

กระบวนการและผลลัพธ์ในการกำกับจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้ปฏิบัติตาม มาตรการเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษาในประเทศไทย

Process and results of enforcing the alcohol retailers to comply the zoning measure around educational institutes in Thailand

ธีระวุธ ธรรมกุล¹Theerawut Thammakun¹วิมลน ริมปีกุล¹Wimalin Rimpeekool¹เสกสรร อามาศย์มนตรี¹Seksan Amatmtree¹วุฒจักร พันธุ์สมบัติ²Vuttajug Phansombut²ทิพย์รัตน์ สิงห์ทอง³Thippayarat Singthong³¹มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช¹Sukhothai Thammathirat Open University²สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดนนทบุรี²Nonthaburi Provincial Education Office³สำนักงานคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ³Office of the Senior Expert Committee,

กรมควบคุมโรค

Department of Disease Control

DOI: 10.14456/dcj.2021.80

Received: October 19, 2020 | Revised: March 3, 2021 | Accepted: March 5, 2021

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและผลลัพธ์ในการกำกับให้จุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาปฏิบัติตามมาตรการเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษาในประเทศไทย ผู้ให้ข้อมูล คือเจ้าหน้าที่ของรัฐและภาคประชาสังคมที่รับผิดชอบเรื่องการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ซึ่งได้จากการคัดเลือกตามคุณสมบัติ จำนวน 37 คน จาก 5 ภูมิภาคในประเทศไทย โดยทำการเก็บข้อมูลเดือนมกราคม-กรกฎาคม 2563 ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพโดยการวิเคราะห์เนื้อหา ผลการศึกษาที่สำคัญคือ กระบวนการกำหนดเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษาพื้นที่มีจุดเริ่มต้นการทำงานที่ระดับจังหวัดเหมือนกัน แต่การกำหนดต้องครอบคลุมในขณะทำงานและวิธีการทำงานแตกต่างกัน มีทั้งรูปแบบที่เปิดโอกาสให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการขีดเส้นรอบพื้นที่ตนเองและรูปแบบหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดให้โรงเรียนรับทราบภายหลัง จากข้อมูลที่ได้รับจาก 5 จังหวัด พบว่า หลังการประกาศใช้มาตรการเขตโซนนิ่งส่งผลให้สถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษามีจำนวนลดลง เนื่องจากในเขตโซนนิ่งห้ามให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ มีเพียงร้านเดิมที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้นที่ยังสามารถจำหน่ายต่อได้ แต่กลับพบว่ายังคงมีนักเรียนจำนวนหนึ่งเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้อย่างไม่ยาก ซึ่งมาตรการโซนนิ่งอาจทำให้นักเรียนบางส่วนมีพฤติกรรมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ติดต่อผู้พิมพ์ : ธีระวุธ ธรรมกุล อีเมล : theerawut.tha@stou.ac.th

Abstract

The objective of this research was to study the process and results of enforcing the alcoholic beverage retailers to comply the zoning measure around educational institutes in Thailand. We recruited 37 governmental officers and civil society personnel who were responsible for enforcing the zoning measure in 5 regions in Thailand, from January to July 2020. In-depth interviews using a semi-structured interview questions were conducted and qualitative data by content analysis were analyzed. The results showed that the implementation process of the zoning area mapping around educational institutes originated from the same starting point at provincial level. However, there were the differences in term of the composition of working team in each province and the ways of working which includes either the educational institutes were allowed to participate and establish their self-line area or the provincial authorities had full authority to determine the zoning areas for schools. After the announcement of the zoning areas in 5 provinces, the retailer number around the educational institutes has decreased because the license issuance for new retailers is prohibited and only the previous licenses in the certain zoning areas are allowed. However, our study found that a number of students were still able to access alcohol easily. The zoning measure may affect change of the pattern of alcohol consumption among students.

Correspondence: Theerawut Thammakun

E-mail: theerawut.tha@stou.ac.th

คำสำคัญ

การเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์,
การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์, ปฏิบัติตามกฎหมาย,
เขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษา

Keywords

Accessibility on alcoholic beverages,
alcohol sale, Law-abiding,
Educational institutes zoning areas

บทนำ

การกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่ง (Zoning) รอบสถานศึกษา โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 22/2558⁽¹⁾ และที่ 46/2559⁽²⁾ รวมทั้งมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง⁽³⁾ ถือเป็นมาตรการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของเยาวชนในสถานศึกษา ด้วยการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของจุดจำหน่ายต่างๆ ที่อยู่ใกล้เคียงสถานศึกษา โดยการเข้มงวดให้จุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ตั้งมาก่อนให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 และควบคุมไม่ให้มีจุดจำหน่ายฯ ใหม่เกิดขึ้น

ช่วงก่อนการมีมาตรการกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งรอบสถานศึกษามีการศึกษาเรื่องการเข้าถึงเครื่องดื่ม

แอลกอฮอล์ของนักศึกษา พบว่า ร้านขายของชำหรือร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในหมู่บ้านมีการจำหน่ายให้กับคนทั่วไปหรือนักศึกษาที่อายุยังไม่ถึง 20 ปี โดยกลุ่มเหล่านี้สามารถซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ตลอดเวลา สูงถึงร้อยละ 45.3 และไม่เคยถูกถามอายุจากผู้จำหน่ายเมื่อต้องการที่จะซื้อสูงร้อยละ 55.8⁽⁴⁻⁵⁾ แสดงให้เห็นว่าเยาวชนและผู้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีโอกาสที่จะไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เป็นจำนวนมาก

ภายหลังมีมาตรการจัดโซนนิ่งการจำหน่ายแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาที่เริ่มขึ้นในปี 2558 ตามคสช.ที่ 22/2558⁽¹⁾ ทางธีระวุธ ธรรมกุล และคณะ⁽⁶⁾ ได้ทำการประเมินผลในมาตรการดังกล่าวในปี 2561 พบว่าในเขตเมือง นักเรียนนักศึกษาทั้งของมหาวิทยาลัย

อาชีวศึกษาและโรงเรียนถูกสำรวจมากกว่าครึ่ง มีการซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา/เขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษา ซึ่งปัจจัยด้านอายุของนักเรียน นักศึกษา ทศนคติและการเคยได้ยื่นมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของสถานศึกษาของนักเรียน นักศึกษามีผลต่อการซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของนักเรียน บริเวณรอบสถานศึกษา และการทดลองซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งร้านประเภทนั่งดื่มและร้านประเภทไม่มีที่นั่งดื่มโดยอาสาสมัครซื้อที่ดูคล้ายเยาวชนอายุต่ำกว่า 20 ปี สามารถทดลองซื้อสำเร็จร้อยละ 99.1 ผู้จำหน่ายไม่มีการสอบถามอายุผู้ซื้อ ร้อยละ 78.0 และการทดลองซื้อในช่วงเวลาห้ามจำหน่ายตามกฎหมายกำหนด พบความสำเร็จในการทดลองซื้อ ร้อยละ 71.6 ซึ่งเป็นอัตราที่ลดลงจากการสำรวจที่ผ่านมา มาก่อนการมีมาตรการกำหนดเขตโซนนิ่ง โดยนักเรียนนักศึกษาเห็นด้วยระดับมากในเรื่องการประกาศให้มหาวิทยาลัยและอาชีวศึกษาเป็นเขตปลอดแอลกอฮอล์ การห้ามมีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในกิจกรรมต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ซึ่งนักเรียนนักศึกษา ที่เคยได้ยื่นมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของสถานศึกษา มีร้อยละ 59.0

นอกจากนั้นการศึกษาในเขตเมืองในจังหวัดแห่งหนึ่งนั้นพบว่า กระบวนการและผลลัพธ์ในการกำกับให้จุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาปฏิบัติตามมาตรการกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐ ได้ใช้วิธีการออกสุ่มตรวจร่วมกันจากหลายหน่วยงาน เดือนละ 1-4 ครั้ง โดยฝ่ายปกครองเป็นเจ้าภาพหลัก มีส่วนน้อยที่กระทำผิด ที่ผ่านมามีการสั่งปิดสถานประกอบการในเขตโซนนิ่งจำนวน 1 แห่ง และไม่มีผู้กล้าแจ้งความ ผู้กระทำผิดครั้งแรกได้พักเดือนหลังจากทำผิดซ้ำได้เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งปิดสถานประกอบการนั้น มีข้อเสนอแนะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญคือ ควรทบทวนระเบียบ ความชัดเจนในการกำหนดเขตโซนนิ่งและประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง เนื่องจากผู้ประกอบการร้านค้าส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่า ร้านของตนอยู่ในเขตโซนนิ่ง⁽⁶⁾

อย่างไรก็ตามภายใต้กฎหมายเดียวกันแต่หลายพื้นที่อาจมีแนวทางปฏิบัติและผลลัพธ์ที่หลากหลายตามบริบทที่แตกต่างกัน จึงเป็นที่มาของงานวิจัยนี้ซึ่งมุ่งศึกษากระบวนการและผลลัพธ์ในการกำกับให้จุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาปฏิบัติตามมาตรการกำหนดเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษาให้ครอบคลุมทุกภูมิภาคของประเทศไทย ทำให้ทราบรูปแบบ กระบวนการและผลลัพธ์ที่สะท้อนภาพของการดำเนินมาตรการกำหนดเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษาในประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อค้นพบจากการศึกษานี้ ไปพิจารณาการกำหนดแนวทางพัฒนามาตรการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของเยาวชนหรือนักเรียนนักศึกษารวมทั้งการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ประกอบการร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

วัสดุและวิธีการศึกษา

วิจัยเชิงสำรวจนี้ได้ศึกษาเชิงคุณภาพในประชากร/ผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรภาคประชาสังคมในหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบเรื่องการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือการบังคับใช้พรบ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่สรรพสามิต เจ้าหน้าที่สาธารณสุข ผู้บริหารและอาจารย์ผู้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องในสถานศึกษาและสำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า (สคล.) อยู่กระจายใน 5 ภูมิภาค ประกอบด้วย ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดภาคใต้ ภาคตะวันออก และภาคกลาง ภูมิภาคละอย่างน้อย 1 จังหวัด โดยการเลือกจังหวัดด้วยการสุ่มอย่างง่ายโดยใช้วิธีจับฉลาก ซึ่งจังหวัดที่ถูกเลือกจะไม่ถูกระบุชื่อจังหวัดเพื่อเป็นการพิทักษ์สิทธิอาสามัคร จากนั้นเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคลากรภาคประชาสังคมที่รับผิดชอบงานเพื่อให้ข้อมูลจังหวัดละอย่างน้อย 5 คน รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลรวมทั้งสิ้น 37 คน ได้จากการคัดเลือกตามคุณสมบัติ คือ เป็นผู้บริหารหรือบุคลากร

ที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มาแล้วไม่ต่ำกว่า 3 ปี (เพื่อสามารถให้ข้อมูลการดำเนินงานย้อนหลังได้) และสมัครใจเข้าร่วมการศึกษา โดยงานวิจัยนี้ได้ผ่านการรับรองจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ จากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมในมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา เลขที่ใบรับรอง HE-072-256

การเก็บรวบรวมข้อมูล เริ่มจากผู้วิจัยขออนุญาตทำศึกษาจากผู้บริหารของแต่ละหน่วยงาน และขอคำยินยอมเข้าร่วมวิจัยจากเจ้าหน้าที่เป็นรายบุคคลอีกครั้ง จากนั้นใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึกที่พัฒนามาจากธีระวุธ ธรรมกุล และคณะ⁽⁶⁾ และผ่านการตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน มาใช้เป็นแนวทาง ในการสัมภาษณ์ โดยมีประเด็นที่สัมภาษณ์ 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ (1) กระบวนการ/วิธีการกำกับ การปฏิบัติตาม พรบ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 (2) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตาม

ตารางที่ 1 จำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละหน่วยงาน จำแนกรายภูมิภาค

ผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละหน่วยงาน	ภูมิภาค (จำนวนคน)					รวม
	ตะวันออก เฉียงเหนือ	ตะวันออก	ใต้	เหนือ	กลาง	
อาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้อง ในสถาบันการศึกษา	3	3	2	2	2	12
เจ้าหน้าที่สาธารณสุข	2	2	1	1	1	7
เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาคประชาสังคมจาก สำนักงานเครือข่ายองค์กรงดเหล้า (สคล.)	1	-	1	1	1	4
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง	1	1	1	1	1	5
เจ้าหน้าที่สรรพสามิต	1	1	1	1	1	5
เจ้าหน้าที่ตำรวจ	1	1	1	-	1	4
รวม	9	8	7	6	7	37

มีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา

1.1 กระบวนการกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา

กระบวนการกำหนดเขตพื้นที่มีจุดเริ่มต้นการทำงานที่ระดับจังหวัดเหมือนกัน แต่การกำหนดต้องค

มาตรการทางกฎหมาย ตั้งแต่ก่อนมีและหลังมีมาตรการกำหนดเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษา และ (3) ปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จ

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยพิจารณาจากความซ้ำของรูปเนื้อหา (Recurring) เพื่อค้นหาประเด็นหลัก (Themes) รวมไปถึงประเด็นที่เกิดขึ้นใหม่ ซึ่งสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

ผลการวิจัย

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐและภาคประชาสังคมที่รับผิดชอบเรื่องการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือการบังคับใช้พรบ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ใน 5 ภูมิภาคของประเทศไทย ภูมิภาคละ 1 จังหวัด รวมจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งสิ้น 37 คน ดังตารางที่ 1

ประกอบในคณะทำงานและวิธีการทำงานแตกต่างกัน มีทั้งรูปแบบที่เปิดโอกาสให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการขีดเส้นรอบสถานศึกษาตนเองและรูปแบบหน่วยงานระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนดให้และโรงเรียนรับทราบภายหลัง

การแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดเขตโซนนิ่งฯ ทุกจังหวัดมีความคล้ายคลึงกัน มีคณะทำงานทั้งระดับ

จังหวัดและระดับท้องถิ่นแต่หน่วยงานที่ร่วมเป็นคณะทำงาน ในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะทำงานฯ และสรรพสามิตพื้นที่เป็นฝ่ายเลขานุการ แต่ละจังหวัดมีจำนวนหน่วยงานเข้าร่วมที่แตกต่างกันแล้วแต่การออกแบบของแต่ละจังหวัด เช่น คณะทำงานจังหวัดบางจังหวัด ประกอบด้วยสรรพสามิตพื้นที่ สาธารณสุขจังหวัด ฝ่ายปกครอง ในขณะที่บางจังหวัด มีกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ร่วมเป็นคณะทำงานด้วย ในระดับอำเภอของทุกจังหวัดมีนายอำเภอเป็นประธานคณะทำงานระดับอำเภอทำการรวบรวมข้อมูลจากในพื้นที่เพื่อส่งข้อมูลต่อไปให้คณะทำงานระดับจังหวัด และการกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งรอบสถานศึกษาที่เป็นดุลพินิจของแต่ละพื้นที่ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดระยะความใกล้-ไกลจากสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจน

1.2 แนวทางการปฏิบัติตามมาตรการกำหนดเขตพื้นที่ของสถานศึกษา

ที่ผ่านมากฎหมายปรากฏข้อความเพียงว่า “ห้ามผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษาหรือหอพักบริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา” จึงทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความลำบากในการนิยามความหมายของคำว่า “ใกล้เคียง” ว่ามีระยะห่างมากน้อยเพียงใด ทุกจังหวัดให้สถานศึกษามีส่วนร่วมในการกำหนดระยะห่างเพราะตระหนักว่าสถานศึกษาเป็นผู้ที่จะสามารถกำหนดระยะห่างที่จะมีผลต่อความเสี่ยงในการเข้าถึงแอลกอฮอล์ได้ดีที่สุดตามสภาพสิ่งแวดล้อมของชุมชนนั้นๆ คณะทำงานฯ ระดับพื้นที่เป็นผู้รวบรวมข้อมูลที่ได้จากหน่วยงานท้องถิ่นคิดร่วมกับสถานศึกษาและชุมชน แล้วจึงนำไปเสนอในที่ประชุมร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด

สถานศึกษาส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการกำหนดพื้นที่บริเวณสถานศึกษา เมื่อวิเคราะห์ข้อมูลจะพบว่าสถานศึกษามีแนวทางในการกำหนดระยะห่างที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับการประเมินความเสี่ยงของตนเอง และแนวทางการกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งที่ได้รับจากคณะทำงานระดับจังหวัด เช่น ระยะห่าง สถานศึกษา

ที่ไม่เหมาะสมกับเด็ก แหล่งมั่วสุมมอมเมา แหล่งที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน โดยสถานศึกษาส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือในการกำหนดเขตพื้นที่และส่งข้อมูลกลับไปยังเขตพื้นที่การศึกษา การตอบกลับข้อมูลการกำหนดเขตพื้นที่ที่มี 2 รูปแบบใหญ่ คือ 1) การขีดเส้นกำหนดแผนที่โดยการช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญของเทศบาลหรือสรรพสามิตเขต และ 2) การส่งกลับเป็นคำบรรยายสภาพพื้นที่ว่าขอบเขตไปถึงบริเวณใดบ้าง

1.3 ความกว้างของขอบเขตพื้นที่โซนนิ่งในแต่ละพื้นที่

ประเด็นสำคัญ คือ ความกว้างของขอบเขตพื้นที่โซนนิ่งของแต่ละสถานศึกษาขึ้นอยู่กับรายได้ของชุมชนและลักษณะทางกายภาพของชุมชนเป็นหลัก โดยมีหน่วยงานระดับชุมชน ร้านค้า และชุมชน ตัดสินใจร่วมกันซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีระยะห่างที่ตนเองต้องการมากน้อยไม่เท่ากันแต่ล้วนแล้วมีผลต่อการตัดสินใจกำหนดเขตพื้นที่ของสถานศึกษา ซึ่งชุมชนที่มีรายได้จากการท่องเที่ยวและความบันเทิงเพิ่มข้อจำกัดระยะห่างของร้านค้าและสถานบริการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา ชุมชนประเภทดังกล่าวมักจะมีสถานบันเทิงอยู่จำนวนมาก เช่น ถนนสายบันเทิง ริมแนวชายหาด ริมแนวแม่น้ำ ส่งผลให้การกำหนดความกว้างของเขตพื้นที่รอบสถานศึกษาให้มีขนาดกว้างจะเป็นไปได้ยากเพราะรายได้ของชุมชนส่วนหนึ่งมาจากการจำหน่ายหรือการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ หากร้านขายแอลกอฮอล์ชุมชนเล็งเห็นว่าการขีดเส้นเขตพื้นที่รอบสถานศึกษาในพื้นที่นั้นตัดสินใจกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งให้ชัดแจ้งสถานศึกษาตนเองและเปลี่ยนเป็นเน้นขอความร่วมมือให้ร้านขายไม่ขายเครื่องดื่มให้กับเด็ก ส่วนสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่ไม่ได้มีรายได้จากการท่องเที่ยวหรือค้าขายจะสามารถขีดเส้นกำหนดพื้นที่รอบโรงเรียนให้ครอบคลุมพื้นที่กว้างได้ง่ายกว่า เช่น สถานศึกษาอยู่นอกอำเภอหรือพื้นที่ค่อนข้างไกล สถานศึกษาอยู่ในตัวเมืองแต่ล้อมรอบด้วยสถานที่ราชการ

“บางสถานศึกษาตีกรอบเขตพื้นที่ออกไปห่างจากประตู

500 เมตร บางสถานศึกษาก็ขีดโซนนิ่งประชิดรั้วโรงเรียน”

ลักษณะทางกายภาพของชุมชนส่งผลต่อการขีดเส้นแบ่งโซนนิ่งบนแผนที่ เช่น ถนน และคลอง หลายชุมชนใช้ลักษณะทางกายภาพนี้เป็นเส้นขีดแบ่งเพื่อความสะดวก เช่น โซนนิงจะไม่ข้ามถนนหรือคลอง อย่างไรก็ตามลักษณะกายภาพเหล่านี้มีความแปรปรวนทางรูปแบบและขนาดค่อนข้างมาก หากเป็นถนนหรือคลองที่มีขนาดเล็กเกินไปอาจทำให้ระยะห่างของร้านค้าและสถานบริการไม่ได้ส่งผลต่อความลำบากในการเข้าถึงร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

1.4 การตอบสนองของผู้ประกอบการต่อการห้ามขายสุรา “บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา”

ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ให้การตอบสนองนโยบายในเชิงลบในช่วงแรก โดย 3 ใน 5 จังหวัด ระบุว่าผู้ประกอบการไม่พอใจและออกอาการไว้วางใจในช่วงแรกเริ่มนโยบาย สาเหตุหลักมาจากความไม่เข้าใจนโยบาย โอกาสที่จะเสียผลประโยชน์ที่ได้จากการค้าขาย และต้องการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขแผนที่โซนนิ่งระดับของความไม่พอใจจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับความเข้มงวดนโยบายของแต่ละจังหวัด

หน่วยงานระดับท้องถิ่นหลายแห่งมีการพูดคุยและร่วมมือกันระหว่างสถานศึกษา หน่วยงานราชการ ชุมชนและผู้ประกอบการในการร่วมมือกันทำแผนที่ ซึ่งการตอบสนองของผู้ประกอบการนั้นแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงก่อนการจัดทำแผนที่โซนนิ่ง และช่วงหลังการจัดทำแผนที่โซนนิ่ง ในกรณีแรก หากเป็นพื้นที่ท้องที่หรือมีผู้ประกอบการจำนวนมากในพื้นที่ แม้ว่าผู้ประกอบการจะไม่พอใจแต่ก็ยังมีโอกาสเจรจาร่วมกับสถานศึกษาและชุมชนก่อนการจัดทำแผนที่ได้ โซนนิงรอบสถานศึกษาของพื้นที่ลักษณะนี้จะมีโอกาสขีดรั้วกำแพงเพื่อให้ผู้ประกอบการยังคงดำเนินธุรกิจต่อไปได้และใช้วิธีการเจรจาขอความร่วมมือจากร้านค้าไม่ให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่เด็กและเยาวชน หากกระทำผิดจะโดนยึดใบอนุญาตและไม่สามารถตั้งร้านในที่เดิมได้อีก จากข้อมูลที่ได้พบว่าผู้ประกอบการจะให้

ความระมัดระวังการขายหรือให้บริการกับเด็กและเยาวชน เพื่อป้องกันการโดนยึดใบอนุญาต ส่วนกรณีที่สอง การตอบสนองหลังการกำหนดโซนนิ่ง เมื่อมีการกำหนดโซนนิ่งแล้วสรรพสามิตกำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องขอใบอนุญาตภายในระยะเวลาที่กำหนด การตอบสนองของร้านค้าจะเกิดขึ้นได้จาก 2 สาเหตุใหญ่ คือ 1) พบว่าร้านค้าของตนเองปรากฏอยู่ในโซนนิ่ง และ 2) ไม่ได้ติดตามข่าวจนล่วงเลยเวลาการขออนุญาตตั้งร้านในเขตโซนนิ่งและไม่สามารถขอใบอนุญาตได้แล้ว ร้านค้าที่ไม่เข้าใจจะเข้าไปพบสรรพสามิต มีทั้งการขอให้คำปรึกษาและการไว้วางใจต้องการให้มีการแก้ไขแผนที่ บางรายมีการขู่ฟ้องร้อง แต่เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขแผนที่ได้แล้วทางสรรพสามิตได้ชี้แจง อธิบายกฎหมาย และทำความเข้าใจกับผู้ประกอบการว่าไม่สามารถให้แก้ไขแผนที่ได้ ซึ่งปัจจุบันทุกจังหวัดที่ให้ข้อมูลกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่าปัญหาเรื่องความไม่เข้าใจดังกล่าวได้หมดไปแล้ว

2. การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการกำกับบังคับใช้กฎหมายในเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษา

2.1 การตรวจตราพื้นที่และการปราบปรามการกระทำผิดของผู้ประกอบการโดยเจ้าหน้าที่

ทุกจังหวัดมีรูปแบบการตรวจพื้นที่โซนนิ่งและการป้องปรามใน 2 ลักษณะ คือ 1) แต่ละหน่วยงานลงพื้นที่ด้วยตนเอง และ 2) บูรณาการหลายหน่วยงานลงพื้นที่เพื่อตรวจป้องปรามพร้อมกันโดยการทำการตรวจตราความผิดทุกรูปแบบโดยไม่คำนึงว่าบริเวณนั้นจะเป็นโซนนิ่งหรือไม่ ในแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานร่วมลงพื้นที่แตกต่างกันบ้าง แต่โดยทั่วไปแล้วจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ปกครอง สรรพสามิต เจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่มาร่วมเพื่อให้ครอบคลุมทุกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสุรา การลงพื้นที่พร้อมกันหลายหน่วยงาน มีข้อดี 2 ประการ คือ เรื่องความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ที่ลงตรวจตราพื้นที่ และความสะดวกต่อการบังคับใช้กฎหมายในการจับปรับผู้กระทำความผิดได้ทุกรูปแบบ

“เวลาไปจะไปกินหลายภาคส่วน สาธารณสุขจะทำหนังสือประสาน ฝ่ายปกครอง สรรพสามิต เพื่อ

ลงพื้นที่ บางพื้นที่มีอิทธิพลเล็กๆ บางที่ตำรวจก็อยาก ยืมมือสาธารณสุข เพราะ พรบ.บุหรี่และเหล้าเป็นของ สาธารณสุข”

“การลงพื้นที่เพื่อดูแลเรื่องเหล้าเป็นการ ทำงานหลายหน่วยงานบูรณาการกัน ครั้งนี้จะมียกคนลงไป ทำงานประมาณ 40 คน”

“การบูรณาการ [ประกอบด้วย] ตำรวจ ปกครอง สาธารณสุขอำเภอ ปปส. อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้นำท้องถิ่น หัวหน้าทีมจะเป็นนายอำเภอหรือผู้แทน”

ความถี่ในการตรวจตราพื้นที่ของทุกจังหวัด มีไม่เท่ากันและไม่ได้มีรูปแบบตายตัว ขึ้นอยู่กับลักษณะ พื้นที่และสถานการณ์ข้อร้องเรียน ความยากง่ายในการ นัดหมายหน่วยงาน ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และความ เข้มงวดในช่วงเทศกาลงานท่องเที่ยวต่างๆ กับช่วงปกติ

“แต่ก่อนลง 30-40 ครั้ง/เทอม ตอนนี้ไม่ เกิน 20 ครั้ง/เทอม แต่สลับกันลง มีปกครอง ตำรวจ เทศบาล” “ส่วนใหญ่จะเป็นทุก[ระบุนั้น] จะลงตรวจ”

ร้านค้าในพื้นที่โซนนี้จะให้ความสำคัญ ต่อการทำตามกฎหมาย การจับปรับส่วนใหญ่เป็น การกระทำความผิดเกี่ยวกับการโฆษณา วิธีการจำหน่าย และการลดแลกแจกแถม ร้านค้าในโซนนี้จะให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับการตรวจสอบอายุของผู้เข้ารับ บริการเพราะเกรงจะมีผลต่อการยึดใบอนุญาต

“สถานบริการอยู่ในเมือง...ส่วนใหญ่ร้านจะ ไม่กล้าให้เด็กเข้าร้าน เพราะถ้า[พบว่า].. อาจมีเงินได้เลย” “ม.44 ให้ความสำคัญกับเด็กอายุน้อยกว่า 20 ปี ถ้าพบว่า มีเข้าไปในร้านจะโดนสั่งปิด”

2.2 บุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตราและป้องปราม

การตรวจตราและป้องปรามจำเป็นต้อง มีการบูรณาการจากหลายหน่วยงาน เรียกว่า “ทีมบูรณาการ” บางพื้นที่อาจเรียกว่า “ชุดปฏิบัติการพิเศษ” ร่วม กันลงพื้นที่เพื่อให้ การตรวจตราเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังคับใช้กฎหมายได้เต็มที่ และมีความ ปลอดภัยต่อเจ้าหน้าที่ แต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทหน้าที่ บังคับใช้กฎหมาย และอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความ

ผิดที่ต่างกัน เป็นสาเหตุที่ทำให้การลงพื้นที่ของ หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งอาจไม่ประสบความสำเร็จ เพราะความผิดที่ปรากฏอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ ตนเอง จากการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดพบว่า มีหน่วยงาน หลักๆ ดังนี้

1) สาธารณสุข ผู้นำทีมบูรณาการส่วนใหญ่ จะเป็นสาธารณสุข มีหน้าที่หลักในการควบคุมการขาย เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในบริเวณที่ผิดกฎหมาย การขาย เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี การทำ โปรโมชันการขาย เวลาของการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เครื่องมือหลักของเจ้าหน้าที่สาธารณสุข คือ พระราช บัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ซึ่งมี บทลงโทษสูงกว่ากฎหมายอื่น อย่างไรก็ตาม สาธารณสุข มีบทบาทในการควบคุม การตักเตือน การแจ้งตำรวจและ ฝ่ายปกครอง แต่ไม่มีอำนาจในการดำเนินการสอบสวน จับกุม และดำเนินคดี จึงจำเป็นต้องพึ่งพาตำรวจและ ฝ่ายปกครอง

2) สรรพสามิต มีหน้าที่หลักเฉพาะส่วน ของใบอนุญาตและการขายสุรา เน้นเรื่องสถานประกอบ การถูกต้องตามใบอนุญาตที่ได้รับ สถานที่ขายหรือเก็บ สุรา ที่ถูกต้อง และการเก็บภาษีสุรา เช่น ร้านอาหารที่มี การขายสุราจะต้องมีใบอนุญาตขายสุรา สุราที่ขายมีการ เสียภาษีถูกต้อง เครื่องมือหลักของเจ้าหน้าที่สรรพสามิต ได้แก่ พระราชบัญญัติสุรา พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต และแผนที่เขตพื้นที่โซนนิ่ง การจับกุมจะต้องมีหมายจับ เสมอ เว้นแต่ความผิดซึ่งหน้าจึงจะสามารถจับกุมได้โดย ไม่มีหมายจับ

“ต้องล่อซื้อ สาธารณสุขใช้วิธีถ่ายรูปป้าย โฆษณาได้ แต่สรรพสามิตจะถ่ายรูปไม่ได้ จะต้องเป็น ความผิดซึ่งหน้าเท่านั้นจึงจะทำ [การจับกุม]ได้”

3) ตำรวจและฝ่ายปกครอง มีหน้าที่หลัก ในส่วนของการจับกุมผู้กระทำความผิดและการเชิญ ผู้กระทำความผิดไปสถานีตำรวจ แต่การระบุนความผิดตาม กฎหมายให้ครอบคลุมจำเป็นต้องทำงานร่วมกับ สรรพสามิตและสาธารณสุข การลงพื้นที่ให้ประสิทธิภาพ สูงสุดจึงเป็นการลงแบบทีมบูรณาการ นอกจากนี้ ทีม

บูรณาการของบางพื้นที่ที่จะมีความร่วมมือกับคนในชุมชน เช่น ผู้ใหญ่บ้าน อสม. เพื่อเป็นผู้สอดส่องดูแลในพื้นที่ ในบางกรณีอาจมีการร่วมมือกับศูนย์เสมารักษ์จังหวัด เพื่อออกปฏิบัติการตรวจเฝ้าระวังสถานการณ์ ปัญหา ความประพฤตินักเรียนนักศึกษา ความร่วมมือกับ มหาวิทยาลัยซึ่งมีการจัดตั้งทีมตรวจร้านเหล้าและหอพัก รอบสถานศึกษา

“ทีมเฝ้าระวังที่เป็นผู้ใหญ่ อสม. ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตำรวจของเร่า รับผิดชอบ โฆษณาเกินจริง โฆษณา ตราเสมือน การส่งเสริมการขาย”

2.3 รูปแบบการกระทำคามผิดของ ผู้ประกอบการร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่พบ เจอบ่อย

การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำคามผิด ของสถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เจ้าหน้าที่ตรวจ พบและเคยมีการตักเตือน ลงโทษ หรือยึดใบอนุญาต จาก ข้อมูลที่ได้รับทั้งหมด พบว่า มี 6 รูปแบบหลัก ดังนี้

- 1) การขายสุราโดยไม่มีใบอนุญาต เช่น ร้านอาหารที่ขายสุราแต่ไม่มีใบอนุญาตขายสุรา
- 2) การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เด็ก อายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ หรือให้เด็กใช้บริการ
- 3) การขายเกินเวลา เช่น ขายสุราไม่อยู่ในช่วงเวลาที่กำหนด
- 4) การโฆษณา เช่น โฆษณาเกินจริง โฆษณาเสมือน ใช้สัญลักษณ์คล้ายกันบนเครื่องดื่มอื่น
- 5) การจัดโปรโมชั่น ลดแลกแจกแถม เช่น บัฟเฟต์เบียร์ ราคา แถมน้ำแข็ง แคมสินค้าพรีเมียม
- 6) การเปลี่ยนแปลงน้ำสุรา เช่น นมปั่น ผสมสุรา กาแฟผสมสุรา

เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดี ผู้ประกอบการลักษณะความผิดที่พบเจอบ่อยมักจะเป็น เรื่องที่ได้รับโทษปรับ มีบางจังหวัดให้ข้อมูลว่าการทำงาน กับร้านค้าจะใช้วิธีอย่างเป็นมิตร มีการเพิ่มบทลงโทษเป็น ระดับ หากทำความผิดครั้งแรกจะใช้วิธีการตักเตือน ยังไม่ใช้วิธีการจับกุมในทันที

3. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากมาตรการเขตพื้นที่ โซนนิ่งจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษา

3.1 สถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในเขตโซนนิ่งมีจำนวนลดลงและปฏิบัติตามกฎหมาย

หลังการประกาศใช้มาตรการเขตโซนนิ่ง ทำส่งผลให้สถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบ สถานศึกษามีจำนวนลดลง เนื่องจากในเขตโซนนิ่งห้าม ไม่ให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ มีเพียง ร้านเดิมที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้นที่ยังสามารถจำหน่าย ต่อได้ ใบอนุญาตที่ได้รับไม่สามารถส่งต่อ/เปลี่ยนชื่อ เจ้าของร้านได้ และหากร้านที่ได้ใบอนุญาตกระทำความผิดจะทำให้โดนถอนใบอนุญาตและไม่สามารถกลับมาเปิดร้านได้อีก

3.2 รูปแบบการบริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ของเด็กและเยาวชนเปลี่ยนแปลงไป

ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการโซนนิ่งเพื่อป้องกัน เด็กและเยาวชนเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบ สถานศึกษา แต่กลับพบว่ายังคงมีเด็กจำนวนหนึ่งเข้าถึง เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้อย่างไม่ยาก มาตรการโซนนิ่ง ทำให้เด็กส่วนหนึ่งมีพฤติกรรมการบริโภคเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ที่เปลี่ยนแปลงไป สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก ดังนี้

1) เปลี่ยนสถานที่ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เนื่องจากสถานที่ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ส่วนใหญ่ใน เขตโซนนิ่งค่อนข้างเข้มงวดเรื่องการตรวจอายุ ทำให้เด็ก ส่วนหนึ่งเปลี่ยนพฤติกรรมการกิน เช่น การตั้งวงเหล้ากิน ที่บ้านและหอพัก เข้าร้านขายกาแฟหรือขนมผสมเหล้า ซื้อ จากร้านค้าเร่ตามที่สาธารณะ รวมไปถึงการกินเหล้าใน ร้านที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตโซนนิ่ง

2) เปลี่ยนไปเสพอย่างอื่นที่เมาได้ เหมือนกัน ผู้ให้ข้อมูลจำนวนหนึ่งตั้งประเด็นว่าการที่เด็ก เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ยากเป็นเสมือนการ ผลักดันให้เด็กหาวิธีอื่นแทนซึ่งมีราคาถูกและเมาได้ เหมือนกัน เช่น น้ำกระท่อมผสมโค้กและยาแก้ไอ ยาแก้ไอ ซึ่งเป็นการผสมเครื่องดื่มกับยา procdyl และ อาจมียาแก้ไอร่วมด้วย

4. ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน มี 3 ประเด็นที่สำคัญซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูลไว้ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความหวาดกลัวผู้มีอำนาจหรือผู้มีผลประโยชน์ในพื้นที่ ควรให้การสนับสนุนเรื่องความปลอดภัยให้กับผู้ทำงาน

2) ขาดระบบฐานข้อมูลโซนนิ่งที่สืบค้นได้ง่าย เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งยังคงจำเป็นต้องใช้สมุดแผนที่ในการทำงาน

3) งบประมาณกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเขตพื้นที่โซนนิ่งรอบสถานศึกษานั้นมีไม่เพียงพอ

5. ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จ เจ้าหน้าที่ได้เสนอแนะแนวทางที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) การปลูกจิตสำนึก ให้กับทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา นักเรียน/นักศึกษา ร้านค้า และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเพิ่มการมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาจากครอบครัวและชุมชน

2) การให้อำนาจสถานศึกษาต่อการจัดการปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในสถานศึกษา เพราะสถานศึกษายังไม่มีอำนาจในการปรับหรือจับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในสถานศึกษาได้ด้วยตนเอง

3) การให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มขึ้น

4) จัดการกับสื่อโซเชียลให้เกิดประโยชน์ในการเฝ้าระวังและควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในมากกว่าด้านลบ

การวิจารณ์

จากผลการศึกษาทำให้ทราบว่ากระบวนการกำหนดเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษาพื้นที่มีจุดเริ่มต้นการทำงานที่ระดับจังหวัดคล้ายกัน แต่การกำหนดองค์ประกอบในคณะทำงานและวิธีการทำงานแตกต่างกัน กรรมการในระดับจังหวัดมีความสำคัญในการกำหนดทิศทางของการกำหนดเขตโซนนิ่ง รอบสถานศึกษา แต่เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับมีออกมาบังคับใช้ใน

เวลาไล่เลี่ยกัน การตีความของผู้เชี่ยวชาญในแต่ละจังหวัดส่งผลให้เกิดความแตกต่างกันของการกำหนดขอบเขตระยะห่างของพื้นที่โซนนิ่งรอบสถานศึกษา อย่างไรก็ตาม คำว่า “บริเวณใกล้เคียงสถานศึกษา” ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2558⁽¹⁾ และกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง⁽³⁾ ไม่ได้มีการกำหนดระยะห่างและวิธีการวัดระยะห่างอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินการในบางประเทศที่กำหนดเงื่อนไขพื้นที่ห้ามจำหน่ายรอบสถานศึกษาไว้อย่างชัดเจนแต่อาจแตกต่างกันบ้างแล้วแต่บริบทของพื้นที่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐโคโลราโด กำหนดให้ผู้เคยได้รับใบอนุญาตจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รายเดิมและผู้ได้รับอนุญาตรายใหม่ เมื่อย้ายสถานที่ที่ไม่สามารถจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรัศมี 500 ฟุต (152.4 เมตร) รอบสถานศึกษาทั้งรัฐบาลและเอกชน รวมไปถึงสถานศึกษาที่เกี่ยวข้องศาสนา⁽⁷⁾ ในรัฐฟลอริดา กำหนดให้ที่ตั้งของร้านจำหน่ายแอลกอฮอล์ประเภทมีที่นั่งดื่มห้ามอยู่ในรัศมี 500 ฟุตจากสถานศึกษาทั้งรัฐบาลหรือเอกชนเช่นกัน รวมไปถึงบริเวณที่เทศบาลกำหนดให้เป็นพื้นที่ส่งเสริมสุขภาพ⁽⁸⁾ รัฐเท็กซัส ไม่ให้จำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรัศมี 1,000 ฟุต (304.8 เมตร) รอบโรงเรียน โดยกำหนดวิธีการวัดระยะห่างชัดเจน โดยยึดจากการลากเส้นตรงตามแนวนอนและให้รวมไปถึงความสูงของอาคารในกรณีที่ดินจำหน่ายอยู่บนอาคาร⁽⁹⁾ รัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดระยะห่างขั้นต่ำที่ 1,900 ฟุต (579.1 เมตร) รอบสถานศึกษาของเยาวชนและ 1 ไมล์ (1,609.3 เมตร) รอบมหาวิทยาลัย ใช้วิธีวัดระยะห่างด้วยระยะทางถนนเส้นที่สั้นที่สุด ซึ่งไม่ใช่การวัดระยะห่างแบบเส้นทางการบิน⁽¹⁰⁾ ส่วนประเทศแคนาดาในเมืองเอ็ดมันตันมีการกำหนดพื้นที่ร้านขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้ต้องตั้งห่างอย่างน้อย 100 เมตร จากโรงเรียน ศูนย์หรืออาคารของชุมชน และสวนสาธารณะ⁽¹¹⁾

ในด้านบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการตรวจตราและควบคุมจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่รอบสถานศึกษามีความถนัดในการออกปฏิบัติการ

แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะพื้นที่ชุมชน การนัดหมายของหน่วยงาน งบประมาณ และเทศกาล โดยทีมบูรณาการระดับท้องถิ่นมีบทบาทเป็นอย่างมากในการดูแลพื้นที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย มีหน่วยงานหลัก คือ ตำรวจฝ่ายปกครองท้องถิ่น สาธารณสุขท้องถิ่น และสรรพสามิตพื้นที่เป็นหลัก สอดคล้องกับงานวิจัยที่ผ่านมาซึ่งศึกษา ในจังหวัดหนึ่งพบว่า กระบวนการในการกำกับให้จุฬานายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาปฏิบัติตามมาตรการกำหนดเขตพื้นที่โซนนิ่งในเขตพื้นที่ชานเมืองและชนบท มีหลายหน่วยงานร่วมปฏิบัติงานตามขอบเขตหน้าที่ตามปกติ เน้นบูรณาการการทำงาน กับหลายงานและหลายองค์กร มีการออกสุ่มตรวจเยี่ยมการปฏิบัติตาม พรบ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551 เป็นการออกตรวจเพื่อป้องปรามปีละ 1-3 ครั้ง ไม่ได้มีแผนการตรวจเฉพาะเขตโซนนิ่งที่ชัดเจนและไม่เน้นเฉพาะเรื่องเขตพื้นที่โซนนิ่งควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แต่จะให้บูรณาการตามขอบเขตหน้าที่⁽¹²⁾ โดยพื้นที่เขตเมืองที่มีร้านประเภทนี้ดื่มมากกว่าเขตชนบทหลายเท่าตัวนั้นจะมีแผนการตรวจสถานบริการ ผับ บาร์ที่ชัดเจนกว่าและมีความเข้มข้นในการกำกับติดตามมากกว่า มีฝ่ายปกครองเป็นเจ้าภาพหลัก มีการออกสุ่มตรวจโดยผู้มีรายชื่อตามคำสั่งอาทิตยละครั้ง เวลา 22.00 น. เดือนละ 1-4 ครั้ง ซึ่งการปฏิบัติเป็นไปตามความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานตามคำสั่ง คสช.⁽⁶⁾

งานวิจัยนี้ไม่ได้ศึกษาผลลัพธ์ของการดำเนินการมาตรการโซนนิ่งรอบสถานศึกษาที่เป็นข้อมูลเชิงปริมาณเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตามผลการศึกษาเชิงคุณภาพสามารถสะท้อนให้เห็นว่าการมีมาตรการดังกล่าวในประเทศไทยส่งผลกระทบบนทางบวกต่อการบังคับใช้ พรบ. ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ.2551⁽¹³⁾ ในหลายมาตรา ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาเชิงปริมาณในการสำรวจภายหลังมีมาตรการจัดโซนนิ่งการจำหน่ายแอลกอฮอล์รอบสถานศึกษาที่เริ่มขึ้นในปี 2558 ที่ อีระวุธ ธรรมกุล และคณะ⁽⁶⁾ ได้ทำการประเมินผลในมาตรการดังกล่าวในปี 2561 โดยการทดลองซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งร้านประเภทนี้ดื่มและร้าน

ประเภทไม่มีที่นั่งดื่มโดยอาสาสมัครซื้อที่ดูคล้ายเยาวชนอายุต่ำกว่า 20 ปี และการทดลองซื้อในช่วงเวลาห้ามจำหน่ายตามกฎหมายกำหนด พบความสำเร็จในการทดลองซื้อในอัตราที่ลดลงจากการสำรวจที่ผ่านมา มาก่อนการมีมาตรการกำหนดเขตโซนนิ่ง และพบว่ากระบวนการและผลลัพธ์ในการดำเนินงานในช่วงแรกมีข้อค้นพบใกล้เคียงกับผลการศึกษานี้ที่สำรวจในภาพรวมของประเทศ ซึ่งเป็นสัญญาณที่ดีหากมีการสนับสนุนและพัฒนามาตรการให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ด้านปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ควรได้รับการแก้ไข หนึ่งในนั้นคือการที่เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องยังมีความหวาดกลัวการข่มขู่จากผู้มีอำนาจหรือผู้มีผลประโยชน์ ส่งผลให้การจับปรับผู้กระทำความผิดขาดความมีประสิทธิภาพในบางพื้นที่ ซึ่งเป็นปัญหาที่คล้ายกับผลการศึกษาที่ผ่านมาในพื้นที่เขตชานเมืองและชนบทของอีระวุธ ธรรมกุล และคณะ⁽¹²⁾ ที่มีข้อค้นพบนี้ว่าเมื่อพบผู้กระทำความผิดนั้น เจ้าหน้าที่จะทำการตักเตือนเป็นหลักส่วนใหญ่จะยังไม่ดำเนินคดี เหตุผลส่วนหนึ่งคือหากเจ้าหน้าที่ได้มีการตรวจจับร้านใดแล้วผู้ที่ได้ดำเนินการต้องไปเป็นพยานในชั้นศาล ทำให้เกิดการยุ่งยากมากขึ้น การตักเตือนผู้จำหน่ายหรือร้านค้าที่กระทำความผิดแทนการจับกุมดำเนินคดีจึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด และพื้นที่เขตเมืองตามการศึกษาของอีระวุธ ธรรมกุล และคณะ⁽⁶⁾ พบว่าเมื่อพบการกระทำความผิดของร้านค้าและผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่จะมีการตักเตือนการจับกุมดำเนินคดีและการสั่งปิดสถานบริการหรือร้านค้า โดยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งการมีเครือข่ายทางสังคม เช่น เครือข่ายองค์กรงดเหล้า และแกนนำเยาวชนในสถานศึกษา ออกมาร่วมต่อต้านและเฝ้าระวังการเปิดร้านและการกระทำความผิดของผู้ประกอบการในเขตโซนนิ่ง รวมทั้งออกมามีส่วนต่อต้านการขอเปลี่ยนแปลงเขตโซนนิ่งตามการร้องขอจากผู้ประกอบการรายใหญ่

จากการวิจัยนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะผู้มีอำนาจออกนโยบายควรได้พิจารณาทบทวนมาตรการกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและ

มีการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งควรนำข้อมูลการกำหนดเขตโซนนิ่งทุกจังหวัด มาวิเคราะห์และทบทวนรูปแบบการกำหนดระยะห่าง/ขอบเขตโซนนิ่งรอบสถานศึกษา และเนื่องจากอุปสรรคในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ คือการถูกแทรกแซงหรือความเกรงกลัวผู้มีอำนาจ หรือผู้มีผลประโยชน์ในพื้นที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายทำได้ไม่เต็มที่ ดังนั้นสิ่งที่ต้องทำควบคู่กับมาตรการทางกฎหมายจึงควรต้องใช้มาตรการทางสังคมเน้นการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและป้องกันการกระทำผิดจากทุกภาคส่วน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา สำนักงานกองทุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) กระทรวงศึกษาธิการ กรมการปกครอง กรมตำรวจ กรมสรรพสามิต สามารถนำผลวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลพัฒนามาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องและศึกษาพัฒนารูปแบบการควบคุมปัญหาสุรารอบสถานศึกษาของประเทศไทยให้ได้ผลมากขึ้นต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชที่ให้การสนับสนุนทุนวิจัย ที่ปริกษาวิจัยและผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือวิจัยได้แก่ รศ.ดร.นิตยา เพ็ญศิริณภา รศ.ดร.วัลภา สบายยิ่ง และ รศ.ดร.วรางคณา จันทรค์ก้อง หน่วยงานต้นสังกัดของผู้วิจัยทุกคนที่ให้การสนับสนุนการทํารวจวิจัยและอำนวยความสะดวกในการดำเนินงาน อาสาสมัครและหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ที่ให้ข้อมูล ตลอดจนกัลยาณมิตรทุกท่านที่มีได้กล่าวนาม

เอกสารอ้างอิง

1. Announcement of National Council for Peace and Order, Thailand, No. 22/2015. Government Gazette. Volume 132, special episode 171 d. 2015 July: 7–11 [Internet]. Bangkok: the
2. Announcement of National Council for Peace and Order, Thailand, No. 46/2016. Government Gazette. Volume 133, special episode 169 d. 2016 July: 4–5 [Internet]. Bangkok: the Excise Department [cited 2017 Aug 20]. Available from: <https://www.excise.go.th/lopburi/PEOPLE/INFOCENTER/WEBPORTAL16200113012> (in Thai)
3. Office of the Alcohol Control Committee, Department of Disease Control (TH). Guidelines for the control of alcohol around educational institutes. Nonthaburi: Office of the Alcohol Control Committee; 2008. (in Thai)
4. Potjanamart C, Pongnil M, Kithathong S. Patterns of Alcohol Consumption Among Students in the Northern Universities. J Nurs Sci Health. 2014;37(4):66–73. (in Thai)
5. Noppon W, Somthip W, Kamonlanat M, Pongsakorn R. The alcohol control policies of Thailand in the 5P framework. Center for Alcohol Studies. Bangkok: Thula Printing house; 2016. (in Thai)
6. Thammakun T, Pensirinapa N, Salawongluk T, Thammakun T, Kraipuy N. The Distribution and Accessibility on Alcoholic Beverages in Zoning Area around Educational institutes. Nonthaburi: School of Health Sciences, Sukhothai Thammathirat Open University, Center for Alcohol Studies & Faculty of Medicine Prince of Songkla University; 2018. 146 p. (in Thai)
7. Department of Revenue. Liquor Enforcement Division-Colorado Liquor Rules-Changes from

- SB 18-243, 1 C.C.R. 203-2 [Internet]. 2018. [cited 2021 May 20]. Available from: <https://www.colorado.gov/pacific/sites/default/files/SB%2018-243%20-%20Rule%20Changes.pdf>
8. The Florida Senate. Chapter 562 Section 45-2018 Florida Statutes-The Florida Senate [Internet]. 2018. [cited 2021 May 20]. Available from: <https://www.flsenate.gov/Laws/Statutes/2018/562.45>
9. Texas Constitution and Statutes. Texas Alcoholic Beverage Code - ALCO BEV § 109.33. Sales Near School, Church, or Hospital [Internet]. 2014. [cited 2021 May 20]. Available from: <https://statutes.capitol.texas.gov/StatutesByDate.aspx?code=ED&level=SE&value=38.007&date=6/26/2014>
10. California Department of Alcohol Beverage Control. California Alcoholic Beverage Control Act [Internet]. 2017. [cited 2019 May 13]. Available from: http://www.abc.ca.gov/CA_ABC_18E.pdf
11. Dustin Cook. Dump the booze rule: City recommends eliminating 500-metre liquor store separation distance [Internet]. Edmonton journal. 2018. [cited 2021 May 20]. Available from: <https://edmontonjournal.com/news/local-news/dump-the-booze-rule-city-recommends-eliminating-500-metre-liquor-store-separation-distance>
12. Theerawut Thammakun, Nittaya Pensirinapa, Mali Photipim. The Accessibility on Alcoholic Beverages among Pupils and Students, and Law Compliance of On-Premise and Off-Premise Alcohol Retailers in Zoning Areas around Educational Institutes in Suburban and Rural Areas. Nonthaburi: Sukhothai Thammathirat Open University; 2020. 236 p. (in Thai)
13. Office of the Alcohol Control Committee, Department of Disease Control, Thailand. Alcohol Control Act B.E. 2551 [Internet]. Nonthaburi; 2015 [cited 2017 Aug 2]. Available from: <http://ddc.moph.go.th/oabc/journal.php> (in Thai)