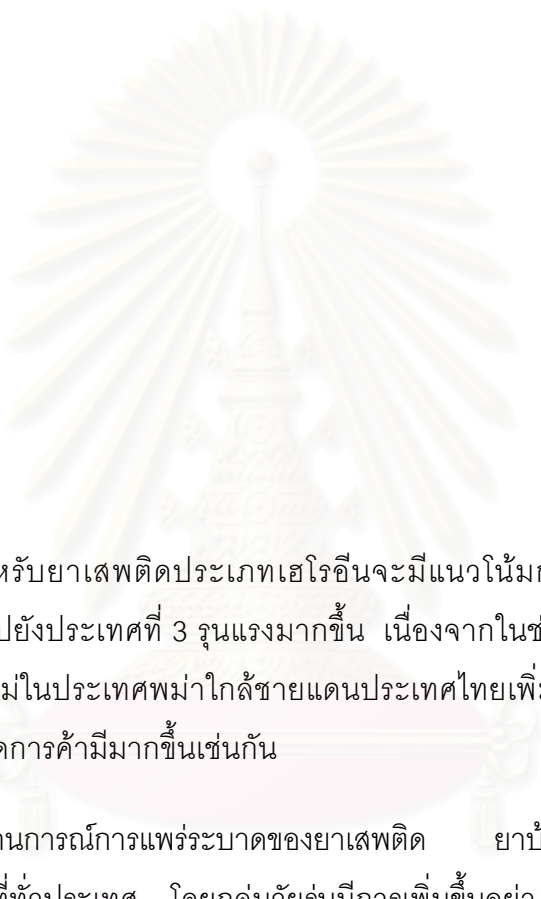
โดยแต่ละส่วนที่จะกล่าวรายละเอียดต่อไปนั้นจะเป็นเนื้อหาในช่วงก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

3.1.1 สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด

สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด จะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในภาพรวม กับสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในภาพรวม

ปัญหาเสพติดในรอบปี 2542-2543 ยังคงมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งเป็นสถานการณ์ผลิต การค้า และการแพร่ระบาดที่กระจายตัวออกไปทุกพื้นที่ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเสพติดประเภทยาบ้าได้มีการขยายตัวของระบบอุปทานรุนแรงเป็นอย่างยิ่ง ทั้งการผลิตภายนอก และภายในประเทศอย่างไร้ขีดจำกัด กลุ่มผู้ค้าจาก



สำหรับยาเสพติดประเภทเฮโรอีนจะมีแนวโน้มการลำเลียงนำเข้าไปผ่านประเทศไทยส่งต่อไปยังประเทศที่ 3 รุนแรงมากขึ้น เนื่องจากในช่วงปลายปี 2542-2543 เกิดพื้นที่ปลูกฝิ่นแห่งใหม่ในประเทศพม่าใกล้ชายแดนประเทศไทยเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณเฮโรอีนที่ออกสู่ตลาดการค้ามีมากขึ้นเช่นกัน

สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติด ยาบ้ามีกลุ่มผู้เสพเป็นจำนวนมากที่สุดกระจายทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยกลุ่มวัยรุ่นมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฮโรอีนส่วนใหญ่จะเสพยาอยู่ในกลุ่มผู้เสพยารายเก่า ผู้เสพยารายใหม่ยังไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ในพื้นที่สูงในกลุ่มชาวเขาภาคเหนือยังปรากฏผู้เสพยาเฮโรอีนรายใหม่เกิดขึ้น เช่นเดียวกับกลุ่มผู้เสพยาฝิ่น ด้านสารระเหยพบจำนวนผู้เสพเพิ่มมากขึ้นเฉพาะพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยาเสพติดประเภทกัญชา ฝิ่น กระท่อม ยังคงแพร่ระบาดทั่วประเทศแต่ค่อนข้างจำกัดในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน กรรมกร สำหรับเฮกตาซี โคเคน เคตามีน เสพในกลุ่มคนที่ยวกลางคืนพื้นที่เมืองใหญ่ กลุ่มคนมีการศึกษา มีฐานะ ยาเสพติดประเภทอื่น ๆ เช่น กัญชาน้ำ กระดาษเมา (Magic Paper) ยาแก้ไอ ไอซ์ ฯลฯ อยู่ในแวดวงจำกัด แนวโน้มการแพร่ระบาดยังคงไม่มากขึ้น

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยี โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างหลักของประเทศ คือ สังคมที่ สิ้นคลอนจากการล่มสลายของสถาบันครอบครัวและความอ่อนแอของชุมชน ประกอบกับ ความไม่มีเอกภาพของกลไกรัฐในการแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ การไม่สามารถแสวงหาความร่วมมือจากภาคประชาชนและสร้างชุมชนให้เข้มแข็งได้ ผนวกกับการมีกลไกรัฐบางส่วนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดทั้งทางตรงและทางอ้อมเพิ่มมากขึ้น ทำให้ปัญหายาเสพติดของ ประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและรุนแรงยากต่อการแก้ไข

ภาพรวมของสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดทั่วประเทศยังคงมีแนวโน้ม สูงขึ้น ดังจะศึกษาได้จากสถิติการจับกุม ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงสถิติการจับกุมคดียาเสพติด แสดงตัวยาที่น่าสนใจในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542-2546

ปี	2542	2543	2544	2545	2546
จำนวนคดี	206,281	222,614	207,447	189,240	94,504
จำนวนผู้ต้องหา	223,445	238,380	220,525	199,846	99,940
เฮโรอีน	403,747.72	384,175.31	473,595.57	635,103.84	439,449
เมทแอมเฟตามีน	4,514,859	7,569,290	8,448,891	8,629,837	6,424,703
ไอซ์*	0.00	351.00	5.10	5,965.82	48,832.02
เอ็กซ์ตาซี	5,448.57	18,045.82	17,022.32	37,467.47	32,969.87
โคคาอิน(โคเคน)	619.66	4,003.39	4,915.60	14,868.50	11,144.02
คีตามีน	264,133.64	38,527.50	95,408.40	25,695.39	71,484.18
กัญชาแห้ง	14,684,189	9,743,735	10,921,126	12,306,374	13,668,183
น้ำหนัก (กรัม) จำแนกตามชนิดยาเสพติด					

หมายเหตุ : ไอซ์ หมายถึง เมทแอมเฟตามีนไฮโดรคลอไรด์

ที่มาของข้อมูล : สำนักปราบปรามยาเสพติด สำนักงาน ป.ป.ส.

(2) สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลในส่วน of สถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ ปรากฏว่าไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรได้มีการจัดทำ รายงานหรือผลการสำรวจสภาพสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถาน

ตัวยาเสพติดที่แพร่ระบาดในสถานประกอบการ คือ ยาบ้า โคเคน เอ็กตาซี และเคตามีน โดยยาเสพติด 3 ประเภทหลังจะมีการลักลอบนำเข้ามาจากต่างประเทศโดยกลุ่มค้าขายยุโรป ออสเตรเลีย สิงคโปร์และมาเลเซีย

ส่วนประเภทของสถานประกอบการที่เป็นแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติดจะประกอบด้วย สถานบันเทิงประเภทดีสโก้ หอพัก อพาร์ทเมนท์ หรือแม่กระทั่งเช่าห้องพักตามโรงแรมเป็นสถานที่ใช้ในการมั่วสุมเสพยาเสพติดกัน หรือร้านเหล้า ผับขนาดเล็ก ร้านคาราโอเกะ คอกเทลเล้าจ์ บาร์เบียร์ และโรงน้ำชา

โดยเขตพื้นที่ที่เป็นสถานที่ตั้งของสถานประกอบการเหล่านั้นจะอยู่ในเมืองหรือจังหวัดที่เป็นจังหวัดและอำเภอใหญ่ ๆ หรือจังหวัดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว อาทิ จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดชลบุรี อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา จังหวัดภูเก็ต และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น สำหรับกลุ่มเป้าหมายที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือใช้ยาเสพติดในสถานประกอบการ ประกอบด้วย ลูกจ้างในโรงงาน พนักงาน/คนทำงานกลางคืนในสถานบันเทิง กลุ่มนักเรียน/นักศึกษา วัยรุ่นที่มีรสนิยมสูงชอบความบันเทิง กลุ่มนักเรียนต่างประเทศ นักเที่ยวกลางคืน หรือกลุ่มเพื่อนของพนักงานตามสถานบันเทิง กลุ่มดีเจ คนขับซีมอเตอร์ไซด์ และสามล้อรับจ้างหน้าสถานบันเทิง เป็นต้น โดยเจ้าของสถานบันเทิงนั้นมักจะมีส่วนเกี่ยวข้องในการค้ายาเสพติดให้กับผู้ใช้บริการ

3.1.2 นโยบายและมาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติด

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ได้ตราขึ้น โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการด้วยกัน นอกจากสถานการณ์ปัญหาการแพร่

(1) นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติดในภาพรวมและ
ในสถานประกอบการ

(2) มาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติดในภาพรวมและ
ในสถานประกอบการ

นโยบายและมาตรการการดำเนินงาน ได้มีการพัฒนาในแต่ละช่วงของ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้¹

ก่อนแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 (2519-2534)

การกำหนดเป้าหมายและมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศ
เริ่มต้นอย่างเป็นระบบ เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.
2519 ซึ่งได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) ทำหน้าที่ในการ
กำหนดนโยบาย มาตรการ และประสานการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของ
ประเทศ รวมทั้งการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจพิเศษในการปฏิบัติ
หน้าที่ปราบปรามยาเสพติด

ในช่วงดังกล่าว คณะกรรมการ ได้กำหนดมาตรการดำเนินงานใน 4 มาตรการ
ได้แก่ มาตรการป้องกัน มาตรการปราบปราม มาตรการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพ
และมาตรการควบคุมพืชเสพติด

¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด , “นโยบาย มาตรการ
องค์กรและการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด,”ในเอกสารประกอบการพัฒนา
ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ,2543 ,หน้า6-8.

ช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 7 (2535-2539)

ในช่วงนี้ นอกจากมาตรการดำเนินงานใน 4 มาตรการหลักต่อเนื่องจากช่วงที่ผ่านมาแล้วได้ให้ความสำคัญต่อการมุ่งพัฒนาระบบการบริหารจัดการ และการกระจายภารกิจป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในภูมิภาคมากขึ้น โดยการพัฒนาระบบงานที่เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินมาตรการ ได้แก่ ระบบข้อมูล ระบบแผนงาน ระบบงบประมาณ ระบบองค์กรดำเนินงาน ระบบการพัฒนาบุคลากร และระบบการติดตามประเมินผลในการกระจายภารกิจในภูมิภาคได้มีการบรรจุแผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในแผนพัฒนาจังหวัด การส่งเสริมให้มีองค์กรประสานการดำเนินงานในระดับจังหวัดโดยเฉพาะใน 23 จังหวัด ที่มีสถานการณ์ปัญหาเสพติดรุนแรง

การดำเนินงานในช่วงดังกล่าว ปรากฏประสิทธิภาพการดำเนินงานในแต่ละมาตรการจากสถิติการดำเนินงานที่เพิ่มสูงขึ้น แต่ไม่บรรลุผลการดำเนินงานในภาพรวม เมื่อสถานการณ์โดยรวมยังรุนแรงมากขึ้นทำให้การพิจารณาการดำเนินงานในลักษณะองค์รวมและการประสานมาตรการในช่วงระยะต่อมา

ช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544)

ในช่วงดังกล่าว ได้มีการนำแนวทางการดำเนินงานตามแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 ซึ่งมุ่งสร้างคนให้มีคุณภาพ และสร้างกระบวนการดำเนินงานร่วมกัน รวมทั้งการดำเนินงานในลักษณะองค์รวมให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การใช้พื้นที่ (A-Area) เป็นหลักโดยการผสมผสานมาตรการ (F-Function) และการส่งเสริมการทำงานร่วมกันของพหุภาคี(P-Participation) ด้วยการผนึกกำลังร่วมกันระหว่างหน่วยงาน องค์กรภาครัฐ เอกชน องค์กรประชาชน และสถาบันสังคมต่าง ๆ

จากการประเมินสถานการณ์ปัญหาในช่วงการดำเนินงานตามแผน ปรากฏว่าสถานการณ์ปัญหา มีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อฐานการผลิตยาบ้าได้เคลื่อนไปผลิตโดยชนกลุ่มน้อยภายนอกประเทศและนำเข้ามาจำหน่ายภายในประเทศ จึงได้นำไปสู่การออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/2541 เรื่อง นโยบายการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 141/2541 เป็นการยกระดับปัญหาเสพติดเป็น
ปัญหาระดับชาติและประกาศเจตนารมณ์ของรัฐในการควบคุมและยุติปัญหาเสพติดให้ได้
โดยเร็ว เป็นคำสั่งสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรี

(1) นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติดในภาพรวมและ
ในสถานประกอบการ

นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติดในภาพรวม

นโยบายการแก้ไขปัญหาเสพติดของประเทศ ปรากฏในคำแถลงนโยบาย
ของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ มติของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) แผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศ
รวมทั้งคำสั่งและหนังสือสั่งการของกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านยาเสพติดในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา นับตั้งแต่
รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร แถลงเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519²

.....จะป้องกันและปราบปรามการผลิต และการค้ายาเสพติดให้โทษ และ
แก้ไขบำบัดผู้ติดยาเสพติดดังกล่าวให้ได้ผลโดยด่วน

นโยบายสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นี้เป็นผลให้มีการตรา
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ขึ้นใช้บังคับโดยภายใต้กฎหมาย
นี้มีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) สำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด นับแต่นั้นเป็นต้นมา

นอกจากรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร จะได้มีการแถลงนโยบายด้านยาเสพติดแล้ว
รัฐบาลต่อ ๆ มาก็ได้มีการแถลงนโยบายด้านยาเสพติดเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลพลเอก
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (1) แถลงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2520 และรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์
ชมะนันทน์ (2) แถลงเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (1) แถลงเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2523

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2) แถลงเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526

² เรืองเดียวกันหน้า 27-29.

รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (3) แถลงเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2529

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (1) แถลงเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531

รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2) แถลงเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2534

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แถลงเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2534

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา แถลงเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2538

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539 โดยมีนโยบายที่เกี่ยวข้องคือ

“10.2 นโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

10.2.1 ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจังโดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิต และการค้ายาเสพติด ยาบ้า และสารออกฤทธิ์ต่อประสาทอื่น รวมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึง มหันตภัยและโทษของสิ่งดังกล่าว

รัฐบาลนายชวนหลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540

1.นโยบายเร่งด่วน : การเสริมสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ

1.2 การบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ

1.2.3 การบรรเทาปัญหาด้านสังคม

(3) เพิ่มประสิทธิภาพระบบงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถอำนวยความสะดวก และดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะในด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การค้ายาเสพติด และการลดจำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย

รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544³

³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด, 2545, หน้า 1.

กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นนโยบายเร่งด่วน ภายใต้หลักการดำเนินนโยบาย การป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลจะมีการกำหนดนโยบายด้านยาเสพติดมาโดยตลอด แต่จะมีจุดเน้นของการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดแตกต่างกันไป ซึ่งนโยบายด้านยาเสพติดของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นนโยบายที่นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

นโยบายสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ

จากการศึกษานโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มติคณะอนุกรรมการ แผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และยุทธศาสตร์ แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีรัฐบาลชุดใดที่ได้มีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการเป็นการเฉพาะยกเว้นรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย ที่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2543 เห็นชอบร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) เสนอทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่⁴

1. ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่..) พ.ศ...เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ
2. ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่..) พ.ศ...เรื่อง กำหนดให้สถานที่ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจใด ๆ เป็นสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ
3. ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่..) พ.ศ...เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการและการแจ้งคำสั่งให้

⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, "นโยบาย มาตรการ องค์การ และการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด," ในเอกสารประกอบการพัฒนายุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ,2543 หน้า 39.

ร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีทั้ง 3 ฉบับนี้ถือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่สำคัญที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพ

(2) มาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในภาพรวมและในสถานประกอบการ

มาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในภาพรวม

มาตรการที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดประกอบด้วย⁵

1) มาตรการทางกฎหมาย : มีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

- มาตรการตรวจสอบและยึดทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นมาตรการตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดพ.ศ. 2534

- มาตรการสมคบ เป็นมาตรการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ซึ่งมุ่งจับกุมดำเนินคดีต่อนักค้ายาเสพติดรายใหญ่ นายทุน ผู้อยู่เบื้องหลัง รวมทั้งผู้สนับสนุนช่วยเหลือ

- มาตรการปราบปรามการฟอกเงิน เป็นมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

- มาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

2) มาตรการสกัดกั้นยาเสพติดในแนวชายแดน

3) มาตรการควบคุมเคมีภัณฑ์ สารตั้งต้น และอุปกรณ์การผลิต

4) มาตรการควบคุมพืชเสพติด

⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 13 -23

- 5) มาตรการปราบปรามยาเสพติด : การจับกุม การตรวจสอบทรัพย์สิน
- 6) มาตรการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
การบำบัดรักษาในระบบสมัครใจ ระบบต้องโทษ และระบบบังคับบำบัด
- 7) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในระดับหมู่บ้าน/ชุมชน
 - โครงการแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชนที่มีการแพร่ระบาดรุนแรง
 - โครงการหมู่บ้าน/ชุมชนเฉลิมพระเกียรติปลอดยาเสพติด
- 8) มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในกลุ่มนักเรียน นักศึกษาและเยาวชน
 - โครงการโรงเรียนสีขาว เฉลิมพระเกียรติปลอดยาเสพติด
 - โครงการลานกีฬาต้านยาเสพติด
- 9) มาตรการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
- 10) มาตรการด้านความร่วมมือกับต่างประเทศ : ระดับทวิภาคและพหุภาคี

มาตรการสำคัญของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ

มาตรการที่รัฐบาลใช้ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ จากที่ได้ศึกษา ปรากฏว่ามีเฉพาะมาตรการทางด้านกฎหมาย เท่านั้น ที่ใช้ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ โดยมาตรการทางด้านกฎหมายเกิดขึ้นจากการที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 เป็น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เท่านั้น ส่วนรัฐบาลชุดอื่น ๆ ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการใด ๆ ในอันที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการทั้งสิ้น มาตรการทางด้านกฎหมายนี้จะกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการต้องดำเนินการป้องกันมิให้มีการค้า หรือมีผู้สูมเสพยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการของตน ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ พิสูจน์ไม่ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจสั่งปิดชั่วคราว หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการได้ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้มาตรการดังกล่าว จะเป็นในลักษณะผสมผสานการดำเนินงานทั้งด้านการป้องกัน การป้องปราม และการปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ

นอกจากปัจจัยที่กล่าวมาในข้างต้นนี้ ที่มาของกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ ยังมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ในการตรากฎหมายดังกล่าว ดังนี้⁶

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาการแพร่ระบาดของ “ยาบ้า” อย่างรุนแรงใน พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ปรากฏข้อมูลที่ชัดเจนว่ามีการค้าและเสพยาบ้าในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและบริเวณใกล้เคียง ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ส. จึงได้นำปัญหานี้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ครั้งที่ 3/2538 เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2538 เพื่อพิจารณาหาแนวทางแก้ไข ซึ่งที่ประชุมได้มีมติมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ส. ลงพื้นที่เพื่อศึกษาสถานการณ์จริง จากการศึกษา (สุ่มตัวอย่าง) เมื่อเดือนตุลาคม 2538 ถึง เดือนธันวาคม 2538 พบว่ามีการแพร่ระบาดมาก กล่าวคือ จากตัวอย่างสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่สุ่มทั้งหมด 535 แห่ง พบว่ามีการค้าและเสพยาบ้าจริงถึง 404 แห่ง หรือ คิดเป็นร้อยละ 75.5 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ณ จุดที่เติมน้ำมันรถยนต์ มี 188 แห่ง (หรือ 46.5%)
- ณ บริเวณร้านอาหาร ร้านค้า ร้านปะยาง มี 52 แห่ง (หรือ 12%)
- ณ แหล่งอื่นๆที่ใกล้หรือติดกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น ร้านขายพวงมาลัยหรือร้านอาหาร มี 164 แห่ง (หรือ 40.6%)

ส่วนการแก้ไขปัญหาเบื้องต้นเร่งด่วน สำนักงาน ป.ป.ส. ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมหารือ เช่น กองน้ำมันเชื้อเพลิง กรมทะเบียนการค้า กองเชื้อเพลิงกรมโยธาธิการ กองอุตสาหกรรมน้ำมัน สำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงรายใหญ่ จำนวน 10 บริษัท เพื่อขอความร่วมมือในทุกๆ ด้านเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้าและเสพยาบ้า ทั้งนี้รวมทั้งมาตรการทางการค้ามาใช้กับผู้ประกอบการน้ำมันเชื้อเพลิงด้วย

สำหรับการแก้ไขปัญหาระยะยาวนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ส. ครั้งที่ 1/2540 ได้มีมติให้สำนักงาน ป.ป.ส. ศึกษาถึงกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ว่าเพียงพอจะนำมาใช้บังคับได้หรือไม่ ในการสั่งปิดหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการค้าน้ำมันที่ปล่อยประละเลยให้มีการค้าและเสพยาบ้าในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

⁶ อรรถนพ ลิขิตจิตตะ, เอกสารประกอบการชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543, 2544, หน้า 1-2.

จากการศึกษาพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474⁷ และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พบว่ากฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ไม่ได้มีเจตนาที่จะลงโทษผู้ประกอบการที่ปล่อยปละละเลยให้มีการค้าและเสพยาบ้า ต่อมา ป.ป.ส. มีคำสั่ง 6/2540 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการค้ายาเสพติดในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงและแหล่งบันเทิง โดยมีรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นางดวงกมล นิธิอุทัย) เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนจากส่วนราชการและองค์การภาคเอกชนอีก 12 คน ร่วมเป็น คณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะอนุกรรมการ ฯ ได้ประชุมหารือกันทั้งหมด 7 ครั้ง และมีมติให้ร่างกฎหมายเสนอคณะกรรมการป.ป.ส. รวม 2 ฉบับ คือ (1) ร่าง พ.ร.บ. ปราบปรามการค้ายาเสพติดในสถานบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและสถานบริการบันเทิง พ.ศ..... และ(2) ร่าง แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่..) พ.ศ.

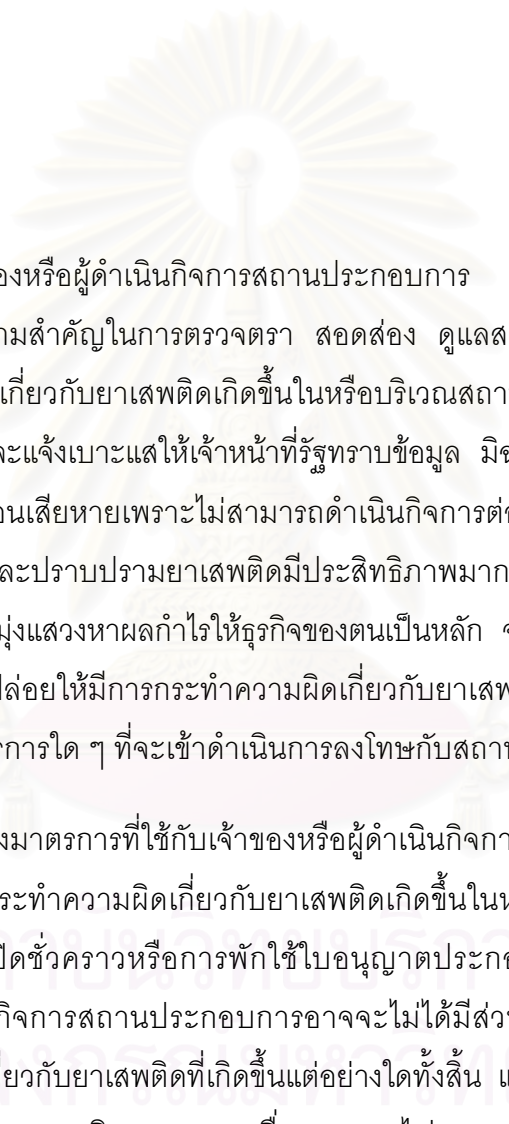
ที่ประชุม ป.ป.ส. ครั้งที่1/2541 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2541 มีมติเห็นชอบในร่าง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่มีอยู่เดิม ต่อจากนั้นจึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการในการตรากฎหมายขั้นตอนต่าง ๆ ต่อไป

จากสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด นโยบายและมาตรการของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเสพติดตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนั้น นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดขึ้น เพื่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐจะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

3.2 เป้าหมายของการใช้คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดตามที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งการค้าและเสพยาเสพติดในสถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบธุรกิจหรือสถานประกอบการเป็นจำนวนมาก เช่น สถานบริการน้ำมันหรือแหล่งบันเทิงต่าง ๆ รัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง “เครื่องมือ” นั่นก็คือ คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาต

⁷ ถูกยกเลิกโดยพ.ร.บ.ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542.



ดังนั้นเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ รวมทั้งพนักงานในสถานประกอบการจึงให้ความสำคัญในการตรวจตรา สอดส่อง ดูแลสถานประกอบการของตนไม่ให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในหรือบริเวณสถานประกอบการ และหากพบการกระทำความผิดก็จะแจ้งเบาะแสให้เจ้าหน้าที่รัฐทราบข้อมูล มิฉะนั้นการประกอบธุรกิจของตนจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ มาตรการดังกล่าวส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะมีความแตกต่างจากเดิมที่ผ่านมาที่จะมุ่งแสวงหาผลกำไรให้ธุรกิจของตนเป็นหลัก จนขาดจิตสำนึกที่จะรับผิดชอบต่อสังคม โดยการปล่อยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจนแพร่ระบาดเพิ่มมากขึ้น เพราะถือว่าไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะเข้าดำเนินการลงโทษกับสถานประกอบการของตนได้

ลักษณะของมาตรการที่ใช้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่ปล่อยให้ปลดละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในหรือบริเวณสถานประกอบการของตน โดยการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเช่นนี้ แม้ในบางกรณีเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการอาจจะไม่ได้มีส่วนรู้เห็นหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เกิดขึ้นแต่อย่างใดทั้งสิ้น แต่ต้องรับผลของคำสั่งดังกล่าวที่เกิดจากการกระทำความผิดของบุคคลอื่น เพราะไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ในความระมัดระวังของตนได้นั้น จะมีลักษณะคล้ายกับการกำหนดฐานความผิดตามบทบัญญัติในกฎหมายเดิมของไทย ที่ว่าด้วยกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น^๘

^๘ แสงง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย(กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 146-147.

สาระสำคัญของกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้น ก็คือ กำหนดให้ชาวบ้านซึ่งอยู่ในระยะทาง 5 เส้น จากสถานที่ที่เกิดปล้นหรือการกระทำความผิด จะต้องช่วยกันติดตามจับกุมคนร้าย มิฉะนั้น จะต้องร่วมรับผิดชอบ เป็นการกำหนดให้รับผิดชอบร่วมกันเป็นหมู่เหล่า เมื่อคนในครอบครัว หรือคนที่อยู่ในละแวกเดียวกันกระทำความผิด การกำหนดฐานความผิดในลักษณะนี้จะป้องกันไม่ให้ชาวบ้านช่วยซ่อนเร้น หรือให้ที่อยู่แก่โจรหรือผู้กระทำความผิด ในขณะที่เดียวกันมีหน้าที่ ต้องช่วยกันจับกุมโจรด้วย วิธีการดังกล่าวจะแฝงได้ด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ผู้คนเกิดความเกรงกลัว ไม่ปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ที่เคยใช้สถานประกอบการเป็นแหล่งในการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด จะเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดเช่นนั้นอีก หรือกระทำได้ยากขึ้น และเป้าหมายประการต่อมาที่เกิดจากการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือ การพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถาน ประกอบการ ที่ถือว่าเป็นเครื่องมือของรัฐเช่นนี้ย่อมมีผลทำให้ประชาชนซึ่งเป็นสุจริตชนเกิด ความรู้สึกสบายใจ เกิดความมั่นใจ หรือมีหลักประกันว่าตนจะได้รับความปลอดภัยเมื่อตนหรือ ลูกหลานของตนเข้ามาใช้บริการในสถานประกอบการ ที่มีมาตรการทางกฎหมายคอยควบคุม ป้องกัน และปราบปรามให้ปลอดภัยจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ที่เป็นแหล่งค้า และเสพยาเสพติด และก็เป็นผลดีต่อธุรกิจของตนเช่นเดียวกันที่จะมีผู้มาใช้บริการสถาน ประกอบการเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ เป้าหมายของการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองตามที่ กล่าวข้างต้น นับว่ามีผลที่ทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการแต่ละแห่งลด เบาบางลงและหมดสิ้นไปในที่สุดจากผืนแผ่นดินที่เรียกว่าประเทศไทย

3.3 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ ใบอนุญาตสถานประกอบการ

การวิเคราะห์ว่าองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ ใบอนุญาตประกอบการประกอบด้วยอะไรบ้างนั้น จะเป็นคนละเรื่องกับกระบวนการบังคับใช้ คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่พบว่ามี การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ โดยในประเด็นของ กระบวนการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองที่ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป แต่สำหรับหัวข้อนี้ จะเป็นการวิเคราะห์เฉพาะที่เป็นส่วนของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ ใบอนุญาตประกอบการในกรณีที่พบว่ามี การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณ สถานประกอบการ และเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้เชื่อได้ว่าตน

จากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองในบทที่ 2 ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ผู้เขียนจะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาวิเคราะห์องค์ประกอบของคำสั่งในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ โดยสามารถวิเคราะห์องค์ประกอบของคำสั่งได้ดังนี้

(1) คำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นการใช้อำนาจในการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่มีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการเชื่อว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว โดยที่การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของคณะกรรมการในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมหรือเห็นชอบจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการแห่งนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เพราะถือได้ว่าคณะกรรมการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เป็นผู้ที่มีอำนาจเหนือเอกชนนั้นก็คือเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ และการแสดงเจตนาที่มีลักษณะเป็นคำสั่งของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะปรากฏในรูปแบบของการทำเป็นหนังสือที่แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการแห่งนั้นให้รับทราบคำสั่ง เมื่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการรับทราบคำสั่งนั้นแล้ว คำสั่งในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็จะมีผลบังคับในทันทีที่ได้มีการรับทราบคำสั่งนับแต่นั้นเป็นต้นมา

(2) การใช้อำนาจของคณะกรรมการในการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ เป็นการใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ เนื่องจากได้มีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการดำเนินการดังกล่าวไว้ นั่นก็คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 13 ตรี วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้ว่า “ ในกรณีที่เจ้าพนักงานตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการตามมาตรา 13 ทวิ หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการดังกล่าวไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการเชื่อว่าตนได้ใช้ความ

(3) เมื่อคณะกรรมการได้มีการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการแห่งนั้นได้รับทราบการแจ้งคำสั่งดังกล่าวนั้นแล้ว คำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการย่อมมีผลเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีผลทางกฎหมายที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการจะได้รับผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของตน กล่าวคือ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ จะไม่สามารถเข้าดำเนินการใด ๆ ในกิจการสถานประกอบการของตนได้อีกต่อไปตลอดช่วงระยะเวลาที่คำสั่งของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการนั้นมีผลบังคับ และการเกิดผลทางกฎหมายเช่นนี้กับผู้รับคำสั่งย่อมถือว่าเป็นผลโดยตรงต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการในฐานะผู้รับคำสั่งหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งที่เรียกว่า “องค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง”

(4) คำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ภายใต้กฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะมีผลบังคับเฉพาะรายหรือบุคคลผู้ที่เป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการดังกล่าวเท่านั้น ส่วนสถานประกอบการหรือเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการอื่น ๆ ที่มีได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในหรือบริเวณสถานประกอบการของตน ก็มีอาจที่จะต้องตกเป็นผู้ที่จะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งนี้แต่อย่างใด ประกอบกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจะต้องตกเป็นผู้ที่ได้รับผลของคำสั่งดังกล่าว ก็ต่อเมื่อการตรวจพบการกระทำความผิดนั้นเป็นการกระทำความผิดเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเท่านั้น หากเป็นการกระทำความผิดในลักษณะกรณีอื่นที่มีไม่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการของตน คำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบ

จากการวิเคราะห์ที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้ทราบองค์ประกอบของคำสั่งปิดชั่วคราว หรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ซึ่งจะเกิดความชัดเจนของหัวข้อที่จะทำการศึกษา วิเคราะห์ในลำดับต่อไป

3.4 รูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการ

คำสั่งทางปกครองจะมีรูปแบบของคำสั่งในหลายลักษณะด้วยกัน เช่น ทำเป็นหนังสือ ทำด้วยวาจา หรือรูปแบบอื่นตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ซึ่งจะขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะ เรื่องนั้น ๆ ที่จะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองกระทำในรูปแบบใด ๆ สำหรับคำสั่งทางปกครอง ในการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่ตรวจพบว่ามีอาการกระทำผิด เกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ โดยที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถาน ประกอบการแห่งนั้น ไม่สามารถพิสูจน์หรือชี้แจงให้ได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร แก่กรณีแล้ว คณะกรรมการจึงมีมติให้สั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ โดยรูปแบบ ของคำสั่งดังกล่าวจะกระทำในรูปแบบของหนังสือที่มีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถาน ประกอบการ ทั้งนี้เป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543 เรื่อง กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของ สถานประกอบการที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ข้อ 5 ที่ว่า “ในกรณีที่ คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าควรสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ให้ คณะกรรมการทำคำสั่งเป็นหนังสือและแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการนั้น ทราบโดยเร็ว”

คำสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่ต้องทำเป็นหนังสือนั้น ประกอบด้วยรายการ ดังนี้

(1) วัน เดือน ปี ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีการทำคำสั่งให้ ปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่ไม่สามารถพิสูจน์หรือชี้แจงให้คณะกรรมการ เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว โดยจะถือวันเดือนปีที่ประธานกรรมการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ลงนามในคำสั่งดังกล่าว ซึ่งระยะเวลาที่คำสั่งปิดชั่วคราว หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะเริ่มมีผลนับแต่วันที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถาน

(2) ชื่อและตำแหน่งของประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดผู้ซึ่งลงนามในคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ประธานกรรมการถือว่าเป็นผู้ทำคำสั่งดังกล่าวภายหลังจากที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติแล้วเพราะเป็นประธานในที่ประชุม และประธานกรรมการในที่นี้จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่ง การสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้

(3) ลายมือชื่อของผู้ที่ทำคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ ในที่นี้คือลายมือชื่อของผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพราะคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

เมื่อนำรายการต่าง ๆ ที่ประกอบเป็นคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมาทำการพิจารณาวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งกับรายการที่ประกอบเป็นรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในบทที่ผ่านมา พิจารณาวิเคราะห์ได้ว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมีความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องด้วยคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมีรายการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทุกประการ นั่นก็คือ วันเดือนปีที่ทำคำสั่งชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง

นอกจากคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะมีการจัดทำเป็นหนังสือและประกอบด้วยรายการต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว คำสั่งดังกล่าวได้มีการให้เหตุผลในการออกคำสั่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไว้เช่นเดียวกัน นั่นก็คือ

(1) ข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบในการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่ว่า “เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการจริง”

(2) ข้อกฎหมายที่บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ โดยการออกคำสั่งดังกล่าวของ

3.5 บทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ก่อนที่ผู้เขียนจะกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในลำดับต่อไปนั้น ในเบื้องต้นผู้เขียนจะขอกล่าวประเภทของสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีความสำคัญต่อขอบเขตของการบังคับใช้กฎหมาย และเพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการได้ดียิ่งขึ้น

ปัจจุบันสถานประกอบการที่มีแนวโน้มหรือที่พบว่ามีการค้าและเสพยาเสพติดมีจำนวนมาก ดังนี้ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะทั้งทางบกและทางน้ำ สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ ประเภทหอพัก อาคารชุด หรือเกสต์เฮาส์ที่ให้ผู้อื่นเช่า สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สไน้กเกอร์ ซึ่งเก็บค่าใช้บริการการเล่น โรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน โรงภาพยนตร์ โรงละคร สถานีบริการขนถ่ายผู้โดยสาร (บริษัททัวร์ต่าง ๆ) โรงแรม สถานบริการบันเทิงที่มีจำหน่ายอาหาร สุรา เครื่องดื่ม ไม่ว่าจะจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือไม่ก็ตาม เช่น ผับ คาเฟ่ สถานบริการเถื่อน ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้นในชั้นแรกนี้ จึงกำหนดเท่าที่จำเป็นไว้ 6 ประเภท คือ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน) สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ (ปั้มน้ำมัน) สถานีบริการ ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ที่ให้ผู้อื่นเช่า สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สไน้กเกอร์ ซึ่งเก็บค่าใช้บริการการเล่น และโรงงาน แม้ว่าในปัจจุบันการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจะแพร่ระบาดไปยังสถานที่ต่าง ๆ ที่มีใช้สถานประกอบการที่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เรื่อง กำหนดประเภทสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการกำหนดไว้ แต่สภาพของปัญหายังไม่รุนแรงและจำเป็นถึงขนาดที่จะต้องกำหนดให้สถานที่ใด ๆ ดังกล่าวทุกสถานที่เป็นสถานประกอบการที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพราะเมื่อสถานที่ใดถูกกำหนดให้เป็นสถานประกอบการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีแล้วจะต้องมีภาระหน้าที่ต้องปฏิบัติหลายประการ

ดังนั้นหากภายหลังปรากฏว่ามีกรกระทำความผิดขยายไปสถานที่อื่น ๆ จริง จึงค่อยประกาศเพิ่มเติมในภายหลัง จากเหตุผลของการกำหนดประเภทของสถานประกอบการตามที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งได้สอดคล้องตรงกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่..) พ.ศ.....ที่เห็นควรกำหนดประเภทของสถานประกอบการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น⁹

สำหรับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท¹⁰ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีรายละเอียด ความหมายและขอบเขต ดังนี้

(1) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน)

หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อให้บริการน้ำมันเชื้อเพลิงแก่ยานพาหนะ และรวมถึงบริเวณที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตให้เป็นเขตสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ตลอดจนสิ่งก่อสร้าง ถัง ท่อ และอุปกรณ์หรือเครื่องมือต่าง ๆ ในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง¹¹ นอกจากนี้ยังรวมถึงสถานที่ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในความควบคุม ดูแล หรืออาศัยสิทธิของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น กิจการบริการล้างรถ (Car Care) กิจการหรือร้านซ่อมบำรุงรถ ร้านค้าจำหน่ายอุปกรณ์เกี่ยวกับรถ หรือร้านประดับยนต์ ร้านปะยางรถ ร้านอาหาร ร้านจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดทั่วไป ร้านสะดวกซื้อ (Mini-Mart) เป็นต้น

(2) สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ (ปั้มน้ำมัน)

ซึ่งได้แก่ สถานที่ที่จัดไว้สำหรับใช้บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะโดยเฉพาะ ทั้งทางบกและทางน้ำ ตามกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว รวมทั้ง

⁹ อรรถนพ ลิขิตจิตตะ,เอกสารประกอบการชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543, หน้า31.

¹⁰ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ.2543) เรื่องกำหนดประเภทสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ.

¹¹ พ.ร.บ. ควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

บริเวณของสถานที่ดังกล่าวไม่ว่าจะจำหน่ายก๊าซด้วยหรือไม่¹² กล่าวโดยสรุปแล้วจะหมายถึง สถานที่ ดังต่อไปนี้

- สถานที่บรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว (ลงถังบรรจุหุงต้มมีใบอนุญาต)
- ลานบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว (โรงงานมีใบอนุญาต)
- สถานที่บริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว (เติมรถยนต์มีใบอนุญาต)
- ห้องบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว

(3) สถานที่บริการ

จะหมายถึง สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวังผลประโยชน์ในการค้าดังต่อไปนี้¹³

ก. สถานที่เ็นรำ (เช่น ดิสโก้เทค ไนต์คลับ สถานลีลาศ เป็นต้น) รำวง ร่องเง็ง เป็นปกติธุระ ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคูบริการ

ข. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บําเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า

ค. สถานที่อาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า เว้นแต่

- สถานที่ซึ่งผู้บริการได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขา การแพทย์แผนไทย ประเภทการนวดไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ หรือได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขาการแพทย์แผนไทย ประเภทการนวดไทยตามกฎหมายดังกล่าวหรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วย สถานพยาบาล

- สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดย ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีลักษณะของสถานที่ การ บริหารหรือผู้ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุข ประกาศกำหนดโดยความเห็น

¹² กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2514, ข้อ 9 (ค).

¹³ พ.ร.บ. สถานที่บริการ พ.ศ. 2546, มาตรา 3 และมาตรา 4.

ชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นก็ได้ หรือ

- สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- ง. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้
 - มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือ การแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง และยินยอม หรือปล่อยให้ละครละเลยให้นักร้อง นักแสดง หรือพนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
 - มีอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้องเพลงกับลูกค้า หรือยินยอม หรือปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า
 - มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบนเวที หรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม
 - มีลักษณะของสถานที่ การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- จ. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการแสดงดนตรีหรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา

การจัดตั้งสถานบริการทุกประเภทตามข้อ ก ข ค ง และ จ ในปัจจุบันต้องได้รับอนุญาตจากผู้บัญชาการตำรวจนครบาลในกรณีที่สถานบริการแห่งนั้นตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่สถานบริการแห่งนั้นตั้งอยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 แต่เดิมการจัดตั้งสถานบริการจะมี 2 ลักษณะ คือประเภทของสถานบริการที่ต้องขออนุญาตจัดตั้งจึงจะเปิดดำเนินการได้กับประเภทสถานบริการที่เพียงแจ้ง เจ้าพนักงานตามกฎหมายทราบเท่านั้นก็สามารถเปิดดำเนินการได้

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากสถานบริการใดที่ไม่ได้รับอนุญาตดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นสถานบริการเถื่อน สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการที่กำหนดตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จะไม่หมายความรวมถึงสถานบริการ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสถานบริการเถื่อน

ดังนั้น เมื่อไม่เป็นสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดก็ย่อมจะใช้อำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการไม่ได้ แต่ทั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นที่สอดคล้องกับความเห็นของท่านอรอนพ ลิขิตจิตตะ ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งปรากฏตามความในเอกสารประกอบการชี้แจงเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดประเภทสถานประกอบการ ฯ นั้น ควรบัญญัติให้รวมถึงสถานบริการเถื่อนด้วย เนื่องจากเหตุผลที่ว่า สถานประกอบการที่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการมีอำนาจสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการได้ แล้วทำไมสถานประกอบการเถื่อนทำความผิดในเรื่องเดียวกันจึงสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการไม่ได้ คงจะอ้างไม่ได้ว่าถ้าบัญญัติให้รวมถึงสถานประกอบการเถื่อนแล้วเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐสนับสนุนให้มีการตั้งสถานประกอบการเถื่อน ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน หรือจะให้เหตุผลว่าเมื่อเป็นสถานประกอบการเถื่อนที่ผิดกฎหมายอยู่แล้ว ก็สามารถแจ้งให้ตำรวจดำเนินการได้อยู่แล้ว ซึ่งก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งต่างกับเหตุผลที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ

(4) ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ที่ให้ผู้เช่า ได้แก่

ก. หอพัก หมายความว่าถึง สถานที่ที่จัดขึ้นเพื่อรับผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาและเข้าอยู่ในหอพักโดยให้ทรัพย์สินตอบแทน¹⁴

ข. อาคารชุด หมายถึง อาคารที่บุคคลสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกได้เป็นส่วน โดยแต่ละส่วน ประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคลและกรรมสิทธิ์ร่วมในทรัพย์สิน ส่วนกลาง¹⁵ เช่น คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนต์ เป็นต้น

ค. เกสต์เฮ้าส์ หมายถึง อาคารที่แบ่งส่วนหนึ่งส่วน ให้เช่าเป็นการชั่วคราว และบรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว ทั้งนี้ไม่ว่าสถานที่นั้นจะเป็นเคหสถานซึ่งใช้เป็นบ้านพักหรือไม่ กล่าวคือ ใช้เฉพาะ

¹⁴ พ.ร.บ. หอพัก พ.ศ. 2507, มาตรา 3 มาตรา 6.

¹⁵ พ.ร.บ. อาคารชุด พ.ศ. 2522, มาตรา 4.

เป็นที่รับบุคคลที่ประสงค์จะไปพักอาศัยอยู่ชั่วคราวระยะเวลาอย่างน้อยหนึ่งเดือน โดยผู้มีสิทธิให้ใช้มิได้ขายอาหารหรือเครื่องดื่มใด ๆ แก่ผู้พักเป็นปกติธุระหรือแก่ประชาชน¹⁶

ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ประเภทหอพัก อาคารชุด หรือ เกสต์เฮ้าส์ ที่ให้ผู้อื่นเช่นตามที่กล่าวข้างต้น นั้น จะมีความหมายที่ไม่รวมถึงโรงแรม เพราะโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทาง หรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู๋ หรือที่พักชั่วคราว ดังนั้นจึงไม่เข้าลักษณะประเภทหอพัก อาคารชุด หรือ เกสต์เฮ้าส์ ดังกล่าว

(5) สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สไนเกอร์ ซึ่งเก็บค่าบริการจากผู้เล่น เช่น ค่าเกมส์ ค่าชั่วโมง เป็นต้น

(6) โรงงาน หมายถึง อาคาร สถานที่หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลังรวมตั้งแต่ห้าแรงม้า หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม¹⁷ เช่น เรือประมง โรงเลื่อย ชู่อ้อมบำรุง โรงสี เป็นต้น สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุงแปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือ ทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังต่อไปนี้

โรงงานจำพวกที่ 1 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงานได้ทันทีตามความประสงค์ของผู้ประกอบกิจการโรงงาน โดยไม่ต้องขออนุญาต เช่น โรงงานผลิตภัณฑ์เครื่องปั้นดินเผา

โรงงานจำพวกที่ 2 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่สามารถประกอบกิจการโรงงาน ต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบก่อน เช่น โรงงานผลิตอิฐ กระเบื้อง

โรงงานจำพวกที่ 3 ได้แก่ โรงงานประเภท ชนิด และขนาดที่การตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาต จึงจะดำเนินการได้ เช่น โรงงานประกอบกิจการเกี่ยวกับซีเมนต์ ปูนขาว

หมายเหตุ 1. โรงงานจำพวกที่ 1 เครื่องจักรไม่เกิน 20 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 20 คน

¹⁶ พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478, มาตรา 3 และมาตรา 25.

¹⁷ พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. 2535, มาตรา 3.

2. โรงงานจำพวกที่ 2 เครื่องจักรไม่เกิน 50 แรงม้า และคนงานไม่เกิน 50 คน และ ไม่จัดอยู่ในพวกที่ 1

3. โรงงานจำพวกที่ 3 เครื่องจักรเกิน 50 แรงม้าหรือคนงานเกิน 50 คน

จากที่กล่าวประเภทของสถานประกอบการภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการมาทั้งหมดนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าเมื่อพิจารณาสถานประกอบการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ ข้อ 1 (1)(2)(3) และ(6) แล้วจะต้องเป็นสถานประกอบการที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ

ส่วนสถานประกอบการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ ข้อ 1 (4) และ (5) ไม่ได้บัญญัติว่าจะต้องตั้งขึ้นโดยชอบตามกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นจึงน่าจะรวมถึงสถานประกอบการเถื่อนด้วย เช่น หอพักเถื่อน อาคารชุดเถื่อน เกสต์เฮาส์ เป็นที่พักอาศัยในลักษณะเดียวกับ โรงแรมแต่ไม่ไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จึงไม่มีกฎหมายควบคุม ตรวจสอบ เกสต์เฮาส์ ส่งผลให้เกสต์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นโรงแรมเถื่อน

นอกจากนี้ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/432 ลงวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2543 มีความเห็นเช่นกันว่าควรจะต้องรวมถึงสถานประกอบการเถื่อนด้วยทั้งหมด กล่าวคือ ตั้งแต่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฯ ข้อ 1 (1)(2)(3)(4)(5)และ(6)

กล่าวโดยสรุปแล้ว สำหรับประเภทสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนั้น ผู้เขียนเห็นว่าประเภทสถานประกอบการดังกล่าว ควรหมายรวมถึงสถานประกอบการที่ชอบด้วยกฎหมายเฉพาะเรื่องและสถานประกอบการเถื่อนด้วย เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการสามารถดำเนินการกับสถานประกอบการเถื่อนที่มีอยู่มากมายได้ครอบคลุมทั้งหมดและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสถานประกอบการเถื่อนเหล่านั้น เมื่อมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการของตน ก็จะต้องได้รับโทษที่หนักกว่าเดิม ไม่ว่าจะ เป็นโทษตามกฎหมายเฉพาะของสถานประกอบการแต่ละประเภทหรือโทษตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดก็ตาม ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่าเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายย่อมต้องการที่จะให้การใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันพบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดใน

สถานที่อื่น ๆ นอกจากสถานประกอบการ เช่น ในห้องเช่า อาคารชุด หรือสถานบันเทิง ผิดกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

สำหรับบทบาทหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการตามมาตราการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ มีดังนี้¹⁸

1. ควบคุม สอดส่อง ดูแล พนักงานของสถานประกอบการหรือบุคคลภายนอกไม่ให้เกิดการกระทำหรือมีส่วนร่วมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ เช่น การทำบันทึกรับ-ออก การบันทึกตรวจตราบริเวณ การทำประกาศหรือแนวทางการปฏิบัติตนไม่ให้เกี่ยวข้องกับ ยาเสพติด การทำบันทึกแจ้งเตือนความประพฤติเกี่ยวกับยาเสพติดของพนักงาน เป็นต้น

2. พิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่ไม่มีพฤติกรรมในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเข้าเป็นพนักงาน เช่น ผู้สมัครงานต้องผ่านการตรวจหาสารเสพติดในร่างกาย หรือมีใบรับรองแพทย์ว่าได้ติดยาเสพติดหรือไม่มีสารเสพติดในร่างกาย เป็นต้น

3. จัดอบรมพนักงานของตนให้มีความเข้าใจในการป้องกันการรั่วไหลของยาเสพติดอย่างสม่ำเสมอ เช่น เชิญวิทยากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มาอบรมให้ความรู้กับพนักงาน หรือส่งพนักงานของตนเข้ารับการอบรมตามหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันยาเสพติด เพื่อให้เป็นตัวแทนพนักงานและนำความรู้ที่ได้รับกลับมาอบรมพนักงานที่เหลือของตน หรืออบรมร่วมกับการอบรมด้านการปฏิบัติงานประจำวัน เป็นต้น

4. จัดทำบันทึกประวัติเกี่ยวกับชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวบัตรประชาชน ที่อยู่ ภูมิลำเนาของพนักงานของตนไว้ประจำสถานประกอบการ เช่น สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของพนักงานและบันทึกเพิ่มเติมเกี่ยวกับ สถานที่อยู่ปัจจุบัน และภูมิลำเนา และให้พนักงานลงลายมือชื่อรับรองสำเนาไว้ หรือให้พนักงานกรอกแบบบันทึกประวัติที่จัดให้และมอบแก่สถานประกอบการ เป็นต้น

5. ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เกี่ยวกับ

¹⁸ บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอทิ, "มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ," วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มีนาคม - สิงหาคม 2544):16-18.

(ก) การแจ้งเมื่อพบว่ามีอาการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการของตน ซึ่งควรทำบันทึกการแจ้ง หรือสำเนาทันทีการแจ้งไว้ด้วย

(ข) การให้ข้อมูล ข่าวสารหรือพฤติการณ์ของบุคคล ที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือควรเชื่อได้ว่าจะกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการของตน ซึ่งควรทำบันทึกไว้ด้วยเช่นกัน

6. อำนาจความสะดวกกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. หรือพนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ซึ่งช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ในการตรวจหรือทดสอบหาสารเสพติดในร่างกายของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเสพยาเสพติด ซึ่งอยู่ในสถานประกอบการของตน เช่น การจัดสถานที่ การจัดห้องน้ำ การช่วยทำความเข้าใจให้บุคคลที่รับการตรวจหรือทดสอบ เข้าใจวัตถุประสงค์เบื้องต้นของการตรวจหรือทดสอบ เป็นต้น

7. ติดป้ายหรือประกาศที่มีความชัดเจนและมีข้อความเป็นภาษาไทยหรือจะมีภาษาอื่นด้วยก็ได้ ที่แสดงถึง

(ก) การเตือนเกี่ยวกับพิษภัยหรืออัตราโทษตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น ยาเสพติดพิษร้ายทำลายชีวิต หรือจำหน่ายยาเสพติดมีโทษประหารชีวิต เป็นต้นโดยข้อความนี้ต้องมีขนาดอักษรบังคับไว้ 2 ขนาด ตามประเภทของสถานประกอบการ คือ

- สถานประกอบการประเภท สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน) สถานีบริการบรรจุก๊าซ (ปั้มน้ำมัน) และโรงงาน กำหนดให้มีขนาดของอักษรกว้างไม่น้อยกว่า 4 เซนติเมตร และสูงไม่น้อยกว่า 7 เซนติเมตร

- สถานประกอบการประเภท สถานบริการ ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ที่ให้เช่าประเภทหอพัก อาคารชุดและเกสต์เฮ้าส์ สถานที่ที่จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สนู๊กเกอร์ ซึ่งเก็บค่าบริการจากผู้เล่น กำหนดให้มีขนาดของตัวอักษรกว้างไม่น้อยกว่า 2 เซนติเมตร และสูงไม่น้อยกว่า 3 เซนติเมตร

(ข) การปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบังคับให้ข้อความว่า “สถานประกอบการนี้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด”

8. ใช้ความระมัดระวังมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการที่ตนดูแลรับผิดชอบ

9. ปฏิบัติตามหนังสือตักเตือนของเลขาธิการ ป.ป.ส. เมื่อตนไม่ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตาม ข้อ 1 – ข้อ 8 ดังกล่าวข้างต้นโดยมิได้ตั้งใจหรือเจตนา

3.6 กลไกและกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

หลังจากที่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทและบทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตลอดจน องค์ประกอบ และรูปแบบของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมาแล้วนั้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอเกี่ยวกับกลไกและกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ทั้งในส่วนของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง องค์ประกอบความผิดที่จะออกคำสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ เป็นต้น โดยเนื้อหาของหัวข้อนี้ที่ผู้เขียนจะได้กล่าวในลำดับต่อไปนั้น นับว่ามีความสำคัญต่อการศึกษา เพราะจะทำให้เกิดความเข้าใจและทราบกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ในกรณีที่พบว่ามีกรกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการแห่งนั้น

3.6.1 องค์การผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกภายใต้ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 คือ คำสั่งในการปิดสถานประกอบการชั่วคราวหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการ ที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

โดย พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มาตรา 13 ตรี ได้บัญญัติให้องค์กรผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ กรณีที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่สามารถพิสูจน์หรือชี้แจงให้เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.)

นอกจากรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรผู้ออกคำสั่งทางปกครอง คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่จะได้นำเสนอต่อไปนั้น ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะขอล่าถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองที่สั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่มีผลต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอีก 2 องค์กร นั่นก็คือ คณะอนุกรรมการก้นกรองการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด และเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เรียกโดยย่อว่า “ป.ป.ส.หรือ คณะกรรมการ” เป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 อันเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

1) องค์ประกอบ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมศุลกากร เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการ ป.ป.ส. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในปัจจุบันนายกรัฐมนตรี มอบหมายให้พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่แทน (ข้อมูล : เดือนกรกฎาคม 2547)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน ให้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลจากภาคเอกชนที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสูงสุดล่าสุดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2545¹⁹ วาระดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 7 พฤษภาคม 2545 – 6 พฤษภาคม 2547 ประกอบด้วย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ พลเอก ไชยศัย หงษ์ทอง พลตำรวจเอก เกา สารสิน นายอำนาจ อินทุภุติ และนายเอนก นาคะบุตร

ปัจจุบันกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กล่าวข้างต้นได้หมดวาระลงและอยู่ในระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ต่อไป ตามโครงสร้างของคณะกรรมการในส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ นั้น ในทางปฏิบัติแล้วนายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับดูแลกระทรวงต้นสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) ปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานกรรมการแทน ทั้งนี้เพื่อให้การกำหนดนโยบายการดำเนินงานป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดแผนงานและมาตรการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด
- (2) ควบคุมการสืบสวน สอบสวน และการฟ้องคดีความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด
- (3) วางโครงการและดำเนินการ ตลอดจนสั่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับยาเสพติด
- (4) ควบคุม เร่งรัดและประสานงานการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

¹⁹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งกรรมการอื่นในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 47 ง ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2545 หน้า 10.

(5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรืองานแผนงาน หรือโครงการของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

(6) ประสานงานและกำกับการเกี่ยวกับการบำบัดรักษาตัวผู้ติดยาเสพติด

(7) พิจารณาอนุมัติการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(8) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และกำหนดให้สถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบธุรกิจ ใด ๆ เป็นสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(10) เสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้ความดีความชอบหรือโยกย้ายหรือลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด หรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตลอดจนขอให้ส่วนราชการเจ้าสังกัดเร่งรัดการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง

(11) พิจารณาและดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งกำกับและติดตามการใช้งบประมาณของหน่วยงานดังกล่าว

12) สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

จากที่กล่าวมาเป็นอำนาจของคณะกรรมการตามมาตรา 13 นอกจากนี้แล้วยังมีอำนาจตามมาตรา 13 ตี และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

การประชุมคณะกรรมการ ในแต่ละปีจะมีการจัดประชุมประมาณ 3-4 ครั้งต่อปี และในแต่ละครั้งของการจัดประชุมจะกำหนดการประชุมไว้เพียง 1 วันไม่ว่าการประชุมครั้งนั้น ๆ จะมีเรื่องบรรจุเข้าวาระการประชุมให้คณะกรรมการพิจารณาเพียงใดก็ตาม โดยนับแต่วันที่ 27 กรกฎาคม 2543 เป็นต้นมา อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 มีผลใช้บังคับจนถึงเดือนเมษายน 2547 รวมระยะเวลาประมาณ 4 ปีเศษ มีการจัดประชุมคณะกรรมการทั้งสิ้นจำนวน 15 ครั้งเท่านั้น ตามรายละเอียดดังนี้

ปี พ.ศ. 2543 : ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2543 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2543 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2543

ปี พ.ศ. 2544 : 1 ครั้ง เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2544

ปี พ.ศ. 2545 : ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2545 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2545 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2545 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2545 ครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2545

ปี พ.ศ. 2546 : ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2546 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2546 ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2546 ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547

ปี พ.ศ. 2547 : ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2547 ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2547

การประชุมคณะกรรมการในปี พ.ศ. 2547 ทั้ง 2 ครั้ง จะเป็นการประชุมร่วมกับที่ประชุมศูนย์ต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ทั้งนี้เพราะผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของทั้ง 2 คณะนั้นเป็นคนเดียวกันคือ รองนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ สำหรับศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) นี้เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่แทนศูนย์ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดแห่งชาติ (ศปสช.) ที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เหตุที่การประชุมคณะกรรมการในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีน้อยครั้งแม้พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จะให้ความสำคัญกับปัญหายาเสพติดก็ตาม อาจเนื่องมาจากต้องการใช้เวทีการประชุมศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั้งหมด แต่การดำเนินงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดบางอย่าง กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้การประชุมคณะกรรมการเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการพิจารณามีมติ อาทิ การดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ การพิจารณาแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เป็นต้น

ทั้งนี้ วันที่จะกำหนดเป็นวันประชุมคณะกรรมการในแต่ละครั้งนั้น จะยึดวันว่างของผู้เป็นประธานกรรมการที่ไม่มีภารกิจอื่นเป็นหลักสำหรับการมอบอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการกรณีที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการให้องค์กรอื่น ๆ แทนคณะกรรมการนั้น แต่เดิมก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 4)

พ.ศ.2545 จะไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ประสงค์ให้ คณะกรรมการเท่านั้นที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว แต่เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 มาตรา 10 ที่บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการจะตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือทำการใด ๆ แทนคณะกรรมการก็ได้” เป็นผลให้ คณะกรรมการสามารถมอบอำนาจให้องค์กรอื่น ๆ มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ ใบอนุญาตประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ แต่ในปัจจุบันนี้ยังมิได้มี คำสั่งหรือการประชุมคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาที่จะมอบอำนาจให้องค์กรอื่น ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแทนคณะกรรมการแต่อย่างใด ทั้งสิ้น เป็นผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการยังคง อยู่ที่คณะกรรมการตามเดิม มิได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือมอบอำนาจให้องค์กรใด ๆ เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจแทนคณะกรรมการ

หากจะมีการมอบอำนาจดังกล่าวในลำดับต่อไปนั้น ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตในเรื่องการมอบอำนาจให้องค์กรอื่น ๆ มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายไว้ว่า องค์กรที่รับมอบอำนาจนั้นควรที่จะประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่หน่วยงานนั้นก็มีผู้แทนเป็น คณะกรรมการด้วยเช่นกัน อย่างน้อย 1 คน ทั้งนี้เพราะบทบาทของคณะกรรมการจะเปลี่ยนบทบาท เป็นองค์กรที่คอยกำกับดูแลดำเนินนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว จึงควรมีผู้ที่จะเข้าใจในทิศทาง การดำเนินงานด้านนโยบายของคณะกรรมการ อยู่ในองค์กรที่รับมอบอำนาจ ซึ่งจะทำให้ การดำเนินงานขององค์กรที่รับมอบอำนาจจะสามารถคล่องงานได้รวดเร็วและสอดคล้องกัน นโยบายที่ได้ให้ไว้

ส่วนกรณีเปรียบเทียบปรับสถานเดียวตามมาตรา 17 ทวิ คณะกรรมการจะ มอบอำนาจนี้ให้ใครก็ได้ทำการเปรียบเทียบปรับแทน

(2) คณะอนุกรรมการกั้นรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในสถานประกอบการ

คณะอนุกรรมการกั้นรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความข้อ 1 ของประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสั่งปิดชั่วคราว

คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ฯ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานคร กับ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขต จังหวัด ซึ่งจะตั้งขึ้นในทุกจังหวัด เพื่อดูแลรับผิดชอบกลั่นกรองข้อมูลในพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการมีมติในการประชุมครั้งที่ 3/2543 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2543 เห็นชอบให้แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขต กรุงเทพมหานคร ตามคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด ที่ 4/2543 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2543 และแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในสถานประกอบการในเขตจังหวัด ตามคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่ 5/2543 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2543 โดยให้มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถาน ประกอบการ ในเขตกรุงเทพมหานคร

องค์ประกอบ

ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เป็นประธานอนุกรรมการ โดยมี ผู้แทน กรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมทะเบียนการค้า ผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงาน อัยการสูงสุด ผู้แทนกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ผู้แทนกรมสรรพสามิต ผู้แทน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมพลศึกษา ผู้แทน สำนักงาน ป.ป.ส. และผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาลเป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

(1) จัดทำระบบข้อมูลสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการภายในกรุงเทพมหานคร

(2) พิจารณาข้อมูลการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ภายในกรุงเทพมหานคร ตามที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เสนอ รวมทั้งรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ ข้อมูลในเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติม

(3) เสนอรายงานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการภายในกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อให้มีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการนั้น

(4) ดำเนินการอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

2) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตจังหวัด

องค์ประกอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็น ประธานอนุกรรมการ โดยมี ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด พาณิชยจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด อัยการจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด สรรพสามิตจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ประชาสงเคราะห์จังหวัด ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ส.ภาค และป้องกันจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่

(1) จัดทำระบบข้อมูลสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายในจังหวัด

(2) พิจารณาข้อมูลการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการภายในจังหวัด ตามที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เสนอ รวมทั้งรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องดังกล่าวเพิ่มเติม

(3) เสนอรายงานและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการภายในจังหวัดพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อให้มีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการนั้น

(4) ดำเนินการอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

(3) เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

ความเป็นมา

ปัญหายาเสพติดนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นอย่างมาก รัฐบาลในสมัยของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2519 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ขึ้น โดยมีบทบาทภารกิจในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมายในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

เนื่องจากปัญหายาเสพติดได้แพร่ระบาดขยายขอบเขตไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ และทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากส่วนราชการหลายฝ่ายในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 บัญญัติให้เลขาธิการ ป.ป.ส. โดยการอนุมัติให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. จากข้าราชการในสังกัดหน่วยงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการปราบปรามยาเสพติด เพื่อให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. มีขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2521 ประกอบด้วยข้าราชการสังกัดกรมตำรวจ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน) และสำนักงาน ป.ป.ส. รวมจำนวนทั้งสิ้น 120 ราย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 3 และมาตรา 13 (7) ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการแต่งตั้งการปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545 ข้อ 5 ได้ให้ความหมายเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ดังนี้

เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. หมายถึง ผู้ซึ่งเลขาธิการ ป.ป.ส. แต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ให้มีอำนาจปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ทั้งนี้โดยพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

การแต่งตั้ง

การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 3 และมาตรา 13 (7) และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวและการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2546 ข้อ 5 เพื่อให้มีอำนาจปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519

คุณสมบัติ

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการแต่งตั้งการปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545 ข้อ 7 ได้กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะต้องเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. รวม 3 ประการ ดังนี้

1. ต้องเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับสามหรือเทียบเท่า หรือชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป
2. ต้องเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานให้มีหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด
3. ต้องเป็นผู้ไม่เคยมีประวัติมั่วหมอง เช่น มั่วหมองเกี่ยวกับยาเสพติด หรือการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

กล่าวโดยสรุปบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานป.ป.ส.จะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วน ทั้ง 3 ประการ ได้แก่ เป็นข้าราชการ ระดับสามหรือเทียบเท่า หรือชั้นสัญญาบัตรขึ้นไป มีหนังสือมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงาน ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง ผู้บังคับการตำรวจผู้บังคับการกรม หรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. หรือผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และเป็นบุคคลที่ไม่มีประวัติมั่วหมอง ในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริต ประพฤติมิชอบ หรือเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น

ขั้นตอนการแต่งตั้ง

การขอแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ให้ผู้ขอรับการแต่งตั้งส่งหลักฐานตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวและการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ.2546 ข้อ 6. โดยต้องดำเนินการยื่นหลักฐานคำขอแต่งตั้งตัวบุคคลดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ส. ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป
2. ข้าราชการส่วนราชการอื่นให้ยื่นต่ออธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเทียบเท่าอธิบดี

เมื่อผู้รับคำขอดังกล่าวพิจารณาเห็นควรแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ให้ส่งคำขอไปยังสำนักงานป.ป.ส. โดยเลขธิการ ป.ป.ส. มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติการขอแต่งตั้งรวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 และนำเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เพื่อพิจารณาอนุมัติการแต่งตั้งและให้ความเห็นชอบในการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามเลขธิการเสนอ

กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร ตรวจสอบประวัติและพฤติกรรม จัดทำทะเบียนประวัติ และบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ในระเบียบฯ เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และยกเลิกคำขอแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. กรณีที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเสนอต่อเลขธิการ ป.ป.ส. พิจารณาก่อนเสนอสำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ส. บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพิจารณาอนุมัติการแต่งตั้งและให้ความเห็นชอบอำนาจหน้าที่

หลังจากนั้น กองนิติการ จัดทำคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่ผ่านการพิจารณาอนุมัติและเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และบัตรประจำตัวเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เสนอเลขธิการลงนาม ก่อนมอบบัตรแก่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่ได้รับการแต่งตั้ง จะจัดอบรมเพื่อชี้แจงหรืออบรมทำความเข้าใจในระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง

อายุบัตรประจำตัว

บัตรประจำตัวเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. จะมีระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันออกบัตรตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545 ข้อ 11.

การขอต่อบัตร หรือบัตรชำรุด/สูญหาย/ถูกทำลาย

กรณีขอต่อบัตร

ยื่นคำขอต่อบัตรต่อเลขธิการ ป.ป.ส. ภายใน 30 วัน ก่อนวันที่บัตรดังกล่าวจะสิ้น

อายุพร้อมหลักฐาน

กรณีบัตร/สูญหาย/ถูกทำลาย

เจ้าพนักงานป.ป.ส. ผู้ยื่นริบรายงานต่อผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานเพื่อแจ้งสำนักงาน ป.ป.ส. พร้อมบัตรประจำตัว หรือหลักฐานการแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วแต่กรณี

ในการขอต่อบัตร หรือบัตรชำรุด/สูญหาย/ถูกทำลาย ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เสนอคำขอมิบัตรพร้อมหลักฐานที่กำหนดผ่านผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เพื่อนำส่งสำนักงาน ป.ป.ส. ดำเนินการออกบัตรใหม่ให้ต่อไป ทั้งนี้โดยที่ไม่ต้องยื่นเสนออธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเทียบเท่าอธิบดี เหมือนกับกรณีการขอแต่งตั้งใหม่ แต่ทางปฏิบัติจะมีบางหน่วยงานที่จะดำเนินการขอมิบัตรใหม่โดยยื่นเสนอผ่านอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเทียบเท่าอธิบดีเหมือนอย่างเช่นกรณีขอแต่งตั้งใหม่ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการขอมิบัตรใหม่ เพราะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องทำการแยกประเภทคำขอ เพื่อที่จะเสนอได้ถูกขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ กรณีขอแต่งตั้งใหม่ก็ประสบปัญหาในขั้นตอนการเสนอขอรับการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน แต่เป็นในทางกลับกันที่ว่าการขอแต่งตั้งใหม่หน่วยงานบังคับบัญชาจะส่งเรื่องถึงสำนักงานป.ป.ส. โดยตรง ไม่ได้เสนอผ่านอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเทียบเท่าอธิบดี เพื่อทำการตรวจสอบคุณสมบัติเพิ่มเติมจากหน่วยงานในพื้นที่ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการขอรับการแต่งตั้งเป็น เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เช่นเดียวกัน เพราะต้องส่งคำขอคืนให้หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อให้ดำเนินการเสนอตามขั้นตอนใหม่ให้ถูกต้อง

การสิ้นสุดของการเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่ได้รับการแต่งตั้ง จะสิ้นสุดการเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เมื่อเลขานุการ ป.ป.ส. มีคำสั่งยกเลิกการแต่งตั้ง โดยมีหลักเกณฑ์การยกเลิกการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ข้อ 12 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545 ดังนี้

1. ขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 กล่าวคือ ไม่ได้เป็นข้าราชการ เช่น ตาย เกษียณ หรือลาออก ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานไม่ได้มอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือเป็นผู้มีประวัติมั่วหมอง
2. ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานของผู้ยื่นเสนอเลขานุการให้ยกเลิกการแต่งตั้ง
3. ไม่ดำเนินการขอมิบัตรประจำตัวใหม่เมื่อบัตรประจำตัวสิ้นอายุเกินกว่าหกเดือน

4. ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดในหมวด 2 หรือหมวด 3 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545

5. เลขาธิการเห็นสมควรให้ยกเลิกการแต่งตั้ง ให้เลขาธิการ ป.ป.ส. มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และรายงาน ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทราบ

อำนาจหน้าที่

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เพื่อดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) - (7) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจะเป็นอำนาจที่นำไปสู่การจัดทำรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรา 14 ของเลขาธิการ ป.ป.ส. ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ปัญหาอุปสรรค ปริมาณการปฏิบัติงานและผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายงานดังกล่าวพร้อมข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามมาตรา 14 วรรคท้าย ต่อไป

อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) - (7) มีดังนี้

(1) เข้าไปในเคหสถาน หรือสถานที่เพื่อตรวจค้นเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามควร ว่ามีบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สิน ซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้ หรือจะใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นเนื่องจากการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

(2) ค้นบุคคล หรือยานพาหนะใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามียาเสพติด ซุกซ่อนอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) จับกุมบุคคลใด ๆ ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(4) ยึดหรืออายัดยาเสพติดที่มีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือทรัพย์สินอื่นใดที่ได้ใช้ หรือจะใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(5) ค้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(6) สวสวนผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(7) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบ หรือประกอบการพิจารณา

หลักเกณฑ์การกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) - (7) ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการ ป.ป.ส.กำหนด ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

1. ข้าราชการตำรวจ ซึ่งมียศตั้งแต่รองผู้บังคับการขึ้นไป ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) - (7) ส่วนข้าราชการตำรวจอื่น ให้มีอำนาจตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1)-(6)

2. ข้าราชการทหาร ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1)-(6)

3. ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งมีหน้าที่ในการสืบสวนและปราบปรามยาเสพติดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1)-(6) เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าจำเป็นและเลขาธิการเห็นว่าไม่เหมาะสม ก็ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (7)

4. ข้าราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

4.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1)-(7)

4.2 ปลัดจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอและหัวหน้ากิ่งมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1) - (6)

5. ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการอื่น ๆ เช่น กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต ให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 (1) - (6)

6. กรณีตามข้อ 1 หรือ ข้อ 5 เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรและแสดงเหตุผลอาจขอให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (7) ด้วยก็ได้ ทั้งนี้อยู่ในดุลยพินิจของเลขาธิการ ป.ป.ส. เมื่อเห็นว่าบุคคลผู้นั้นมีความเหมาะสมและจำเป็นจะต้องใช้อำนาจตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (7)

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 14 วรรคหนึ่ง (1)-(7) แห่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 ที่กล่าวในข้างต้นแล้ว เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด กล่าวคือ

1. ในกรณีที่จำเป็นและมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดเสพยาเสพติด ในเคหสถาน สถานที่ใด ๆ หรือยานพาหนะ เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.มีอำนาจตรวจ หรือทดสอบ หรือ

สั่งให้รับการตรวจ หรือทดสอบว่าบุคคล หรือกลุ่มบุคคลนั้นมีสารเสพติดอยู่ในร่างกายหรือไม่

2. การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. สามารถขอให้บุคคลใดช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยให้ถือว่าบุคคลนั้นมีอำนาจช่วยการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ได้

3. เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสาร หรือข้อมูลข่าวสารอื่นใด ซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยี สารสนเทศ ถูกใช้ หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้

4. เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. มีอำนาจในการจัดทำรายงานเสนอคณะอนุกรรมการกึ่งนอกระบบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ในกรณีที่ตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นก่อนที่จะนำเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พิจารณาว่าควรมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการนั้นหรือไม่

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ให้ถือว่าเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจตามมาตรา 14 (3) คือ อำนาจในการจับกุมบุคคลใด ๆ ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ทั่วราชอาณาจักร และให้มีอำนาจควบคุมผู้ถูกจับ ตามมาตรา 14 (3) ไว้เพื่อทำการสอบสวน ได้เป็นเวลาไม่เกินสามวัน เมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าว หรือก่อนนั้น ตามที่จะเห็นสมควร ให้ส่งตัวผู้ถูกจับไปยังพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ โดยมีให้ถือว่าการควบคุมผู้ถูกจับดังกล่าว เป็นการควบคุมของเจ้าพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งสังกัดหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ตามมาตรา 14 14 ทวิ 14 ตริ 14 จัตวา และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ใน

เรื่องการค้น การจับกุม การควบคุมตัว การยึดหรืออายัด และการสอบสวน เป็นต้น มีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน สำนักงาน ป.ป.ส. จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการแต่งตั้งการปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ.2545 ข้อ 13 ถึงข้อ 24 กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ปฏิบัติเมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จำนวนเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

ปัจจุบัน (เมษายน2547) เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ทั่วประเทศมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 9,280 คน แยกสังกัดหน่วยงานได้ดังนี้ สำนักงาน ป.ป.ส. 275 คน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 4,952 คน กรมศุลกากร 156 คน กรมสรรพสามิต 267 คน กระทรวงมหาดไทย 2,404 คน กองทัพบก 763 คน กองทัพเรือ 265 คน กองทัพอากาศ 76 คน กองบัญชาการทหารสูงสุด 94 คน และกระทรวงกลาโหม 28 คน ซึ่งแต่ละคนจะมีอำนาจตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ เป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด ว่าด้วยการแต่งตั้งการปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545

โดยขอแสดงสถิติจำนวนเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับแต่งตั้ง ดังตารางที่ 2

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 แสดงสถิติเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521-2547

สังกัด	ที่มีคำสั่งแต่งตั้งทั้งหมด (ราย)	ยกเลิก (ราย)	จำนวนเจ้าพนักงานป.ป.ส.ปัจจุบัน (ราย)
สำนักงาน ป.ป.ส.	512	237	275
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	6,120	1,168	4,952
กรมศุลกากร	301	145	156
กรมสรรพสามิต	460	193	267
กองทัพบก	899	136	763
กองทัพเรือ	287	22	265
กองทัพอากาศ	80	4	76
กองบัญชาการทหารสูงสุด	94	0	94
กระทรวงกลาโหม	28	0	28
กระทรวงมหาดไทย	2,780	376	2,404
ศ.ปส.ช.	4	4	0
รวม	11,565	2,285	9,280

ที่มา : กลุ่มกำกับติดตามการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ กอนนิตการ
สำนักงาน ป.ป.ส. ณ วันที่ 28 เมษายน 2547

3.6.2 องค์ประกอบความผิดที่จะออกคำสั่งทางปกครอง

ในส่วนขององค์ประกอบความผิดที่จะเป็นเหตุให้คณะกรรมการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติในการสั่งปิดสถานประกอบการชั่วคราวหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ กรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการนั้น มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ส่วนความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ได้แก่²⁰

- ความผิดทุกฐานตาม พ.ร.บ. ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522
- ความผิดทุกฐานตาม พ.ร.บ. วัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518
- ความผิดทุกฐานตาม พ.ร.บ. ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

ในเรื่อง “การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ” ที่นำไปสู่การสั่งปิดหรือพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 13 ตรี แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 นั้น แต่เดิมในร่างมาตรา 13 ตรี ก่อนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่ตรวจพบว่ามี การค้าหรือเสพยาเสพติด ในสถานประกอบการตามมาตรา 13 ตรี” แต่เมื่อผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา 13 ตรี เป็น “ในกรณีที่ตรวจพบว่ามี การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในสถานประกอบการตามมาตรา 13 ตรี” เพื่อให้กว้างขึ้น และครอบคลุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทุกลักษณะ ซึ่งได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่กล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงรวมถึงทั้งความผิดฐานเสพ ครอบครอง ครอบครองเพื่อจำหน่าย หรือขาย และความผิดอื่น ๆ ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย

2. เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ส. เชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว

ส่วนการใช้ความระมัดระวังตามสมควร ได้แก่ การได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้แล้วคือในเรื่องของการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของสถานประกอบการตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ผ่านมาข้างต้น อาทิ

- ควบคุม สอดส่อง ดูแลไม่ให้พนักงานของสถานประกอบการหรือบุคคลภายนอกกระทำการมั่วสุมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ

- พิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่ไม่มีพฤติกรรมในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเข้าเป็นพนักงาน และจัดอบรมพนักงานของตนให้มีความเข้าใจในการป้องกันการใช้

²⁰ รวมถึงความผิดฐาน “สมคบ” ตาม พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

ยาเสพติดอย่างสม่ำเสมอ

- จัดทำบันทึกประวัติพนักงานไว้ประจำสถานประกอบการ

ฯลฯ

3.6.3 หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราว และการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่ผู้เขียนนำเสนอต่อไปนี้จะหมายถึงความถึง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามมาตรา 13 ตรี แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ประกอบกับ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งสามารถสรุป หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขได้ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนรวบรวมข้อมูล

เมื่อเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ตรวจพบเองหรือได้รับแจ้งจากผู้อื่น และได้ตรวจสอบแล้วว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการใด (ซึ่งอาจตรวจพบจากรายงานการสืบสวน, ได้รับแจ้งมาหรือได้มาจากทางอื่น เช่น จากสื่อมวลชน) ให้เจ้าพนักงานดังกล่าวจัดทำบันทึกรายงานพร้อมเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการกึ่งนอกระบบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ภายใน 5 วัน นับแต่วันที่ได้ตรวจพบเองหรือตรวจสอบตามที่ได้รับแจ้งแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. จะต้องรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งความเห็นที่ได้จากการประมวลวิเคราะห์ในเบื้องต้นของตนไว้ด้วย²¹

²¹ บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที, มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ, หน้า 18-20.

การกลั่นกรองข้อมูล

เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ได้รับบันทึกรายงานพร้อมความเห็นของเจ้าพนักงานป.ป.ส. ซึ่งตรวจพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการนั้นแล้ว จะทำการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด กรณีต้องการหลักฐานข้อมูลเพิ่มเติมสามารถดำเนินการสืบสวนหรือขอความร่วมมือจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ได้ จากนั้นต้องดำเนินการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรอง ฯ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องรายงานจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เพื่อพิจารณาว่าบันทึกรายงานพร้อมความเห็นของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. มีเหตุอันควรเชื่อได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาโดยมติเสียงข้างมากแล้วเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ คณะกรรมการกลั่นกรองฯต้องทำรายงานและเสนอความเห็นว่าจะควรปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการนั้นเสนอคณะกรรมการ แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรเชื่อได้ก็ต้องทำรายงานพร้อมความเห็นเสนอต่อเลขาธิการ ป.ป.ส. เพื่อพิจารณากลั่นกรองอีกครั้ง ซึ่งหากเลขาธิการ ป.ป.ส.พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการกลั่นกรองฯจะต้องทำรายงานและความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้การประชุมนั้นกำหนดให้มีผู้ประชุมเกินกึ่งหนึ่ง

การพิจารณาและวินิจฉัย

เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ หรือของเลขาธิการ ป.ป.ส. แล้วต้องมีหนังสือแจ้งล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ให้แก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการมาชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังของตนว่าได้ใช้พอสมควรแก่กรณีในการป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการแล้วหรือไม่ ซึ่งเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการต้องนำข้อมูล ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานต่าง ๆ มาชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังของตน และอาจต้องแสดงให้เห็นได้ว่าตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นเป็นใจให้มีการกระทำผิดนั้น ทั้งนี้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการอาจมอบหมายเป็นหนังสือให้บุคคลอื่น มาชี้แจงหรือพิสูจน์แทนก็ได้ โดยการชี้แจงหรือพิสูจน์ดังกล่าวให้กระทำเป็นการลับ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อสถานประกอบการหรือบุคคลภายนอก

เมื่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการได้ชี้แจงหรือพิสูจน์ดังกล่าวแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการที่จะต้องพิจารณาและวินิจฉัยโดยการชั่งน้ำหนักข้อมูลข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. คณะอนุกรรมการการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถาน ประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครหรือเขตจังหวัด ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ หรือ เลขาธิการ ป.ป.ส. บันทึกรายงานการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด บันทึกรายงานข้อมูล ข่าวสารและพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับยาเสพติดของสถานประกอบการ บันทึกรายงานการให้ ความร่วมมือหรือการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยา เสพติดในสถานประกอบการของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ และบันทึก รายงานการชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังตามสมควรของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ สถานประกอบการ ฯลฯ ว่าฝ่ายใดมีเหตุอันควรเชื่อได้หรือมีมูลฟังขึ้นหรือไม่ ซึ่งหากการชี้แจง หรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่มีเหตุ อันควรเชื่อได้หรือฟังไม่ขึ้น คณะกรรมการจะต้องมีคำวินิจฉัยว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในสถานประกอบการนั้นจริง และสมควรมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต ประกอบการตามที่กฎหมายบัญญัติไม่เกินครั้งละ 15 วัน แต่หากคณะกรรมการมีมติเห็นว่าการ ชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังนั้นมีเหตุอันควรเชื่อได้ หรือฟังขึ้นก็ถือว่าสถาน ประกอบการนั้นไม่ต้องรับผิดในการถูกสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามที่ เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ได้ตรวจพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในสถานประกอบการนั้น

การพิจารณาว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร แก่กรณีหรือไม่ จึงต้องพิจารณาก่อนว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนด ไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันและ ปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ พ.ศ. 2543 แล้วหรือไม่ เช่น ได้ควบคุม สอดส่องและดูแลไม่ให้นักงนของสถานประกอบการหรือบุคคลภายนอก กระทำการหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ เพียงพอหรือไม่ หากปฏิบัติเพียงพอแล้วย่อมถือว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว แต่ถ้ายังปฏิบัติไม่เพียงพอโดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลอันสมควรได้ ก็ต้องถือว่าไม่ได้ใช้ความ ระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี

ทั้งนี้ ถ้อยคำที่ว่า “ตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี” แสดงให้ เห็นว่ามาตรฐานของความระมัดระวังที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการต้องใช้จะมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับภาวะวิสัยและพฤติการณ์แห่งกรณีนั้น ๆ ซึ่งในการพิจารณาว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนิน

กิจการได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีหรือไม่ จะต้องสมมติบุคคลขึ้นมาเปรียบเทียบ โดยบุคคลที่สมมติขึ้นมาจะต้องมีทุกอย่างเหมือนผู้กระทำคือ จะต้องเป็นบุคคลในภาวะเช่นนั้น ตามวิสัยและพฤติการณ์อย่างเดียวกัน เว้นแต่ความระมัดระวังเท่านั้นที่จะต้องให้ระดับของ วิชาญชุน จะให้เหมือนกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ได้

การจะพิจารณาว่า “เชื่อหรือไม่ว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้ใช้ ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณี” นั้น คณะกรรมการต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

ในเบื้องต้น คณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถาน ประกอบการดังกล่าวได้ปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในสถานประกอบการ พ.ศ. 2543 แล้วหรือไม่ เช่น ได้ควบคุม สอดส่องและดูแลไม่ให้ พนักงานของสถานประกอบการหรือบุคคลภายนอกกระทำการหรือมีส่วนร่วมกระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการเพียงพอหรือไม่ หรือให้ความร่วมมือกับ เจ้าพนักงานในการแจ้งเมื่อพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด รวมทั้งให้ข้อมูลข่าวสาร และพฤติการณ์ต่าง ๆ ของบุคคลซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยหรือควรเชื่อได้ว่าจะกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในสถานประกอบการของตน และอำนวยความสะดวกในการตรวจหรือทดสอบหา สารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือไม่

หากพบว่ายังไม่มีผลการดำเนินการดังกล่าว โดยไม่สามารถชี้แจงเหตุอันสมควรได้ ก็ย่อมมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่ใช้ความระมัดระวัง ตามสมควรแก่กรณี แต่ถ้าหากมีการดำเนินการเพียงพอแล้วก็ย่อมเชื่อได้ว่ามีการใช้ความ ระมัดระวังตามสมควรแล้ว แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปโดยพิจารณาจากภาวะวิสัย และพฤติการณ์แห่งกรณีนั้น ๆ

เหตุที่จะมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ อาจมีหลายประการ ประกอบกัน ดังนี้

1. เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการปล่อยปละละเลย หรือไม่ใช้ความระมัดระวัง ตามสมควรปล่อยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ หรือ
2. มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นอาชญากรรมในสถานประกอบการ หรือ

3. เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสนับสนุน ช่วยเหลือ รั้วหรือควรจะรู้ว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ หรือ
4. เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ปฏิบัติตามหนังสือตักเตือน
5. เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ฯลฯ

สำหรับดุลพินิจของคณะกรรมการ ในการสั่งปิดสถานประกอบการชั่วคราวและการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับการประกอบธุรกิจนั้น จะเลือกสั่ง ดังนี้

กรณีสถานประกอบการนั้นมีใบอนุญาตประกอบการ การสั่งนั้นอาจทำได้อย่างหนึ่งอย่างใด คือ สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรืออาจสั่งปิดชั่วคราว ก็ได้

กรณีสถานประกอบการไม่มีใบอนุญาต กล่าวคือ เพียงแต่แจ้งต่อเจ้าหน้าที่ก็สามารถปิดสถานประกอบการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การสั่งคงทำได้กรณีเดียวคือสั่งปิดชั่วคราว จะพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้ เพราะไม่มีใบอนุญาตที่จะให้พักใช้นั่นเอง

ในการสั่งปิดชั่วคราวนั้น จะสั่งปิดเฉพาะบางส่วนก็ได้ ถ้าสถานประกอบการนั้นสามารถแยกออกจากกันได้ เช่น สถานประกอบการแห่งหนึ่งที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมถ้ามีใบอนุญาตประกอบการเพียงใบเดียว มีส่วนแยกหรือมีหลายสาขา ปรากฏว่ามีสาขาหนึ่งถูกพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดและผู้จัดการสาขาก็ไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ได้ ดังนั้นคณะกรรมการ ควรสั่งปิดเฉพาะสาขาที่มีการกระทำความผิดเท่านั้น ไม่ควรสั่งปิดทั้งหมดทุกสาขา

ในกรณีของที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ประเภทหอพัก อาคารชุด และเกสต์เฮ้าส์ ที่ปรากฏว่ามีหอพักห้องใดห้องหนึ่งมีการเสพยาเสพติด โดยปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าผู้ประกอบการหอพักปล่อยให้มีการเสพยาเสพติด ดังนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดจะต้องมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการหอพักทั้งหมด (ทุกห้อง) เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้มุ่งลงโทษผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร จนตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการเป็นสำคัญ ดังนั้นเวลามีคำสั่งเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนี้จึงต้องสั่งปิดทั้งหมด

การสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับสถานประกอบการที่มีลักษณะเป็นห้อง ๆ เช่นนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตในประเด็นให้พิจารณาที่ว่า การสั่งปิดชั่วคราวนั้น จะต้องปิดทั้งหมดหรือปิดเฉพาะส่วนที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น ซึ่งในประเด็นนี้มี 2 ความคิดเห็น

ความเห็นแรก : ให้สั่งปิดชั่วคราวทั้งหมด

ความเห็นที่สอง : ให้สามารถใช้ดุลพินิจสั่งปิดชั่วคราวบางส่วนได้ถ้าสถานประกอบการนั้นสามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน ดังเช่นที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการก็จะสั่งปิดชั่วคราวเฉพาะห้องพักที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเท่านั้น

สำหรับดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในการสั่งปิดชั่วคราวในกรณีที่สถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นสถานประกอบการที่มีลักษณะเป็นห้องพักห้อง ๆ ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการต้องพิจารณาเป็นราย ๆ ไปไม่ควรที่จะยึดความเห็นใดความเห็นหนึ่งเป็นแนวในการพิจารณามีคำสั่งปิดชั่วคราว ทั้งนี้เพราะแต่ละความเห็นนั้นข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไป กล่าวคือ

การสั่งปิดชั่วคราวทั้งหมด

ข้อดี : เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจะเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะทำการฝ่าฝืนกฎหมายอีกต่อไป เพราะเมื่อถูกปิดชั่วคราวแล้วจะไม่สามารถดำเนินใด ๆ ในสถานประกอบการแห่งนั้นได้ ซึ่งนั่นหมายความว่าถึงรายได้หรือผลกำไรที่ได้รับจากผู้ให้บริการก็จะขาดหายไปด้วย

ข้อเสีย : ผู้ให้บริการสถานประกอบการแห่งนั้นที่มิได้มีส่วนรู้เห็นหรือร่วมกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและที่มีฐานะเป็นผู้เช่าห้องพักอาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เพราะต้องหาที่อยู่ใหม่และไม่รู้ว่ารายได้ที่ตนมีนั้นจะเพียงพอต่อการเช่าที่อยู่แห่งใหม่หรือไม่ นั่นหมายถึงการดำรงชีวิตประจำวันก็จะได้รับผลกระทบตามมาเช่นกันไม่ว่าจะเป็นด้านความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การอยู่ดีกินดี เป็นต้น

การสั่งปิดชั่วคราวบางส่วน

ข้อดี : ผู้ให้บริการสถานประกอบการแห่งนั้นที่มิได้มีส่วนรู้เห็นหรือร่วมกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและที่มีฐานะเป็นผู้เช่าห้องพักไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ในอันที่จะต้องทำการหาที่อยู่ใหม่และสามารถดำรงชีวิตประจำวันได้เป็นปกติ

ข้อเสีย : เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจะไม่เกิดความเกรงกลัวและไม่เคารพต่อกฎหมายที่ใช้บังคับและอาจทำการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการของตน เพราะเห็นว่าตนยังสามารถประกอบธุรกิจในส่วนที่ไม่ได้ถูกสั่งปิดชั่วคราวต่อไปได้ รายได้หรือผลกำไรที่ตนจะได้รับจากผู้ให้บริการก็มีดั้งเดิมแม้จะลดน้อยลงไปบ้างก็ไม่เดือดร้อนเสียหายแต่อย่างใด

ดังนั้นการจะเลือกมีคำสั่งเช่นไรของคณะกรรมการ จำเป็นที่จะต้องมีการชั่งน้ำหนักของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความเหมาะสม ความจำเป็นของมาตรการและสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยส่วนรวม ที่ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นหลัก จะมุ่งบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวย่อมเป็นการไม่ถูกต้องเหมาะสม

ส่วนกรณีสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการนั้น คณะกรรมการคงสั่งพักใช้ใบอนุญาตบางส่วนไม่ได้ เพราะลักษณะของการที่จะสั่งเช่นนั้นไม่เปิดช่องให้ทำได้ จึงต้องสั่งพักใช้ใบอนุญาตทั้งหมดหรือทั้งใบ

หมายเหตุ : การสั่งปิดชั่วคราวมีผลเท่ากับการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ คือต้องหยุดกิจการประกอบธุรกิจเหมือนกัน

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาปิดชั่วคราวแล้ว เวลาจะเปิดใหม่อีกไม่ต้องขออนุญาตอีก

การแจ้ง

เมื่อคณะกรรมการ ได้มีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการสำหรับสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแล้ว ให้เลขาธิการ ป.ป.ส. ส่งคำสั่งนี้ให้ประธานอนุกรรมการกัลนกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด ที่สถานประกอบการแห่งนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้ทำการแจ้งแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่คณะกรรมการมีคำสั่งได้รับทราบคำสั่งนี้ ซึ่งเมื่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการทราบคำสั่งแล้ว ก็ถือว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือ พักใช้ใบอนุญาตประกอบการมีผลบังคับทันที

ทั้งนี้การแจ้งสามารถทำได้โดยการส่งมอบหรือมอบแก่ เจ้าของ หรือผู้ดำเนินกิจการและให้บุคคลดังกล่าวลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง หรือทำโดยการส่งไปรษณีย์ลงทะเบียน

ตอบรับ แต่ถ้าไม่สามารถใช้สองวิธีนี้ได้เพราะเหตุที่ไม่พบเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการหรือบุคคลดังกล่าวไม่ยอมรับคำสั่ง ก็ให้ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบกิจการ โดยให้ เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พร้อมด้วยพยานอย่างน้อยสองคน ปิดคำสั่งต่อหน้าตำรวจท้องที่ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่และให้ทำบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ให้ถือว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการได้รับทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง

นอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการใดแล้ว และสถานประกอบการแห่งนั้นเป็นสถานประกอบการซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมการประกอบธุรกิจตามกฎหมายอื่นด้วย ให้เลขาธิการ ป.ป.ส. แจ้งคำสั่งนี้ให้หัวหน้าหน่วยงานที่ควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าว ทราบภายใน 3 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้มีมติให้สั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการ เพื่อให้หน่วยงานที่ควบคุมการประกอบธุรกิจนั้น ติดตามและตรวจสอบว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือไม่และหากพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้หน่วยงานดังกล่าวแจ้งให้คณะกรรมการทราบโดยเร็ว

3.6.4 ขั้นตอนทางปฏิบัติของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

ขั้นตอนในการสั่งปิดชั่วคราวและการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สามารถสรุปได้ดังนี้

1. เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ตรวจสอบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการและรายงานไปยังคณะอนุกรรมการคุ้มครองข้อมูลประจำจังหวัด
2. หากคณะอนุกรรมการโดยมติเสียงข้างมากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการก็จะทำรายงานและเสนอความเห็นไปยังคณะกรรมการ
3. คณะกรรมการจะมีหนังสือเรียกให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการมาชี้แจงหรือพิสูจน์ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีหรือไม่
4. หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ได้ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นระยะเวลาครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

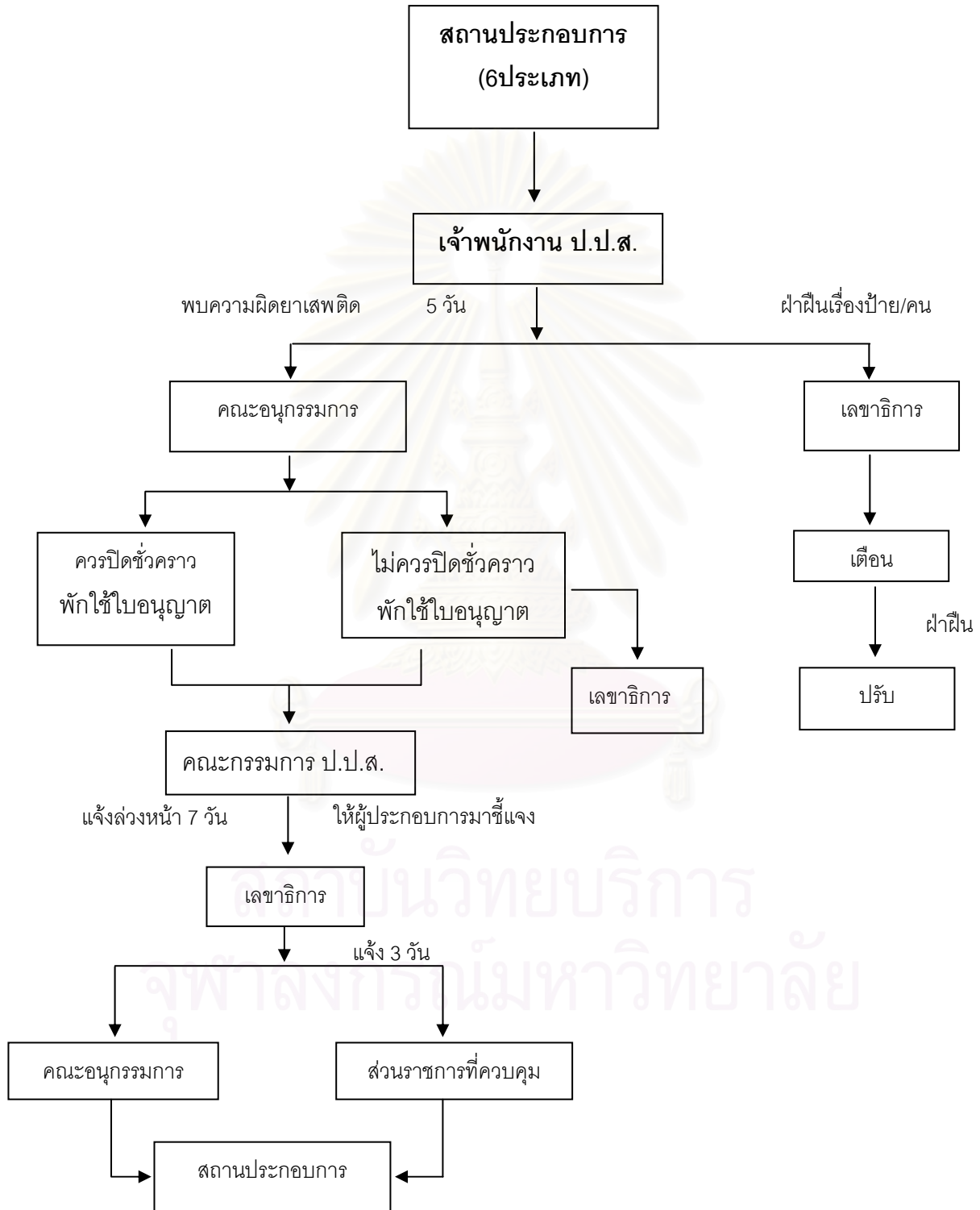
5. เลขานุการป.ป.ส.แจ้งให้หน่วยงานที่ควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวตาม
กฎหมายอื่นทราบด้วย เพื่อติดตามและตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ
หรือไม่

ทั้งนี้ ขั้นตอนดังกล่าวสามารถแสดงได้โดยแผนภูมิ ดังนี้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 แสดงขั้นตอนการสั่งปิดชั่วคราวหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของ
สถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด



3.7 บทลงโทษในการฝ่าฝืนของสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติบทลงโทษแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการฝ่าฝืน ปลดปล่อยละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการ โดย บทลงโทษที่ว่านั้นจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

1. บทลงโทษทางอาญา
 2. บทลงโทษทางปกครอง
- #### 3.7.1 บทลงโทษทางอาญา

บทลงโทษทางอาญากฎหมายได้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ จะนำมาใช้บังคับในกรณีที่เจ้าพนักงานได้ตรวจพบว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ฝ่าฝืนหรือมิได้ปฏิบัติตามประกาศเรื่องมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ออกไว้ตามมาตรา 13 ทวิ นั่นก็คือ การไม่ดำเนินการควบคุม สอดส่อง ดูแลสรรหาพนักงาน จัดทำประวัติ ให้ความร่วมมือกับ เจ้าพนักงาน พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือไม่ติดประกาศ หรือป้าย ฯลฯ ตามที่ได้ กำหนดไว้ ในชั้นแรกให้เจ้าพนักงานนั้นรายงานเลขาธิการ ป.ป.ส. เพื่อมีหนังสือตักเตือนให้เจ้าของ หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการปฏิบัติตามประกาศสำนักนายก รัฐมนตรีดังกล่าว และ หากภายหลังมีการตรวจพบว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการนั้น ยังคงทำการ ฝ่าฝืนประกาศ ฯ และไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือนที่ได้ให้ไว้ จะต้องถูกระวางโทษปรับตั้งแต่ 10,000 – 50,000 บาท

ในการเปรียบเทียบปรับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามประกาศฯ ให้ถือหลักเกณฑ์และกำหนดจำนวนเงินค่าปรับ ดังต่อไปนี้²²

(1) กรณีเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติในครั้งแรก ให้เปรียบเทียบปรับเป็น จำนวนเงินหนึ่งหมื่นบาท

²² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, คู่มือเจ้าพนักงาน ป.ป.ส., 2546, หน้า 64-65.

(2) กรณีเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในครั้งสอง ให้เปรียบเทียบปรับเป็นจำนวนเงินสามหมื่นบาท

(3) กรณีเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามตั้งแต่ครั้งที่สามขึ้นไป ให้เปรียบเทียบปรับเป็นจำนวนเงินห้าหมื่นบาท

ผู้ที่มีอำนาจออกหนังสือตักเตือนเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ฯ คือ เลขาธิการ ป.ป.ส. หรือผู้ซึ่งเลขาธิการ ป.ป.ส. มอบหมายให้ออกหนังสือตักเตือน

ส่วนผู้ที่มีอำนาจออกหนังสือเปรียบเทียบปรับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กล่าวข้างต้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้ออกหนังสือเปรียบเทียบปรับไม่ว่าจะเป็นเลขาธิการ ป.ป.ส. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดเป็นต้น

3.7.2 บทลงโทษทางปกครอง

ในส่วนของบทลงโทษทางปกครองที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จะนำมาใช้บังคับในกรณี que เจ้าพนักงานตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะมีคำสั่งลงโทษโดยการมีคำสั่งปิดสถานประกอบการแห่งนั้น ชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการไม่เกินครั้งละ 15 วัน นับแต่วันที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการรับทราบคำสั่ง

ในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้ถือหลักเกณฑ์และกำหนดจำนวนวัน ดังต่อไปนี้²³

(1) กรณีเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ ความระมัดระวังได้ ให้ปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเป็น จำนวน 7 วัน

²³ เรืองเดียวกัน, หน้า 65.

(2) กรณีเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังได้ ประกอบกับมีพฤติการณ์หรือเหตุอันควรเชื่อว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นด้วย ให้ปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นจำนวน 15 วัน ทั้งนี้ให้นำพฤติการณ์หรือเหตุอันควรเชื่อซึ่งใช้พิจารณาในการปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการในครั้งก่อนมาประกอบการพิจารณาอีก เว้นแต่พฤติการณ์หรือเหตุอันควรเชื่อนั้นยังมีอยู่ต่อเนื่องมาโดยตลอด

บทลงโทษทางปกครองโดยการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ที่ใช้บังคับกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ในกรณีที่พบว่ามีกรกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการของตน ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 จะใช้บังคับครอบคลุมสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท คือ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สถานบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ สถานบริการ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ สถานที่ที่จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สไนเกอร์ และโรงงาน แต่จะมีเฉพาะสถานประกอบการประเภทสถานบริการเท่านั้น ที่หากมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานบริการ นอกจากจะถูกลงโทษทางปกครองภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ตามที่กล่าวมาแล้ว ยังถือว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 เช่นเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2546 ได้บัญญัติบทลงโทษทางปกครองสำหรับการกระทำความผิดดังกล่าวไว้ คือ การสั่งพักใช้ใบอนุญาตสถานบริการได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน หรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการ แต่การลงโทษทางปกครองกับสถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ไม่สามารถนำบทลงโทษทางปกครองที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 นำมาใช้บังคับพร้อมกันในความผิดเดียวกันของสถานบริการได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักประกันเชิงสาระ (garanties substantielles) ซึ่งเป็นการนำหลักการพื้นฐานของกฎหมายอาญา มาประยุกต์ใช้กับการลงโทษทางปกครอง คือ หลักที่ว่า “ห้ามมิให้ใช้โทษทางปกครองหลายมาตรการซ้ำซ้อนกันในความผิดเดียวกัน (principe de non-cumul des sanctions administratives)” โดยเกิดขึ้นจากการวางหลักประกันความเป็นธรรมในการลงโทษทางปกครองของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและสภาแห่งรัฐ (แผนกคดีปกครอง) ของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้การบังคับใช้โทษทางปกครองเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม โดยหลักที่กล่าวมานี้ปรากฏอยู่ในรายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ (www.lawreform.go.th)

เมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดครั้งละไม่เกิน 15 วัน หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการทราบคำสั่งดังกล่าวแล้วฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนี้ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการนั้นต้องถูกดำเนินการตามมาตรการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนี้²⁴

(1) ถูกตัดเตือนเป็นหนังสือให้ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ (มาตรา 59) ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อคณะกรรมการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการอาจระบุข้อความเตือนให้ปฏิบัติตาม และผลของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งไว้ด้วย

(2) คณะกรรมการเข้าดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนในการปิดชั่วคราว โดยเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่คณะกรรมการมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ต่อปี ของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่คณะกรรมการ(มาตรา 58 (1))

(3) ต้องชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน 20,000 บาท ต่อวัน (มาตรา 58) (2)) ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ.2542) ออกตามความในมาตรา 58 วรรคสอง กำหนดให้คณะกรรมการการปรับได้ไม่เกินวันละ 20,000 บาท

(4) หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง คณะกรรมการต้องมีหนังสือเตือนให้เจ้าของผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการนั้น ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน คณะกรรมการอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบ (มาตรา 61 ประกอบกับมาตรา 57)

อย่างไรก็ตาม หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้อุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการต่อคณะกรรมการ และคณะกรรมการได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว การดำเนินการตาม (1)-(4) ข้างต้นก็ไม่อาจดำเนินการได้ เว้นแต่คณะกรรมการมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตนั้น

²⁴ บุญญวิจักษณ์ เหล่ากothi, มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ, หน้า 20-21.

คณะกรรมการไม่อาจดำเนินคดีอาญากับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ
ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการได้ เนื่องจาก

(1) คณะกรรมการมิใช่เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะมี
ลักษณะเป็นรูปองค์กรตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีผลให้ไม่สามารถรับโทษทางอาญาใด ๆ ได้
แตกต่างกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาที่มีสถานภาพเป็นเจ้าพนักงานมีทั้งในทาง
เป็นคุณและโทษในตัวเอง กล่าวคือ ในทางที่เป็นคุณ คือ หากผู้ใดต่อสู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่หรือ
ขัดคำสั่ง ก็จะมีโทษทางอาญาต่อการกระทำนั้น ส่วนในทางที่เป็นโทษ คือ หากเจ้าพนักงานไป
กระทำความผิดบางประการก็ต้องรับโทษในสถานะเจ้าพนักงานอันเป็นโทษพิเศษ ตัวอย่าง
เช่น หากคณะกรรมการออกคำสั่งโดยไม่ชอบ คณะกรรมการไม่ต้องรับผิดทางอาญาในการ
ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แต่หากเป็นเจ้าพนักงานเป็นผู้ออกคำสั่งก็ต้องรับผิดในทางอาญา
ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้น

(2) คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเป็นคำสั่งทางปกครอง
ที่ไม่มีโทษทางอาญาบัญญัติไว้อย่างแจ้งชัดให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องรับโทษทางอาญา ดังนั้น
เมื่อมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการจึงต้องใช้มาตรการทางปกครองเท่านั้น

นอกจากบทลงโทษภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.
2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ตามที่กล่าวข้างต้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าการ
กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในหรือบริเวณสถานประกอบการนั้น เจ้าของหรือ
ผู้ดำเนินกิจการเป็นผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
ย่อมสามารถที่จะดำเนินคดีอาญากับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการเหล่านั้นได้ด้วยบทบัญญัติแห่ง
พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปราม
ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 หรือบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะ
ของการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยสามารถที่จะดำเนินคดีอาญากับเจ้าของหรือผู้ดำเนิน
กิจการสถานประกอบการควบคู่กับการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของ
สถานประกอบการที่พบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งนี้สอดคล้องกับความเห็นของ
สภาแห่งรัฐ (แผนกคดีปกครอง) ประเทศฝรั่งเศส ว่าการลงโทษทางปกครองและทางอาญา
มีความเป็นอิสระแยกเทศต่อกัน (ปรากฏตามรายงานการศึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา ของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ : www.lawreform.go.th) เนื่องจากการลงโทษทั้งสองประเภทนั้นมีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกัน จึงอาจมีการใช้โทษทางปกครองและโทษทางอาญาร่วมกันสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกันได้ และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วางหลักในเรื่องนี้ว่า หากมีการลงโทษปรับทางปกครองคู่กับการปรับทางอาญา ยอดรวมของจำนวนเงินค่าปรับต้องไม่เกินอัตราโทษปรับขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้

3.8 การมีผลและสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ที่ออกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะมีผลและสิ้นผลของคำสั่งเป็นอย่างไรมันั้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

3.8.1 การมีผลของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีมติเห็นสมควรออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแก่สถานประกอบการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังได้ คำสั่งดังกล่าวจะมีผลในทางกฎหมายทันทีที่มีการแจ้งไปถึงผู้รับคำสั่ง ซึ่งก็คือเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ โดยถือว่าเป็นการออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว ดังนั้นคำสั่งของคณะกรรมการมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งไปถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ โดยขั้นตอนของการแจ้งคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะให้เลขาธิการป.ป.ส.แจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือให้ประธานอนุกรรมการกึ่งกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด เป็นผู้แจ้งคำสั่งนั้นเป็นหนังสือแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ

การแจ้งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ให้ถือปฏิบัติดังนี้

(1) ให้ประธานอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือผู้ที่ประธานกรรมการมอบหมาย เป็นผู้ส่งคำสั่งดังกล่าวแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ สถานประกอบการโดยเร็ว

(2) การแจ้งคำสั่งแก่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ให้ถือปฏิบัติ อย่างหนึ่งอย่างใด คือ

ก. ส่งหรือมอบคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ โดยให้ บุคคลดังกล่าวลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง หรือ

ข. ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้ เพราะเหตุที่ไม่พบเจ้าของหรือ ผู้ดำเนินกิจการ หรือบุคคลดังกล่าวไม่ยอมรับคำสั่ง ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พร้อมด้วยพยาน อย่างน้อย 2 คน ปิดคำสั่งไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สถานประกอบการนั้น ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ ตำรวจท้องที่ ที่สถานประกอบการนั้นตั้งอยู่ และให้ทำบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ให้ถือว่า เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้รับทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดคำสั่ง

นอกจากนี้เลขาธิการ ป.ป.ส. ยังจะต้องทำการแจ้งมติคณะกรรมการ ให้หน่วยงานที่ ควบคุมสถานประกอบการตามกฎหมายทราบภายใน 3 วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ได้มีมติ ให้สั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ และให้หน่วยราชการที่ควบคุมการ ประกอบธุรกิจของสถานประกอบการนั้นติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ และ หากหน่วยราชการดังกล่าวพบว่าเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่ปฏิบัติ ตามคำสั่งของคณะกรรมการ ให้หน่วยราชการดังกล่าวแจ้งให้คณะกรรมการทราบโดยเร็ว

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าคำสั่งของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือ พักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จะมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการมีผลของคำสั่งทางปกครอง ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ แล้วในบทที่ผ่านมา โดยจะถือว่ามีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนิน กิจการสถานประกอบการทราบ และลักษณะของการแจ้งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ ใบอนุญาตประกอบการ ก็มีลักษณะการแจ้งด้วยวิธีการทั่วไปนั่นก็คือ การแจ้งเป็นหนังสือ ให้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการโดยตรงประกอบกับมีการใช้การแจ้งโดยการปิด

3.8.2 การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการ

การสิ้นสุดผลของคำสั่งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดออกในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด จะสิ้นสุดเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามจำนวนวันที่คณะกรรมการ ได้มีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการไม่ว่าจะเป็น 7 วันหรือ 15 วัน ตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนวัน ในการปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และได้แจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการรับทราบคำสั่งนั้น การสิ้นสุดผลของคำสั่งดังกล่าวแม้จะมีได้กำหนดเวลาไว้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถพิจารณาได้จากการมีผลของคำสั่งที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการนั้น รับทราบคำสั่งของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการตามจำนวนวัน ที่กำหนดสำหรับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ หากพ้นช่วงเวลาดังกล่าวก็ถือได้ว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการย่อมสิ้นสุดผลลง

การสิ้นสุดผลของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการนี้เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับลักษณะการสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การสิ้นสุดผลของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดโดยเงื่อนไข เนื่องจากคำสั่งนั้นจะสิ้นสุดลงภายหลังจากที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการรับทราบคำสั่งของคณะกรรมการ และได้ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการที่ได้สั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการตามจำนวนวันที่ได้กำหนด ไว้

ในส่วนของหนังสือที่เป็นคำสั่งปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่คณะกรรมการมีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการถือเป็นหนังสือสำคัญตามที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ถือเป็นกรณีพิจารณาการสิ้นผลของคำสั่งปิดชั่วคราว หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในเชิงเนื้อหาแล้วผู้เขียนจะขอกล่าวถึงการสิ้นผลของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการในเชิงรูปแบบ คือ การสิ้นผลของหนังสือคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่ คณะกรรมการมีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ไม่สามารถชี้แจง หรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังได้ โดยหนังสือคำสั่งดังกล่าวถือเป็นหนึ่งในหนังสือสำคัญที่กำหนดไว้ในข้อ 6 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการ ตักเตือน การเปรียบเทียบปรับและการปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ พ.ศ. 2545 ซึ่งหนังสือสำคัญนี้จะสิ้นผลในกรณีที่ไม่ได้ระบุนายละเอียดตาม ระเบียบที่เลขาธิการ ป.ป.ส. กำหนดไว้อย่างครบถ้วน หรือสูญหายหรือถูกทำลายก่อนเจ้าของ หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้รับ เว้นแต่การสูญหายหรือทำลายนั้น เจ้าของหรือ ผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้ก่อให้เกิดขึ้น รวมทั้งจะสิ้นผลเมื่อผู้มีอำนาจออกหนังสือ สำคัญนั้นได้เพิกถอนโดยทำเป็นหนังสือแสดงการเพิกถอนไว้

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวมาทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์พิจารณาการสิ้นผลของคำสั่ง ปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในเชิงเนื้อหาและรูปแบบของคำสั่ง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับการ สิ้นผลของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ

3.9 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการ

เมื่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด ได้รับการแจ้งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจากคณะกรรมการแล้ว หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการเห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เกิดขึ้นในสถานประกอบการ หรือด้วยเหตุผล ประการใด ๆ ก็ตาม เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ได้รับทราบคำสั่ง มีสิทธิ อุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของตนได้ เนื่องจากตนเป็นผู้ได้รับผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่หรือสถานภาพทางกฎหมายจากคำสั่งดังกล่าว

คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ สถานประกอบการได้รับนั้น เป็นคำสั่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่ง

ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจึงไม่สามารถโต้แย้งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองระดับสูงกว่าคณะกรรมการ เพื่อให้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ก็มีได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับช่องทางในการอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจึงต้องโต้แย้งคำสั่งนั้นต่อองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองโดยตรง นั่นก็คือ ศาลปกครอง ในฐานะองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง หรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของคณะกรรมการต่อศาลปกครองนั้น สอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการดักเตือน การเปรียบเทียบปรับ และการปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ พ.ศ. 2545 ข้อ 22 ที่บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด อุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการต่อศาลปกครอง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแทนในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปได้”

จากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในระเบียบข้างต้น ผู้เขียนวิเคราะห์เห็นว่าถ้อยคำนั้นพอที่จะตีความและชี้ให้ทราบได้ว่า เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการต่อศาลปกครองได้ และจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในระเบียบนี้ก็เช่นกันย่อมสะท้อนได้ว่า

นอกจากข้อ 22 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการดักเตือน การเปรียบเทียบปรับ และการปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ พ.ศ. 2545 ที่ชี้ให้เห็นช่องทางการอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแล้ว แบบ ป.ป.ส. 45-105 ซึ่งเป็นรูปแบบของหนังสือคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่คณะกรรมการจะมีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์การใช้ความระมัดระวังได้ โดยแบบหนังสือดังกล่าวจะปรากฏอยู่ที่ฝ่ายระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยรายละเอียดและแบบหนังสือเพื่อปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการดักเตือน การเปรียบเทียบปรับและการปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ พ.ศ. 2545 ก็ทำให้การวิเคราะห์ของผู้เขียนเกี่ยวกับ การอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามข้อ 22 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการดักเตือน ฯ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากตอนท้ายของแบบหนังสือคำสั่งปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ²⁵ ได้กำหนดช่องทางการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ว่า “เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการต่อศาลปกครองได้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

เนื่องจากคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ดังนั้นจึงต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการซึ่งเป็นผู้รับคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วย และในกรณีที่คณะกรรมการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมิได้แจ้งรายละเอียด และระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งและไม่มีการแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ใน

²⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, คู่มือเจ้าพนักงาน ป.ป.ส., หน้า, 74.

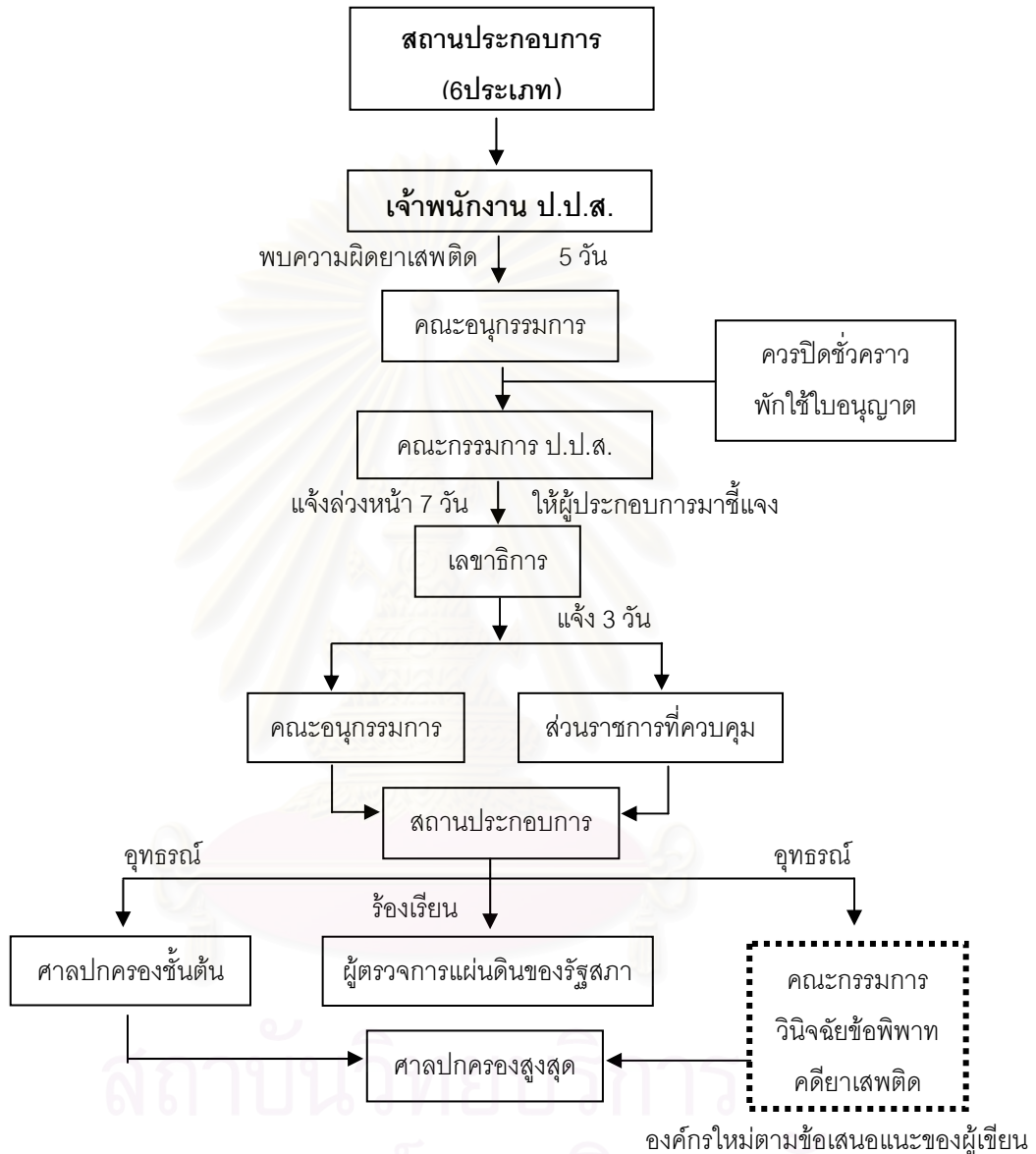
การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของคณะกรรมการ ต่อศาลปกครองหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นั้นจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

ศาลปกครอง : ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น หากพิจารณาเห็นว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจที่จะมีคำวินิจฉัยมีให้นำคำสั่งดังกล่าวมาใช้ บังคับหรือเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ นอกจากนี้ศาลปกครองจะมีวิธีพิจารณาที่เป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่กรณีนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้าง ข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียง ของฝ่ายตรงข้ามได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา : ควบคุมความเหมาะสมและความเป็นธรรมของการ ใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดที่จะ เพิกถอนคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของคณะกรรมการได้ และไม่มี อำนาจที่จะสั่งการใด ๆ กับคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่จะพิจารณาในแง่ความ เหมาะสมหรือเป็นธรรม และเมื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องใดเสร็จก็จะจัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข ส่งให้คณะกรรมการหรือหน่วยราชการทราบ หรือดำเนินการต่อไป และหากคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุม กำกับดูแลเพื่อสั่งการตามควรต่อไป

ดังนั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ จะทำการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของคณะกรรมการต่อองค์กรใดนั้น จะต้อง คำนึงถึงผลที่จะได้รับจากการพิจารณาขององค์กรดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับการ เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกกระทบสิทธิหรือหน้าที่หรือสถานภาพของบุคคลทาง กฎหมาย อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของตน

แผนภูมิที่ 2 แสดงการอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด



3.10 การสั่งปิดและการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการตามกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง

3.10.1 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน)

สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง(ปั้มน้ำมัน)อยู่ภายใต้บังคับของ 2 พระราชบัญญัติหลัก คือ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการค้าน้ำมัน

เชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 โดยพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521 ทั้งนี้เจตนารมณ์ของ 2 พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีแตกต่างกัน กล่าวคือ

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มุ่งคุ้มครองป้องกันหรือระงับเหตุเดือดร้อนรำคาญ หรือความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ ธรรมชาติ ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม

และพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 มุ่งใช้สำหรับควบคุมผู้ค้าน้ำมันในการประกอบกิจการการค้าน้ำมัน ที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด นับตั้งแต่การขออนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมัน การป้องกันและแก้ไขการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง การกำหนดและควบคุมคุณภาพน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ให้มีการปลอมปนน้ำมัน

ดังนั้นเพื่อให้การศึกษาระงับสำคัญที่เกี่ยวกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นหนึ่งในหกประเภทสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ผู้เขียนจะกล่าวเฉพาะสาระสำคัญของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องกับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งในส่วนขององค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และบทลงโทษของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะพระราชบัญญัติที่จะทำการศึกษานี้มีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ในฐานะที่เป็นประเภทของสถานประกอบการได้ตรงกับเรื่องที่จะศึกษา มากกว่าพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543 ที่ว่าด้วยการค้า คุณภาพน้ำมันเป็นหลัก และเพื่อไม่ให้เกิดการศึกษานี้อาหาระของสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงขยายวงกว้างออกไป

(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

ปัจจุบันองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 กับสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงทั่วประเทศ คือ กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน ซึ่งเดิมเป็นอำนาจของกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.2545 เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 เป็นผลให้อำนาจหน้าที่ภารกิจในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว โอนมาเป็นของกรมธุรกิจพลังงานนับแต่นั้นเป็นต้นมา

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2474 ที่ถูกยกเลิกเนื่องจากได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบัน พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมานี้จะไม่ใช้บังคับแก่น้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้ในราชการทหารโดยเฉพาะแต่นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงาน

สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้²⁶

(1) ประเภท ก. ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบก ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ติดเขตทางหลวง ถนนสาธารณะหรือถนนส่วนบุคคล ซึ่งมีความกว้างตามที่กรมธุรกิจพลังงานประกาศกำหนดและเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน (สถานีบริการติดถนนใหญ่)

(2) ประเภท ข. ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงให้บริการแก่ยานพาหนะทางบก ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ติดเขตถนนสาธารณะ หรือถนนส่วนบุคคลที่มีความกว้างตามที่กรมธุรกิจพลังงานประกาศกำหนดและเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน (สถานีบริการติดถนนซอย)

(3) ประเภท ค. มี 2 ลักษณะดังนี้

(3.1) ลักษณะที่ 1 ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกที่มีการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อยมีปริมาณไม่เกิน 10,000 ลิตร และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน(ปั้มถังลอยริมถนนขนาดเล็ก)

(3.2) ลักษณะที่ 2 ได้แก่ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่ยานพาหนะทางบกที่มีการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลาง หรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณเกิน

²⁶ กรมธุรกิจพลังงาน สำนักความปลอดภัยธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง,คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542, 2546, หน้า 11-12.

10,000 ลิตรขึ้นไป และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน (ปัมป์ถังลอย
ริมถนนขนาดใหญ่)

(4) ประเภท ง. ได้แก่สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่เก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิด
ไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยไว้ในถังน้ำมันเชื้อเพลิง (ปัมป์หลอดแก้วมือหมุน)

(5) ประเภท จ.มี 2 ลักษณะ ดังนี้

(5.1) ลักษณะที่ 1 ได้แก่ สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่เรือที่มี
ประมาณการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อย มีปริมาณไม่เกิน
10,000 ลิตร และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดิน หรือถังเก็บน้ำมัน
เชื้อเพลิงที่ติดตั้งภายในโpacesเหล็ก (สถานีสบริการทางน้ำขนาดเล็ก)

(5.2) ลักษณะที่ 2 ได้แก่ สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่เรือที่มี
ปริมาณของการเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิดไวไฟน้อยมีปริมาณเกิน 10,000 ลิตร
ขึ้นไป และเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือพื้นดินหรือถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง
ที่ติดตั้งภายในโpacesเหล็ก หรือเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดไวไฟมาก ชนิดไวไฟปานกลางหรือชนิด
ไวไฟน้อยไว้ในถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงใต้พื้นดิน (สถานีสบริการทางน้ำขนาดใหญ่)

(6) ประเภท ฉ. สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ให้บริการแก่อากาศยาน

ประเภทและลักษณะของกิจการควบคุม การประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง
แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ²⁷

1. กิจการควบคุมประเภทที่ 1 ได้แก่ กิจการที่สามารถประกอบการได้ทันที
ซึ่งได้แก่ สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงลักษณะที่ 1

2. กิจการควบคุมประเภทที่ 2 ได้แก่ กิจการที่เมื่อจะประกอบการต้องแจ้งให้
ทราบก่อน ได้แก่ สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่ 2 สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
ประเภท ค.ลักษณะที่ 1 สถานีสบริการน้ำมันเชื้อเพลิงประเภท ง. และสถานีสบริการน้ำมัน
เชื้อเพลิงประเภท จ.ลักษณะที่ 1

²⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 12-17.

3. กิจการควบคุมประเภทที่ 3 ได้แก่ กิจการที่ต้องได้รับอนุญาตก่อน ได้แก่ สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง ลักษณะที่ 3 คลังน้ำมันเชื้อเพลิง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ก. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ข. สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ค. ลักษณะที่ 2 สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท จ. ลักษณะที่ 2 และสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ประเภท ฉ.

ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 2 ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยในเขตกรุงเทพมหานคร ให้แจ้ง ณ กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน และในเขตจังหวัดอื่น นอกเขตกรุงเทพมหานครให้แจ้ง ณ สำนักงานพลังงานภูมิภาค หรือสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งแล้วให้ออกใบรับแจ้ง กรณีนอกเขต กรุงเทพมหานครให้รายงานให้กรมธุรกิจพลังงานทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ออกใบแจ้ง และหากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 2 ให้แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่แจ้งการประกอบกิจการควบคุม

ส่วนผู้ประสงค์จะประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมหลักฐานต่อสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล) เมื่อได้รับคำขออนุญาตต้องตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ หากถูกต้องให้สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แจ้งต่อกรมธุรกิจพลังงาน กรณีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานพลังงานส่วนภูมิภาคกรณีที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร เพื่อนัดหมายตรวจสอบสถานที่ร่วมกัน

เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายออกตรวจสอบสถานที่ขออนุญาตร่วมกัน เพื่อพิจารณาความปลอดภัยของสถานที่ตั้ง หากเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนังสือแจ้งข้อขัดข้องดังกล่าว พร้อมส่งเรื่องคืนไปยังผู้ขออนุญาต แต่หากผลการตรวจสอบสถานที่ถูกต้องและไม่ขัดต่อข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง ให้สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลการตรวจสอบพร้อมเอกสารหลักฐานไปให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาค เพื่อตรวจสอบแบบก่อสร้างถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ตู้จ่าย ระบบความปลอดภัย เป็นต้น

เมื่อสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้งผลการพิจารณา
ตรวจสอบดังกล่าวแล้ว จะต้องแจ้งผลการพิจารณาเห็นชอบให้ทำการก่อสร้างพร้อมแบบ
ก่อสร้าง ที่ตรวจสอบแล้ว หรือแจ้งข้อขัดข้องให้แก่ผู้ขออนุญาตทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ในระหว่างก่อสร้างหากมีการติดตั้งถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมัน
เชื้อเพลิง ระบบท่อและอุปกรณ์สำเร็จแล้ว ผู้ขออนุญาตต้องแจ้งขอให้ทดสอบความปลอดภัย
ในอุปกรณ์ต่อสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องแจ้งกรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี ภายใน 3 วัน เพื่อให้
จัดส่งเจ้าหน้าที่ไปควบคุมดูแลการทดสอบและตรวจสอบความปลอดภัยของอุปกรณ์ เมื่อดำเนินการ
ตรวจสอบเสร็จแล้ว จะแจ้งผลให้สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อแจ้งต่อผู้ขอ
อนุญาตต่อไป

ผลการตรวจสอบหากเห็นว่าไม่ถูกต้อง สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบเพื่อปรับปรุงแก้ไข หากเห็นว่าถูกต้องให้พิจารณาออกใบอนุญาต
และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม และเมื่อได้ออกใบอนุญาตแล้วให้สำนักงานองค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นส่งสำเนาใบอนุญาตไปให้กรมธุรกิจพลังงานหรือสำนักงานพลังงานภูมิภาคแล้วแต่กรณี
ทราบภายใน 5 วัน เพื่อเป็นข้อมูลหลักฐาน

ใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 มีอายุ 1 ปี นับแต่วันที่ยื่น
ใบอนุญาต

ผู้อนุญาต คือ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานมอบหมาย
โดยปัจจุบันผู้ที่มีอำนาจอนุญาต คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ได้รับอนุญาตจะขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอภายใน 60 วัน ก่อน
ใบอนุญาตสิ้นอายุ โดยยื่นคำขอที่สำนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้ยื่นคำขอต่อ
อายุใบอนุญาตแล้ว ผู้ประกอบกิจการดำเนินกิจการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับการแจ้งไม่อนุญาต

คำสั่งหรือหนังสือแจ้งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ให้สำนักงาน
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทราบด้วยว่า
มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง
หรือหนังสือแจ้งดังกล่าว

การกำกับดูแลและควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่ประกอบกิจการ
น้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 แบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ
กิจกรรม ดังนี้²⁸

กิจกรรมที่ 1 การตรวจขอ คือ การตรวจสอบสถานที่ประกอบกิจการ
ควบคุมประเภทที่ 3 ที่ขออนุญาตก่อสร้างใหม่หรือขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงลักษณะของสถานที่
ประกอบกิจการ

กิจกรรมที่ 2 การตรวจต่อ คือ การตรวจพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตของ
สถานที่ประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตไว้แต่เดิม

กิจกรรมที่ 3 การตรวจตรา มีความหมายอย่างกว้างว่า “พิจารณาดูให้รอบคอบ
ถี่ถ้วน” ซึ่งการตรวจตราเป็นกิจกรรมหลักที่กรมธุรกิจพลังงาน ให้ความสำคัญเพื่อเป็นการจัด
ระเบียบสถานที่ประกอบกิจการด้านน้ำมันเชื้อเพลิงในทุกพื้นที่รับผิดชอบให้มีมาตรฐานด้าน
ความปลอดภัย ความมั่นคง และสิ่งแวดล้อม โดยการกำกับดูแลให้สถานที่ประกอบกิจการน้ำมัน
เชื้อเพลิงปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความปลอดภัยเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและประชาชนทั่วไป
และถือว่ากิจกรรมด้านตรวจตราเป็นภารกิจตามนโยบายที่สำคัญของกรมธุรกิจพลังงานโดย
“พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามกฎหมายจะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการตรวจตราสถานที่ให้เป็น
รูปธรรม สามารถตรวจสอบติดตามประเมินผลงานได้ ซึ่งจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย
บังเกิดผลในการปฏิบัติ

กิจกรรมที่ 4 การตรวจครบวาระ เป็นการตรวจและทดสอบทางด้านเทคนิคเกี่ยวกับ
มาตรฐานความปลอดภัยของถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อและ
อุปกรณ์ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยเมื่อครบวาระ 10 ปีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การตรวจตราเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่
หมายความถึง วิศวกรของกรมธุรกิจพลังงานหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติ
ตามพระราชบัญญัติ นี้

ขั้นตอนและวิธีการตรวจตราสถานที่ประกอบกิจการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง

1. ในแต่ละเขตพื้นที่รับผิดชอบจะมีแผนปฏิบัติการในการตรวจตราปีละ 2 ครั้ง

²⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 43-46.

2. พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราในเขตพื้นที่รับผิดชอบแต่ละหน่วยจะประกอบด้วยพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คน
3. ในการเข้าตรวจตราสถานที่ประกอบกิจการควบคุมแต่ละครั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องแสดงบัตรพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทุกครั้งต่อเจ้าของหรือผู้ประกอบการด้วย
4. บันทึกการตรวจสถานที่ตามแบบ
5. การตรวจตราเมื่อพบสถานที่ประกอบกิจการควบคุมรายได้กระทำความผิดซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำโดยขาดเจตนา หรือด้วยความไม่รู้และเป็นความผิดเล็กน้อยที่มีใช้สาระสำคัญ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำบันทึกแสดงข้อบกพร่องพร้อมให้คำแนะนำ ตักเตือนให้กระทำการแก้ไขปรับปรุงในระยะเวลาที่เห็นสมควร ซึ่งทางปฏิบัติแล้วเจ้าของหรือผู้ประกอบการจะแก้ไขปรับปรุงตามที่แนะนำ
6. การตรวจตราและการติดตามผล เมื่อได้ตรวจตราสถานที่ประกอบกิจการแล้วจะต้องมีการตรวจสอบติดตามผลการดำเนินการต่อไป และหากพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือที่ได้กำหนดให้ทำการแก้ไขปรับปรุงแล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติและวิธีการที่ได้กำหนดไว้

สิ่งสำคัญในการตรวจตราสถานที่ประกอบกิจการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงคือ ดำเนินการตรวจสถานที่ประกอบกิจการทุกประเภทให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ตรวจสอบสิ่งปลูกสร้างและระบบความปลอดภัยของภาชนะบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิงพร้อมระบบท่อและอุปกรณ์ ตรวจสอบระบบการป้องกันและระงับอัคคีภัย และตรวจสอบด้านบุคลากรที่ปฏิบัติงาน

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าผู้ประกอบการควบคุมทั้ง 3 ประเภททำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือการดำเนินกิจการมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ ความเสียหายหรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคล สัตว์ พืช ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อม และได้มีคำสั่งให้ผู้ประกอบการควบคุมดังกล่าวระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขหรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ประกอบการควบคุมไม่แก้ไขหรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งห้ามประกอบกิจการต่อไป หรือ ผู้อนุญาตมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตได้

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนดระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไข หรือปรับปรุง หรือปฏิบัติให้

ถูกต้อง หรือเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นต้องแจ้งให้ผู้ประกอบกิจการควบคุมทราบด้วยว่า หากไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหนังสือ

การดำเนินการตามกฎหมายโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 หากตรวจพบว่าสถานที่ประกอบกิจการควบคุมจริงหรือกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดผิดกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถจะดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติกำหนดโทษอันเป็นความผิดทางอาญา ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงสามารถดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีหรือร้องทุกข์กล่าวโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือกระทำผิดได้ 2 แนวทาง

แนวทางที่ 1 พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจตราสถานที่ประกอบกิจการควบคุม แล้วพบว่ามีกรกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย ให้จัดทำบันทึกการตรวจสอบรายละเอียดลักษณะของความผิดและบทกำหนดโทษ แล้วแจ้งพนักงานสอบสวนตามแบบบันทึกแจ้งความและดำเนินคดี ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ลงนามแจ้งความและดำเนินคดี พร้อมทั้งร่วมทำการจับกุมโดย ลงนามในบันทึกจับกุมในฐานะผู้ชี้ให้จับกุมและดำเนินการจนกว่าคดีจะสิ้นสุด

แนวทางที่ 2 พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทราบมาก่อนแล้วว่ามีกรกระทำผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายในสถานที่ประกอบกิจการควบคุม ให้ประสานงานแจ้งขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจท้องที่นั้น ๆ มาร่วมกระทำการตรวจสอบและจับกุมดำเนินคดีกับผู้ประกอบกิจการที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดลักษณะการกระทำผิด และบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินคดีโดยเข้าร่วมด้วยในฐานะ ผู้ชี้ให้จับกุม และดำเนินการจนกว่าจะสิ้นสุด

สำหรับแนวทางที่ 2 ในทางปฏิบัติจะเกิดปัญหาในแง่เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจท้องที่ที่พบว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้นจะมีภารกิจในหลาย ๆ ด้านทำให้มีข้อจำกัดในการลงตรวจสอบพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมธุรกิจพลังงานได้บ่อยครั้ง

อนึ่ง ในการดำเนินคดีของกลางที่จะนำไปประกอบการพิจารณาคดีหรือเป็นหลักฐานดำเนินการในชั้นศาลให้ดำเนินการดังนี้

- กรณีของกลางหรือหลักฐานประกอบการทำความผิดที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ให้ทำบัญชียึดของกลางทั้งหมดส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไป
- กรณีของกลางหรือหลักฐานประกอบการกระทำความผิดถ้าไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ให้ทำบัญชียึดของกลางทั้งหมดไว้ในที่เกิดเหตุ โดยมอบหมายผู้ประกอบกิจการและหรือตัวแทนเป็นผู้ครอบครองดูแลรักษาของกลางไว้จนกว่าคดีจะสิ้นสุด

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

บทลงโทษในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการประกอบกิจการควบคุมทั้ง 2 ประเภท ภายใต้ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 จะเป็นไปตามมาตรา 61-82 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่ในชั้นนี้จะกล่าวเฉพาะบทลงโทษหลัก ๆ ดังนี้²⁹

ผู้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 1 กระทำผิดหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ(มาตรา 62)

ผู้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 2 ไม่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบก่อน หรือกระทำผิดหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 63)

กฎกระทรวง หมายความว่าถึง กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแจ้ง การอนุญาตและอัตราค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2546

ผู้ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 โดยไม่ได้รับอนุญาตมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 65)

ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับ ให้คณะกรรมการมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ คณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดังกล่าวด้วยก็ได้ (มาตรา 79) คณะกรรมการในที่นี้ คือ คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

²⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 6.

3.10.2 สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ

สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะอยู่ภายใต้บังคับของประกาศ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ประกาศ ณ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2514 สมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็น หัวหน้าคณะปฏิวัติ³⁰ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2529) ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2531) ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2535) และ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2536) ที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 8 รวมทั้งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ ตรวจสอบ และพิจารณาการขอรับ ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ และการออกใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ พ.ศ. 2519 และประกาศกรมโยธาธิการในเรื่องต่างๆนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2514 จนถึงปัจจุบันนี้ สถานที่บริการการ บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะยังคงอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 มิได้มีการ ตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อใช้บังคับแทนแต่ประการใด โดยสถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ ยานพาหนะเป็น 1 ใน 3 ความหมายของคำว่า สถานีบรรจุก๊าซ³¹ และนอกจากก๊าซที่ใช้บรรจุให้แก่ ยานพาหนะแล้วยังหมายรวมถึง ก๊าซที่ใช้ในการหุงต้มอีกด้วย

(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในที่นี้ ผู้เขียน หมายความว่าถึง หน่วยงานที่ เป็นผู้รับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ เดิมองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานี บริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ คือ กรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย โดยมีกองควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ เป็นหน่วยธุรการผู้รับผิดชอบ แต่ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้กองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ ถูกยกฐานะขึ้นเป็น กรมธุรกิจพลังงาน อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงพลังงาน โดยมีสำนักความปลอดภัยธุรกิจก๊าซเป็น หน่วยธุรการที่รับผิดชอบ ดังนั้นในปัจจุบัน กรมธุรกิจพลังงาน จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้ กฎหมายสถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ โดยที่มิได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับใหม่ เพื่อรองรับองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายแต่ประการใด ยังคงใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 4 ฉบับที่ 5 ฉบับที่ 6 และฉบับที่ 7 ที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ดังเดิม

³⁰ กรมโยธาธิการ กองควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ, ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2544, หน้า 3.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ใช้บังคับกับผู้ประกอบกิจการสถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้ยานพาหนะ นับตั้งแต่การขออนุญาตประกอบกิจการในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่ออธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ในจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดอันเป็นที่ตั้งของสถานบริการบรรจุก๊าซนั้น โดยก่อนที่จะพิจารณาอนุญาตประกอบกิจการจะมีการตรวจสอบสถานที่ก่อสร้างเพื่อเป็นสถานีบริการ ทดสอบถังเก็บก๊าซ ระบบท่อก๊าซ และระบบไฟฟ้า ระบบความปลอดภัย ภาชนะบรรจุก๊าซ การติดตั้งอุปกรณ์ การป้องกันและระงับอัคคีภัย เครื่องใช้ หรืออุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น

หากผู้ประกอบกิจการสถานีบริการก๊าซ ฯ ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 4-7 แล้ว ก็จะได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ และสามารถดำเนินกิจการนับแต่ได้รับใบอนุญาตเป็นต้นไป โดยใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซให้มีอายุ 1 ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต³²

ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซ จะขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอภายใน 60 วัน ก่อนวันที่ใบอนุญาตประกอบกิจการก๊าซเดิมสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซแล้ว ให้ดำเนินกิจการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาต

ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซที่ต่ออายุ ให้ใช้ได้ครั้งละ 1 ปี นับต่อจากวันที่ใบอนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซเดิมสิ้นอายุ

ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการ คือ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน กระทรวงพลังงาน

การตรวจสอบการปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 กฎกระทรวงฉบับที่ 4 - 7 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศกรมโยธาธิการของสถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่อานพาหนะ (ปั๊มก๊าซ) จะเป็นบทบาทหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และนายตรวจ ซึ่งจะทำการตรวจปั๊มก๊าซในเขตพื้นที่จังหวัดของตนเองเท่านั้น ส่วนปั๊มก๊าซในจังหวัดอื่น ๆ ก็จะเป็นหน้าที่

³² เรื่องเดียวกันหน้า 9-10.

รับผิดชอบของเจ้าพนักงานและนายตรวจในจังหวัดนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะมีเจ้าพนักงานและนายตรวจประจำอยู่ในทุกจังหวัด

เจ้าพนักงาน หมายความว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ซึ่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมายสำหรับเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับเขตจังหวัดอื่น ปัจจุบันในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล

นายตรวจ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ชั้นตรีขึ้นไป หรือระดับ 3 หรือนายตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

การตรวจของเจ้าพนักงานและนายตรวจจะทำการตรวจสอบตามแผนปฏิบัติงานที่กำหนดไว้ในแต่ละช่วงเวลา ให้เหมาะสมกับจำนวนของเจ้าพนักงานและนายตรวจในแต่ละพื้นที่ และออกตรวจสอบตามการร้องเรียนของประชาชนที่อยู่บริเวณใกล้เคียงป้อมก๊าชแห่งนั้น ว่าอาจจะเกิดอันตรายเกิดขึ้นได้ และในทุก ๆ ปีที่ป้อมก๊าชแห่งนั้นเปิดดำเนินกิจการ ก่อนที่จะต่ออายุใบอนุญาตครั้งต่อไป เจ้าพนักงานและนายตรวจจะต้องทำการตรวจและทดสอบป้อมก๊าชตามกฎหมาย หมวดที่ 4 - 7 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และประกาศ กรมโยธาธิการเหมือนเช่นเดียวกับการขอใบอนุญาตประกอบกิจการใหม่

เมื่อเจ้าพนักงานและนายตรวจตรวจสอบพบว่าผู้ประกอบการป้อมก๊าชไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงไม่ว่าในเรื่องใดก็ตาม ในครั้งแรกนี้เจ้าพนักงานหรือนายตรวจที่ตรวจพบการกระทำดังกล่าวจะให้คำแนะนำ ตักเตือนผู้ประกอบการป้อมก๊าชให้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงในเรื่องนั้น ๆ และจะกำหนดจำนวนวันที่ให้ผู้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนด โดยจำนวนวันที่กำหนดให้นี้จะเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานหรือนายตรวจ ที่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป โดยกฎหมายจะมีได้กำหนดจำนวนวันแน่นอนตายตัว เมื่อครบกำหนดวันที่ให้ผู้ประกอบการแก้ไขปรับปรุงแล้ว เจ้าพนักงานหรือนายตรวจที่เป็นผู้ตรวจสอบจะทำการตรวจสอบผลการแก้ไข ปรับปรุงที่ตักเตือนไว้อีกครั้ง หากได้ทำการแก้ไข ปรับปรุงเสร็จเรียบร้อยก็จะดำเนินกิจการได้ตามปกติต่อไป แต่หากยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม คำแนะนำตักเตือนของเจ้าพนักงานหรือนายตรวจ ให้เจ้าพนักงานหรือนายตรวจแจ้งความผิดที่เกิดขึ้นตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงต่อผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการป้อมก๊าช และหากเจ้าพนักงานหรือนายตรวจผู้นั้นมิใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ต้องดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีกับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการนั้นต่อไป ไม่ว่าจะป้อมก๊าชหรือจตุรพักตรพิมานก็ตาม ทั้งนี้เพราะกฎหมาย

มิได้กำหนดให้เจ้าพนักงานหรือนายตรวจมีอำนาจลงโทษปรับแก่ผู้ประกอบการได้โดยตรง ในขณะที่ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการนั้น เจ้าพนักงานหรือนายตรวจมีอำนาจยึดหรืออายัด ภาชนะบรรจุก๊าซ สั่งงดใช้ภาชนะบรรจุก๊าซ หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในบ่มก๊าซที่มีเหตุอันควรเชื่อ ว่าขัดต่อข้อกำหนดในกฎกระทรวง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี

นอกจากนี้เจ้าพนักงานและนายตรวจมีอำนาจเสนอเรื่องให้อธิบดีกรมธุรกิจ พลังงาน ซึ่งเป็นผู้ออกใบอนุญาตประกอบการเพิกถอนใบอนุญาต หรือสั่งห้ามประกอบการ ต่อไปได้ เนื่องจากทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำตักเตือน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือการดำเนินกิจการมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญ สร้าง ความเสียหาย หรืออันตรายที่จะมีผลกระทบต่อบุคคลหรือสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ในทางปฏิบัติของการออกตรวจบ่มก๊าซทั้งในกรุงเทพมหานครและในจังหวัด อื่น ๆ นั้น จะเป็นข้าราชการสังกัดกรมธุรกิจพลังงานเป็นส่วนใหญ่ แม้เจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้รับการ แต่งตั้งเป็นนายตรวจก็ตามซึ่งทำให้การดำเนินคดีกับผู้ประกอบการที่ยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ข้อกำหนดในกฎกระทรวงเกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมายให้มี ประสิทธิภาพต่อไป ทั้งนี้เพราะการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ ในด้านของการออกตรวจที่จะทำ ให้ ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวของบทลงโทษ จากการฝ่าฝืนที่กระทำโดย ข้าราชการพลเรือนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจนั้น มีอิทธิพลต่อผู้ประกอบการที่แตกต่างกัน ซึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นกิจการประเภทใด ๆ ก็ตามจะเกิดความเกรงกลัว และให้การเชื่อฟัง เจ้าหน้าที่ตำรวจมากกว่าเพราะคิดว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นเป็นผู้มีอำนาจที่ จะสั่งลงโทษพวกตนได้โดยตรง

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

1. หากทำการฝ่าฝืนโดยบรรจุก๊าซในภาชนะซึ่งมีปริมาณเกินกว่า 50 ลูกบาศก์ เซนติเมตรโดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. ผู้ประกอบการไม่แสดงใบอนุญาตต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

3. ผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงในส่วนของขนาดส่วนบรรจุ วิธีการ บรรจุก๊าซในภาชนะ และสถานที่บรรจุ หรือเก็บก๊าซ ลักษณะของภาชนะแต่ละแบบหรือชนิดที่ใช้

บรรจุก้าวรวมทั้งอุปกรณ์นิรภัยของภาชนะ และเครื่องหมายที่จะแสดงบนภาชนะที่ใช้บรรจุก้าว
ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท

4. ผู้ประกอบกิจการไม่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงาน หรือนายตรวจซึ่ง
ปฏิบัติการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือนหรือปรับไม่เกิน
1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.10.3 สถานบริการ

(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

เดิมองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายจะอยู่ที่สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย แต่ต่อมาได้มีการปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย ทำให้มี
การตัดโอนภารกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในการบังคับใช้กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติสถาน
บริการ พ.ศ. 2509 มาให้กรมการปกครอง ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 เป็นต้นมา ดังนั้น
องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานบริการจึงอยู่ที่กรมการปกครอง โดยมีสำนักการ
สอบสวนและนิติการเป็นหน่วยผู้รับผิดชอบ

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบรรดาสถานบริการทุกประเภททั่วประเทศ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้
ให้ความหมายของคำว่าสถานบริการไว้ว่า

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานที่ที่สร้างขึ้นเพื่อให้บริการโดยหวัง
ผลประโยชน์ในการค้าดังต่อไปนี้³³

ก. สถานเต็นรำ (เช่น ดิสโก้เธค ไนท์คลับ สถานลีลาศ เป็นต้น) รำวง ร่องเง็ง
เป็นปกติธุระ ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีคู่มือบริการ

ข. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ
โดยมีผู้บ๋าเราสำหรับปรนนิบัติลูกค้า

³³ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546, มาตรา 3 และมาตรา 4.

ค. สถานอาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีผู้บริการให้แก่ลูกค้า เว้นแต่

- สถานที่ซึ่งผู้บริการได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขากายภาพบำบัดไทย ประเภทการนวดไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ หรือได้รับยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ สาขากายภาพบำบัดไทยประเภทการนวดไทยตามกฎหมายดังกล่าว หรือสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล

- สถานที่เพื่อสุขภาพหรือเพื่อเสริมสวยที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศ กำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งจะต้องมีลักษณะของ สถานที่ การบริหารหรือผู้ให้บริการเป็นไปตามมาตรฐานที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย ประกาศดังกล่าวจะกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการตรวจสอบเพื่อการรับรองให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้นด้วยก็ได้ หรือ

- สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ง. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายหรือให้บริการ โดยมีรูปแบบอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- มีดนตรี การแสดงดนตรี หรือ การแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง และยินยอม หรือปล่อยให้ ละเลยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

- มีอุปกรณ์การร้องเพลงประกอบดนตรีให้แก่ลูกค้า โดยจัดให้มีผู้บริการขับร้อง เพลงกับลูกค้า หรือยินยอม หรือปล่อยให้พนักงานอื่นใดนั่งกับลูกค้า

- มีการเต้นหรือยินยอมให้มีการเต้น หรือจัดให้มีการแสดงเต้น เช่น การเต้นบน เวที หรือการเต้นบริเวณโต๊ะอาหารหรือเครื่องดื่ม

- มีลักษณะของสถานที่การจัดแสงหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

จ. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่าย โดยจัดให้มีการ แสดงดนตรี หรือการแสดงอื่นใดเพื่อการบันเทิง ซึ่งปิดทำการหลังเวลา 24.00 นาฬิกา

พนักงานเจ้าหน้าที่ ในเขตกรุงเทพมหานคร หมายความว่า ผู้บัญชาการ ตำรวจนครบาล ส่วนในเขตจังหวัดอื่น หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด

การตั้งสถานบริการทุกประเภทจะต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยการขออนุญาตในกรุงเทพมหานครให้สารวัตรท้องที่ ส่วนในจังหวัดอื่นให้นายอำเภอท้องที่ที่สถานบริการนั้นตั้งอยู่ เป็นผู้รับเรื่องราวคำขออนุญาตและทำการตรวจสอบ กั้นกรอง จากนั้นจะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาโดยลำดับชั้นถึงผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งแล้วแต่กรณี

เมื่อได้รับคำขออนุญาตตั้งสถานบริการ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาสั่งการ ภายใน 90 วัน

ทั้งนี้ ผู้ขออนุญาตตั้งสถานบริการต้องมีคุณสมบัติของบุคคลและอาคารหรือสถานที่ที่ขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด³⁴

สถานบริการที่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่ง อนุญาตแล้ว จะส่งเรื่องคืนกลับไปยังสารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ เพื่อให้แจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบเพื่อชำระเงินค่าธรรมเนียมและรับใบอนุญาต³⁵

สถานบริการที่ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งไม่ อนุญาต ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ทำหนังสือแจ้งการไม่อนุญาต รวมทั้งเหตุผลที่ พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งไม่อนุญาตโดยละเอียด ให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 3 วัน นับแต่วันได้รับ คำสั่ง และเสนอสำเนาหนังสือนั้นมายังผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อ ทราบ

ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการมีอายุ 1 ปี โดยให้ใช้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของ ปีที่ออกใบอนุญาต และผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตจะต้องยื่นคำขอ ก่อน ใบอนุญาตสิ้นอายุ ระหว่างวันที่ 1-15 ตุลาคมของปีที่ใบอนุญาตจะหมดอายุลง

บทบาทหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตตั้งสถานบริการ ต้องตรวจตรา สอดส่อง ป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การนำอาวุธปืนเข้าไปในสถานบริการ หรือ ปลดปล่อยให้มีผู้มีอายุต่ำกว่าสิบปีบริบูรณ์เข้าไปในสถานบริการ โดยทำการตรวจเอกสารราชการที่มี

³⁴ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546.มาตรา 6และมาตรา 7.

³⁵ กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ,คู่มือปฏิบัติงานกฎหมายสถาน บริการ,2547,หน้า 38-39.

ภาพถ่ายและระบุอายุของผู้จะเข้าไปในสถานบริการ และต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบโดยพลันหากพบการกระทำผิดดังกล่าว รวมทั้งพบหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามี ผู้มีอาการมีเมามาจนประพฤติกวุ่นวายหรือครองสติไม่ได้เข้าไปหรืออยู่ในสถานบริการระหว่างเวลาทำการ

การตรวจตราควบคุมสถานบริการ ในกรุงเทพมหานครให้นายตำรวจท้องที่ตั้งตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป ในจังหวัดอื่นตั้งแต่นายอำเภอท้องที่ตั้งขึ้นไป มีหน้าที่ตรวจตราสอดส่องบริการที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

สถานบริการใดผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถควบคุมความสงบเรียบร้อยภายในสถานบริการได้ จนเกิดเหตุขึ้นภายในสถานบริการ อาทิ วิวาท ทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน ฆ่ากันตาย เป็นต้น ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่รายงานเหตุการณ์ให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบทุกราย ถ้าเป็นกรณีที่สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่พิจารณาเห็นว่าเรื่องที่เกิดขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่ได้รับอนุญาตละเลยการปฏิบัติอันควรเพื่อระงับเหตุหรือหย่อนความสามารถในการระงับเหตุ หรือละเลยไม่แจ้งขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ในระยะเวลาอันสมควรก่อนหรือหลังเกิดเหตุขึ้น ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ตักเตือนผู้รับอนุญาตนั้นเป็นหนังสือ แล้วเสนอรายงานพร้อมสำเนาหนังสือตักเตือนนั้นให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ³⁶

(3) บทลงโทษตามกฎหมาย

บทลงโทษผู้ทำการฝ่าฝืนกฎหมายสถานบริการ จะมีทั้งที่เป็นโทษทางอาญา และโทษทางปกครอง โดยโทษทางอาญา อาทิ ตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถานบริการเช่นว่านั้นในระหว่างถูกพักใช้ใบอนุญาต หรือดำเนินกิจการสถานบริการผิดประเภทที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ผู้ดำเนินกิจการ ลูกจ้างหรือคนรับใช้ของสถานบริการสามารถให้ความสะดวกแก่เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติกรตามมาตรา 24 (การเข้าไปตรวจภายในสถานบริการ) ได้แต่ไม่ยอมให้ความสะดวกนั้น เมื่อเจ้าพนักงานร้องขอ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นต้น

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 42

ส่วนโทษทางปกครอง จะประกอบด้วย การไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้โดยเกิดจากในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติ หรือเมื่อสถานบริการใดดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีการ กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือดำเนินกิจการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ รายงานเสนอผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต การสั่งลงโทษทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาถึงลักษณะ ความร้ายแรง ตลอดจนพฤติการณ์ในการกระทำความผิด หากปรากฏว่ามีได้เป็นการกระทำโดยจงใจฝ่าฝืน หลีกเลียง หรือละเลยปราศจากความระมัดระวังตามควรแก่สภาพและเหตุการณ์ จะใช้ดุลพินิจในการสั่งพักใช้เพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่เพียงใดก็ได้³⁷

การพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต จะต้องมิบันทึกการสืบสวนพยานหลักฐานให้แก่ชัดเสนอเป็นหลักฐานด้วยทุกเรื่อง ซึ่งประกอบด้วย สำเนาบันทึกการจับกุมสำเนาคำให้การผู้กล่าวหาและพยานสำคัญ ฯลฯ เป็นต้น

เมื่อมีการจับกุมคดีที่เป็นความผิดอันจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่รายงานข้อเท็จจริงและมีความเห็นเสนอทันทีว่าจะสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตด้วยหรือไม่

ผู้รับอนุญาตหรือเจ้าของสถานบริการรายใดถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตนั้น ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลที่ถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต พร้อมด้วยเหตุผลที่ถูกสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตอย่างชัดเจนให้ผู้รับอนุญาตหรือเจ้าของสถานบริการทราบ และให้ปิดสำเนาหนังสือคำสั่งไว้ที่หน้าสถานบริการ ณ ตำแหน่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนอีกฉบับหนึ่ง แล้วเสนอสำเนาหนังสือนั้นให้ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ผู้รับอนุญาตจัดตั้งสถานบริการที่ได้รับคำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตจะอุทธรณ์คำสั่งต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือต่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณีโดย

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46.

ตรงก็ได้ หรือจะอุทธรณ์ต่อสารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ก็ได้ การอุทธรณ์ให้ยื่นภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนการอนุญาต สำหรับในกรณีอุทธรณ์ต่อสารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่บันทึกเสนอเรื่องราวโดยย่อถึงพฤติการณ์อันเป็นเหตุให้ผู้ยื่นอุทธรณ์สั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต แนบหนังสืออุทธรณ์เสนอไปโดยลำดับ จนถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแล้วแต่กรณี

เมื่อปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งในอุทธรณ์เป็นประการใด ให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ และให้สารวัตรท้องที่หรือนายอำเภอท้องที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามคำสั่งของปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติโดยเคร่งครัด

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาสั่งต่ออายุใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาตและกำหนดระยะเวลาในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ

ข้อ 1 ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติตามมาตรา 6 เช่นอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคติดต่ออันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคพิษสุราเรื้อรัง หรือโรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง เป็นต้น

(2) กรณีที่สถานบริการถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตในรอบปีที่ได้รับอนุญาต รวมกันเป็นระยะเวลาเกิน 90 วัน

ในกรณีที่ไม่มีเหตุตามที่กล่าวข้างต้นและไม่มีเหตุอื่นที่ฝ่าฝืนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งต่ออายุใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ

ข้อ 2 การสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้พิจารณาจากความผิดที่ได้กระทำภายในกำหนดอายุใบอนุญาตประจำปีและจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดระยะเวลาในกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 (2) หรือ (3) หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 17 เฉพาะในส่วนที่ไม่ใช่กำหนด วันเวลาเปิด - ปิดสถานบริการให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต ดังนี้

ครั้งที่ 1 มีกำหนด 10 วัน

ครั้งที่ 2 มีกำหนด 20 วัน

ครั้งที่ 3 มีกำหนด 30 วัน

ครั้งต่อไป มีกำหนด 30 วัน

(2) กรณีดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน ยินยอมหรือปล่อยปละละเลยให้มีการมั่วสุมเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ หรือดำเนินกิจการสถานบริการโดย ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมาตรา 13 มาตรา 16 (1) (4) (5) หรือ (6) มาตรา 16/1 วรรคหนึ่ง มาตรา 16/2 มาตรา 19 หรือกฎกระทรวงตามมาตรา 17 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเวลา เปิดปิดสถานบริการ ให้สั่งพักใช้ใบอนุญาต ดังนี้

ครั้งที่ 1 มีกำหนด 30 วัน

ครั้งที่ 2 มีกำหนด 60 วัน

ครั้งที่ 3 มีกำหนด 90 วัน

ครั้งต่อไป มีกำหนด 90 วัน

ข้อ 3 การสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการให้พิจารณาจากความผิดที่ ได้กระทำภายในกำหนดอายุใบอนุญาตประจำปีในกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่สถานบริการถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามข้อ 2 (2) เกิน 3 ครั้งขึ้นไป หรือข้อ 2 (1) และ (2) รวมกันตั้งแต่ 120 วัน ขึ้นไป

(2) กรณีที่มีพยานหลักฐานชัดเจนว่าผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการเป็นผู้กระทำความ ผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการของตนเอง

3.10.4 ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ที่ให้ผู้เช่า

ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ที่ให้ผู้เช่าเป็นหนึ่งในประเภทสถานประกอบการที่ อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2543 จะเกี่ยวข้องกับที่พักอาศัยใน 3 ลักษณะด้วยกันคือ หอพัก อาคารชุด และ เกสต์เฮ้าส์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนของเรื่องการศึกษา และสามารถนำข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาไปใช้ประกอบการวิเคราะห์ให้แน่ชัดต่อไป ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาระยะสำคัญที่เกี่ยวกับที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ทั้ง 3 ลักษณะ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

3.10.4.1 หอพัก

(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

เดิมองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 จะอยู่ที่กรมประชา สงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2545 ทำให้มีการโอนงานด้านหอพักนี้มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและรับผิดชอบของ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) ดังนั้นในปัจจุบันนี้ สท.จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวเป็นต้นมา

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 มีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายกับหอพัก ทั่วประเทศ เว้นแต่หอพักของกระทรวง ทบวง กรม หอพักที่รับผู้พักน้อยกว่า 5 คน หอพักที่ไม่ได้ เรียกทรัพย์สินตอบแทน และหอพักที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น หอพักของโรงเรียนอนุบาล โรงเรียนประถมศึกษา โรงเรียนมัธยมสามัญศึกษา หรือโรงเรียนมัธยม วิสามัญศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณของโรงเรียน และรับเฉพาะนักเรียนของ โรงเรียนนั้นเข้าพัก³⁸

ดังนั้นหอพักที่อยู่ในข่ายควบคุมของกฎหมายนี้จะหมายถึงหอพักเอกชนที่รับ นักเรียน นิสิต หรือนักศึกษา เข้าพักตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป

หอพัก แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. หอพักชาย สำหรับผู้พักที่เป็นชาย
2. หอพักหญิงสำหรับผู้พักที่เป็นหญิง

³⁸ ข้อ 2 กฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2508) ออกตามความในพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507.

ผู้พัก ในที่นี้จะต้องเป็นผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการศึกษาในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย
โรงเรียนของรัฐบาล หรือโรงเรียนราษฎร์ และจะต้องจ่ายค่าตอบแทนในการเข้าพัก

ผู้จะตั้งห้องพักต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนห้องพักก่อน โดยผู้ขออนุญาต
จัดตั้งห้องพัก ต้องเป็นเจ้าของห้องพักเอง คำว่า “เจ้าของห้องพัก” ตามพระราชบัญญัติห้องพัก พ.ศ. 2507
ได้ให้คำนิยามไว้ หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของกิจการห้องพัก มิได้หมายถึงผู้เป็นเจ้าของ
อาคารที่ตั้งห้องพัก เพราะผู้ตั้งห้องพักอาจเช่าบ้านผู้อื่นมาตั้งเป็นห้องพักขึ้นก็ได้ แต่เจ้าของอาคาร
เองก็อาจจะเป็นเจ้าของกิจการห้องพักเองได้ด้วย ดังนั้นผู้ที่เช่าหรือยืมอาคารสถานที่บุคคลอื่นมา
ดำเนินการ ก็มีสิทธิยื่นเรื่องขออนุญาตตั้งห้องพักต่อนายทะเบียนได้ กล่าวโดยสรุปก็คือ เจ้าของ
กรรมสิทธิ์อาคารสถานที่กับเจ้าของกิจการห้องพักจะเป็นบุคคลคนเดียว หรือคนละคนก็ได้ แต่ผู้มี
หน้าที่ยื่นคำขออนุญาตจัดตั้งห้องพักต้องเป็นเจ้าของกิจการห้องพักเท่านั้น

คุณสมบัติของเจ้าของห้องพัก

1. มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
2. ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
3. ไม่เป็นผู้วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
4. ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่
ความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท
5. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคทำข้างในระยะ
ปรากฏอาการ โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง โรคพิษสุราเรื้อรัง

หากสมาคม มูลนิธิ องค์กร หรือบริษัท ห้างร้าน ที่เป็นนิติบุคคลเป็นเจ้าของ
กิจการห้องพักจะต้องตั้งบุคคลธรรมดาที่มีคุณสมบัติดังกล่าวแล้วเป็นผู้แทน เพื่อปฏิบัติการตาม
กฎหมาย

การขออนุญาตให้ตั้งห้องพักและเป็นผู้จัดการห้องพัก

เจ้าของกิจการพักยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบการขออนุญาตให้ตั้ง
ห้องพักต่อนายทะเบียน จากนั้นเจ้าหน้าที่จะนัดวันตรวจลักษณะอาคารห้องพักให้ผู้ยื่นคำขอ
ทราบและทำหนังสือสอบประวัติเจ้าของกิจการและผู้จัดการห้องพักไปยังสถานีตำรวจท้องที่ ที่
เจ้าของและผู้จัดการห้องพักมีภูมิลำเนา

คณะกรรมการออกตรวจสุขภาพลักษณะอาคารหอพักว่ามีสภาพถูกต้องตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2508 หรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีข้อบกพร่องที่จะต้องแก้ไข คณะทำงานจะมีหนังสือให้แก้ไขข้อบกพร่องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่มีข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่จะบันทึกรายงานการตรวจเสนอต่อนายทะเบียนเพื่อพิจารณาออกใบอนุญาตต่อไป

เมื่อนายทะเบียนได้ลงนามในใบอนุญาตแล้ว จะมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของกิจการหอพักให้มารับใบอนุญาตพร้อมชำระค่าธรรมเนียม หากเจ้าของกิจการไม่มารับใบอนุญาตจนครบกำหนดวันที่ 31 ธันวาคมของปีที่ยื่นใบอนุญาต ก็พิจารณาส่งเรื่องให้สถานีตำรวจท้องที่ที่หอพักตั้งอยู่ เพื่อดำเนินคดีฐานดำเนินกิจการหอพักโดยไม่มีใบอนุญาต

เมื่อเจ้าของกิจการหอพักมารับใบอนุญาตแล้ว เจ้าหน้าที่จะชี้แจงภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของเจ้าของและผู้จัดการหอพักที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 เช่น การแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยในหอพัก การต่ออายุใบอนุญาตประจำปี การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบประจำหอพัก การลงรายชื่อผู้พักในสมุดทะเบียนผู้พัก เป็นต้น

การจัดทำหอพัก อย่างน้อยต้องมีห้องนอน ห้องต้อนรับผู้เยี่ยมเยียน ห้องอาหาร ห้องน้ำ และห้องส้วม ซึ่งมีสภาพถูกต้องลักษณะ และต้องจัดทำระเบียบประจำหอพัก ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนแล้ว โดยอย่างน้อยต้องมีข้อกำหนด ดังนี้

หลักเกณฑ์การรับผู้พัก อัตราค่าเช่าหอพัก เวลาเข้าออกหอพัก การเยี่ยมผู้เข้าพัก การรักษาพยาบาล การค้างแรมที่อื่น การห้ามผู้พักมิให้ก่อความรำคาญแก่ผู้อยู่ใกล้เคียง

หอพักจะมีเวลาในการเข้า-ออกหอพักที่แน่นอน และการดำเนินกิจการหอพักจะใช้ชื่อเรียกสถานที่แห่งนั้นว่าอย่างไร ไม่ใช่สาระสำคัญของให้มืองค์ประกอบที่ว่า ดำเนินกิจการให้นักเรียน นักศึกษา พักอาศัยตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป โดยมีค่าตอบแทนจะเป็นทรัพย์สินเงินทองหรือสิ่งของไม่ว่าสถานที่นั้นจะใช้ชื่อเป็น คอร์ท คอนโดมิเนียม หรืออพาร์ทเมนท์ ก็เข้าข่ายต้องจดทะเบียนหอพัก ทั้งสิ้น

การจัดการหอพักนั้น หอพักจะดำเนินการได้ต้องมีผู้จัดการ ซึ่งมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับเจ้าของหอพัก ทำหน้าที่ดำเนินกิจการหอพัก โดยได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าของหอพัก และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนแล้ว

เจ้าของหอพักจะเป็นผู้จัดการหอพักเองก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนก่อน

ใบอนุญาตจัดตั้งหอพักและใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการหอพัก จะใช้ได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม ของปีที่ยอกใบอนุญาต และการต่ออายุใบอนุญาตจะต้องนำมาต่ออายุไม่น้อยกว่า 30 วัน ก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ คือ ภายในวันที่ 1 ธันวาคมของทุกปี

เจ้าของหอพักต้องแสดงใบอนุญาตให้ตั้งหอพักไว้ ณ ที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายในหอพัก

สำหรับนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ได้กำหนดไว้ว่า ในเขตกรุงเทพมหานครให้เลขาธิการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กเยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ (สท.) เป็นนายทะเบียน ผู้รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตแก่ผู้ขอจัดตั้งหอพัก หรือเป็นผู้จัดการหอพักและดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ส่วนในจังหวัดอื่น ๆ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ๆ เป็นนายทะเบียน

ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตรวจตราควบคุมหอพักต่าง ๆ นั้นต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งเดิมจะแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เนื่องจากการโอนงานด้านหอพักมาอยู่ที่กระทรวงพัฒนาสังคม ฯ ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นข้าราชการในส่วนกลางที่สังกัด สท. และส่วนภูมิภาคจะเป็นข้าราชการสังกัดสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด

การตรวจตราควบคุมหอพัก³⁹

1.พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 ให้อำนาจนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะเข้าไปในหอพักใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกได้เสมอ โดยมีต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ทั้งนี้เพื่อตรวจตราควบคุมให้การปฏิบัติได้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย บุคคลที่อยู่ในหอพักนั้นไม่ว่าจะเป็นเจ้าของ ผู้จัดการ ผู้พัก หรือบุคคลอื่นใดก็ตาม ต้องให้ความสะดวกพอสมควร

³⁹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมประชาสงเคราะห์, พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ.2507 กฎ ระเบียบ และข้อปฏิบัติ.

แต่ในกรณีจำเป็น เช่น ได้ทราบว่าจะหอพักใดประกอบการทุจริตมิฉะนั้น นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน ก็มีอำนาจเข้าไปตรวจหอพักก่อนเวลาพระอาทิตย์ขึ้น หรือหลังเวลาพระอาทิตย์ตกก็ได้

2.นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้จัดการหอพักจัดการหรือแก้ไขหอพักหรือปฏิบัติการอย่างใด ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ภายในกำหนดเวลาแล้วแต่จะเห็นสมควรได้

ถ้าเจ้าของหรือผู้จัดการหอพักไม่ปฏิบัติการให้เป็นตามคำสั่งของนายทะเบียนดังกล่าวแล้วก็ดี เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ดี หรือดำเนินกิจการหอพักเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือเป็นภัยต่อประเทศชาติ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมหรือดำเนินกิจการหอพักนั้น หรือถ้าเห็นสมควร จะสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ตั้งหอพัก หรือใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการหอพักโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าควบคุมหรือดำเนินกิจการหอพักดังกล่าวนี้ให้เจ้าของหอพักเป็นผู้จ่าย

การเลิกกิจการหอพัก

ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนหอพัก ซึ่งแจ้งเหตุผลในการขอเลิกกิจการหอพักพร้อมแบบใบอนุญาตให้ตั้งหอพักและใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการหอพัก โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงว่ามีนักเรียน นักศึกษา เข้าพักอาศัยอยู่หรือไม่ (หากมีไม่ถึง 5 คน) และแจ้งให้เด็กได้ทราบล่วงหน้าหรือไม่ จัดทำบันทึกการตรวจสอบนายทะเบียนเพื่อทราบและมีหนังสือถึงเจ้าของกิจการหอพักทราบและทำการจำหน่ายชื่อหอพักออกจากทะเบียน

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 ได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ไว้หลายประการ ด้วยกัน กล่าวคือ

ผู้ใดตั้งหอพักหรือเป็นผู้จัดการหอพักโดยมิได้รับอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เจ้าของหอพักและผู้จัดการหอพักฝ่าฝืน ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลาย ไม่แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ทราบ เพื่อขอรับใบแทนใบอนุญาต ไม่แสดงใบอนุญาตในที่เปิดเผยไม่ติดป้ายชื่อหอพัก และเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมหอพักไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายใน 7 วัน ก่อนการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมหอพัก มีโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

ผู้จัดการหอพักฝ่าฝืนในกรณีที่ไม่จัดทำสมุดทะเบียนผู้พัก ไม่ให้ความร่วมมือแก่สถานศึกษาของผู้พัก รับบุคคลผู้ขาดคุณสมบัติเข้าทำงานในหอพัก กรณีหอพักหญิงรับชายเข้าทำงานในหอพัก ไม่แจ้งผู้ปกครอง กรณีผู้พักตกอยู่หรือจะตกอยู่ในอันตรายเพราะเหตุเจ็บป่วยหรือเหตุอื่นใดก็ตามและถ้าผู้จัดการหอพักไม่ควบคุมดูแลปล่อยให้หญิงเข้าไปอยู่ในหอพักชายหรือให้ชายเข้าอยู่ในหอพักหญิงจะต้องโทษ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.10.4.2 อาคารชุด

(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กับบรรดาอาคารชุดต่าง ๆ นั้นจะอยู่ที่กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

(2) กระบวนกรบังคับใช้กฎหมาย

ปกติอาคารแต่ละหลังไม่สามารถแบ่งแยกการถือกรรมสิทธิ์ออกเป็นส่วน ๆ กล่าวคือ บุคคลคนเดียวหรือหลายคนอาจจะถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันในอาคารหลังเดียวกันนั้นได้ในลักษณะของการถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรรมสิทธิ์ร่วม ซึ่งมีความยุ่งยากเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ร่วม เช่น การดูแลรักษาซ่อมแซม การจัดจำหน่าย การใช้สิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเรื่องซับซ้อนและไม่สะดวกก่อให้เกิดความขัดแย้งในระหว่างผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมด้วยกัน

แต่เฉพาะอาคารชุดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้บุคคลแต่ละคนสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารหลังเดียวกันออกเป็นส่วน ๆ ได้ในลักษณะส่วนของใครก็ของคนนั้นตามความหมายของคำว่า “Condominium” ซึ่งมีความหมายว่า “**ของฉันของฉัน และของเรา**” (mine,yours,and ours)

ผู้มีสิทธิที่จะขอจดทะเบียนเป็นอาคารชุดต้องเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งมีโฉนดและต้องเป็นเจ้าของอาคารซึ่งตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินแปลงนั้นด้วย และต้องเป็นอาคารที่สร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีหลักสำคัญว่าบุคคลแต่ละคนสามารถแยกการถือกรรมสิทธิ์ในอาคารหลังเดียวกันออกเป็นส่วน ๆ และกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดแต่ละส่วนนั้นประกอบด้วยกรรมสิทธิ์ 2 ชนิดด้วยกัน คือ⁴⁰

1.กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property) อันได้แก่ ห้องชุดแต่ละห้องชุด

2.กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินกลาง (Common Property) อันได้แก่ โครงสร้างตัวอาคาร ที่ดินซึ่งเป็นที่ปลูกสร้างอาคาร รวบรวมได้ ระเบียบ ลิฟท์ สนามหญ้า ที่จอดรถ และอื่น ๆ

เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้วเจ้าของโครงการก็สามารถยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารชุดตามกฎหมาย ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะตรวจสอบเรื่องราว และหากอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นอาคารชุดก็จะออกหนังสือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดแต่ละห้องชุดให้เรียกว่า “หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด” หรือที่เรียกกันว่า “โฉนดบนอากาศ” ซึ่งมีค่าเท่ากับโฉนดบนพื้นดินทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายรับรองสิทธิในหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดนี้ว่ามีอยู่เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินสามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้เหมือนกับโฉนดที่ดินทั่วไป คือสามารถซื้อขาย จำนอง หรือให้เช่าได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดินทั่วไป เมื่อมีการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะเก็บโฉนดที่ดินฉบับเดิมไว้และกฎหมายห้ามมิให้นำโฉนดนั้นมาจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมใดทั้งสิ้น นับแต่นั้นเป็นต้นไปจนกว่าอาคารชุดนั้นจะจดทะเบียนเลิกไม่เป็นอาคารชุดต่อไปแล้ว จึงสามารถนำเอาโฉนดที่ดินแปลงนั้นมาใช้ต่อไปอีกได้

แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนอาคารชุด ผู้ยื่นคำขอมสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หากยื่นพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวก็หมดสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ เมื่อยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สั่งไม่รับจดทะเบียนอาคารชุดนั้นชอบหรือไม่ กล่าวคือจะสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ขอเสีย หรือจะสั่ง

⁴⁰ วิชัย ตันติกุลานันท์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด (คอนโดมิเนียม

พนักงานเจ้าหน้าที่ให้รับจดทะเบียนอาคารชุดตามคำขอก็ได้ โดยรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด

เมื่อเจ้าของโครงการได้รับจดทะเบียนเป็นอาคารชุดและได้รับหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ ต้องตั้งองค์การหนึ่งขึ้นมาเพื่อดูแลจัดการรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง องค์การนี้เรียกว่า “นิติบุคคลอาคารชุด” โดยต้องจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ เจ้าพนักงานที่ดินและมีผู้จัดการเป็นผู้แทนของนิติบุคคลอาคารชุด ทั้งนี้เนื่องจากทรัพย์สินส่วนกลางเป็นทรัพย์สินของเจ้าของห้องทุกคน จะให้คนใดคนหนึ่งทำหน้าที่ดูแลรักษาอย่างไม่เป็นธรรมและเป็นภาระยุ่งยาก กฎหมายจึงบังคับให้ตั้งองค์การอันหนึ่งขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่นี้โดยตรงและยังกำหนดให้มีผู้จัดการ 1 คน เป็นผู้แทนนิติบุคคลอาคารชุด การดำเนินงานของผู้จัดการหรือนิติบุคคลอาคารชุดต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของที่ประชุมใหญ่ของเจ้าของห้องชุดทั้งหมด และเจ้าของห้องชุดทั้งหมดจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งโดยเลือกจากเจ้าของห้องชุดด้วยกันเองจำนวนไม่เกิน 9 คน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของนิติบุคคลอาคารชุดก็ได้

เมื่อได้รับจดทะเบียนเป็นอาคารชุด ได้รับหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดและได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารครบถ้วนแล้ว อาคารชุดแห่งนั้นก็ตกอยู่ภายใต้ภายใต้ระบบกฎหมายอาคารชุดหรือพระราชบัญญัติอาคารชุดฉบับนี้ กล่าวคือหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแต่ละฉบับจะมีค่าเท่ากับโฉนดสามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทุกประเภทได้เช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดนั้น คำว่า “จดทะเบียนสิทธิ” หมายถึง สิทธิต่าง ๆ เช่น สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัยในห้องชุด สิทธิการเช่า ส่วนการจดทะเบียนนิติกรรมเกี่ยวกับห้องชุดนั้น ได้แก่ นิติกรรมซื้อขาย ขายฝาก แลกเปลี่ยน ให้ รับมรดก จำนอง การไถ่จำนอง และมีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้สอยทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน การเสียค่าใช้จ่ายร่วมกันเพื่อการบริหารส่วนรวมและค่าใช้จ่ายเพื่อการดูแลรักษาทรัพย์สินส่วนกลาง ตามที่ได้ระบุไว้ในข้อบังคับของนิติบุคคลอาคารชุดสำหรับตัวโฉนดที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของอาคารชุดนั้นกฎหมายบังคับว่าต้องหยุดใช้ชั่วคราว โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องบันทึกไว้ในโฉนดและเก็บโฉนดต้นฉบับนั้นไว้ตราบเท่าที่อาคารดังกล่าวยังเป็นอาคารชุด จนกว่าจะมีการจดทะเบียนเลิกอาคารชุด จึงนำโฉนดเดิมมาใช้ตามปกติต่อไป

สำหรับคนต่างด้าวกับการถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดนั้น ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2534 เป็นต้นไป คนต่างด้าวไม่ว่าจะเป็นคนธรรมดาหรือนิติบุคคลมีสิทธิถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดที่จะทะเบียนเป็นอาคารชุดแล้วได้ โดยมีเงื่อนไขบางประการตามพระราชบัญญัติอาคาร

ชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 มาตรา 19 ถึงมาตรา 19 เตรส เช่น เป็นคนต่างด้าวที่ได้รับใบสำคัญถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน หรือนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อซื้อห้องชุดของอาคารชุดโดยเฉพาะ แต่คนต่างด้าวมีสถานีถือกรรมสิทธิ์ในห้องชุดของอาคารชุดแต่ละแห่งไม่เกินร้อยละ 40 ของจำนวนพื้นที่ห้องชุดทั้งหมดเท่านั้น

ระบบอาคารชุดมีทรัพย์สินส่วนกลางซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมของเจ้าของห้องชุดทุกห้อง กฎหมายจึงมีบทบัญญัติให้เจ้าของห้องชุดแต่ละห้องมีภาระหน้าที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบริการส่วนรวมและค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดูแลรักษาและดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลางด้วย และกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ของเจ้าของห้องชุดทั้งหมดอย่างน้อยปีละครั้ง

อาคารชุดที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้วหากเจ้าของร่วม คือ เจ้าของห้องชุดทั้งหมดต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นอาคารธรรมดา คือ ไม่ต้องการให้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายอาคารชุดก็สามารถลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกเลิกการเป็นอาคารชุดก็ย่อมทำได้ และยังมีกรณีเลิกการเป็นอาคารชุด เนื่องจากอาคารชุดนั้นได้รับความเสียหายหรือถูกเวนคืนตามกฎหมายเวนคืน ดังนั้นจึงมีบทบัญญัติว่าด้วยเลิกอาคารชุด เมื่ออาคารชุดต้องเลิกไปโดยเหตุใดก็ตามจะต้องตั้งผู้ชำระบัญชีเพื่อชำระหนี้สินที่เกิดขึ้น และต้องดำเนินการจดทะเบียนเลิกอาคารชุดในหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดและเอกสารโฉนดที่ดินฉบับเดิมซึ่งถูกเก็บไว้ ณ นั้นก็จะถูกนำกลับมาใช้ได้อย่างเช่นโฉนดทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง

อาคารชุดที่ได้จดทะเบียนไว้อาจเลิกได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ยังไม่ได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด ผู้ขอจดทะเบียนอาคารชุด หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในห้องชุดทั้งหมดในอาคารชุด แล้วแต่กรณีของเลิกอาคารชุด
- (2) เจ้าของร่วมมีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกอาคารชุด
- (3) อาคารชุดเสียหายทั้งหมดและเจ้าของร่วมมีมติไม่ก่อสร้างอาคารนั้นขึ้นใหม่
- (4) อาคารชุดถูกเวนคืนทั้งหมดตามกฎหมายว่าด้วยเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์

ผลการจดทะเบียนเลิกอาคารชุด

เมื่อได้จดทะเบียนเลิกอาคารชุดตามมาตรา 52 หรือมาตรา 53 แล้วให้หนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดของอาคารชุดนั้นเป็นอันยกเลิก และให้พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุ การยกเลิกโฉนดฉบับเจ้าของห้องชุดและฉบับที่เก็บไว้ที่สำนักงานพนักงานเจ้าหน้าที่

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจมีหนังสือเรียกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดฉบับเจ้าของห้องชุดที่ยกเลิกคืนจากเจ้าของ หรือผู้ครอบครองเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่ง และให้เจ้าของห้องชุดหรือผู้ครอบครองส่งหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุดแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับหนังสือเรียก

กฎหมายอาคารชุดจึงเป็นกฎหมายที่มีประโยชน์สำหรับบุคคลทั่วไปที่สนใจและเกี่ยวข้องกับอาคารชุด เพราะในทางปฏิบัติจะมีปัญหาขัดข้องอีกหลายประการ เช่น กรณีผู้ซื้อห้องชุดทำสัญญาจะซื้อห้องชุดโดยวางมัดจำไว้ล่วงหน้าตั้งแต่อาคารนั้นยังไม่ก่อสร้างและยังไม่ได้รับจดทะเบียนเป็นอาคารชุด ผลก็คือสัญญาดังกล่าวนั้นเป็นสัญญาจะซื้อจะขายทั่วไป เท่านั้นยังไม่เป็นสัญญาจะซื้อจะขายห้องชุดหรืออาคารชุดตามกฎหมายนี้ หากมีเหตุขัดข้องสร้างอาคารนั้นไม่เสร็จดี หรือเจ้าของโครงการถูกฟ้องร้องยึดทรัพย์เป็นเหตุให้อาคารนั้นไม่สามารถดำเนินการต่อไปก็ได้ คู่สัญญาซึ่งได้รับความเสียหายจะต้องฟ้องร้องบังคับคดีโดยอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะอาคารดังกล่าวยังไม่มียุติกรรมเป็นอาคารชุดตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้

พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 434/2522 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2522 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 ก็ได้แต่งตั้ง

1. ให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับกรณีตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง หมายความว่า อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเกี่ยวกับการออกหนังสือกรรมสิทธิ์ห้องชุด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการจดทะเบียนรายการในสารบัญชสำหรับจดทะเบียนคนลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. เจ้าพนักงานที่ดินตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 สำหรับกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ใน (1) หมายความว่า ในกรณีอื่น ๆ นอกจากมาตรา 24 วรรคหนึ่งแล้วให้ เจ้าพนักงานที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

บทลงโทษตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 จะไม่มีการบัญญัติบทลงโทษใด ๆ ไว้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะโทษปรับ หรือโทษจำคุกก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและรักษาความสงบสุขของประชากรที่อาศัยอยู่ในอาคารชุดหลังเดียวกัน ดังนั้นกฎหมายอาคารชุดจึงมีลักษณะเป็นการวางแนวทางปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและผู้เป็นเจ้าของห้องชุดในอาคารชุดนั้นที่จะต้องดำเนินการนับตั้งแต่การขออนุญาตขออนุญาต การขออนุญาตก่อสร้างห้องชุด เจ้าของห้องชุดมีกรรมสิทธิ์อะไรบ้าง การจัดการและการใช้ทรัพย์สินส่วนกลาง การจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุด ข้อบังคับอาคารชุด การบริหารจัดการนิติบุคคลอาคารชุด การเลิกอาคารชุด เป็นต้น

เมื่อมีการจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดเกิดขึ้นแล้ว ผู้ที่ได้รับจดทะเบียนอาคารชุด (เจ้าของโครงการ) ได้มีการโอนขายห้องชุดใดเป็นห้องแรก หรือครั้งแรกรับแต่นั้นต้องยื่นขออนุญาตจดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดอีกอย่างหนึ่งด้วย เพื่อเข้ามาเป็นผู้จัดการและดูแลรักษาเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง ดังนั้นหากมีความเสียหายหรือการกระทำความผิดกฎหมายใด ๆ เกิดขึ้นเกี่ยวกับนิติบุคคลอาคารชุด ไม่ว่าจะผ่านทางแพ่งหรือทางอาญา ก็จะเป็นเรื่องของนิติบุคคลอาคารชุดนั้นที่จะต้องดำเนินคดีต่อไป แยกต่างหากจากการบังคับใช้กฎหมายอาคารชุด

3.10.4.3 เกสต์เฮ้าส์

ที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ในรูปแบบของเกสต์เฮ้าส์ ในขณะที่ผู้เขียนทำการศึกษานั้นยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายฉบับใดใช้บังคับกับเกสต์เฮ้าส์เป็นการเฉพาะ เกสต์เฮ้าส์จะมีลักษณะของรูปแบบการพักอาศัยที่ใกล้เคียงกับโรงแรม แต่ด้วยปัจจัยหลาย ๆ ด้าน อาทิ อาคารที่ใช้เป็นห้องพัก สถานที่ตั้ง เส้นทางเข้า-ออกของที่พัก สถานที่จอดรถ ฯลฯ ที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ใช้บังคับกับที่พักอาศัยในรูปแบบของโรงแรม ดังนั้นเกสต์เฮ้าส์จึงเป็นที่พักอาศัยที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายใดทั้งสิ้น เพียงแต่ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครองที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับโรงแรม ได้ทำการออกตรวจและเมื่อพบว่าที่พักอาศัยที่มีลักษณะคล้ายกับโรงแรมไม่ว่าจะมีชื่อเรียกอย่างไรก็ตาม เช่น เกสต์เฮ้าส์ โมเต็ล เป็นต้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะให้เจ้าของหรือผู้ประกอบการเหล่านั้นปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกฎหมายเกี่ยวกับโรงแรม เพราะถือว่าที่พักอาศัยในเชิงพาณิชย์ดังกล่าวมีลักษณะของโรงแรมเพียงแต่จัดสร้างไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการเป็นโรงแรม มิฉะนั้นจะถูกมาตรการทางกฎหมายลงโทษ

ดังนั้นผู้เขียนจึงนำเสนอเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษภายใต้กฎหมายโรงแรม เพื่อจะทำให้เกิดความเข้าใจในรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับเกสต์เฮาส์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะถือได้ว่าเจ้าของหรือผู้ประกอบการกิจการเกสต์เฮาส์นั้น เป็นผู้ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายโรงแรม

(1) องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

โรงแรมเป็นที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 เดิมองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายโรงแรมจะเป็นของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงภารกิจ บทบาทหน้าที่ โครงสร้างของกระทรวงมหาดไทย ทำให้มีการตัดโอนภารกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ให้กรมการปกครองโดยมีสำนักการสอบสวนและนิติการเป็นหน่วยงานกลางผู้รับผิดชอบนับแต่นั้น เป็นต้นมา⁴¹

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

โรงแรม หมายความว่า บรรดาสถานที่ทุกชนิดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับสินจ้างสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลที่ประสงค์จะหาที่อยู่หรือที่พักชั่วคราว ซึ่งจากความหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั้น ประกอบกับการพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 แล้ว โรงแรมจะมีองค์ประกอบอยู่ 2 ประการ คือ

ก. มีการเช่าเพื่อเป็นที่อยู่หรือที่พักชั่วคราวไม่เกิน 1 เดือน และ

ข. มีการจำหน่ายอาหารหรือเครื่องดื่มใด ๆ แก่ผู้พักเป็นปกติธุระหรือแก่ประชาชน

ตามที่กล่าวมา สถานที่แห่งนั้นย่อมขึ้นชื่อว่าเป็นโรงแรม สำหรับชื่อที่เรียกของสถานที่อยู่หรืออาศัยที่ให้เช่านั้นจะเรียกชื่อใด ๆ ก็ไม่ใช่สาระสำคัญ แม้จะไม่ได้ใช้ชื่อว่า “โรงแรม” แต่อาจใช้ชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น รีสอร์ท หรือชื่ออื่นใด ๆ ก็ตาม ถือว่าเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 แล้ว ทั้งนี้เพราะกฎหมายจะพิจารณาจากองค์ประกอบที่เป็นเนื้อหาของการเป็นโรงแรมมากกว่าพิจารณาเพียงชื่อเรียกสถานที่เท่านั้น

⁴¹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 463/2545 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478, หน้า 1.

นายทะเบียนผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารหรือตั้ง
โรงแรม การเปิดดำเนินกิจการโรงแรม การเปลี่ยนชื่อหรือยี่ห้อ การย้ายสถานที่ การเพิ่มหรือลด
จำนวนห้องสำหรับพักแห่งโรงแรมให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

1) ในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นนาย
ทะเบียนผู้มีอำนาจอนุญาต โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการดำเนินการตาม
พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ กลับกรอง และเสนอความเห็น
ต่อนายทะเบียน

2) ในจังหวัดอื่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนโรงแรม ผู้มีอำนาจ
อนุญาต โดยมีคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ.
2478 ของจังหวัดทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ กลับกรอง และเสนอความเห็นต่อนายทะเบียน

โรงแรมจะเปิดดำเนินกิจการได้ก็ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตและมีการจดทะเบียน
อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ โรงแรม พ.ศ. 2478
ในกรณีที่โรงแรมยังไม่ได้จัดสร้างขึ้นหรือกรณีที่ตัดแปลงอาคารที่มีอยู่แล้วเป็นโรงแรม จะต้องมีการ
ขออนุญาตจัดสร้างหรือตัดแปลงเป็นโรงแรมโดยให้ผู้ขออนุญาตยื่นแผนผังและรายการของ
โรงแรมที่จะสร้างหรือตัดแปลงต่อนายทะเบียนโรงแรม

เมื่อได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างโรงแรมและได้ทำการก่อสร้างเสร็จแล้ว ให้ผู้ขอ
อนุญาตยื่นคำร้องขอเปิดดำเนินกิจการโรงแรมที่แผนกควบคุมโรงแรมฯ กองทะเบียน หลังจากนั้น
แผนกควบคุมโรงแรมฯจะประมวลเรื่องเสนอผู้บังคับการกองทะเบียน เพื่อส่งเรื่องให้
กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจดับเพลิง สถานีตำรวจนครบาลท้องที่
กรุงเทพมหานคร สำนักอนามัย สำนักการโยธา และคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม ฯ เพื่อตรวจสอบ
สถานที่จริงอีกครั้ง เมื่อแผนกควบคุมโรงแรมฯได้รับผลการตรวจสอบตามที่กล่าวข้างต้นครบถ้วน
แล้ว ก็จะประมวลเรื่องเสนอผ่านตามลำดับขั้นถึงผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง ซึ่งเป็นนาย
ทะเบียนโรงแรมฯ พิจารณาแจ้งให้ประธานคณะกรรมการพิจารณากลับกรองนัดประชุม
คณะกรรมการ ฯ

หากที่ประชุมเห็นควรอนุญาต ภายหลังจากประชุมให้แผนกควบคุมโรงแรมฯ
แจ้งให้ผู้ขออนุญาตทราบและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม แล้วประมวลเรื่องเสนอผู้บัญชาการตำรวจ
สอบสวนกลางเพื่อออกใบอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตต่อไป

สำหรับใบอนุญาตดำเนินกิจการโรงแรมจะมีอายุ 1 ปี นับแต่วันออกใบอนุญาต โดยใบอนุญาตฉบับหนึ่งให้ใช้ได้เฉพาะโรงแรมเดียวและสิ้นอายุในวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี และการขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นคำขอก่อนที่ใบอนุญาตจะหมดอายุลงไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือนเป็นอย่างช้า ซึ่งในทางปฏิบัติเกิดปัญหาไม่สามารถต่อใบอนุญาตได้ทันตามที่กฎหมายกำหนด จึงให้มีการยื่นคำขอระหว่างวันที่ 1-30 กันยายนของปีที่ใบอนุญาตจะหมดอายุลง

เมื่อได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินกิจการแล้วจะต้องจัดให้โรงแรมมีป้ายชื่อเป็นภาษาไทย มีใบอนุญาตติดแสดงไว้ และมีเลขประจำห้อง และจะต้องจัดทำสมุดจดนามผู้พักตามแบบ ซึ่งเป็นสมุดซึ่งมีเลขเรียงหน้าติดต่อกันตามลำดับไว้สำหรับจดนามผู้พัก เจ้าสำนักมีหน้าที่จัดให้มีการจดข้อความลงในสมุดจดนามผู้พักและบัตรจดนามผู้พักตามรายการที่กำหนดไว้ในแบบ และต้องให้ผู้พักที่มีอายุเกิน 18 ปี ลงลายมือชื่อไว้ในสมุดจดนามผู้พักหรือบัตรจดนามผู้พักด้วย หากลงลายมือชื่อไม่ได้ก็ให้ลงลายพิมพ์นิ้วมือไว้ ถ้าผู้พักคนใดไม่ยอมปฏิบัติตามก็ห้ามมิให้รับผู้นั้นพักในโรงแรม นอกจากนี้ เจ้าสำนักโรงแรมต้องจัดทำหนังสือแจ้งรายการประจำวันตามแบบส่งไปให้นายทะเบียนในวันรุ่งขึ้น⁴²

การตรวจตราควบคุมโรงแรม

ในกรุงเทพมหานคร ให้นายตำรวจชั้นสัญญาบัตร สังกัดงาน 2 (ควบคุมโรงแรม) กองกำกับการ 2 กองทะเบียน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และนายตำรวจท้องที่ตั้งแต่สารวัตรขึ้นไป มีหน้าที่ตรวจตราสอดส่องให้โรงแรมปฏิบัติตามกฎหมาย

ส่วนในจังหวัดอื่น ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ปลัดอำเภอและนายตำรวจท้องที่ตั้งแต่สารวัตรขึ้นไปมีหน้าที่ตรวจตราสอดส่องให้โรงแรมปฏิบัติตามกฎหมาย

โรงแรมใดเป็นแหล่งมั่วสุมมิชฌาชีพ นักเลงอันธพาล ค้าประเวณี แหล่งค้าหญิง แหล่งค้าหรือเสพยาเสพติดให้โทษ การพนัน หรือจัดให้มีการแสดงลามกอนาจาร หรือดำเนินกร หรือมีพฤติกรรมใด ๆ ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ให้เสนอ

⁴² อภิญา เกษตรเอี่ยม, "มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโรงแรม,"

ปิดโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2502 โดยไม่ต้องรอฟังผลคดี⁴³

หลักเกณฑ์การพิจารณาปิดโรงแรม หรือยัดใบอนุญาต

การพิจารณาปิดโรงแรมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ. 2502 ให้ถือหลักเกณฑ์ ดังนี้

หากมีหลักฐานแน่ชัดว่า ทางโรงแรมมีส่วนรู้เห็นหรือผู้ดูแลหรือลูกจ้าง เป็นผู้จัดให้มีการค้าประเวณีหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อาทิ เป็นแหล่งมั่วสุมมิชฌาชีพ นักเลงอันธพาล ค้าประเวณี แหล่งค้าหญิง แหล่งค้าหรือเสพยาเสพติดให้โทษ การพนัน เป็นต้น นอกเหนือไปจากการดำเนินการตามกฎหมายแล้วให้เสนอปิดดังนี้

ครั้งที่ 1 ปิดมีกำหนด 15 วัน

ครั้งที่ 2 ปิดมีกำหนด 30 วัน

ครั้งต่อ ๆ ไป ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

หากปรากฏว่า การกระทำผิดตามที่กล่าวข้างต้น เป็นการละเลยของทางโรงแรมให้พิจารณาเสนอปิด ดังนี้

ครั้งที่ 1 ปิดมีกำหนด 7 วัน

ครั้งที่ 2 ปิดมีกำหนด 15 วัน

ครั้งต่อ ๆ ไป ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ส่วนการยัดใบอนุญาตให้ปฏิบัติตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478

⁴³ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 463/2545 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช 2478, หน้า 4.

การปฏิบัติต่อโรงแรมที่ถูกปิด หรือยึดใบอนุญาต

เมื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งปิดโรงแรม ให้ส่งคำสั่งให้สถานีตำรวจท้องที่พื้นที่ และให้สถานีตำรวจท้องที่ดำเนินการ ดังนี้

1. ให้โรงแรมปิดหรือหยุดดำเนินการภายในวันรุ่งขึ้นนับแต่วันได้รับคำสั่ง และ
2. ให้ลำนาคำสั่งปิดไว้หน้าโรงแรมโดยเปิดเผย

การอุทธรณ์

กรณีนายทะเบียนปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตในกรณีอื่น ๆ หรือ นายทะเบียนปิดโรงแรม หรือยึดใบอนุญาต เจ้าของหรือเจ้าสำนักมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน 15 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว เกสต์เฮ้าส์ หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ เพื่อให้บริการที่พักอาศัยชั่วคราวแก่คนเดินทางหรือนักท่องเที่ยว และมีลักษณะเป็นไปในทางการค้า คือ ต้องการค่าตอบแทน ดังนี้ เกสต์เฮ้าส์ก็จัดได้ว่าเป็นโรงแรมตามคำนิยามแห่งพระราชบัญญัติโรงแรมมาตรา 3 แต่เมื่อมาพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ เช่น ลักษณะทางกายภาพของอาคารที่พักอาศัย สถานที่ตั้ง ระบบความปลอดภัยภายในอาคาร ระบบสุขลักษณะอนามัย ก็อาจจะไม่เข้าเกณฑ์หรือมาตรฐานตามที่พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ เนื่องจากเกสต์เฮ้าส์เดิมนั้น ส่วนใหญ่เป็นบ้านพักอาศัยแต่ต่อมาได้ทำการดัดแปลงปรับเปลี่ยนแบ่งเป็นห้อง ๆ เพื่อให้แขกพักอาศัยเหมือนห้องพักในโรงแรม แต่ลักษณะการให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกในห้องพัก และระบบรักษาความปลอดภัยต่าง ๆ นั้นยังแตกต่างจากโรงแรมมากนัก ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกสต์เฮ้าส์ไม่สามารถจะขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นโรงแรมที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ กลายเป็นกิจการที่ผิดกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายควบคุม ดูแล ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงเกสต์เฮ้าส์เป็นกิจการให้บริการที่พักอาศัยชั่วคราวประเภทหนึ่งที่ได้รับคามนิยมอย่างมากในบรรดานักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในปัจจุบัน⁴⁴

⁴⁴ อภิญา เกษตรเยี่ยม, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโรงแรม, หน้า 97-98.

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

ความรับผิดตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 นี้โดยมากจะเป็นความรับผิดอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่พระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ และมีโทษส่วนใหญ่เป็นโทษปรับ กรณีเช่น การเปลี่ยนตัวเจ้าของหรือการเลิกดำเนินกิจการโรงแรม หากเจ้าของไม่แจ้งเป็นหนังสือแก่นายทะเบียนภายในห้าวันนับแต่วันเปลี่ยน หรือไม่แจ้งล่วงหน้าก่อนห้าวันกรณีการเลิกดำเนินกิจการ จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20 บาท

การที่เจ้าสำนักโรงแรมโดยรู้อยู่แล้วและในลักษณะอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนหรือผู้พัก จดลงในสมุดจดนามผู้พักซึ่งรายการใด ๆ อันไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงกับความจริง มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 200 บาท เป็นต้น

ยกเว้น มาตรา 19 กรณีเดียวที่กฎหมายกำหนดให้มีโทษจำคุกด้วย คือ กรณีที่เจ้าสำนักโรงแรมเคยถูกปรับสำหรับความผิดที่เปิดโรงแรมโดยมิได้รับใบอนุญาต หรือโรงแรมซึ่งถูกยึดหรือเพิกถอนใบอนุญาต แล้วยังคงรับผู้พักไว้ในโรงแรมนั้นต่อไป หรือรับผู้พักใหม่อีกเจ้าสำนักโรงแรมนั้นมีความผิดระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴⁵

3.10.5 สถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์

การเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์ จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ส่วนสถานที่ที่ได้จัดให้มีการเล่นพนันนั้น จะหมายความถึงเคสสถาน สมาคมที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือสถานที่อื่นใดที่จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์ ในสถานที่ดังกล่าว ซึ่งจะไม่มีความสัมพันธ์ในเชิงองค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษของกฎหมายเป็นการเฉพาะเหมือนอย่างเช่น การเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์ ดังนั้น ผู้เขียน จึงกล่าวแต่เฉพาะการเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์เท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

(1) องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในส่วนของการเล่นบิลเลียด สไน็กเกอร์ คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยมีสำนักการสอบสวนและนิติการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งเป็นกรับโอนงานจาก กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2547 เป็นต้นมา

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้บัญญัติการเล่นอันถือว่าเป็นการพนัน ตามกฎหมายฉบับนี้ แบ่งออกเป็น 2 บัญชี คือ

บัญชี ก ประกอบด้วย โป่ปั่น ถั่ว จับยี่กี ต่อแต้ม ไฟสามใบ ปั่นแปะ บาคารา สล็อตแมชชีน เป็นต้น การเล่นตามบัญชี ก กฎหมายถือว่าเป็นการเล่นที่ห้ามขาด คือ ห้ามมิให้จัดให้มีหรือเข้าเล่น หรือเข้าพนัน แม้จะอนุญาตให้เล่นก็เล่นไม่ได้ เพราะเป็นการเล่นที่กฎหมายไม่ให้ ออกใบอนุญาตให้เล่นกันได้

บัญชี ข ประกอบด้วย วิ่งวั่วคน ชกมวย มวยปล้ำ แข่งเรือฟอง บิลเลียดบิงโก

สำหรับการเล่นสไน็กเกอร์ไม่ปรากฏรายชื่อในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติแต่อย่างใด แต่ด้วยลักษณะของการเล่นสไน็กเกอร์จะคล้ายกับการเล่นบิลเลียด จึงถูกจัดเป็นการเล่นในลักษณะเดียวกันกับการเล่นบิลเลียดในบัญชี ข จึงให้นำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการเล่นตามบัญชี ข มาบังคับใช้โดยอนุโลม

ผู้ที่ประสงค์จัดให้มีการเล่นบิลเลียด หรือสไน็กเกอร์ในสถานที่ของตน เมื่อเรียกเก็บหรือรับผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมจากการเล่นการพนัน ต้องยื่นขอใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยเจ้าพนักงานในที่นี้คือ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนัน ตามบัญชี ข. ทำพระราชบัญญัติในการอนุญาตจัดให้มีการแถมพอก หรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ คือ⁴⁶

⁴⁶ กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน 2478, ข้อ 4.

1) นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรประจำท้องที่ ซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป สำหรับเขตกรุงเทพมหานคร (เดิมเรียกว่า จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี)

2) นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับ จังหวัดอื่น ๆ นอกเขตกรุงเทพมหานคร

การออกใบอนุญาตการพนัน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถออกใบอนุญาตได้

ประเภทที่ 2 ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้บังคับบัญชาดังต่อไปนี้ได้ส่งอนุญาตให้ ออกได้แล้ว

(ก) ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล สำหรับกรุงเทพมหานคร(จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีเดิม)

(ข) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

ประเภทที่ 3 ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่ง อนุมัติ

การเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์ เป็นการพนันประเภทที่ 2 ที่จะต้องได้รับอนุมัติจาก ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่พื้นที่ที่จัดให้มีการเล่น จึงจะออก ใบอนุญาตให้เล่นได้

กำหนดอายุใบอนุญาตให้เล่นการพนัน จะมีความแตกต่างไปตามแต่ละชนิด การพนัน โดยในส่วนของการเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์ อายุใบอนุญาตไม่เกิน 30 วัน จากวันออก ใบอนุญาต และให้เล่นได้ภายในเวลา 17.00 ถึง 23.00 นาฬิกา

แต่หากการเล่นบิลเลียด สนุกเกอร์ เป็นการเล่นในเคสสถานที่มีบริเวณ กว้างขวาง และรั้วรอบมิดชิด จำนวนไม่เกิน 1 ไร่ โดยผู้จัดให้มีการเล่นหรือเจ้าบ้าน แล้วแต่กรณี มิได้เรียกเก็บหรือรับผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมจากการเล่นนั้น หรือซึ่งเล่นเพื่อการรื่นเริง ในสมาคมที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำนวนไม่เกินห้าโต๊ะ โดยสมาคมเก็บค่า เกมตามสมควร และจัดให้มีการเล่นในวันปฏิบัติราชการตามปกติสามารถจัดให้มีขึ้นได้โดยไม่ต้อง มีใบอนุญาต แต่ประการใด

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เล่นการพนัน บิลเลียด สไนเกอร์ จะเสียค่าธรรมเนียม
โต๊ะหนึ่งไม่เกิน เดือนละ 300 บาท

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีสิทธิเรียกใบอนุญาตคืนเมื่อมีเหตุสมควรเชื่อว่า
ผู้รับใบอนุญาตกระทำการละเมิดพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตาม
พระราชบัญญัติ

ผู้จัดให้มีการเล่นหรือทำอุบายล่อ ช่วยประกาศโฆษณา หรือชักชวนให้เข้าเล่น
การพนัน ซึ่งมีได้รับอนุญาตหรือรับอนุญาตแล้วแต่เล่นพลิกแพลง หรือเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการ
เล่นอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการพนัน หรือกฎกระทรวง หรือข้อความใน
ใบอนุญาต กล่าวคือ ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 หรือ
การเล่นตามบัญชีหมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนี้ ระวัง
โทษ จำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท เว้นแต่
ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนัน ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าเป็น
ความผิดในการเล่นอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ต้องระวังโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน
2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี
หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 4 อันว่าด้วยการรับกลับคืน หรือรับซื้อ หรือ
แลกเปลี่ยนรางวัลนั้น มีความผิดต้องระวังโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท
หรือ ทั้งจำทั้งปรับ

โทษจำคุกในพระราชบัญญัติการพนัน ศาลฎีกาว่าศาลอาจรอการลงโทษตาม
กฎหมายอาญาได้ (ฎีกาที่ 433/2500)

โทษตามพระราชบัญญัติการพนันเป็นโทษเล็กน้อย ดังนั้นคดีอาจถึงที่สุดแค่
ศาลชั้นต้นหรืออุทธรณ์ก็ได้ เพราะถ้าเป็นปัญหาข้อเท็จจริงอาจต้องห้ามมิให้ฎีกาต่อไป⁴⁷

⁴⁷ สมพร พรหมพิตร, คู่มือกฎหมายการพนัน, 2525, หน้า 111-114.

3.10.6 โรงงาน

(1) องค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยโรงงานที่บังคับใช้ทั่วราชอาณาจักรในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กรกฎาคม 2535 โดยมีองค์การที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย คือ กรมโรงงานอุตสาหกรรม

(2) กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

การที่จะเข้าใจถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อย่างถ่องแท้ ผู้เขียนเห็นสมควรที่จะกล่าวถึงความหมายของคำว่า “โรงงาน” ในเบื้องต้นก่อน เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายลำดับต่อไป

“โรงงาน” หมายความว่า อาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่ใช้เครื่องจักรมีกำลัง รวมตั้งแต่ห้าแรงแม่หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงแม่ขึ้นไป หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนขึ้นไป โดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม สำหรับทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ทั้งนี้ ตามประเภทหรือชนิดของโรงงานที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴⁸

ดังนั้น การประกอบกิจการที่จัดว่าเป็น “โรงงาน” ตามกฎหมาย จะต้องมียุทธศาสตร์ที่ครบองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อ ได้แก่

1. โรงงานต้องเป็นอาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะ
2. เป็นการประกอบกิจการโดยใช้เครื่องจักร มีกำลังรวมตั้งแต่ 5 แรงแม่หรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ 5 แรงแม่ขึ้นไป หรือ มีการใช้คนงานตั้งแต่ 7 คนขึ้นไปโดยใช้เครื่องจักรหรือไม่ก็ตาม
3. เป็นการทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ

⁴⁸ วิฑูรย์ สิมะโชคดี, กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 65.

4.ลักษณะของกิจการจะต้องจัดอยู่ในประเภทหรือชนิดของโรงงาน 104 ประเภทในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2535)

หากการประกอบกิจการใด ๆ ไม่ครบองค์ประกอบทั้ง 4 ข้อ หรือขาดคุณสมบัติเพียงข้อใดข้อหนึ่ง การประกอบกิจการนั้น ๆ ก็ไม่เข้าข่ายเป็น “โรงงาน” จึงไม่ถูกบังคับตามกฎหมาย

การตั้งโรงงานจะมีความต่างจากการประกอบกิจการโรงงาน กล่าวคือ

การตั้งโรงงาน มี 2 ความหมาย ได้แก่

- (1) การก่อสร้างอาคารเพื่อติดตั้งเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงาน หรือ
- (2) การนำเครื่องจักรสำหรับประกอบกิจการโรงงานมาติดตั้งในอาคารสถานที่หรือยานพาหนะที่จะประกอบกิจการ

ส่วนการประกอบกิจการโรงงาน หมายถึง การทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ล้างเรียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ตามลักษณะกิจการของโรงงาน แต่ไม่รวมถึงการทดลองเดินเครื่องจักร

โรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 แบ่งได้เป็น 3 จำพวก ได้แก่

- (1) โรงงานจำพวกที่ 1 จัดเป็นโรงงานขนาดเล็กการประกอบกิจการไม่ก่อปัญหามลพิษสิ่งแวดล้อม หรือเหตุเดือดร้อนอันตราย

โรงงานจำพวกที่ 1 นี้ สามารถประกอบกิจการได้ทันที โดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาตต่อทางราชการ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น ห้ามตั้งโรงงานในทำเลที่ตั้งบ้านจัดสรร อาคารชุด และบ้านแถว เพื่อการอยู่อาศัย และห้ามตั้งภายในระยะ 50 เมตร จากเขตติดต่อสาธารณสถาน

- (2) โรงงานจำพวกที่ 2 จัดเป็นโรงงานขนาดกลางการประกอบกิจการอาจก่อปัญหามลพิษ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญเพียงเล็กน้อย ซึ่งสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ง่าย

โรงงานจำพวกที่ 2 นี้ เมื่อจะประกอบกิจการโรงงาน ต้องแจ้งให้ทางราชการ (ผู้อนุญาต) ทราบก่อน เพื่อขอรับใบแจ้งการประกอบกิจการ โดยกรุงเทพมหานครแจ้งที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนจังหวัดอื่น แจ้งที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด และต้อง

ชำระค่าธรรมเนียมรายปีตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการโรงงาน และต้องชำระต่อไปทุกปีเมื่อถึงวันครบกำหนด

กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งการประกอบกิจการไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้แจ้งแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง มิฉะนั้นมีโทษปรับ

การเลิกประกอบกิจการ การโอน การให้เช่าหรือการให้เช่าชื่อโรงงานจำพวกที่ 2 ผู้ประกอบกิจการโรงงานต้องแจ้งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้นำดำเนินการดังกล่าว

(3) โรงงานจำพวกที่ 3 จัดเป็นโรงงานขนาดใหญ่ การประกอบกิจการอาจก่อปัญหามลพิษ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ซึ่งทางราชการต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด

โรงงานจำพวกที่ 3 นี้ จะต้องขออนุญาตการตั้งโรงงานจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน โดยกรุงเทพมหานครยื่นคำขอต่อกรมโรงงานอุตสาหกรรม จังหวัดอื่นยื่นคำขอต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งโรงงาน และต้องชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมรายปี นับตั้งแต่วันเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่ได้แจ้งไว้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาต

1) การประกอบกิจการที่ขออนุญาตต้องไม่เป็นโรงงานประเภทที่มีนโยบายห้ามตั้งห้ามขยาย

2) หลักเกณฑ์ที่สำคัญในการพิจารณาอนุญาต คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535) ซึ่งจะเป็นในเรื่องที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะอาคาร และลักษณะภายในโรงงาน เครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์ หรือสิ่งทีนำมาใช้ในโรงงาน คนงานประจำโรงงาน การควบคุมการปล่อยของเสีย มลพิษ หรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาออกใบอนุญาต

(1) เมื่อรับคำขอแล้ว ต้องตรวจสอบทำเลสถานที่ตั้งโรงงาน อาคารในโรงงาน เครื่องจักร ความถูกต้องของเอกสาร และจัดทำรายงานการตรวจสอบภายใน 30 วัน

(2) การพิจารณาอนุญาตต้องให้แล้วเสร็จภายใน 50 วัน

(3) การแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ยื่นคำขอทราบภายใน 10 วัน

การนับระยะเวลาดังกล่าวไม่รวมระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่คืนคำขอ สั่งการให้
ผู้ยื่นคำขอไปดำเนินการให้ถูกต้องสมบูรณ์ และระยะเวลาที่ต้องได้รับความเห็นชอบอนุญาตหรือ
อนุมัติจากหน่วยงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

การแจ้งการประกอบกิจการโรงงาน

(1) ผู้รับใบอนุญาต จะต้องดำเนินการตั้งโรงงานให้แล้วเสร็จภายใน
กำหนดเวลาที่ระบุในคำขอรับใบอนุญาต

(2) ถ้าผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะเริ่มประกอบกิจการโรงงานในส่วนหนึ่งส่วน
ใดหรือทั้งหมด ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบไม่น้อยกว่า 15 วัน ก่อนวันเริ่มประกอบกิจการ
โรงงาน

(3) ผู้รับใบอนุญาตสามารถเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามที่ได้แจ้งแล้ว

ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน มีอายุ 5 ปีปฏิทินนับแต่ปีที่ได้เริ่มประกอบ
กิจการโรงงาน

การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ
ระยะเวลาที่รับคำขอต่ออายุใบอนุญาต ปกติจะอยู่ระหว่าง 1 ตุลาคมถึง 30 ธันวาคมของทุกปี ใน
กรุงเทพมหานคร ยื่นต่อ กรมโรงงานอุตสาหกรรม และจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อสำนักงานอุตสาหกรรม
จังหวัด

เมื่อมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขออนุญาตหรือผู้ขอ
ต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ภายใน 30 วัน นับแต่
วันที่ได้คำสั่ง คำวินิจฉัยการอุทธรณ์ของรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

การที่จะรู้ว่าเป็นโรงงานจำพวกใดจะศึกษาจากตารางแบ่งประเภทและจำพวก
โรงงานท้ายกฎกระทรวงฉบับที่ 1 (พ.ศ.2535)

หลักเกณฑ์ในการแบ่งโรงงานเป็น 3 จำพวก ได้แก่ ความจำเป็นในการ
ควบคุมดูแล การป้องกันเหตุเดือดร้อนรำคาญ การป้องกันความเสียหายและการป้องกันอันตราย
ตามระดับความรุนแรงของผลกระทบที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม

โรงงานทุกจำพวกจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ได้แก่

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ตั้งของโรงงาน สภาพแวดล้อมของโรงงาน ลักษณะอาคารของโรงงานหรือลักษณะภายในของโรงงาน
- (2) กำหนดลักษณะ ประเภทหรือชนิดของเครื่องจักร เครื่องอุปกรณ์หรือสิ่งที่ต้องนำมาใช้ในการประกอบกิจการโรงงาน
- (3) กำหนดให้มีคนงานซึ่งมีความรู้เฉพาะตามประเภทชนิดหรือขนาดของโรงงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่หนึ่งหน้าที่ใดประจำโรงงาน
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติ กรรมวิธีการผลิตและการจัดให้มีอุปกรณ์หรือเครื่องมืออื่นใด เพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตราย ความเสียหายหรือความเดือดร้อนที่อาจเกิดแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน
- (5) กำหนดมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยของเสียมลพิษหรือสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน
- (6) กำหนดการจัดให้มีเอกสารที่จำเป็นประจำโรงงานเพื่อประโยชน์ในการควบคุมหรือตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) กำหนดข้อมูลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการประกอบกิจการโรงงานที่ผู้ประกอบการโรงงานต้องแจ้งให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้
- (8) กำหนดการอื่นใดเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในการดำเนินงานเพื่อป้องกันหรือระงับหรือบรรเทาอันตรายหรือความเสียหายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

ผู้ที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จะแต่งตั้งจากข้าราชการกรมโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ อธิบดี รองอธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการกองควบคุมโรงงาน กองควบคุมวัตถุมีพิษและเคมีภัณฑ์ กองความปลอดภัยโรงงาน กองตรวจโรงงาน กองสิ่งแวดล้อม ศูนย์บริการเพื่อการลงทุน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และ ผู้ดำรงตำแหน่งวิศวกรตรวจ โรงงาน 7 และนักวิชาการสิ่งแวดล้อม 7 และข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่ง วิศวกรตรวจโรงงาน นักวิชาการสิ่งแวดล้อม

นักวิทยาศาสตร์ นิติกร และเจ้าหน้าที่ตรวจโรงงาน โดยเป็นไปตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2535)

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 มีอำนาจตามมาตรา 35 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ดังนี้

(1) เข้าไปในโรงงานหรืออาคาร สถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุสงสัยว่าจะประกอบกิจการโรงงานในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่ดังกล่าว เพื่อตรวจสอบสภาพโรงงาน อาคารสถานที่หรือยานพาหนะสภาพที่เครื่องจักรหรือการกระทำใดที่อาจเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(2) นำตัวอย่างผลิตภัณฑ์ที่สงสัยเกี่ยวกับคุณภาพในปริมาณพอสมควรเพื่อตรวจสอบคุณภาพพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(3) ตรวจ ค้น กัก ยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ ภาชนะบรรจุ สมุดบัญชี เอกสาร หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าการประกอบกิจการของโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินที่อยู่ในโรงงานหรือที่อยู่ใกล้เคียงกับโรงงาน หรือมีการกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้

(4) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้

อำนาจและหน้าที่ จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 อำนาจและหน้าที่ทั่วไป : การออกใบรับแจ้งการประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ 2 การจับกุมผู้กระทำผิด การส่งคำสั่ง และการปิดประกาศคำสั่ง

ส่วนที่ 2 อำนาจและหน้าที่เป็นการเฉพาะเรื่อง : อำนาจและหน้าที่บางประการมีความสำคัญยิ่ง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการได้ จึงต้องมีคำสั่งมอบหมายเป็นพิเศษเป็น เรื่อง ๆ ไป เช่น กรณีการสั่งการมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ให้โรงงาน แก้ไขปรับปรุง โดยการสั่งการตามมาตรา 37 นี้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปตามที่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมมอบหมาย

การสั่งการตามมาตรา 37 มีได้ 2 กรณี คือ

1. เมื่อมีการตรวจพบว่า ผู้ประกอบกิจการโรงงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงงาน
2. การประกอบกิจการโรงงานมีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อน

การสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงาน

1. การสั่งการให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และปรับปรุงแก้ไขโรงงานให้ถูกต้อง เป็นไปตามมาตรา 39 ใน 2 กรณี คือ

- (1) เมื่อผู้ประกอบกิจการโรงงานจงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 โดยไม่มีเหตุอันควร
- (2) การประกอบกิจการโรงงานอาจก่อให้เกิดอันตราย ความเสียหาย หรือความเดือดร้อนอย่างร้ายแรงแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน

2. นอกจากการสั่งให้โรงงานหยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวแล้ว มาตรา 39 ยังขยายผลถึงการสั่งปิดโรงงาน อาจมีผลถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาตด้วย

การอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 37 หรือมาตรา 39

ผู้ประกอบกิจการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 หรือมาตรา 39 ต่อรัฐมนตรีได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่ยุติ ไม่เป็นการทุเลาการปฏิบัติตามคำสั่งขอพนักงานเจ้าหน้าที่หรือคำสั่งให้หยุดประกอบกิจการโรงงานหรือคำสั่งให้ปิดโรงงาน เว้นแต่รัฐมนตรีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

การเข้าไปจัดการแก้ไขให้เป็นไปตามคำสั่ง

กรณีที่ทางราชการเห็นสมควรเข้าไปดำเนินการแทน หรือเข้าไปจัดการแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 37 ก็สามารถกระทำได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายทั้งหมดและเบี่ยงปรับจากผู้ประกอบกิจการโรงงาน

(3) บทลงโทษของกฎหมาย

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 กำหนดโทษต่อโรงงานทั้ง 3 จำพวกมีความหนักเบาไม่เท่ากัน กล่าวคือ

1. กรณีโรงงานจำพวกที่ 2

หากผู้ประกอบการโรงงานดำเนินการโดยไม่แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 48)

หากผู้ประกอบการโรงงาน แจ้งการประกอบกิจการไม่ถูกต้องครบถ้วนตามแบบและวิธีการที่กำหนดไว้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท (มาตรา 49)

2. กรณีโรงงานจำพวกที่ 3

หากผู้ใดประกอบกิจการโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือตั้งโรงงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 50 วรรคหนึ่ง)

หากการประกอบกิจการนั้นเป็นกรณีของโรงงานประเภทที่มีนโยบายให้ตั้งหรือห้ามตั้งในท้องที่ใดตามที่ประกาศแล้ว โทษจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า คือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือปรับไม่เกิน 400,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 50 วรรคสอง)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ปัญหาและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ผลการวิเคราะห์จากบทที่ผ่านทำให้ทราบว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต
ประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีลักษณะเป็นคำสั่งทาง
ปกครอง และทำให้ทราบเกี่ยวกับกระบวนการในการออกคำสั่ง องค์กรผู้มีอำนาจสั่งปิดชั่วคราว
หรือพักใช้ในอนุญาต ตลอดจนบทลงโทษของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มี
การปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น ในบทนี้ผู้เขียนจะทำการ
วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถาน
ประกอบการโดยมีประเด็นปัญหาที่จะทำการวิเคราะห์ ดังนี้

4.1 ปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

4.1.1 ปัญหาในด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามยาเสพติด

ปัญหาในแง่ขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับ
กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ
กรณีที่สถานประกอบการปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น ซึ่ง
ผู้เขียนจะวิเคราะห์ปัญหาในแง่ที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 : องค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐ หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
และคณะอนุกรรมการกึ่งราชการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ที่เป็น
ลักษณะขององค์กรกลุ่มหรือคณะบุคคล

(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบว่าคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามยาเสพติดหรือที่เรียกว่า “ป.ป.ส หรือ คณะกรรมการ” นั้น เป็นองค์กรที่มี
ความสำคัญต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

อย่างมาก เพราะเป็นองค์กรเดียวเท่านั้น ที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต ประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แต่เมื่อทำการวิเคราะห์โครงสร้างของคณะกรรมการแล้วจะเห็นว่า ผู้ที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่งจะประกอบด้วย ฝ่ายบริหารอยู่หลายตำแหน่ง อาทิ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายจาก นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น รวมทั้งข้าราชการประจำระดับสูง อาทิ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมศุลกากร เป็นต้น ที่กล่าวมานี้จะเฉพาะกรรมการโดยตำแหน่งเท่านั้น ยังไม่ได้รวมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 6 คน ทางปฏิบัติจะแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน เต็มจำนวนที่กฎหมายกำหนดมาโดยตลอด ซึ่งจะเป็น ผู้บังคับบัญชาระดับสูงอีกเช่นกัน

เมื่อพิจารณาวิเคราะห์จากโครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าว ย่อมส่งผล กระทบต่อกระบวนการพิจารณาข้อมูล ข้อเท็จจริง การรับฟังการชี้แจงหรือพิสูจน์ของเจ้าของ หรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ในกรณีที่พบว่ามีกระทำความผิด เกี่ยวกับยาเสพติด ในสถานประกอบการของตน รวมทั้งการพิจารณาของคณะกรรมการว่าจะเห็นสมควรควรสั่งปิด ชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแห่งนั้นหรือไม่ ทั้งนี้เพราะกระบวนการที่ คณะกรรมการจะต้องดำเนินการนั้น ต้องใช้การประชุมหารือร่วมกันของคณะกรรมการทั้งหมด แต่การเชิญประชุมคณะกรรมการของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ที่มีเลขาธิการ ป.ป.ส.เป็น เลขานุการโดยตำแหน่ง และมีสำนักนโยบายและแผนของสำนักงาน ป.ป.ส. เป็นหน่วยรับผิดชอบ จะกระทำได้ค่อนข้างยากลำบาก เนื่องจากผู้ที่เป็นประธานกรรมการคือ นายกรัฐมนตรี หรือรอง นายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย มีภารกิจในการบริหารประเทศในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารหรือ รัฐบาลจำนวนมาก หลากหลายภารกิจด้วยกัน ไม่ได้มีเฉพาะปัญหายาเสพติดเท่านั้นที่ต้องดูแล รับผิดชอบ ประกอบกับกรรมการทั้งโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่น ๆ ต่างมีภารกิจจำนวนมากเช่นเดียวกัน ทำให้การจัดประชุมคณะกรรมการในแต่ละครั้งไม่สามารถกำหนดวันเวลาที่ แน่นนอนชัดเจนล่วงหน้าได้ และไม่สามารถจัดประชุมได้บ่อยครั้งตามที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการประสงค์ให้เกิดขึ้นได้ แม้จะมีเรื่องรอเสนอเข้าที่ประชุมมากมายก็ตาม

นับจากวันที่มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยา เสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพื่อดำเนินมาตรการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ การประชุมคณะกรรมการในปีหนึ่ง ๆ นั้นจะมีการจัด ประชุมโดยประมาณ 3 – 4 ครั้ง ต่อปีเท่านั้น และในบางปีจะมีการจัดประชุมเพียง 1 ครั้ง กล่าว

โดยสรุปแล้วนับแต่เดือน กรกฎาคม 2543 จนถึง เมษายน 2547 มีการจัดประชุมคณะกรรมการ จำนวนทั้งสิ้น 15 ครั้ง

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งในด้านโครงสร้างของคณะกรรมการ การประชุมของ คณะกรรมการ นับว่ามีผลกระทบที่สำคัญต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ของการพิจารณารับฟังการชี้แจงหรือพิสูจน์ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ ที่ไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดได้ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นการพิจารณาตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ กลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัดทั่วประเทศ ตามกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ซึ่งเท่ากับเป็นการรวมศูนย์กระบวนการ พิจารณา ขั้นตอนสุดท้ายในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการมาอยู่ที่ คณะกรรมการเพียงองค์กรเดียว

นอกจากนี้ การมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ ใบอนุญาตประกอบการเป็นอีกบทบาทหน้าที่หนึ่งที่คณะกรรมการต้องดำเนินการ โดยที่จะต้องใช้ การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการเช่นเดียวกัน นับจากวันประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จนถึง ปัจจุบันมีการบรรจุระเบียบวาระการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ ใบอนุญาตประกอบการ มีเพียง 1 ครั้ง จำนวน 1 ราย คือ การสั่งปิดชั่วคราวสถานประกอบการ สนิ๊กเกอร์คลับในจังหวัดลำปาง มีกำหนดระยะเวลาสั่งปิดชั่วคราว จำนวน 7 วัน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ถือเป็นองค์กรเดียวเท่านั้นที่มี อำนาจในการออกคำสั่งการปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดที่รุนแรงและมี จำนวนมาก ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินงานเพื่อประชุมพิจารณาออกคำสั่งดังกล่าว ที่ สามารถกระทำได้โดยรวดเร็วและเป็นประจำแน่นอนสอดคล้องกับสภาพปัญหายาเสพติดที่เกิดขึ้น

การใช้องค์กรผู้ออกคำสั่งการปกครองในการสั่งปิดชั่วคราว หรือพักใช้ใบอนุญาต ประกอบในรูปแบบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จึงต้องมีการพิจารณา ทบทวนเป็นอย่างมาก

(2) คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำคามผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ

คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำคามผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นอีกองค์กรหนึ่ง ตามที่ผู้เขียนได้ให้ความหมายของคำว่า “องค์กรของรัฐ” ไว้ในข้างต้น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำคามผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการหรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง” เพื่อให้เข้าใจเรื่องที่จะมีการวิเคราะห์ได้ง่ายขึ้น คณะอนุกรรมการกลั่นกรองมี 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำคามผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานคร และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำคามผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตจังหวัด โดยอนุกรรมการกลั่นกรองในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด จะประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท จึงมีองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองจำนวน 12 – 13 คนในแต่ละคณะซึ่งถือว่ามีจำนวนมาก ใกล้เคียงกับจำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ดังนั้นปัญหาในเชิงโครงสร้างองค์กรและการประชุมพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ย่อมไม่มีความแตกต่างกันกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คือ ไม่สามารถกำหนดวันจัดการประชุมได้แน่นอนและเป็นประจำได้บ่อยครั้ง

ถึงแม้ผู้เป็นประธานอนุกรรมการจะเป็นเพียงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจนครบาล แต่ด้วยบทบาทหน้าที่ของบุคคลทั้ง 2 นั้น มีความเกี่ยวพันกับการป้องกันปราบปราม ดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมในหลาย ๆ เรื่องไม่ได้ดูแลรับผิดชอบเฉพาะเรื่องปัญหาเสพติดแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ผู้เป็นประธานอนุกรรมการมีเวลาจำกัดในการเข้าประชุมพิจารณาถกเถียงข้อมูลตามที่เจ้าพนักงานเสนอพร้อมความเห็น

ประการต่อมาที่นับว่าเป็นปัญหาเช่นเดียวกัน คือ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ที่มีใช้สำนักงาน ป.ป.ส. เหมือนกับคณะกรรมการที่สำนักงาน ป.ป.ส. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ ทำให้การตื่นตัวที่ต้องเร่งดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการจะลดน้อยลง เพราะหน่วยงานอื่นมีความคิดว่าการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นงานฝาก แม้จะได้มีการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ให้ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดก็ตาม แต่ด้วยปัญหาเสพติดมีหลายด้านด้วยกัน ที่จะต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จเห็นผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมเชิงตัวเลข และทราบผลลัพท์ในระยะเวลาที่รวดเร็ว หากดำเนินงาน

ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการที่มีหลายขั้นตอน กว่าจะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในรายหนึ่ง ๆ ได้ ต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะได้ผลงานเกิดขึ้น

นอกจากปัญหาในเชิงโครงสร้างและการจัดประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองตามที่กล่าวข้างต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองก็มีผลต่อการดำเนินงานเช่นกัน โดยเนื้อหาของอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้มีลักษณะของอำนาจสั่งการ หรือจะมีคำสั่งใด ๆ ที่มีผลต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้น ซึ่งก็คือ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ให้ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองได้มีคำสั่ง หรือจะเป็นการสั่งลงโทษใด ๆ เช่น ค่าปรับ เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนหมายความว่า การใช้อำนาจในเชิงรุก (Active) ที่จะดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่เพิกเฉย ไม่ให้ความร่วมมือหรือกระทำการอันเป็นความผิดในระหว่างดำเนินกระบวนการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลั่นกรองตามคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่ 4/2543 และที่ 5/2543 วิเคราะห์ได้ว่าเป็นอำนาจเชิงตั้งรับ (Passive) อาทิ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำระบบข้อมูล การพิจารณาข้อมูลการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการตามที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เสนอ รวมทั้งการเสนอรายงานพร้อมความเห็นให้คณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนั้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้กับคณะกรรมการกลั่นกรองดำเนินการนั้น ส่งผลทำให้ ผู้ที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการต่าง ๆ ในคณะกรรมการกลั่นกรอง ไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าที่ควรในอันที่จะเร่งรัดดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ เพราะเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของตนเองที่ต้องรับผิดชอบงานมากขึ้นจากเดิมที่มีอยู่ (สวมหมวกหลายใบ) อีกทั้งหากมุ่งดำเนินงานตามมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างจริงจังแล้ว ผู้บังคับบัญชาอาจคิดว่าตนไม่ได้ให้ความสำคัญกับงานด้านอื่น ๆ หรืองานที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการให้ความดีความชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนจะไม่ได้รับประจำปีตามมาเช่นกัน

จากปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดของคณะกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ย่อมมีผลกระทบต่อการขับเคลื่อนกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินภารกิจของคณะกรรมการกลั่นกรอง เป็นตัวกลางในการรับข้อมูลการกระทำความผิดจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. มาทำการพิจารณาก่อนเสนอคณะกรรมการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการต่อไป ดังนั้นหากกระบวนการ

การตรงกลางไม่ดำเนินการแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนสร้างเสียหายต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการทั้งระบบ

ส่วนที่ 2 : เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่าถึง เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

(3) เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

สำหรับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่ผู้เขียนจะนำการวิเคราะห์ในลำดับต่อไปของปัญหาด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด นับว่ามีบทบาทและเป็นกลไกที่สำคัญในกระบวนการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ทั้งนี้เพราะเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำรายงานพร้อมเสนอความเห็น ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ เพื่อให้คณะกรรมการกึ่งราชการพิจารณาเสนอความเห็นก่อน คณะกรรมการจะสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการหรือไม่ ต่อไป

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่า เจ้าพนักงานป.ป.ส. เป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ แต่เมื่อวิเคราะห์สาระสำคัญเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. แล้วจะพบปัญหาอุปสรรคในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ การเสนอขอรับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่ผู้ขอรับการแต่งตั้งมักจะทำ การเสนอขอรับการแต่งตั้งผิดขั้นตอนโดยจะส่งเรื่องถึงสำนักงานป.ป.ส.โดยตรง โดยไม่ได้ยื่นผ่านอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการเทียบเท่าอธิบดี ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องเสียเวลากับงานทางธุรการที่ต้องส่งเรื่องกลับคืนหน่วยงาน เพื่อให้ดำเนินการตามขั้นตอนให้ถูกต้อง ซึ่งเป็นผลทำให้การแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ต้องล่าช้าตามมา

นอกจากนี้การพิจารณาอนุมัติ ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเจ้าพนักงานป.ป.ส. ที่ต้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอนุมัติ ก็เป็นปัญหาอุปสรรคเช่นเดียวกัน เพราะไม่สามารถจัดประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติการแต่งตั้ง เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ได้เป็นประจำทุกเดือน ทำให้ข้าราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติด ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานเป็นจำนวนมาก การเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. จะมีอำนาจพิเศษบางประการที่มีเจ้าหน้าที่อื่นไม่มี ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นอย่างมาก

ประการต่อมา เมื่อได้รับเป็นการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานป.ป.ส.แล้วเจ้าพนักงานป.ป.ส.บางส่วนจะมีปัญหาอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ เพราะขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานป.ป.ส. นั้นมีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่มาจากข้าราชการสังกัดกองทัพต่าง ๆ กระทรวงมหาดไทย ที่ไม่ได้สำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมายจะเกิดข้อขัดข้องในการใช้อำนาจหน้าที่ แต่หากเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจแล้วปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่จะไม่เกิดขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นปกติ อยู่แล้ว ปัญหาเช่นนี้จึงไม่เกิดขึ้น

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้น จำนวนของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. นับว่ามีผลต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพเช่นกัน ปัจจุบันมีเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. จำนวนทั้งสิ้น 9,082 คน แต่เมื่อนำจำนวนของเจ้าพนักงานป.ป.ส. มาทำการเปรียบเทียบกับสัดส่วนของปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่เกิดขึ้นประกอบกับจำนวนของสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภทที่มีจำนวนรวมกันเป็นหมื่น ๆ แห่งแล้ว ถือว่าจำนวนเจ้าพนักงานป.ป.ส.ที่มีอยู่นั้นมีจำนวนที่น้อยมาก และเมื่อนำความเชี่ยวชาญในการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่มีแตกต่างกันนั้นมาพิจารณา ยิ่งทำให้เห็นได้ว่าจำนวนของเจ้าพนักงานป.ป.ส. ที่สามารถปฏิบัติภารกิจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ลดน้อยลงไปอีกจากจำนวนเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ทั้งหมด

ดังนั้นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่มีจำนวนน้อยเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อการรองรับกลไกและกระบวนการภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เพราะการจะสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแต่ละแห่งนั้นต้องเริ่มต้นจากการออกตรวจสถานประกอบการ เพื่อตรวจดูว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือไม่ แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เท่านั้นที่จะเป็นผู้มีอำนาจออกตรวจสถานประกอบการ และรายงานพร้อมความเห็นเสนอคณะกรรมการกเลี่ยนกรอง แต่ในทางปฏิบัติแล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองเห็นว่าตนมิได้มีหน้าที่ความรับผิดชอบการตรวจสถานประกอบการนั้นโดยตรง ก็จะปฏิบัติหน้าที่ในด้านอื่น ๆ แทนทำให้บทบาทการดำเนินงานตามมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการยังคงอยู่ที่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.เป็นหลัก ดังนั้นจำนวนเจ้าพนักงานป.ป.ส.จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการวิเคราะห์ของผู้เขียนต่อปัญหาในแง่องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่มีผลต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพต่อไป

4.1.2 ปัญหาในด้านขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการ

ปัญหาในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กับองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นส่วนใหญ่ เหตุที่มีความสัมพันธ์กันนั้นเนื่องด้วยขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่พบว่ามีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มีองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั่นก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะอนุกรรมการกั้นกรองการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด และเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.เป็นกลไกในการขับเคลื่อนกระบวนการทั้งหมด

ดังนั้นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะพบปัญหานับตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภทของ เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครอง ที่แม้จะมีการออกตรวจสอบสถานประกอบการก็ตาม แต่ประเภทสถานประกอบการที่ทำการตรวจสอบนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นประเภทสถานบริการ เนื่องจากองค์กรที่เป็นแกนกลางผู้รับผิดชอบ ยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันผู้มีโอกาสเสี่ยงเข้าไปใช้ยาเสพติด(Potential Demand) คือ กระทรวงมหาดไทย โดยกระทรวงมหาดไทยก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายสถานบริการ อยู่ก่อนแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองภายใต้กฎหมายสถานบริการ จึงทำการตรวจเฉพาะสถานบริการเท่านั้น การตรวจสถานบริการที่ว่านั้นจะเป็นการตรวจในลักษณะเพื่อป้องกันกลุ่มที่เสี่ยงเข้าไปใช้ยาเสพติด มากกว่าเพื่อตรวจสอบว่ามีกรกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือไม่ โดยทำการตรวจปัสสาวะผู้มาใช้บริการสถานบริการ ระยะเวลาการเปิด-ปิดสถานบริการอายุผู้เข้าใช้บริการสถานบริการ เท่านั้น ดังนั้นการตรวจสถานบริการจึงเป็นการตรวจตามนโยบายสั่งการของฝ่ายบริหารเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งหมายที่ต้องการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปราม

ยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างจริงจัง เมื่อการตรวจเป็นไปตามความมุ่งหมายที่กล่าวข้างต้น ผลการตรวจสถานบริการย่อมมีความเข้มงวดแตกต่างกันไปตามช่วงเวลาที่ได้รับข้อสั่งการ

จากที่กล่าวมา การตรวจสถานประกอบการถือว่ายังขาดการเอาใจใส่ที่จะตรวจตราสถานประกอบการให้ครอบคลุมทั้ง 6 ประเภท คือ บั๊มน้ำมัน บั๊มก๊าซ หอพัก อาคารชุด เกสต์เฮ้าส์ สถานบริการ สถานที่เล่นบิลเลียด สไน้เกอร์ และโรงงานอย่างจริงจัง

เมื่อการตรวจตราสถานประกอบการภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการไม่มีการดำเนินงานใด ๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้เกิดขึ้น กระบวนการจัดทำรายงานพร้อมความเห็นของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกัลันกรงยอมไม่สามารถจะเกิดขึ้นได้ รวมทั้งขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการก็จะไม่เกิดขึ้นอีกเช่นกัน

นอกจากขั้นตอนการออกตรวจตราสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะประสบปัญหาตามที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ในข้างต้น ขั้นตอนอื่น ๆ ตามกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการยังประสบปัญหาในหลายส่วน กล่าวคือ ขั้นตอนของคณะกรรมการกัลันกรงภายหลังที่รับบันทึกรายงานพร้อมความเห็นของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่ไม่สามารถดำเนินการจัดประชุมเพื่อทำการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากโครงสร้างของจำนวนผู้ที่เป็นคณะกรรมการกัลันกรงมีจำนวนมาก ประกอบกันเนื้อหาของอำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการกัลันกรงได้รับนั้นเป็นอำนาจเชิงตั้งรับ ทำให้ไม่เห็นความสำคัญในการทำหน้าที่คณะกรรมการกัลันกรง ซึ่งเป็นเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้ขั้นตอนตามกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ขั้นตอนสุดท้าย ที่เป็นขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่พบว่ามีผลกระทบความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นปัญหาต่อกระบวนการการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ทั้งนี้เนื่องจากขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องมีการประชุมคณะกรรมการเพื่อทำการพิจารณารายงานพร้อมความเห็นของคณะกรรมการกัลันกรงว่าสมควรมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการหรือไม่ ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นนั้น การจัดประชุมของคณะกรรมการ ไม่สามารถจัดประชุมได้เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นทุกสัปดาห์ ทุกเดือน ทุก 2 เดือน หรือทุก 3 เดือน ก็ตาม เนื่องด้วยโครงสร้างองค์ประกอบของ

คณะกรรมการ เป็นโครงสร้างขนาดใหญ่ทั้งในแง่ของจำนวนกรรมการและตำแหน่งของผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการ ล้วนแต่มีภารกิจในการบริหารกิจการบ้านเมืองในหลาย ๆ ด้าน ทำให้มีเวลาที่จำกัดในการจะเข้าร่วมประชุมคณะได้

จากสาเหตุดังกล่าวเป็นผลให้การนัดประชุมคณะกรรมการ ในแต่ละปีจะมีการจัดประชุมเฉลี่ยเพียง 3 – 4 ครั้งเท่านั้น และในแต่ละครั้งที่จัดประชุมจะมีระยะเวลาการประชุมโดยส่วนใหญ่เพียงครึ่งวัน จากจุดนี้ทำให้ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการในทางปฏิบัติแล้วจะไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการนั้นต้องรองรับหรือการรับช่วงการพิจารณาต่อจากคณะอนุกรรมการกลั่นกรองที่มีอยู่ทั่วประเทศ โดยสมมติว่าคณะอนุกรรมการกลั่นกรองแต่ละจังหวัดทั่วประเทศเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ พิจารณาเพื่อสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตจังหวัดละ 1 เรื่อง รวมเป็นจำนวน 76 เรื่อง การประชุมคณะกรรมการแต่ละครั้งย่อมไม่สามารถทำการพิจารณาได้แล้วเสร็จได้ทั้งหมด ต้องนำเรื่องที่ยังไม่ได้ทำการพิจารณาไปรวมพิจารณากับการประชุมในครั้งต่อไป ซึ่งหากการประชุมครั้งใหม่มีเรื่องให้พิจารณาเท่ากับจำนวนเดิม คือ 76 เรื่อง บวกกับเรื่องเดิมที่ค้างจากการประชุมครั้งที่ผ่านมาทำให้เรื่องที่จะพิจารณาเพิ่มจำนวนมากขึ้น เรื่อย ๆ เท่ากับว่าขั้นตอนและกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือ พักใช้ใบอนุญาตประกอบการ เป็นลักษณะของการรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการ เพียงองค์กรเดียว ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และออกคำสั่งทางปกครองเพื่อดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องมีการดำเนินการโดยรวดเร็วในการออกคำสั่งทางปกครอง มิใช่มีขั้นตอน กระบวนการที่ซับซ้อน ตลอดจนกลไกด้านขององค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่สามารถรองรับมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการได้อย่างเต็มที่

4.1.3 ปัญหาในด้านการลงโทษสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

บทลงโทษเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการมี 2 ลักษณะ คือ

บทลงโทษทางอาญา คือ โทษปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 50,000 บาท จะใช้ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการได้รับคำตักเตือนให้ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับบุคคล เช่น การ

ควบคุม สอดส่อง ดูแล มิให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การคัดเลือกพนักงาน เป็นต้น และมาตรการเกี่ยวกับสถานที่ เช่น การจัดให้มีป้ายประกาศเตือนเกี่ยวกับพิษภัยของยาเสพติด เป็นต้นแล้วยังคงทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือนนั้น และ

บทลงโทษทางปกครอง คือ การสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการได้ไม่เกินครั้งละ 15 วัน กรณีที่ไม่ใช้ความระมัดระวังหรือปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ

โดยบทลงโทษที่ถือว่าเป็นผลกระทบต่อกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ จะเป็นในส่วนของบทลงโทษทางปกครองที่สั่งปิดชั่วคราว หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการได้ไม่เกินครั้งละ 15 วัน เพราะเมื่อทำการวิเคราะห์บทลงโทษ ดังกล่าวแล้วจะพบว่า จำนวนวันที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการต้องได้รับนั้นเป็นผลทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการหรือหยุดกิจการตลอดในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบทลงโทษกับผลประโยชน์ที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจะได้รับจากการดำเนินกิจการของตนนั้น บทลงโทษดังกล่าวถือว่าเล็กน้อยมากมิได้ส่งผลกระทบต่อกระเทือนสร้าง ความเสียหายต่อกิจการแต่อย่างใด เพราะหากพ้นระยะเวลาของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตแล้ว เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการก็สามารถประกอบกิจการได้ต่อไป อีกทั้งบทลงโทษที่บังคับใช้นั้นไม่ถึงขนาดที่ทำให้การประกอบกิจการไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้อีกต่อไปเหมือนกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการนั้น ๆ แต่บทลงโทษนี้เป็นเพียงหยุดดำเนินกิจการเพียงชั่วคราวยอมทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่เกิดความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากเนื้อหาของบทลงโทษในแง่ระยะเวลาของการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการที่ใช้บังคับกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการแล้ว ขั้นตอนและกระบวนการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการเพื่อใช้บทลงโทษกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะก่อให้เกิดปัญหาด้านบทลงโทษเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการในกรณีหนึ่ง ๆ ต้องใช้ระยะเวลานาน และไม่สามารถกำหนดวันได้แน่นอนว่าจะมีคำสั่งเมื่อใด ทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่ปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น เพิกเฉยไม่ให้ความสำคัญกับมาตรการของภาครัฐ เพราะเห็นว่าแม้เจ้าพนักงานจะตรวจ

พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการก็ตาม แต่กว่าจะดำเนินการกระบวนการเพื่อออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใบอนุญาตประกอบการ จนถึงขั้นตอนการแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการรับทราบคำสั่งต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ หรือรายได้ที่มีจำนวนมากมาจากการเปิดดำเนินกิจการของตน

4.1.4 ปัญหาด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด

นโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล นับว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดรวมทั้งการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการ เพราะจะทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเห็นความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย และนำนโยบายของรัฐบาลแปลงสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง บรรลุความมุ่งหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งนั่นหมายความว่าถึงสภาพปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการจะลดน้อยลงเช่นกัน ทั้งนี้เพราะมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการได้ถูกนำไปบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาผู้เขียนวิเคราะห์ได้ว่ารัฐบาลหลาย ๆ ชุด ที่ผ่านมาแม้จะมีการกล่าวถึงสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่รัฐบาลต้องดำเนินงานป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นไว้ในนโยบายของรัฐบาล ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม ซึ่งจะไม่มี การกำหนดนโยบายว่าจะดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการไว้อย่าง ชัดแจ้งเหมือนกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยรัฐมนตรีที่กำกับดูแลการดำเนินงานของ สำนักงาน ป.ป.ส. ได้กำหนดมาตรการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดใน ลักษณะผสมผสานมาตรการควบคู่กันไปใน 5 มาตรการและ 1 ใน 5 มาตรการที่ว่านั่น คือ มาตรการด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และระเบียบ¹ โดยภายใต้มาตรการนี้รัฐบาลได้ ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่สามารถดำเนินการกับเจ้าของ สถานประกอบการทุกประเภทได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการปล่อยปละละเลยให้มีการค้าหรือมั่วสุมเสพยาเสพติด กฎหมายดังกล่าวจึงถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลใน การดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งทุกภาคที่

¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, 3 ปี ป.ป.ส.รัฐบาลชวน หลีกภัย, 2543, หน้า 14.

เกี่ยวข้องกับทั้งหน่วยงานของรัฐ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ องค์กรเอกชน ต่างให้ความสำคัญ และให้ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้มีการเร่งรัด กวดขัน และตรวจตราตามกระบวนการใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างจริงจัง

ต่อมามีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ถึงแม้จะให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลไว้อย่างชัดเจนที่ต้องการต่อสู้เพื่อเอาชนะปัญหายาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย แต่นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่กำหนดนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นนโยบายเร่งด่วนภายใต้หลักการดำเนินนโยบาย "การป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด"² เป็นผลให้ยุทธศาสตร์มาตรการในการดำเนินแผนงาน/โครงการและงบประมาณที่จัดสรรจะเป็นไปเพื่อรองรับนโยบายการป้องกันยาเสพติดเป็นหลัก จากการกำหนดนโยบายดังกล่าวเป็นผลให้หน่วยงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินกิจกรรม/โครงการให้ไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐบาลเพราะมีฉะนั้นแล้ว การดำเนินกิจกรรมโครงการอาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการทำงานหรือหากได้รับก็มีจำนวนน้อย เมื่อเทียบสัดส่วนกับกิจกรรม/โครงการด้านการป้องกันและบำบัดรักษายาเสพติด

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลนั้นนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ถึงแม้ว่านโยบายของรัฐบาลจะมีการกล่าวถึงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของประเทศ แต่หากการกำหนดมาตรการหรือยุทธศาสตร์เพื่อรองรับนโยบายของรัฐบาลมิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการแล้ว ในขั้นตอนของการปฏิบัติงานหรือการดำเนินกิจกรรม/โครงการ จะไม่ปรากฏกิจกรรม/โครงการหลักในเรื่องของการดำเนินมาตรการการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

นโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด นับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด, 2545 , หน้า 2.

ในสถานประกอบการเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดนโยบายของรัฐบาลที่แปลงมาเป็นมาตรการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานเป็นแนวทางที่ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะถือว่าทำงานไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาแต่ละชุดมักจะมีจุดเน้นในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดที่มีความพิเศษแตกต่างกันไป

ดังนั้นรัฐบาลควรที่จะกำหนดนโยบาย มาตรการหรือยุทธศาสตร์การดำเนินงานที่ไม่ทิ้งมาตรการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเดิมที่ได้ทำไว้ ประกอบกับกำหนดนโยบายใหม่ ๆ เพื่อให้ครอบคลุมการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดที่เกิดขึ้นในทุก ๆ ด้านมากขึ้น ในส่วนของหน่วยงานรัฐและผู้ปฏิบัติงาน ผู้เขียนเห็นว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ คงยากที่จะปฏิเสธว่าจะไม่ดำเนินงานภายใต้นโยบายของรัฐบาล เมื่อเป็นเช่นที่หน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่เป็นกรอบในการดำเนินงาน แต่ก็ไม่ควรละทิ้งนโยบาย มาตรการเดิมที่มีอยู่และจำเป็นต้องมีการดำเนินงานต่อไป เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

4.1.5 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กฎหมายที่เป็นผลให้เกิดมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการนั้นคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 นับจากวันที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับจวบจนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลาประมาณ 4 ปีแล้ว พบว่ามีเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการของตน และไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว คณะกรรมการจึงมีคำสั่งปิดชั่วคราวสถานประกอบการ มีจำนวนเพียง 1 รายเท่านั้น กำหนดระยะเวลา 7 วัน คือ สถานประกอบการสนุกเกอร์คลับในจังหวัดลำปาง จากสถานประกอบการจำนวน 1 ราย ตลอดช่วงระยะเวลา 4 ปี ที่มีการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ย่อมเป็นบทสะท้อนของปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเช่นนี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) องค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐที่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ประกอบด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ โดยทั้งสององค์กรต่างมีบทบาทที่สำคัญในกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ และในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรองข้อมูล ข้อเท็จจริงของเจ้าพนักงาน แต่การดำเนินภารกิจของทั้งสององค์กรนั้นไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ การจัดประชุมเพื่อพิจารณารายหรือไม่มีความแน่นอนชัดเจนในระยะเวลาของการจัดประชุม เพราะ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการมีภารกิจมากมาย ทำให้ไม่มีความพร้อมที่จะเข้าร่วมประชุมได้ สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของความไม่พร้อมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่จะเข้าร่วมประชุม เช่นนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความสนใจและไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างจริงจัง

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เกิดขึ้น ทั้งนี้สาเหตุอันเนื่องมาจากกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวมีขั้นตอนที่ซับซ้อนโดยต้องเสนอเรื่องให้พิจารณาผ่านหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องกว่าจะมีคำสั่งเพื่อสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในแต่ละแห่งได้ และไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ตลอดจนกระบวนการและองค์กรที่เป็นปัญหาตามที่กล่าวมาแล้วก็ไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะดำเนินการภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ จึงทำให้ไม่มีเรื่องที่จะเสนอให้ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด ทำการพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด รวมทั้งไม่มีเรื่องเสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพิจารณาว่าจะมีคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่พบว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือไม่แต่อย่างใดทั้งสิ้น

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการของกฎหมายอย่างถูกต้องแท้จริงทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนด ประกอบกับแต่ละขั้นตอนใช้ระยะเวลาที่เนิ่นช้ากว่าจะมีการพิจารณาหรือออกคำสั่งใด ๆ ได้ในแต่ละครั้งทำให้ไม่ทันกับสถานการณ์ปัญหาเสพติดที่มีการแพร่ระบาด ซึ่งต้องการเครื่องมือของกฎหมายที่มีความรวดเร็วในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ทั้งนี้ก็ต้องมีการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐได้ด้วยเช่นกัน

เมื่อกระบวนการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นปัญหาเช่นนี้ ก็ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานดำเนินงานเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ แต่ไปดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดด้านอื่น ๆ แทน เช่น กิจกรรมรณรงค์ ประชาสัมพันธ์ การเฝ้าระวังปัญหา

แนวทางสอง ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางด้านกฎหมายอื่นข้างเคียงมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพื่อดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่พบว่ามีกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 โดยในแนวทางที่สองนี้ ก่อนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหากต้องการดำเนินคดีหรือปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ที่มีการมั่วสุมในสถานประกอบการประเภทสถานบริการ ก็จะอ้างอาศัยเหตุอื่น ๆ แทน เช่น ปล่อยให้เด็กอายุไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้เข้าไปใช้บริการ หรือเปิดดำเนินกิจการเกินเวลาที่กำหนด เหตุที่ต้องอาศัยเหตุอื่นเช่นนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อดำเนินมาตรการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานบริการที่ทำการฝ่าฝืนได้

ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองตรวจพบว่ามีกระทำความผิดตามเหตุที่กล่าวมา ก็จะเข้าดำเนินการกับสถานบริการเหล่านั้น โดยสามารถเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติสั่งปิดหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานบริการได้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะดำเนินการได้เฉพาะสถานประกอบการประเภท

สถานบริการเท่านั้น ส่วนสถานประกอบการประเภทอื่น ๆ เช่น โรงงาน ปิมน้ำมัน หอฟัก ฯลฯ ไม่สามารถดำเนินการเช่นนี้ได้ ทั้งนี้เพราะขอบเขตของกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงสถานประกอบการเหล่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เป็นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ทำให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจมีขอบเขตอำนาจที่จะดำเนินการกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งที่ได้รับการแต่งตั้งเป็น เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าพนักงานตาม พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 จะใช้พระราชบัญญัติสถานบริการเป็นเครื่องมือในการดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแทนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 เนื่องจากกระบวนการในการสั่งปิดหรือพักใช้ใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการมีขั้นตอนที่คล่องตัว ดำเนินการได้รวดเร็วและไม่ซับซ้อนเหมือนกับกระบวนการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 โดยนับจากปี 2546 – 2547 ได้มีการสั่งลงโทษพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดทั้งกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด ทั้งสิ้น 7 ราย ซึ่งถือว่ามากกว่าเมื่อเปรียบเทียบพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี 2543-2547 เหตุที่มีจำนวนสถานบริการถูกลงโทษจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามที่กล่าวมานั้น เนื่องจากการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีความสลับซับซ้อนมากกว่าคดีทั่วไป ทำให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานบริการในเรื่องอื่น ๆ แทน เช่น การเปิดปิดสถานที่เกินกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ หรือปล่อยให้เด็กอายุไม่ถึงเกณฑ์กำหนดเข้าไปใช้บริการ นอกจากนี้บทลงโทษของพระราชบัญญัติสถานบริการมีอัตราโทษที่มากกว่าย่อมทำให้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานบริการเกิดความเกรงกลัวไม่ปล่อยปละละเลยที่จะให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานบริการของตน แต่ทั้งนี้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546สามารถใช้บังคับได้เฉพาะสถานประกอบการประเภทสถานบริการเท่านั้น

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายประการต่อมา ก็คือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องยึดนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการของรัฐบาลชุดใหม่เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ทำให้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งเป็นมาตรการภายใต้นโยบายของรัฐบาลชุดเดิมถูกลดความสำคัญลงไป

โดยปริยาย เพราะต้องดำเนินกิจกรรม/โครงการและใช้จ่ายงบประมาณให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการใหม่ที่รัฐบาลได้ให้ไว้ มิฉะนั้นกิจกรรม/โครงการที่ไม่อยู่ภายใต้ทิศทาง เดียวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็จะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณในการจัด กิจกรรม/โครงการแต่อย่างใดหรือหากได้รับการจะมีจำนวนที่น้อยไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหา ยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพได้เต็มที่

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบข้อมูลสถานการณ์ปัญหาการแพร่ ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการแต่ละประเภทในแต่ละพื้นที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนิน การกิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่สามารถทราบว่าจะต้องเร่งดำเนินมาตรการในพื้นที่ใด เป็นการเร่งด่วนหรือสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง สถานการณ์ปัญหาการ แพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการนับว่ามีผลสำคัญต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เท่าที่ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูล จากหลาย ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดใน สถานประกอบการแล้ว ปรากฏว่าไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใด ๆ ทั้งสิ้นที่ได้มีการจัดทำข้อมูลหรือ รายงานสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภทไว้ อย่างชัดเจน ดังนั้นการศึกษาสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถาน ประกอบการ จึงเป็นการศึกษาในลักษณะภาพรวมที่ปรากฏกลุ่มเป้าหมายที่มีการแพร่ระบาดของ ยาเสพติดในวงกว้างเท่านั้น เมื่อข้อมูลการแพร่ระบาดของปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ ไม่มีการจัดทำหรือขาดความชัดเจนเช่นนี้ การดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ในสถานประกอบการของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างสอดคล้องกับ ปัญหาที่เกิดขึ้น

ส่วนที่ 2 เจ้าของหรือผู้ดำเนินการและลูกจ้างสถานประกอบการ

นอกจากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบังคับใช้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 โดยเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ตามที่ผู้เขียนได้ทำการ วิเคราะห์ในเบื้องต้นแล้ว เจ้าของหรือผู้ดำเนินการและลูกจ้างสถานประกอบการก็ถือว่าเป็นอีก ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย

เหตุที่ผู้เขียนวิเคราะห์เช่นนี้ เนื่องด้วยผู้เขียนได้รับทราบข้อมูลจากการลงจัดเก็บ ข้อมูลโดยแบบสอบถามกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินการและลูกจ้างสถานประกอบการประเภท

สถานบริการทำให้ทราบว่ามาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการที่บังคับใช้นั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการโดยส่วนใหญ่จะมีการดำเนินงานภายใต้มาตรการดังกล่าวเฉพาะการตรวจตราภายในสถานที่และบุคคลที่เข้าออกสถานประกอบการอย่างสม่ำเสมอ ไม่ปล่อยปละละเลย ใช้ความระมัดระวังและจัดทำบันทึกประวัติของพนักงานไว้ประจำสถานบริการ ซึ่งเป็นการตรวจตราและดำเนินการตามปกติของสถานบริการอยู่แล้ว ทำให้ไม่เสียเวลามากขึ้นจากเดิม

เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการส่วนใหญ่จะไม่ทราบว่าตนต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ไม่ว่าจะ เป็นบทลงโทษในกรณีฝ่าฝืนปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นในสถานประกอบการของตน และไม่รู้ว่าจะต้องดำเนินการตามมาตรการในเรื่องใดบ้างนอกจากที่กล่าวมา และไม่แน่ใจว่ามาตรการดังกล่าวจะช่วยลดปัญหา ยาเสพติดและอาชญากรรมอื่น ๆ ได้จริง หรือช่วยส่งเสริมการประกอบธุรกิจของตนให้ดีขึ้นได้ และเห็นว่ามาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดนี้จะทำให้พวกตนมีภาระเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ยังเห็นว่ามาตรการที่บังคับใช้อาจเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับบังคับใช้กฎหมาย และเกรงกลัวจะได้รับอันตรายจึงไม่กล้าแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ประการสุดท้ายเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่ได้รับการอบรมให้ความรู้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานภายใต้มาตรการดังกล่าว

ในส่วนของผู้จ้างสถานบริการส่วนใหญ่แล้วไม่ทราบว่ามีการใช้บังคับมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ทำให้ไม่ได้มีการดำเนินการตามมาตรการใด ๆ เท่าที่ควร และมีความเห็นว่า การดำเนินงานตามมาตรการในบางเรื่องทำให้ตนต้องเสียเวลาในการทำงาน โดยเฉพาะการควบคุมสอดส่องไม่ให้พนักงานทำการมั่วสุมเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องใช้ความละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้นในการตรวจตรา ผู้จ้างส่วนใหญ่เกรงกลัวว่าตนจะได้รับอันตรายจากการแจ้งข่าวสารเกี่ยวกับยาเสพติด และไม่แน่ใจว่ามาตรการดังกล่าวจะทำให้มีผู้ใช้บริการมากขึ้น นอกจากนี้ผู้จ้างส่วนใหญ่เห็นด้วยว่ามาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะสามารถช่วยลดปัญหา ยาเสพติดและปัญหาอาชญากรรมอื่น ๆ ได้ ทำให้พวกตนทำงานสะดวกมากขึ้น และเห็นว่าพระราชบัญญัตินี้อาจเป็นช่องทางทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้จ้างสถานบริการส่วนใหญ่ขาดการอบรมให้ความรู้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการ

ดังนั้น เมื่อลูกจ้างสถานบริการไม่ทราบว่ามี การบังคับใช้มาตรการดังกล่าว ขาด ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และขาดความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ อาจทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนของกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก เพราะการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดใน สถานประกอบการ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายจำเป็นที่จะต้อง ได้รับการสนับสนุน ช่วยเหลือและความร่วมมือจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถาน ประกอบการ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพราะองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินการ ให้สำเร็จได้โดยลำพัง เนื่องจากปัญหา ยาเสพติดมีความซับซ้อนในเชิงโครงสร้างปัญหาและมีความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่มด้วยกัน ดังนั้นจึงต้องผนึกกำลังทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันเป็นพลังแผ่นดินเพื่อยุติการแพร่ระบาดของปัญหา ยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจาก สังคมไทย

จากที่ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์มาข้างต้นทั้งในส่วนขององค์กร เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้ปฏิบัติงาน เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถานประกอบการ ย่อมเป็นบทสะท้อนให้ เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการ ทั้งที่มาจากปัจจัยในส่วนของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และส่วนของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถานประกอบการ ปัจจัยทั้ง 2 ส่วนนี้ถือว่ามี ผลที่จะทำการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้ตั้งไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่หลีกเลี่ยงไปใช้มาตรการทางกฎหมายด้านอื่น ๆ แทน มีการนำกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมาใช้บังคับในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการมากขึ้น

4.2 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถาน ประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกับการบังคับใช้ กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง

ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต สถานประกอบการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 กับการบังคับใช้กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องทั้ง 6 ประเภท คือ สถานีบริการน้ำมัน เชื้อเพลิง (บีเอ็มน้ำมัน) สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก่ยานพาหนะ (บีเอ็มก๊าซ) สถานีบริการ ที่พัก

อาศัยเชิงพาณิชย์ เช่น อาคารชุด หอพัก เกสต์เฮ้าส์ สถานที่เล่น บิลเลียด สไนุกเกอร์ และโรงงาน ที่ผู้เขียนได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาแล้ว โดยประเด็นที่จะทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์มีดังนี้

4.2.1 ด้านองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย

องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในที่นี้ หมายความว่าถึง องค์กรที่รับผิดชอบการ ดำเนิน งานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท คือ ปิมน้ำมัน ปิมน้ำ ก๊าซ สถานบริการ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ เช่น อาคารชุด หอพัก เกสต์เฮ้าส์ สถานที่เล่นบิลเลียด สไนุกเกอร์ และโรงงาน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่กำหนดให้ มีมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งความสัมพันธ์ขององค์กรที่ มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายจะแบ่งการวิเคราะห์พิจารณาออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2546 และช่วงปีพ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

(1) ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2546

เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานภายใต้ กฎหมายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท คือ กรมธุรกิจพลังงาน เป็น องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายกับ ปิมน้ำมัน และ ปิมน้ำ ก๊าซ กรมการปกครอง เป็นองค์กรที่มี อำนาจบังคับใช้กฎหมายกับสถานบริการทุกประเภท เกสต์เฮ้าส์ และสถานที่เล่นบิลเลียด สไนุกเกอร์ กรมโรงงานอุตสาหกรรม เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายกับโรงงานทุกจำพวก กรมที่ดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับกฎหมายกับอาคารชุด และสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้ กฎหมายกับบรรดาหอพัก กับองค์กรที่รับผิดชอบการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ในเรื่องมาตรการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส.) นั้นจะเป็นคนละองค์กรกัน มิได้มีความสัมพันธ์ในเชิง องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายผู้รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับ กับบรรดาสถานประกอบการ แต่ละประเภท

แต่ภายใต้กฎหมายสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภทด้วยตนเองจะพบว่าเมื่อองค์กร ที่ต้องรับผิดชอบกฎหมายสถานประกอบการมากกว่า 1 ประเภท คือ กรมธุรกิจพลังงาน กระทรวง พลังงาน ที่ต้องดูแลรับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมัน

เชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ว่าด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว ที่ใช้บังคับกับสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน) และสถานีบริการที่บรรจุก๊าซ (ปั้มน้ำก๊าซ) ตามลำดับ นอกจากนี้แล้วจะมีกรรมการปกครองที่ต้องดูแลรับผิดชอบการบังคับใช้ พระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ใช้บังคับกับสถานบริการ เกสต์เฮ้าส์ สถานที่เล่นบิลเลียดและสไน้กเกอร์ ตามลำดับ ดังนั้นเมื่อองค์กรหนึ่งต้องดูแลรับผิดชอบการดำเนินงานภายใต้กฎหมายในหลาย ๆ เรื่องแล้ว ประกอบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานก็ย่อมทำให้ ความสามารถในการตรวจตราให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ต้องลดน้อยถอยลงไปโดยปริยาย ซึ่งมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพตามมาเช่นกัน

ในส่วนของความสัมพันธ์เชิงเนื้อหาของกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ ประสงค์ให้เกิดขึ้นของกฎหมายสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท และกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามยาเสพติดในมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ต่างมีเนื้อหาของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองดูแลหรือเจตนารมณ์ที่แตกต่างหากจากกันไม่มีการทับซ้อน ของเนื้อหาของกฎหมายแต่อย่างใดทั้งสิ้น

(2) ช่วงปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา

นับแต่ช่วงปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา ความสัมพันธ์ขององค์ที่รับผิดชอบการ ดำเนินงานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภทกับกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะเป็นในลักษณะทำนองเดียวกันกับช่วงก่อนปี พ.ศ. 2546 ที่ องค์การบังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท ต่างเป็น คนละองค์กรกับที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และมีองค์กรที่ ต้องรับผิดชอบการดำเนินงานภายใต้กฎหมายสถานประกอบการมากกว่า 1 ประเภท ดังเดิม

แต่สิ่งที่เป็นความแตกต่างกันกับในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2546 จะเป็นในส่วนของ ความสัมพันธ์เชิงเนื้อหาของกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีความทับซ้อนกันระหว่าง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการกับพระราชบัญญัติ สถานบริการ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ทำให้เนื้อหาของกฎหมายสถานบริการมีขอบเขตรวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดในสถานบริการ ที่เป็นเหตุของการสั่งพักใช้ เพิกถอนหรือไม่ต่อใบอนุญาตสถานบริการ

และขยายระยะเวลาของการสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติสถานบริการมิได้มุ่งบังคับใช้กับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แต่จะเป็นในเรื่องการตรวจตราสถานที่ ระยะเวลาการเปิด-ปิด ไม่ให้มีการมั่วสุมของเยาวชนเป็นหลัก

ดังนั้นการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เฉพาะประเภทสถานบริการเท่านั้น ที่ถือว่ามีองค์กรที่สามารถดำเนินงานในเรื่องการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้ด้วยกันถึง 2 องค์กร คือ กรมการปกครองและสำนักงานป.ป.ส. การที่มี 2 องค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการในเรื่องของยาเสพติดอย่างเดียวกันเช่นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอย่างแน่นอน ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องเลือกใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมายที่องค์กรของตนมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้ แทนการต้องใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมายขององค์กรอื่นที่มีความซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นผลให้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ไม่มีการนำไปใช้บังคับแต่อย่างใด ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงกระบวนการ บทลงโทษตามกฎหมายที่เป็นปัจจัยเช่นเดียวกันที่ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกที่จะใช้บังคับตามพระราชบัญญัติสถานบริการ

4.2.2 ด้านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ด้านองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย แม้จะมีองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการประเภทสถานบริการด้วยกัน 2 องค์กรด้วยกันตามที่ได้กล่าวข้างต้น แต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท กับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ไม่ได้มีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เหมือนกันหรือทับซ้อนกันแต่ประการใด ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จะมีเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการอย่างเดียวกัน โดยมี 2 องค์กรด้วยกันที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในเรื่องเดียวกันก็ตาม แต่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายของทั้ง 2 ฉบับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กระบวนการบังคับ

ใช้กฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 เมื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในพื้นที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดในสถานบริการ สามารถเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจนครบาลแล้วแต่กรณี ที่สถานบริการที่มีกรกระทำผิดนั้นตั้งอยู่ในเขตจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร พิจารณานุมัติสั่งลงโทษกับสถานบริการแห่งนั้นได้ทันที

ส่วนกระบวนการภายใต้กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เมื่อเจ้าพนักงาน ตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติดต้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้คณะอนุกรรมการกั้นกรองพิจารณารวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงก่อนเสนอคณะกรรมการเพื่อสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการหรือไม่ต่อไป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ มีกระบวนการที่แตกต่างกันทั้งในส่วนขอขึ้นตอน กระบวนการ การนำเสนอและองค์กรผู้เสนอเรื่องโดยพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 จะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในท้องที่ ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จะเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เท่านั้น หากเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีได้รับการแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เมื่อตรวจพบกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ จะต้องเสนอเรื่องให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ในพื้นที่หรือส่งสำนักงาน ป.ป.ส. เพื่อตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอคณะอนุกรรมการกั้นกรองพิจารณาต่อไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ไม่สามารถเสนอให้คณะอนุกรรมการกั้นกรอง พิจารณาได้โดยตรงเหมือนอย่างเช่นเดียวกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งถือว่ามีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่จะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่ว ๆ ไป

ความแตกต่างประการต่อมา คือ องค์กรที่มีอำนาจสั่งลงโทษสถานประกอบการที่พบว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 องค์กรที่มีอำนาจสั่งลงโทษสถานบริการเหล่านั้นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจนครบาลที่สถานบริการแห่งนั้นตั้งอยู่ ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 องค์กรที่มีอำนาจสั่งลงโทษ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งแต่ละองค์กรนั้นจะมีโครงสร้างขององค์กรที่แตกต่างกันโดยองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรเดี่ยวและส่วนอีกองค์กรหนึ่งจะเป็นองค์กรกลุ่ม ทำให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานที่รวดเร็วแตกต่างกันโดยปริยาย

แม้กฎหมาย 2 ฉบับจะดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการเช่นเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันในเรื่องของกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในด้านของขั้นตอนและวิธีการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้เสนอเรื่องพิจารณาและองค์กรที่มีอำนาจสั่งลงโทษสถานประกอบการ ความแตกต่างของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายจากที่ได้วิเคราะห์โดยรวมแล้วจะพบว่ากระบวนการบังคับใช้กฎหมายของพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 จะมีความคล่องตัวและรวดเร็วในการพิจารณาสั่งลงโทษสถานบริการที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดกว่ากระบวนการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เพราะขั้นตอน วิธีการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้เสนอเรื่องและองค์กรที่มีอำนาจสั่งลงโทษสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ประสบกับปัญหาในหลาย ๆ ประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อาทิ จำนวนเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่มีจำนวนจำกัด ขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการ โครงสร้างและการจัดประชุมพิจารณาของคณะกรรมการที่เป็นโครงสร้างขององค์กรระดับสูง ระยะเวลาการจัดประชุมที่ไม่มีความแน่นอนชัดเจนซึ่งเป็นปัญหาต่อการสั่งลงโทษ เมื่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีความแตกต่างกันเช่นนี้ ก็ย่อมมีผลต่อการเลือกใช้มาตรการทางด้านกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ว่ามาตรการทางด้านกฎหมายของพระราชบัญญัติฉบับใดมีความคล่องตัวที่จะทำให้การดำเนินงานของตนบรรลุวัตถุประสงค์ได้โดยรวดเร็วและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นที่ต้องเร่งดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้อย่างทัน่วงที

4.2.3 ด้านบทลงโทษของกฎหมาย

บทลงโทษของกฎหมายสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท ยกเว้นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 กับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรื่องของมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการนั้น มิได้มีการทับซ้อนหรือเป็นการขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายแต่ละฉบับจะมีเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกันไป ดังนั้น มาตรการทางด้านกฎหมายที่จะเป็นบทลงโทษกับผู้ที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ย่อมจะมีความแตกต่างกันไปด้วยเช่นกัน แต่จะมีเฉพาะพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่มีความสัมพันธ์หรือมีบทลงโทษแก่ผู้ที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในลักษณะที่ทับซ้อนกันของบทลงโทษในเรื่องของการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เนื่องด้วยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มีเจตนารมณ์ที่เหมือนกันในอันที่จะ

ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานบริการ แต่เมื่อวิเคราะห์บทลงโทษของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับแล้วทำให้ทราบว่าบทลงโทษของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ

บทลงโทษตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ประกอบด้วย การสั่งพักใช้ใบอนุญาตเพิกถอนใบอนุญาต และไม่ต่อใบอนุญาต สำหรับสถานบริการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินครั้งละ 90 วัน ซึ่งเป็นการขยายเวลาจากเดิมสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินครั้งละ 30 วัน

ส่วนบทลงโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 คือ การสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

บทลงโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจะครอบคลุมสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท คือ สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน) สถานบริการที่บรรจุก๊าซ (ปั้มน้ำมัน) สถานบริการ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ เช่น อาคารชุด หอพัก เกสต์เฮ้าส์ และสถานที่เล่น บิลเลียด สไน้กเกอร์ และโรงงาน แต่สำหรับบทลงโทษตามพระราชบัญญัติสถานบริการ จะครอบคลุมเฉพาะสถานบริการเท่านั้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าบทลงโทษสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเฉพาะส่วนที่เป็นประเภทสถานบริการเท่านั้น ที่บทลงโทษในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ถือว่าเป็นบทลงโทษที่มีความรุนแรงของโทษที่หนักกว่าบทลงโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ที่นอกจากจะขยายขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายที่รวมความถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังมีการขยายเวลาของการสั่งลงโทษโดยการสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินครั้งละ 90 วัน ด้วยเช่นกัน และก่อนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 บทลงโทษของกฎหมายจะสามารถสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินครั้งละ 30 วัน แต่การลงโทษนั้นไม่หมายรวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการอย่างเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่มีการบัญญัติเพิ่มเติมในการลงโทษสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ โดยบทลงโทษในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ไม่เกินครั้งละ 30 วันจะเป็นในเรื่องของการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับสถานที่ การเปิด-ปิดสถานบริการ รวมถึงมีการแสดงที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

ถึงแม้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จะไม่รวมการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก็ตาม แต่เมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจทำการตรวจสถานบริการแล้วพบว่ามี การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการแห่งนั้น จะเสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจนครบาลพิจารณาสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ครั้งละไม่เกิน 30 วันโดยข้อกล่าวหาที่เสนอนั้นจะมีการเลี้ยงไปใช้ฐานความผิดอื่น ๆ ที่สถานบริการแห่งนั้นก็ได้มีการฝ่าฝืนกระทำความผิดรวมอยู่ด้วยเช่นกันแทน เช่น เปิดเกินเวลาที่กำหนด หรือปล่อยให้เยาวชนเข้ามา มั่วสุมในสถานบริการแทน จะเห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 จะมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายก็ตาม พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเมื่อตรวจพบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการก็จะเลือกใช้กระบวนการภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการดั้งเดิม ทั้งนี้เพราะสามารถสั่งพักใช้ใบอนุญาตสถานบริการได้ระยะเวลาที่มากกว่า ประกอบกับขั้นตอนและกระบวนการในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่มีความซับซ้อนเหมือนอย่างเช่นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่ต้องผ่านหลายองค์กร และบทลงโทษมีความรุนแรงน้อยกว่าที่จะทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการเกิดความเกรงกลัวได้

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ทำให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจสามารถดำเนินการกับสถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้โดยตรงและบทลงโทษก็มีระยะเวลาในการสั่งลงโทษที่มากกว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เดิม เป็นการสั่งพักใช้ใบอนุญาตสถานบริการได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน ที่เป็นผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกที่จะใช้มาตรการทางด้านกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ในการดำเนินการกับสถานบริการที่ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ปล่อยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการ นอกจากระยะเวลาในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่มากกว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 แล้ว กระบวนการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสถานบริการที่มีขั้นตอน วิธีการที่ไม่ซับซ้อนเหมือนอย่างเช่นกระบวนการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2543 ก็ยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเลือกใช้มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เพิ่มมากขึ้น

บทลงโทษของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่มีความแตกต่างกันเช่นนี้จึงนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อการใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพอย่างมาก

จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านที่เกี่ยวข้องกับการสั่งปิดชั่วคราวหรือการสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการทั้ง 6 ประเภท คือ ด้านองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ด้านกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย และด้านบทลงโทษของกฎหมาย จะทำให้ทราบว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 ที่เป็นกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลสถานบริการมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น มีการขยายขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นเหตุแห่งการสั่งพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต และไม่ต่ออายุใบอนุญาต โดยที่มีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่คล่องตัว และรวดเร็วในการพิจารณาสั่งลงโทษสถานบริการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้ทันและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ประกอบกับบทลงโทษที่บังคับใช้นั้นมีความรุนแรงกว่าบทลงโทษสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

จากเหตุผลที่กล่าวมานั้นมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้ความสำคัญกับการใช้มาตรการภายใต้พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2546 มากกว่าที่จะเลือกใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทำยุทธศาสตร์ดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการประเภทสถานบริการ เครื่องมือทางด้านกฎหมายที่จะถูก นำมาบังคับใช้อย่างกว้างขวางจะอยู่ที่พระราชบัญญัติสถานบริการ แทนที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ที่แม้จะมีเจตนารมณ์ของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 อันเป็นปีที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมีผลใช้บังคับก็ตาม

4.3 มาตรการแก้ไขปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวและการพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ภายหลังจากการทราบปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาตราการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการแล้ว ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะนำเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้กระบวนการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพสามารถบรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

4.3.1 มาตรการทางด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐ

ตามที่ได้เขียนไว้วิเคราะห์ปัญหาในแง่องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดมาแล้วนั้น และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ความสอดคล้องและสัมพันธ์กัน ปัญหาที่เกิดขึ้น มาตรการแก้ไขปัญหาด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐ คำว่า “ องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐ ” จึงหมายถึงความถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะอนุกรรมการกึ่งนกรองการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด และเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ตามลำดับ

โดยประเด็นที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุงตามมาตรการนี้ คือ องค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่มีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งปัจจุบันองค์กรที่มีอำนาจดังกล่าวนี้คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หากปล่อยให้มีการใช้องค์กรเดิมที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต ปัญหาตามที่กล่าวมาก็ไม่สามารถคลี่คลายลงได้

ดังนั้นจึงเห็นสมควรที่จะมีการกำหนดองค์กรที่จะมีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตใหม่ โดยองค์กรใหม่ที่จะมีอำนาจดังกล่าวอาจเป็นองค์กรที่มีอยู่เดิม องค์กรที่ว่านี้ก็คือ คณะอนุกรรมการกึ่งนกรองการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด เนื่องจากคณะอนุกรรมการกึ่งนกรอง เป็นองค์กรที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะอนุกรรมการ ที่ต้องดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติตามนโยบายจากราชการส่วนกลางในหลาย ๆ เรื่องอยู่แล้ว และถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายในจังหวัด ย่อมมีความคล่องตัวที่จะทำให้กระบวนการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สามารถดำเนินงานได้รวดเร็วและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด

แต่การใช้คณะอนุกรรมการกึ่งนกรอง ให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ใ้ว่าจะนำมาใช้ได้เต็มรูปแบบดังเดิม ทั้งนี้เพราะในส่วนของคณะอนุกรรมการกึ่งนกรอง ยังประสบปัญหาในหลายประการด้วยกันตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคณะอนุกรรมการกึ่งนกรองสมควรที่จะมีการปรับแก้ไขเพิ่มเติม อาทิ ชื่อเรียกของคณะอนุกรรมการกึ่งนกรองที่ต้องเปลี่ยนจากเดิม เนื่องจากบทบาทหน้าที่ของคณะอนุกรรมการกึ่งนกรองมีการเปลี่ยนแปลงไป และสมควรที่จะปรับขนาดขององค์กรให้มีขนาด

จำนวนคณะกรรมการให้ลดน้อยลงคงเหลือประมาณ 5 คน เพื่อให้การเคลื่อนไหวขององค์กรมีความคล่องตัวมากขึ้นแต่ยังคงเป็นองค์กรกลุ่มดั้งเดิมเพื่อให้เกิดความหลากหลายในการพิจารณาสั่งการ ไม่รวมอยู่ที่คน ๆ เดียว

ส่วนบทบาทของคณะกรรมการจะเปลี่ยนเป็นองค์กรที่จะคอยกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการกลั่นกรองหรือกำหนดนโยบายในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของประเทศต่อไป และเมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองต้องปรับเปลี่ยนเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกลั่นกรองข้อมูลการกระทำผิดของสถานประกอบการที่เจ้าพนักงานได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็น โดยองค์กรที่ว่่านั้นอาจทำงานในรูปแบบของ “คณะทำงาน.....หรือจะเรียกชื่อใด ๆ” ก็ตาม เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่รวมอยู่ในองค์กร ๆ เดียว คือ คณะกรรมการกลั่นกรอง ที่ทำบทบาทในการตรวจสอบกลั่นกรองข้อมูล แล้วยังมีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการได้อีกนัยหนึ่ง หากเป็นเช่นว่านี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องและเหมาะสมอย่างยิ่ง เพราะการดำเนินงานตามกระบวนการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ นั้นควรที่จะต้องมีระบบตรวจสอบถ่วงดุลย์ (Check and Balance) ในการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการในฐานะที่จะต้องเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง

หากต้องการใช้คณะกรรมการกลั่นกรองเพียงองค์กรเดียวที่ทำ 2 บทบาทหน้าที่โดยมีอำนาจในการตรวจสอบกลั่นกรอง และยังมีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการอีกอำนาจหนึ่ง แต่ใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานของแต่ละกระบวนการเป็นตัวชะลอการพิจารณาเพื่อส่งลงโทษสถานประกอบการที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้นหรือไม่ ย่อมเป็นการไม่เหมาะสม เพราะถึงแม้ต้องการให้การดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการสามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็วและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาเสพติด หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ลืมที่จะให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการหรือฝ่ายของเอกชนด้วยเช่นกัน

การใช้อำนาจขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐต้องสามารถถูกควบคุมตรวจสอบได้ ดังนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองข้อมูลการกระทำผิดของสถานประกอบการตามที่เจ้าพนักงานได้รายงานพร้อมเสนอความเห็นมานั้นจำเป็นที่จะต้องมืออยู่ แต่จะ

ใช้ชื่อเรียกอย่างไรก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้อาจมีการปรับขนาดจำนวนขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลับกรองข้อมูลให้มีจำนวนที่น้อยลงประมาณ 3 – 5 คน โดยเป็นองค์กรที่อาจได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการ ที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ เพื่อให้้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลับกรองนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สั่งปิดชั่วคราว ฯ ให้สามารถทำงานได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น ไม่ต้องเสียเวลากับงานธุรการในการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานประกอบการที่มีถึง 6 ประเภท

ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลับกรองฯ ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินงานของสถานประกอบการแต่ละประเภท เข้าเป็นคณะทำงานตรวจสอบกลับกรอง เพราะหน่วยงานดังกล่าวจะมีความรู้ความเข้าใจและข้อมูลเกี่ยวกับสถานประกอบการนั้น ๆ เป็นอย่างดี แต่การแต่งตั้งองค์กรหรือคณะทำงานดังกล่าว จะมีการตั้งขึ้นเมื่อมีการเสนอเรื่องของเจ้าพนักงานเมื่อตรวจพบว่ามีกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการต่อคณะกรรมการกลับกรองให้พิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป โดยผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบสถานประกอบการแต่ละประเภทจะเข้ามาเป็นคณะทำงานหรือองค์กรกลับกรองเมื่อสถานประกอบการประเภทที่ตนดูแลรับผิดชอบได้มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ คณะทำงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกลับกรองอาจตั้งหลายชุดก็ได้ให้ครบตามจำนวนประเภทของสถานประกอบการ

นอกจากปรับเปลี่ยนองค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการแล้ว ขนาดขององค์กรที่มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราว ฯ ที่อาจใช้ในรูปของคณะกรรมการกลับกรอง ฯ เดิมก็ควรมีการปรับขนาดขององค์กรให้มีจำนวนของผู้เป็นองค์คณะไม่เกิน 5 – 7 คน และควรเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการ ฯ ที่มีอำนาจในการสั่งปรับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนคำตักเตือนในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรการบุคคลและมาตรการสถานที่ที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการต้องปฏิบัติตามให้ถูกต้อง

ประการต่อมาต้องมีการแก้ไขปรับปรุงองค์กรที่มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ใหม่ที่เปลี่ยนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นองค์กรใหม่ ซึ่งคณะกรรมการอาจทำการแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่ประสานกำกับติดตามการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เป็นองค์กรขึ้นใหม่ และให้มีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน

ป.ป.ส.ได้เช่นกัน และนอกจากนี้อาจกำหนดให้มีการนำเงินค่าปรับที่ได้รับจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่ถูกปรับจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือน โดยกันเงินที่ได้รับจากค่าปรับดังกล่าวบางส่วนให้เป็นสวัสดิการแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยมอบให้กับหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดแทนการให้รายบุคคล ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันกันออกตรวจเพื่อให้ได้เงินค่าปรับมาก ๆ ขาดการประสานร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันและไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่เป็นผลมาจากการออกตรวจและเสนอรายงานตามลำดับขั้น

ประการต่อมาต้องกำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วนให้ทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐยึดถือปฏิบัติตามในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างจริงจัง

4.3.2 มาตรการทางด้านขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครอง

การที่จะทำให้ขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุลุขณธรรมของกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เห็นความสำคัญที่จะดำเนินภารกิจต่าง ๆ ตามกระบวนการ โดยทำการอบรมให้ความรู้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการตรวจสถานประกอบการ การเขียนรายงานพร้อมเสนอความเห็นของเจ้าพนักงานต่อคณะกรรมการ เป็นต้น และควรที่จะมีการกำหนดแผนการออกตรวจสถานประกอบการที่ชัดเจน ทั้งนี้เพื่อการติดตามประเมินผลการดำเนินงานในภายหลังได้ และควรให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. สามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกลับกรองได้ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.เท่านั้น แต่เพิ่มมาตรการควบคุมตรวจสอบรายงานให้เข้มงวดในการพิจารณากลับกรองยิ่งขึ้น หรืออาจให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ เสนอผ่านหน่วยงานระดับกรมก่อนเสนอให้คณะกรรมการกลับกรอง

ในส่วนของคณะกรรมการกลับกรอง ควรที่จะมีการปรับโครงสร้างองค์กร เช่นเดียวกันโดยให้มีขนาดเล็กลงเพื่อให้การเคลื่อนไหวงานในการจัดประชุมพิจารณากลับกรองตรวจสอบข้อมูลสามารถดำเนินการได้ในเวลาอันรวดเร็ว และควรที่จะมีการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นแกนหลักในการรับผิดชอบในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลับกรอง ที่ชัดเจน

ส่วนของขั้นตอนในการพิจารณาออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต ประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ควรที่จะมีการปรับองค์การที่จะทำหน้าที่ ดังกล่าว เพื่อให้การพิจารณาสั่งปิดชั่วคราว ๙ สามารถดำเนินการได้โดยรวดเร็วสอดคล้องกับ สถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น โดยอาจมีการมอบอำนาจให้คณะกรรมการกึ่งนอกระบบเดิมที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตแทน คณะกรรมการ

4.3.3 มาตรการทางด้านบทลงโทษสถานประกอบการ

บทลงโทษในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ที่มีระยะเวลาครั้งละไม่เกิน 15 วัน นั้นถือว่าเป็นบทลงโทษที่ไม่รุนแรงพอจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินธุรกิจของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้ จึงสมควรที่จะเพิ่มบทลงโทษให้มีระยะเวลาในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตที่จำนวนมากขึ้นกว่าเดิม คือ และควรมีการใช้มาตรการอื่นแทรกแซงเช่น มาตรการยึด/อายัดทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้โดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเลือกที่จะใช้และเห็นความสำคัญของมาตรการทางด้านกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นกระบวนการในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการต้องมีความแน่นอนสามารถดำเนินการได้โดยระยะเวลาอันรวดเร็ว เพราะ มิฉะนั้นแล้วบทลงโทษที่รุนแรงก็ไม่ได้มีการนำมาบังคับใช้แต่อย่างใดทั้งสิ้น

4.3.4 มาตรการทางด้านนโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด

มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 ถือเป็นเครื่องมือทางด้านกฎหมายที่สำคัญที่องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้ในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้หมดสิ้นไป แต่การดำเนินมาตรการดังกล่าวจะบรรลุผลสัมฤทธิ์เจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงใดนั้น นโยบายของฝ่ายบริหารนับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะทำให้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ มีการนำไปอย่างจริงจังและขยายครอบคลุมแพร่หลายในทุกพื้นที่ที่มีการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการ

ดังนั้นฝ่ายบริหารควรที่จะมีการกำหนดให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการให้สำเร็จโดยรวดเร็ว

ซึ่งนโยบายดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในรูปของคำแถลงนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ยุทธศาสตร์หรือมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อให้ทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางในการจัดกิจกรรม/โครงการรองรับในแผนปฏิบัติการต่อไป ทั้งนี้เชื่อว่า จะกำหนดเฉพาะการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบเท่านั้น แต่ควรที่จะมีการกำหนดมาตรการในด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย เนื่องจากปัญหาเสพติดในสถานประกอบการมีความสัมพันธ์กับปัญหาในด้านอื่น ๆ ดังนั้น หากดำเนินงานเฉพาะกลุ่มเป้าหมายสถานประกอบการแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่สามารถที่จะทำให้ปัญหาเสพติดในสถานประกอบการหมดไปได้

นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารอาจมีการออกคำสั่งที่มาจากองค์กฤษฎาบัญญัติระดับสูง เช่น คำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือคำสั่งของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะปัญหาเสพติดแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรใหม่ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เพื่อให้ทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐยึดปฏิบัติในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้คำสั่งดังกล่าวแล้วควรที่จะมีการกำหนด Roadmap (เส้นทางการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จ) เพื่อจะได้ทราบเป้าหมายในการดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาชัดเจน รวมทั้งควรมีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อติดตามความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานตามมาตรการเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐเกิดการตื่นตัวที่จะเร่งรัดในการควบคุมตรวจสอบสถานประกอบการ ที่มีการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นการด่วน

4.3.5 มาตรการทางด้านกฎหมายและระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

การที่จะทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เกิดผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการออก หรือแก้ไข ปรับปรุง กฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ดังนี้

(1) ตามที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 และในมาตรา 10 ได้บัญญัติว่า “คณะกรรมการจะตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือทำการใด ๆ แทนคณะกรรมการ ก็ได้” ซึ่งมีผลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจในการมอบอำนาจของคณะกรรมการ

ให้กับองค์กรอื่นได้ ดังนั้น หากประสงค์ที่จะมอบอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้องค์กรอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้น แม้จะไม่ต้องทำการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 13 ตรี ที่บัญญัติว่า “หากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่สามารถชี้แจงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการเชื่อได้ว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งปิดสถานประกอบการแห่งนั้นชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ.....” เพราะหากคณะกรรมการต้องการมอบอำนาจดังกล่าวจริง สามารถอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 13 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 กระทำการมอบอำนาจของคณะกรรมการได้แล้ว

แต่ในปัจจุบันนี้ยังไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการได้ทำการมอบอำนาจใด ๆ ทั้งสิ้นให้กับองค์กรอื่น ทั้งนี้เป็นเพราะไม่สามารถดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการให้เกิดขึ้นได้ ดังนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเร่งรัดจากฝ่ายบริหารในฐานะองค์กรนโยบายและให้ความสำคัญกับการประชุมคณะกรรมการเพิ่มมากขึ้น เพราะหากประสงค์ให้องค์กรใดเป็นผู้ใช้อำนาจกระทำการแทนคณะกรรมการในเรื่องใด ๆ ก็ตาม อาทิ อำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ หรืออำนาจในการพิจารณาอนุมัติแต่งตั้งเจ้าพนักงานงาน ป.ป.ส. เป็นต้น องค์กรเหล่านั้นก็จะสามารถดำเนินงานที่เป็นภารกิจของคณะกรรมการได้ทันที

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ถือเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายและมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่มีข้อจำกัดในหลายส่วนด้วยกัน ดังนั้นคณะกรรมการควรที่จะมีการออกคำสั่งของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือองค์กรอื่นใดให้มีอำนาจหน้าที่ในการประสาน กำกับติดตามการปฏิบัติหน้าที่และพิจารณาแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และมีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยการใช้อำนาจดังกล่าวอาจมีการแยกองค์กรหรือคณะอนุกรรมการที่เป็นผู้ใช้อำนาจเป็น 2 องค์กร ก็ได้

(3) ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 13 ตรี ที่บัญญัติโทษทางปกครองให้คณะกรรมการมีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการได้ไม่เกินครั้งละ 15 วัน ซึ่งโทษดังกล่าวถือว่าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่การประกอบธุรกิจสถานประกอบการเต็มไปด้วยรายได้หรือผลประโยชน์มากมาย ทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการขาดจิตสำนึกต่อสังคม

มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องเป็นสำคัญ ไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะเห็นว่าบทลงโทษของกฎหมายไม่รุนแรงหรือหนักพอที่จะส่งผลกระทบต่อกระเทือนสร้างความเดือดร้อนเสียหายต่อธุรกิจของตน ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการเพิ่มจำนวนวันในการสั่งปิดชั่วคราว หรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการให้มากขึ้นจากเดิม และเพิ่มมาตรการทางด้านภาษีและทางด้านกฎหมายที่สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการได้อีกช่องทางหนึ่ง

(4) แก้ไขปรับปรุงประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยส่วนที่ต้องทำการแก้ไขปรับปรุงนั้นจะนับตั้งแต่เจ้าพนักงานออกตรวจสถานประกอบการและจัดทำรายงานพร้อมความเห็น ที่ควรเพิ่มเติมพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ใช่เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เพื่อให้เกิดความร่วมมือจากหลายส่วนราชการ และเพิ่มกลไกในการควบคุมตรวจสอบการออกตรวจสถานประกอบการและการจัดทำรายงานพร้อมความเห็นของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้เข้มงวดกว่าการออกตรวจและจัดทำรายงานของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

ประการต่อมา ทำการแก้ไขปรับปรุงให้คณะอนุกรรมการกัลั่นกรอง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการแทนคณะกรรมการ โดยอาจมีการปรับเปลี่ยนชื่อเรียกของคณะอนุกรรมการใหม่

นอกจากนี้ ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีที่จะออกใหม่นั้น ควรมีการกำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกัลั่นกรองข้อมูลจากรายงานการออกตรวจแทนคณะอนุกรรมการกัลั่นกรองเดิม

(5) แก้ไขปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการดักเตือน การเปรียบเทียบปรับและการสั่งปิดชั่วคราวสถานประกอบการหรือการพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ พ.ศ. 2545 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 ในส่วนของบทลงโทษทางปกครองที่เพิ่มจำนวนวันในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(6) จัดการฝึกอบรมให้ความรู้ทางด้านกฎหมายกับเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่และเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.อื่น ๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานปราบปรามยาเสพติด ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง เช่น การดำเนินมาตรการยึด/อายัดทรัพย์สินในคดียาเสพติด การดำเนินคดีข้อหาสมคบ และสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 เนื่องจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.โดยส่วนใหญ่แล้วจะขาดองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว ทำให้การดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ไม่สามารถจัดการอย่างเด็ดขาดได้

การฝึกอบรมเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ ถือเป็นเงื่อนไขก่อนที่จะทำการมอบบัตรประจำตัวให้กับเจ้าพนักงาน ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545

ในปัจจุบันการฝึกอบรมเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่จะจัดอบรมเพียงระยะเวลา 1 วัน ทำให้เนื้อหาความรู้ไม่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดให้มีประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ผู้เขียน เห็นว่าควรจัดการอบรมให้ความรู้ครอบคลุมในหลาย ๆ ด้าน เช่น การยึด/อายัดทรัพย์สินคดียาเสพติด การดำเนินคดีมาตรการสมคบ เป็นต้น แม้จะต้องใช้เวลาในการฝึกอบรมเพิ่มขึ้นก็ตาม เพราะผลที่ได้รับนั้นคุ้มค่ายากที่จะประเมินได้ นอกจากนี้ควรมีการอบรมพัฒนาศักยภาพให้ความรู้กับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.อย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุก ๆ 6 เดือน หรือทุกปี และควรมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อติดตามผลการใช้อำนาจหน้าที่และปัญหาอุปสรรคจากการใช้อำนาจหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดในทุก ๆ ปี เพื่อจะได้วางแผนทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหายาเสพติดได้มีการแพร่ระบาดในทุกพื้นที่ของประเทศมาเป็นเวลานานแล้ว และได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเป้าหมายสถานประกอบการ อาทิ หอพัก สถานบริการ บัมน้ำมัน เป็นต้น แต่เดิมเครื่องมือที่รัฐใช้ในรูปของกฎหมายเพื่อดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ จะไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการสั่งลงโทษเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้โดยตรง รัฐบาลจึงทำการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 โดยกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญนั้น จะมีความสัมพันธ์กับหลักกฎหมายปกครอง เนื่องจากคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดภายใต้มาตรการดังกล่าว เมื่อพิจารณาวิเคราะห์กับความหมาย ลักษณะและองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศไทยแล้ว จะถือได้ว่าคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากองค์กรผู้ออกคำสั่งดังกล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในรูปขององค์กรกลุ่มที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 และการใช้อำนาจของคณะกรรมการเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ที่เป็นไปเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ประการต่อมา การออกคำสั่งของคณะกรรมการในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ถือเป็น การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของคณะกรรมการหรือที่เรียกว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และการแสดงเจตนาดังกล่าวของคณะกรรมการไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแต่อย่างใด การออกคำสั่งของ

คณะกรรมการอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 มาตรา 13 ตี ที่ให้อำนาจกระทำได้

คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการจะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการในฐานะผู้รับคำสั่ง กับคณะกรรมการในฐานะผู้ออกคำสั่ง โดยคำสั่งนั้นเกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการต้องผูกพันตนกับคำสั่งของคณะกรรมการในอันที่จะไม่สามารถเปิดดำเนินกิจการสถานประกอบการแห่งนั้นได้อีกต่อไปตลอดระยะเวลาที่คำสั่งนั้นมีผลบังคับ และคำสั่งดังกล่าวจะมีผลผูกพันเฉพาะเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดแห่งนั้นเท่านั้น เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการคนอื่น ๆ และสถานประกอบการแห่งอื่น ๆ ที่มีได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น ไม่อาจจำต้องถูกผูกพันกับคำสั่งของคณะกรรมการแต่อย่างใด และการมีผลของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น ถือได้ว่าคำสั่งนั้นมีผลที่ออกสู่ภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว ไม่ได้กระทำอยู่ภายในอาณาเขตของฝ่ายปกครองเนื่องจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองหรือมีความสัมพันธ์ใด ๆ ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ดังนั้นเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจึงถือว่าเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่มีผลโดยตรงต่อองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว

จากที่กล่าวมา คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ที่ออกโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครอง คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ จึงเป็นเครื่องมือภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งมีสถานประกอบการ 6 ประเภทที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (ปั้มน้ำมัน) สถานีบริการที่บรรจุก๊าซให้แก๊ยานพาหนะ (ปั้มน้ำมัน) สถานีบริการ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ เช่น อาคารชุด หอพัก เกสต์เฮ้าส์ สถานที่เล่นบิลเลียด สไน้เกอร์ และโรงงาน โดยสถานประกอบการจะมีบทบาทหน้าที่ใน 2 ส่วน คือ มาตรการเกี่ยวกับบุคคล เช่น การตรวจตราสถานประกอบการ จัดทำบันทึกการเข้า-ออกสถานประกอบการ จัดทำบันทึกประวัติพนักงาน เป็นต้น และมาตรการเกี่ยวกับสถานที่ เช่น จัดทำป้ายประกาศเตือนโทษพิษภัยของยาเสพติด และ ป้ายที่มีข้อความว่าสถานประกอบการแห่งนี้อยู่ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ

รูปแบบของคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ จะทำเป็นหนังสือแจ้งถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าว

กลไกและกระบวนการในการออกคำสั่งในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จะเกิดขึ้นจากการออกตรวจสถานประกอบการของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และเมื่อตรวจพบที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในหรือบริเวณสถานประกอบการ จะจัดทำบันทึกรายงานการตรวจสถานประกอบการพร้อมความเห็น ภายใน 5 วัน นับจากวันที่ตรวจพบ เสนอคณะกรรมการกึ่งนอกระบบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพมหานครและเขตจังหวัด เพื่อพิจารณาตรวจสอบกลับกรองข้อมูล ข้อเท็จจริง จากนั้นคณะกรรมการกึ่งนอกระบบจะจัดทำบันทึกความเห็นว่าสมควรสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการหรือไม่ เสนอให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพิจารณา โดยคณะกรรมการจะมีหนังสือเรียกเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการชี้แจงข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ให้คณะกรรมการเชื่อว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังอย่างดี ไม่ได้ปล่อยปละละเลยให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเกิดขึ้น โดยต้องส่งถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนที่จะเข้าทำการชี้แจงหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง

บทลงโทษสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ บทลงโทษทางอาญา คือ การปรับ 10,000 บาท ถึง 50,000 บาท ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือนที่ให้ปฏิบัติตามประกาศในส่วนขอมาตรการบุคคลและมาตรการเกี่ยวกับสถานที่ ให้ถูกต้อง และบทลงโทษทางปกครอง คือ การสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ได้ครั้งละไม่เกิน 15 วัน

คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ จะมีผลใช้บังคับทันทีนับจากที่มีการแจ้งคำสั่งนั้นไปถึงเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการให้รับทราบคำสั่ง และคำสั่งนั้นจะสิ้นผลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามจำนวนวันที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ในคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่มีต่อเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ

การอุทธรณ์คำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการที่สั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของตนต่อศาลปกครองได้ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรืออาจจะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นธรรมของคำสั่ง

มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 จะมีความสัมพันธ์กับกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง เฉพาะพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ที่ใช้บังคับกับสถานบริการทุกประเภทเท่านั้น โดยมีความสัมพันธ์ในด้านของเจตนารมณ์ของกฎหมาย ด้านประโยชน์สาธารณะ ด้านความเหมาะสมของการใช้มาตรการทางกฎหมาย และด้านความจำเป็นของการใช้มาตรการทางกฎหมาย ในลักษณะที่ทับซ้อนกันของกฎหมาย 2 ฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น บัญญัติให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานบริการเป็นเหตุของการสั่งพักใช้ เพิกถอน หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต สำหรับการทับซ้อนกันเช่นนี้เกิดขึ้นนับตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่พระราชบัญญัติสถานบริการมีผลใช้บังคับ ส่วนกฎหมายสถานประกอบการประเภท สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สถานบริการที่บรรจุก๊าซให้แก๊วยานพาหนะ ที่พักอาศัยเชิงพาณิชย์ สถานที่จัดให้มีการเล่นบิลเลียด สไน้กเกอร์ และโรงงาน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2547) ไม่ได้มีการทับซ้อนกันของกฎหมายในด้านต่าง ๆ เหมือนอย่างเช่น กฎหมายสถานบริการแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายสถานประกอบการดังกล่าว มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นเหตุของการสั่งพักใช้ เพิกถอน หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาต

จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการในการออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จะพบปัญหาในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ปัญหาในด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยองค์กรในที่นี้ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด คณะอนุกรรมการกลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีโครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ ที่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารอยู่หลายตำแหน่ง อาทิ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อัยการสูงสุด เป็นต้น ทำให้การ

ดำเนินกระบวนการพิจารณาข้อเท็จจริง การรับฟังการชี้แจงและข้อพิพาทของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ และการพิจารณาออกคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาต ทำให้การจัดประชุมคณะกรรมการในแต่ละครั้งไม่สามารถกำหนดวันเวลาที่แน่นอนชัดเจนล่วงหน้าได้ และไม่สามารถจัดประชุมได้บ่อยครั้ง ซึ่งมีผลกระทบที่สำคัญต่อการดำเนินกระบวนการที่กล่าวข้างต้นที่ไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่รุนแรงและมีจำนวนมาก

ส่วนคณะกรรมการกึ่งนอกระบบการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ จะมีปัญหาในเชิงโครงสร้างองค์กรที่มีจำนวนมากใกล้เคียงกับจำนวนคณะกรรมการ และการประชุมพิจารณาที่ไม่สามารถกำหนดวันจัดประชุมได้แน่นอนและเป็นประจำได้บ่อยครั้ง รวมทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการที่ขาดการตื่นตัว เร่งรัดการดำเนินการมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เพราะมีความคิดว่าการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นงานฝาก ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ไม่ได้มีลักษณะของอำนาจสั่งการ แต่จะเป็นอำนาจเชิงตั้งรับ ส่งผลให้คณะกรรมการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญที่จะเร่งรัดดำเนินงาน เพราะเห็นว่าเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ของตนเองที่ต้องรับผิดชอบมากขึ้นจากเดิม (สวมหมวกหลายใบ)

สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ หมายความว่าถึง เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งพบปัญหาอุปสรรคในหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ การพิจารณาแต่งตั้งเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. แต่ละรายต้องผ่านหลายขั้นตอน และใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบ เพราะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ นอกจากนี้เจ้าพนักงานบางส่วนจะมีปัญหาอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ เนื่องจากไม่มีพื้นฐานความรู้ทางด้านกฎหมาย ทำให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งจำนวนของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ที่มีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ที่นับว่ามีผลกระทบต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้มีประสิทธิภาพ

ปัญหาในด้านขั้นตอนและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการที่มีความซับซ้อน หลายขั้นตอน ทำให้องค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการนั้นไม่สามารถรองรับมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการได้อย่างเต็มที่ ขาดการเอาใจใส่อย่างจริงจัง

ปัญหาในด้านบทลงโทษสถานประกอบการที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ที่เป็นบทลงโทษทางปกครอง โดยการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการได้ไม่เกินครั้งละ 15 วัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เนื่องจากมีจำนวนวันที่สั่งลงโทษน้อยมากไม่ได้ส่งผลกระทบต่อกระเทือนที่จะสร้างความเสียหายต่อการดำเนินกิจการสถานประกอบการ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการไม่เกิดความเกรงกลัวที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ รวมทั้งขั้นตอนและกระบวนการเพื่อสั่งลงโทษต้องใช้เวลาอันยาวนาน ไม่สามารถกำหนดวันที่แน่นอนในการจัดประชุมเพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งได้ชัดเจน

ปัญหาในด้านแนวนโยบายของฝ่ายบริหารต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานประกอบการ ที่ขาดความชัดเจนและการให้ความสำคัญที่จะกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ มาตรการ และกิจกรรม/โครงการในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เป็นการเฉพาะและต่อเนื่อง

ปัญหาประการสุดท้าย คือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายใน 2 ส่วน คือ ปัจจัยด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัจจัยด้านเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถานประกอบการกล่าวคือ

ปัจจัยด้านองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และคณะอนุกรรมการลั่นกรองการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ โดยการดำเนินภารกิจของทั้งสององค์กรไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ การจัดประชุมเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงไม่สามารถกำหนดวันจัดประชุมได้แน่นอนชัดเจน และเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องแท้จริง ทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ รวมทั้งมีการนำมาตรการทางด้านกฎหมายอื่นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เนื่องจากมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่คล่องตัวและรวดเร็วกว่า นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบข้อมูลสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการแต่ละพื้นที่ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดที่จัดทำข้อมูลสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถาน

ประกอบการไว้อย่างชัดเจน ส่งผลกระทบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถดำเนินงานได้อย่าง สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ส่วนปัจจัยด้านเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถานประกอบการ ถือว่าเป็นอีก ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถาน ประกอบการส่วนใหญ่ จะไม่ทราบว่าตนต้องปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติดในสถานประกอบการ ไม่ว่าจะเป็บบทลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ปล่อยปละละเลยให้ มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการของตน และไม่ทราบว่าพวกตน จะต้องดำเนินการตามมาตรการในเรื่องใดบ้าง และเห็นว่ามาตรการดังกล่าวจะทำให้พวกตนต้อง มีภาระเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถาน ประกอบการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย จำเป็นที่จะต้องได้รับการ สนับสนุน ช่วยเหลือและความร่วมมือจากเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถาน ประกอบการ รวมทั้งประชาชนทั่วไป ทั้งนี้เพราะองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถ ดำเนินการให้สำเร็จได้โดยลำพัง ทั้งนี้เพราะปัญหายาเสพติดมีความสลับซับซ้อนในเชิงโครงสร้าง ปัญหา และความสัมพันธ์กับกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่มด้วยกัน ดังนั้นจึงต้องผนึกกำลังทุกภาค ส่วนที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันเป็นพลังแผ่นดินเพื่อหยุดยั้งการแพร่ระบาดของปัญหายาเสพติดให้หมด ลื่นไปจากสังคมไทย

5.2 ข้อเสนอแนะ

การดำเนินงานตามมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2543 เพื่อให้สถานประกอบการซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญกลุ่มหนึ่งในการป้องกันและแก้ไข ปัญหายาเสพติด ไม่ให้ ผู้ค้า และผู้เสพยาเสพติดใช้สถานประกอบการเป็นสถานที่ซื้อขายและ มั่วสุ่มยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ส่งผลให้เกิดการป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ ด้วยการกำหนดให้ เจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการและพนักงานต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด อย่างพร้อมเพรียงกันทั่วประเทศ และส่งผลให้เกิดการควบคุมมิให้มีการแพร่ระบาดในสถาน ประกอบการ โดยกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายเชิงป้องกัน (Preventive Law) ไม่ให้ เกิดปัญหายาเสพติด ด้วยการกำหนดให้สถานที่ใด ๆ เป็นสถานที่ที่ต้องถูกควบคุม ด้วยการ ปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมาย หากฝ่าฝืนเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการต้อง ได้รับโทษทางอาญา คือ โทษปรับ และโทษทางปกครองหรือมาตรการทางปกครองด้วยการสั่งปิด

ชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการเพื่อเป็นการลงโทษ แต่เมื่อพิจารณาวิเคราะห์กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งในส่วนขององค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ขั้นตอน วิธีการ และบทลงโทษสถานประกอบการที่กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต่างไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เช่น การสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ที่ต้องเสนอผ่านหลายองค์กรและหลายขั้นตอนด้วยกัน และใช้ระยะเวลาในการดำเนินงานที่ยาวนาน เป็นผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการดังกล่าว หลีกเลียงไปใช้มาตรการทางกฎหมายของบทบัญญัติอื่นแทน จึงสมควรที่จะต้องทำการปรับปรุง พัฒนา มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 เพื่อให้การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการเกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด ต่อไป

มาตรการทางกฎหมาย

1. แก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 คือ ขยายเวลาคำสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ ได้ครั้งละไม่เกิน 90 วัน หรือมากกว่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทลงโทษของบทบัญญัติกฎหมายอื่น และเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการจะได้มีการดูแลป้องกันและควบคุมตรวจสอบไม่ให้เกิดการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการของตนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในสถานประกอบการลดลง

2. แก้ไขเพิ่มเติมประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการ เพื่อกำหนดให้มีคณะทำงานหรือคณะอนุกรรมการระดับจังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบ กลั่นกรองข้อมูลการกระทำผิดของสถานประกอบการในระดับพื้นที่ พร้อมเสนอความเห็นให้คณะอนุกรรมการที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เพื่อพิจารณามีคำสั่งต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลย์ (Check and Balance) การใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ให้มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์และไม่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม

3. แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545 และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการออกบัตรประจำตัวและการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2546 โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขในการขอต่ออายุบัตรประจำตัวเจ้าพนักงาน ที่ต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ตามจำนวนที่กำหนด มิฉะนั้นจะไม่ทำการต่ออายุบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานให้ และเป็นเงื่อนไขของการสิ้นสุดของการเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.เช่นกัน หากตรวจสอบพบว่าเจ้าพนักงานผู้นั้นไม่มีการดำเนินมาตรการทางกฎหมายกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในสถานประกอบการ และไม่มีการรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ตามห้วงเวลาที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ส. เห็นความสำคัญและดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างจริงจัง และทำให้เจ้าพนักงานมีการรายงานผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคของการใช้อำนาจหน้าที่ สถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่

4. แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการในพื้นที่ที่สถานประกอบการแห่งนั้นตั้งอยู่ในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการซึ่งจะเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่แทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยองค์กรที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวควรมีองค์คณะ 3-5 คน เพื่อให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวมากขึ้นกว่าเดิม เหตุที่เป็นรูปแบบขององค์กรกลุ่มเพื่อการพิจารณาเป็นไปด้วยความรอบคอบ ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ที่แสวงหาผลประโยชน์จากการพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ทำให้อาจมีการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ นั้น ๆ และคณะกรรมการดังกล่าวควรมีอำนาจสั่งลงโทษปรับกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำตักเตือนเกี่ยวกับมาตรการทางด้านบุคคลและมาตรการทางด้านสถานที่เพิ่มขึ้น เพื่อเป็นเครื่องมือให้คณะกรรมการทำงานได้รวดเร็วและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งจะให้เห็นความสำคัญของมาตรการที่จะมีการนำมาใช้บังคับเป็นเครื่องมือในการทำงานมากขึ้น

5. กำหนดให้มีมาตรการทางด้านกฎหมายในการยึด/อายัดทรัพย์สินและการใช้มาตรการทางภาษีกับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง

มาตรการส่งเสริมการดำเนินงาน

1. ควรมีมาตรการจูงใจในการดำเนินงานให้กับเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการ ที่ได้ให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรมภายในสถานประกอบการ อาทิ กิจกรรมรณรงค์ การป้องกัน จัดส่งลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษา การจัดทำป้ายประกาศเตือนโทษพิษภัยของยาเสพติดในสถานประกอบการ และเฝ้าระวังปัญหา เมื่อมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นจากการจัดกิจกรรมหรือการดำเนินงานเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด สามารถนำมาเป็นส่วนลดหย่อนภาษีของสถานประกอบการที่ดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นได้

2. กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง ควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถควบคุม ตรวจสอบและดำเนินการกับสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการที่ได้มีการเพิ่มคุณสมบัติการขอใบอนุญาต หรือต่อใบอนุญาตสถานประกอบการ และบทบาทหน้าที่ของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการสถานประกอบการแต่ละประเภทที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้

3. กฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายสถานประกอบการในส่วนของข้อปฏิบัติของเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและคุณสมบัติของผู้อนุญาต หรือต่ออายุใบอนุญาต ที่ควรกำหนดในเรื่องของ “การห้ามการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” แต่เดิมจะกำหนดไว้ว่า “ไม่เป็นโรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง” ซึ่งจะมีความหมายที่แคบกว่าการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วนบทลงโทษ อาจไม่ต้องทำการแก้ไข ปรับปรุง ที่ต้องเพิ่มโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในบทบัญญัติของกฎหมายสถานประกอบการแต่ละฉบับ ทั้งนี้ เพราะอาจเป็นการผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายสถานประกอบการที่มุ่งให้ความคุ้มครองในเรื่องเฉพาะ นั้น ๆ เพราะถึงอย่างไรก็ตามบทลงโทษของกฎหมายแต่ละฉบับก็จะมีการกล่าวถึงการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ คุณสมบัติที่กฎหมายได้บัญญัติไว้อยู่แล้ว

สำหรับคุณสมบัติ หรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจออกเป็นระเบียบ ประกาศ หรือ คำสั่งอื่นใด ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายสถานประกอบการที่เกี่ยวข้อง

4. มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการให้กับหน่วยงาน องค์กร เจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าของหรือผู้ดำเนินกิจการและลูกจ้างสถานประกอบการให้มากขึ้นและต่อเนื่อง

5. อบรมให้ความรู้และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดียาเสพติด กฎหมายและข้อปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการทุก ๆ กลุ่มเป้าหมาย ทั้งภาครัฐ เอกชนที่เกี่ยวข้อง

6. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ควรมีการกำหนดเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เพื่อเกิดความชัดเจนในการประสาน กำกับติดตามการดำเนินงาน

7. องค์กรนโยบายระดับสูง อาทิ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะปัญหาและภัยยาเสพติดแห่งชาติ ควรมีการจัดทำคำสั่งเพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นกรอบและแนวทางการดำเนินงานที่ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด และยังสะท้อนให้เห็นว่าระดับนโยบายให้ความสำคัญกับการดำเนินงานภายใต้มาตรการนี้

8. เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติภารกิจในการดำเนินงานมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการอย่างต่อเนื่องและมีผลงานประจักษ์ ควรมีการกำหนดให้เงินตอบแทนพิเศษ หรือมีสิทธิได้รับโควตาขั้นเงินเดือนพิเศษ หรือนำผลงานดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น เพื่อเป็นขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวและเป็นแบบอย่างที่ทำให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความสนใจที่จะร่วมมือและเร่งรัดการปฏิบัติงานมากขึ้น

9. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ควรเร่งในการจัดทำระบบข้อมูลสถานการณ์ปัญหาเสพติดในสถานประกอบการแต่ละประเภท เพื่อใช้ประกอบในการจัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดแนวทางในการดำเนินงานที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดที่เกิดขึ้น

10. ควรมีการพัฒนาองค์ความรู้ หรือมีการนำมาตรกรทางด้านกฎหมายจากต่างประเทศใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินคดีในประเทศไทยให้มากยิ่งขึ้น รวมถึงการจัดทำผลการวิชาการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานปราบปรามยาเสพติด

11. ควรมีการบูรณาการแผนปฏิบัติงาน แนวทางการดำเนินงาน กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่

มาตรการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงาน

1. หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่มีบทบาทหน้าที่ในการออกตรวจสอบสถานประกอบการหรือปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติด ควรมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน เนื่องจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีอำนาจและการคุ้มครองกันบางประการที่เจ้าหน้าที่อื่น ๆ จะไม่มี

2. ควรมีการจัดทำระบบการรายงาน ติดตามประเมินผล และตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน ภายใต้มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ เพื่อรับทราบความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น จะได้นำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย มาตรการและทิศทางการดำเนินงานต่อไป

3. ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทคดีปกครองด้านยาเสพติดขึ้น เพื่อรองรับข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการปราบปรามยาเสพติด และมีกรใช้อำนาจหน้าที่ของตนกระทำการที่เป็นการกระทบสิทธิหน้าที่ของเอกชน เช่น คำสั่งทางปกครองในการสั่งปิดชั่วคราวหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบการของสถานประกอบการที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือการยึด/อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น โดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนี้จะเป็นกลไกที่ทำหน้าที่แทนศาลปกครอง ในฐานะองค์กรภายนอกที่ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ที่อาจประกอบด้วย เลขาธิการ ป.ป.ส. ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายยาเสพติด ผู้แทนศาลปกครองหรือผู้แทนศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดหรืออธิบดีอัยการฝ่ายคดียาเสพติด และผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนที่มีผลงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด เป็นต้น

เหตุที่ต้องมีเนื่องจากคดีปกครองที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด จะมีความซับซ้อนของคดีมากกว่าคดีความทั่ว ๆ ไป จึงจำเป็นที่จะต้องมีความเชี่ยวชาญเป็น การเฉพาะเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้เป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของคู่ความ ดำเนินคดี ได้รวดเร็ว ทั้งนี้หากเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจที่มีชอบด้วยกฎหมายของ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวควรที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเร่งด่วน เนื่องจากความเสียหายที่ เกิดขึ้นนั้นกระทบกระเทือนสร้างความเสียหายต่อธุรกิจที่ตนดำเนินกิจการ นั้นหมายถึงการ สูญเสียรายได้ ประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการประกอบธุรกิจหากไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น

4. เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่ได้รับการแต่งตั้งทุกคนมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติ หน้าที่ของตนเสนอต่อเลขาธิการ ป.ป.ส. เพื่อรับทราบผลการใช้อำนาจหน้าที่ในการปราบปราม ยาเสพติด แต่ในปัจจุบันนี้จะมีเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ที่จัดทำรายงานดังกล่าวค่อนข้างน้อย ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าพนักงานควรมีการเร่งรัดให้มีการจัดทำรายงานอย่างสม่ำเสมอ รายงานนี้จะทำให้ทราบผลการใช้อำนาจหน้าที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ ซึ่ง นำมาใช้ประกอบการกำหนดนโยบาย แนวทางการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ของประเทศต่อไป นอกจากนี้รายงานดังกล่าวยังเป็นกลไกในการกำกับติดตามการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการ แต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545 และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการออกบัตร ประจำตัวและการรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2546 ให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.จะต้องส่งรายงานการปฏิบัติหน้าที่ให้เลขาธิการ ป.ป.ส.ทราบทุกครั้งภายหลังการปฏิบัติ หน้าที่ ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบทั้งสองโดยเปลี่ยนให้รายงานต่อผู้อำนวยการ สำนักงาน ป.ป.ส.ประจำภาค เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.ในพื้นที่และ สามารถประสานติดตามได้อย่างทั่วถึงทั่วประเทศ ทำให้รับทราบผลการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคได้อย่างรวดเร็วและสามารถทำการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันที่

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2508) ออกตามความในพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2544.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน 2478.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,2544.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์.หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

การปกครอง, กรม . สำนักการสอบสวนและนิติการ. คู่มือปฏิบัติงานกฎหมายสถานบริการ. (ม.ป.ท),2547.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน .กองนิติการ. กฎหมายและระเบียบเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด .(ม.ป.ท.),2546.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน . กองนิติการ. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่3) พ.ศ.2543 พร้อมด้วยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี .กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ,2543.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน . กองนิติการ. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพ.ศ. 2519 (ฉบับสมบูรณ์)พร้อมด้วยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา ,2543.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด , สำนักงาน. คู่มือเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.(ม.ป.ท.), 2546.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน. นโยบาย มาตรการ องค์กรและแผนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด.(ม.ป.ท.),2543.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,สำนักงาน. แผนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2545-2547.(ม.ป.ท.),2547.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน.ยุทธศาสตร์พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด.(ม.ป.ท.),2545.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,สำนักงาน. รายงานผลการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดครั้งที่.1-3/2543,ครั้งที่ 1/2544,ครั้งที่ 1-5/2545,ครั้งที่ 1-3/2546.(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด, สำนักงาน . สำนักปราบปรามยาเสพติด. รายงานสรุปผลการปราบปรามยาเสพติดทั่วประเทศประจำปี 2546. (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,สำนักงาน . วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มีนาคม-สิงหาคม 2544).

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด,สำนักงาน. 3 ปี ป.ป.ส.รัฐบาลชวน หลีกภัย. (ม.ป.ท.),2543.

จีระพงษ์ เกียรติธำรงกุล. การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง.วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2543.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง.กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย,2541.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน ,2540 .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง .กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2544.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2544 .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง .พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,2547 .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ศาลปกครองกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง . กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการ
สำนักงานศาลปกครอง,2547 .

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการ
พิมพ์,2540.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. รายงานการวิจัยปัญหาเสพติด : การศึกษาและวิเคราะห์ในแง่กฎหมาย .
กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา. รายงานวิจัยเรื่องหลักกฎหมายปกครอง
ฝรั่งเศษ.(ม.ป.ท.),2545.

ธัญญลักษณ์ เกตุศร. สาธารณประโยชน์ในกฎหมายปกครอง.วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2543.

ธุรกิจพลังงาน, กรม. สำนักความปลอดภัยธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง. คู่มือการปฏิบัติงานตาม
พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 .(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

ธุรกิจพลังงาน, กรม. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 .(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

ธีระ สุธีวรางกูร. นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย.ปริญญาามหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2541.

บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอกที. มาตรการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสถานประกอบการ.
วารสารสำนักงาน ป.ป.ส. ปีที่ 17 ฉบับที่ 1 (มีนาคม-สิงหาคม 2544).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธีในกฎหมายมหาชน.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 28 ว่าด้วยการการบรรจุข้าราชการปีโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2514.

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่3) พ.ศ. 2543.

ประชา มาลีนนท์. 6 เดือนในการจัดระเบียบสังคมของมท.(ตุลาคม 2545-มีนาคม 2546).
(ม.ป.ท.),2546.

ประชาสงเคราะห์, กรม. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507 กฎระเบียบและข้อปฏิบัติ .(ม.ป.ท),
2541.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2538.

พนม เอี่ยมประยูร. การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง.ในหนังสือที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พนม เอี่ยมประยูร. (ม.ป.ท.),2544.

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่3) พ.ศ.2543.

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509.

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507.

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522.

ฤทัย หงส์สิริ. รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.
2539. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2541.

ฤทัย หงส์สิริ. นิติกรรมทางปกครอง. ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 3.
กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545.

มหาดไทย,กระทรวง. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 463/2545 เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
โรงแรม พ.ศ. 2478.(เอกสารจัดสำเนา) .(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

โยธาธิการ,กรม . กองควบคุมธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิงและก๊าซ. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 ว่า
ด้วยการบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2544 .(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ว่าด้วยการแต่งตั้ง การปฏิบัติหน้าที่และ
การกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. พ.ศ. 2545.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง,เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(ม.ป.ท.,ม.ป.ป.).

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2540.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การกระทำทางปกครอง. ใน อาจารย์บุษชา รวบรวมบทความทางวิชาเนื่องในโอกาส
ครบรอบ 72 ปีศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์.กรุงเทพมหานคร:สมาคมกฎหมาย
มหาชนแห่งประเทศไทย,2545.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย.ใน คู่มือ
การศึกษากฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2545.

วิชัย ตันติกุลานันท์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับอาคารชุด(คอนโดมิเนียม). กรุงเทพมหานคร:
ห้างหุ้นส่วนจำกัดพิมพ์อักษร,2541.

วิฑูรย์ สิมะโชคดี. กฎหมายอุตสาหกรรมและกฎหมายว่าด้วยโรงงาน.กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์นิติธรรม,2540.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น .กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน,2536.

สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. คดีปกครองเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย
ข้อพิพาท .(ม.ป.ท.),2546.

อรรถนพ ลิขิตจิตถะ. เอกสารประกอบการชี้แจง เรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
(ฉบับที่3)พ.ศ. 2543.(ม.ป.ท.),2544.

อรรถนพ คุณเงิน. คดีที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองซึ่งควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2541.

อนุวัฒน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล. การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาลไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

อภิญา เกษตรเยี่ยม. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกิจการโรงแรม.วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2544.

ภาษาอังกฤษ

Georg NOLTE. General Principle of German and European Administrative Law-A Comparison in Historical Perspective. M.L.R. Vol. 57. No. 2. (n.p.), March 1994.

John D. Montgomery. Public Interest In The Ideologies De National Development. New York: Atherton Press, 1967.

Mahendra P. SINGH. German Administrative Law In Common Law Perspective. Berlin Heidelberg, New York, Tokyo, Springer-Verlag, 1985.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสุวิชัย รักษรตนนากร เกิดวันที่ 4 มกราคม 2516 กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2538 และปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2543 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2544 ปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งนิติกร 6ว สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย