

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
ที่สร้างสมดุลกับนโยบายอื่นของภาครัฐ

กลุ่มผู้ประกอบการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และกลุ่มผู้ประกอบการผลิตสุราได้มีหนังสือร้องเรียนมายังคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ๒ เรื่อง คือ เรื่องที่ ๑ ผลกระทบที่ได้รับในการประกอบอาชีพอย่างไม่เป็นธรรมและเกินความจำเป็นอันเนื่องมาจากการใช้บังคับมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (เอกสารหมายเลข ๑) และเรื่องที่ ๒ ผลกระทบจากกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๕๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ (เอกสารหมายเลข ๒)

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยรับฟังข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นเพิ่มเติมจากผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันหลายครั้งเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับผลกระทบมาชี้แจงความเดือดร้อน ผลร้ายที่ได้รับ และความยุ่งยากในการประกอบอาชีพ และให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสชี้แจงถึงวิธีปฏิบัติ แนวความคิด วัตถุประสงค์ รวมทั้งกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ซึ่งผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนกรมควบคุมโรค (สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์) ผู้แทนกรมสรรพสามิต ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้แทนกลุ่มผู้ประกอบการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และผู้แทนกลุ่ม NGOs ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้ตรวจสอบแนวทางการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามกฎหมายต่างประเทศ (เอกสารหมายเลข ๓) แล้วเห็นว่า ข้อร้องเรียนและความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น (เอกสารหมายเลข ๔) เกิดจากการดำเนินมาตรการ ๔ มาตรการ ดังนี้

๑. มาตรการควบคุมการโฆษณา
 ๒. มาตรการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์
 ๓. มาตรการควบคุมการขาย
 - ๓.๑ การควบคุมเวลาขาย
 - ๓.๒ การควบคุมการขายในสถานที่สาธารณะ
 - ๓.๓ การควบคุมการขายออนไลน์ และ
 ๔. มาตรการควบคุมการผลิต
- แต่ละมาตรการมีสภาพปัญหาและข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๑. มาตรการควบคุมการโฆษณา

(ก) สภาพปัญหา

(๑) ข้อห้ามการโฆษณาตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อหรือเครื่องหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติรายละเอียดข้อห้ามการโฆษณาไว้โดยชัดแจ้ง จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

ที่จะตีความว่าเป็นความผิดหรือไม่ ทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่ไม่คาดคิดมาก่อนว่าการกระทำตามทางการค้าปกติจะเป็นการโฆษณา ดังตัวอย่างเช่น

- การดำเนินคดีกับผู้ประกอบการค้ารายเล็กรายน้อยที่มีภาพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเมนูอาหาร การมีเครื่องหมายการค้าของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนเสื้อของพนักงานร้านอาหาร การตั้งวางเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในร้านค้าบางลักษณะ การวางสิ่งของเครื่องใช้ที่มีภาพเครื่องหมายการค้าของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนโต๊ะอาหาร

- การดำเนินคดีกับไวน์ลันจี้ ซึ่งเป็นสินค้า OTOP ของกลุ่มแม่บ้าน ซึ่งมีแผ่นพับบอกรายละเอียดแสดงคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์ว่า “ไวน์ลันจี้มีสีชมพูเล็กน้อย มีกลิ่นหอม ถ้าจะดื่มควรแช่เย็น ทานกับส้มตำน้ำตักจะทำให้รสชาติดีขึ้น”

- การแสดงภาพเบียร์โดยมีข้อความว่า “Low Calories”

- การชิมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยระบุว่ายี่ห้อนี้มีรสหวานหรือรสฝาด

(๒) ข้อยกเว้นการห้ามโฆษณาตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมี ๒ กรณี คือ กรณีแรก ยกเว้นให้ผู้ผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทำการโฆษณาได้เฉพาะการให้ข้อมูลข่าวสารและความรู้เชิงสร้างสรรค์สังคม โดยไม่ให้ปรากฏภาพสินค้าเว้นแต่ภาพสัญลักษณ์เครื่องดื่มหรือสัญลักษณ์ผู้ผลิต และกรณีที่สอง ยกเว้นการโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักร บทบัญญัติยกเว้นกรณีแรกทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการค้าระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สัญลักษณ์การค้าเป็นที่รู้จักแพร่หลายอยู่แล้ว กับผู้ผลิตรายใหม่ ซึ่งสัญลักษณ์สินค้ายังไม่เป็นที่รู้จักจะไม่มีโอกาสแสดงหรือแนะนำผลิตภัณฑ์ของตนได้เลย ยิ่งไปกว่านั้น บทบัญญัติยกเว้นกรณีที่สอง ที่การโฆษณาที่มีต้นกำเนิดนอกราชอาณาจักรให้กระทำได้ก็ยิ่งทำให้ผู้ผลิตรายย่อยในประเทศเสียเปรียบมากยิ่งขึ้น เพราะผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ผลิตต่างประเทศที่มีศักยภาพในการทำการโฆษณาดังกล่าวได้เท่านั้นจึงจะได้รับประโยชน์จากข้อยกเว้นนี้ ผู้ประกอบการที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างรุนแรง

(ข) ข้อเสนอแนะ

มาตรการจำกัดการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีวัตถุประสงค์มิให้มีการโฆษณาเกินความจริงเพื่อชักจูงใจให้มีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากยิ่งขึ้นหรือชักจูงใจเยาวชน แต่มิได้ประสงค์ถึงขนาดห้ามมิให้โฆษณาหรือแสดงภาพสินค้าโดยเด็ดขาด เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส กำหนดชัดเจนว่าสิ่งใดทำได้และสิ่งใดทำไม่ได้ โดยการโฆษณาในสิ่งพิมพ์สามารถกระทำได้เว้นแต่สิ่งพิมพ์ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเยาวชน การโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงสามารถกระทำได้ตามเวลาที่รัฐกฤษฎีกา กำหนด การโฆษณาในรูปแบบใบปลิว ป้ายโฆษณา และสิ่งของที่ติดตั้งแสดงในบริเวณสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สามารถกระทำได้ รวมถึงการติดโฆษณาที่ยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งเครื่องดื่มสามารถกระทำได้เช่นกันแต่ต้องแสดงข้อมูลเฉพาะชื่อของผลิตภัณฑ์ ชื่อและที่อยู่ของผู้ผลิตหรือผู้ทำการค้าเท่านั้น นอกจากนี้ การแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับคำอธิบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ แหล่งผลิต ไม่ถือเป็น การโฆษณา แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการจำกัดการโฆษณากับการประกอบธุรกิจ และทำให้มาตรการที่กำหนดเพื่อสุขภาพที่ดีสามารถขับเคลื่อนควบคู่ไปกับการสนับสนุนการท่องเที่ยวและการเติบโตของผู้ประกอบการไทย จึงควรดำเนินการดังนี้

(๑) ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้มีความชัดเจน เช่น อยากรเป็นกรอวดอ้างสรรพคุณเกินความเป็นจริงหรือมุ่งเน้นชักจูงให้มีความต้องการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อเปิดโอกาสให้ผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ โดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ชุมชน มีโอกาสแนะนำ

ส่วนประกอบที่ใช้ในการผลิตซึ่งไม่ถือว่าเป็นการโฆษณาที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กำหนดห้ามการโฆษณาที่มีกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน เช่น กลุ่มเยาวชน

(๒) ปรับปรุงข้อยกเว้นที่ให้มีการโฆษณาได้ โดยพิจารณากำหนดเงื่อนไขของการได้รับยกเว้นมิให้เข้าลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้เปรียบผู้ประกอบการอื่น เพื่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

๒. มาตรการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์

(ก) สภาพปัญหา

(๑) มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้บรรจุภัณฑ์และฉลากต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กำหนด ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดว่า ฉลากและบรรจุภัณฑ์ต้องไม่มีข้อความที่มีลักษณะเชิญชวนให้บริโภค หรืออวดอ้างสรรพคุณ คุณประโยชน์ หรือคุณภาพของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยทางตรงหรือทางอ้อม และต้องไม่มีการใช้ภาพบางประเภท เช่น ภาพที่มีนักกีฬา ดารา ศิลปิน นักร้อง นักแสดง หรือภาพการ์ตูน หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้โดยใช้ถ้อยคำที่อาจตีความได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้ถูกบังคับใช้ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบข้อความฉลากและบรรจุภัณฑ์ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เช่น ภาพวาด Chateau ที่ผลิตไวน์ถูกตีความว่าเป็นภาพการ์ตูน จึงเป็นฉลากที่มีข้อความที่ต้องห้าม ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ที่กำหนดและการใช้การตีความของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีและมีต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นโดยไม่จำเป็น อันเกิดจากการถูกเรียกคืนสินค้าระหว่างการขาย หรือถูกสั่งให้เปลี่ยนฉลากใหม่ทุกขวดที่ผลิตหรือนำเข้า

(๒) ปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่าง ๆ ในการพิจารณาตรวจสอบฉลากและบรรจุภัณฑ์ตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละหน่วยงานภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กรมสรรพสามิต และสำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (สคอ.) แต่ละหน่วยงานต่างกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจตามภารกิจของหน่วยงานนั้น แต่เมื่อผู้ถูกบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยฉลากและบรรจุภัณฑ์นำหลักเกณฑ์ของทุกหน่วยงานมาปฏิบัติจะพบว่าปฏิบัติได้ยาก เพราะมีความแตกต่างกัน และบางกรณีก็ซ้ำซ้อนกัน ทำให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้ามีภาระเกินสมควร เพราะการจะปฏิบัติตามมาตรการด้านการควบคุมฉลาก นอกจากต้องเดินทางไปติดต่อยื่นเรื่องเพื่อขอให้ตรวจสอบกับหลายหน่วยงานแล้วยังอาจต้องเปลี่ยนแปลงฉลากและบรรจุภัณฑ์หลายครั้งตามผลการพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน ส่งผลกระทบต่อต้นทุนและความไม่แน่นอนในการประกอบธุรกิจอย่างมาก

(ข) ข้อเสนอแนะ

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้มีเอกสารศึกษาแนวทางการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์ของสุรา ในปี ๒๕๖๐ ไว้ว่า ผู้บริโภคทุกคนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ตนสนใจก่อนที่จะตัดสินใจเลือกซื้อสินค้า (Informed decision) เพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าที่มีคุณภาพและลักษณะที่ดีตรงตามที่ต้องการ ดังนั้น การกำหนดมาตรการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์จึงควรจะเป็นการกำหนดเพื่อคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของผู้บริโภค โดยเน้นข้อมูลที่แสดงต้องถูกต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจของผู้บริโภค ไม่อวดอ้างเกินความจริงหรือทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ ดังนี้

(๑) ปรับปรุงหลักเกณฑ์ควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ให้มีความชัดเจนว่าลักษณะใดกระทำได้ ลักษณะใดกระทำไม่ได้ ตามมาตรฐานสากลที่เน้นสิทธิของผู้บริโภค

ในการรับรู้ข้อมูลอันถูกต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจซื้อสินค้า โดยกำหนดหลักเกณฑ์เน้นให้ผู้ประกอบการให้ข้อมูลที่เป็นจริง ถูกต้อง และเพียงพอต่อการตัดสินใจ เพื่อให้ฉลากและบรรจุภัณฑ์ทำหน้าที่เป็นสื่อให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ของประเทศเกาหลีใต้ที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องปรากฏบนฉลาก โดยกำหนดสาระสำคัญของฉลากแยกตามเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แต่ละประเภท และข้อมูลที่ห้ามปรากฏบนฉลาก ทำให้ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามมาตรการให้ถูกต้องได้โดยง่าย ซึ่งการปรับปรุงมาตรการควบคุมฉลากให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นจะมีส่วนสนับสนุนการเติบโตของธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของไทยโดยเฉพาะวิสาหกิจชุมชน เพราะผู้บริโภคมีโอกาสรู้จักและตัดสินใจเลือกซื้อสินค้าที่ออกใหม่ตามข้อมูลที่ปรากฏบนฉลากและบรรจุภัณฑ์ ทำให้ผู้ประกอบการรายใหม่ วิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการ SME สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการต่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น

(๒) ปรับปรุงกระบวนการการดำเนินการตรวจสอบฉลากและบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ปัจจุบันมีอยู่หลายหน่วยงานและต่างหน่วยงานต่างกำหนดหลักเกณฑ์และต่างวางแนวปฏิบัติ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกแห่งตกลงร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับฉลากและบรรจุภัณฑ์ให้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน ทั้งนี้ ให้กำหนดเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบเพื่อวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น และควรกำหนดหน่วยงานหลักทำหน้าที่พิจารณาอนุญาตเพียงหน่วยงานเดียว

๓. มาตรการควบคุมการขาย

๓.๑ การควบคุมเวลาขาย

(ก) สภาพปัญหา

มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลาที่ยุติราชการกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการซึ่งในปัจจุบันเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดเวลาห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยกำหนดห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในเวลาอื่น นอกจากตั้งแต่เวลา ๑๑.๐๐ - ๑๔.๐๐ นาฬิกา และตั้งแต่ ๑๗.๐๐ - ๒๔.๐๐ นาฬิกา ยกเว้นการขายในอาคารท่าอากาศยานนานาชาติหรือในเวลาเปิดปิดของสถานบริการ เป็นกรณีที่กำหนดระยะเวลาที่อนุญาตให้ขายได้เป็น ๒ ช่วง ได้แก่ ช่วงกลางวัน (๓ ชั่วโมง) และช่วงเย็นถึงค่ำ (๗ ชั่วโมง) และใช้บังคับกับการขายในทุกสถานที่ (เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กำหนด) การควบคุมเวลาขายเพื่อลดการบริโภคแอลกอฮอล์นั้น จากข้อมูลสถิติการบริโภคแอลกอฮอล์ที่มีได้ลดลง^๑ น่าจะแสดงว่ามาตรการนี้ไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร อีกทั้งในทางปฏิบัติยังเกิดการหลีกเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การสั่งซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไว้ก่อนกำหนดเวลาห้ามขาย การอ้างว่านำเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาเอง รวมทั้งการหลีกเลี่ยงของร้านค้าที่แอบขายให้กับลูกค้า การหลีกเลี่ยงกฎหมายนี้เกิดขึ้นได้เป็นการทั่วไปก็เพราะเจ้าหน้าที่ทุจริตหรือประพฤติดีชอบ รู้เห็นเป็นใจ เรียกรับประโยชน์ตอบแทน นอกจากนี้ การกำหนดระยะเวลาให้ขายได้เป็นเวลาเดียวกันทุกสถานที่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะร้านอาหารทุกแห่ง สถานที่ท่องเที่ยว ซึ่งอาจมีลักษณะของการเปิดบริการแตกต่างกันเวลาในการให้บริการแตกต่างกัน มาตรการจำกัดเวลาขายเครื่องดื่มในปัจจุบันที่ไม่ยืดหยุ่นจึงเป็นการมุ่งเน้นนโยบายด้านสุขภาวะโดยไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้มาตรการที่กำหนดไม่สามารถสนับสนุนการดำเนินนโยบายด้านการท่องเที่ยวและการขับเคลื่อนธุรกิจของผู้ประกอบการไทยให้สามารถเติบโตแข่งขันกับต่างประเทศได้

^๑https://www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/profiles/tha.pdf

(ข) ข้อเสนอแนะ

เห็นสมควรให้มีการศึกษาโดยละเอียดเพื่อปรับปรุงมาตรการควบคุมการขาย ในด้านการกำหนดเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้การใช้บังคับมาตรการสามารถ บรรลุผลตามนโยบายของภาครัฐได้จริง ทั้งด้านสุขภาวะ การท่องเที่ยว และการเติบโตของภาคธุรกิจ โดยศึกษาเปรียบเทียบข้อกำหนดของต่างประเทศ ซึ่งมีหลายมาตรการที่อาจนำมาใช้บังคับได้ เช่น การให้ผู้ประกอบการเลือกระยะเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยระบุช่วงเวลาให้สอดคล้องกับธุรกิจของตนได้ การกำหนดประเภทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ให้ขายได้หรือจำกัดเวลาขาย กำหนดสถานที่ประเภทที่ให้ขายได้ โดยต้องกำหนดเวลาขายที่ชัดเจน ตัวอย่างของมาตรการ เช่น ร้านอาหารให้ขายไวน์และเบียร์ได้ตลอดเวลา เปิดทำการร้านอาหาร ภายในเวลา ๑๑.๐๐ น. - ๒๒.๐๐ น. สุราขายได้ตั้งแต่เวลา ๑๘.๐๐ น. - ๒๒.๐๐ น. หรือในเวลาทำการสถานบริการ

๓.๒ การควบคุมการขายในสถานที่สาธารณะ

(ก) สภาพปัญหา

มาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณที่กำหนด รวมถึงสถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศ กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดสถานที่สาธารณะและทางเป็นสถานที่ ห้ามขายแอลกอฮอล์โดยไม่มีข้อยกเว้น แต่ในปัจจุบันมีการกระตุ้นการจับจ่ายใช้สอยในพื้นที่ มีการจัดงาน เพื่อส่งเสริมกิจกรรมในท้องถิ่น เช่น งานเทศกาล งานถนนคนเดินในตลาด ในสถานที่ชุมชน หรือในสถานที่ ซึ่งปกติเป็นถนนสัญจรหรือถนนในย่านชุมชน โดยผู้เข้ามาค้าขายสินค้าต่าง ๆ ในงานจะได้รับอนุญาต จากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการได้รับอนุญาตให้ขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เช่น ไวน์ผลิตภัณฑ์ของชุมชน แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อเจ้าหน้าที่กรมควบคุมโรคมาตรวจสอบ ผู้ขายก็จะถูกจับกุมเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตีความโดยเคร่งครัดว่า การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในงานดังกล่าว เป็นการขายในสถานที่ห้ามขาย

(ข) ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้มาตรการนี้ช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจในท้องถิ่น กระตุ้นกิจกรรมส่งเสริม การท่องเที่ยว และส่งเสริมการเติบโตของผู้ประกอบการ จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดสถานที่ ที่ห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แยกเป็นประเภทที่ขายได้ในสถานที่สาธารณะกับที่ไม่ให้ขาย เว้นแต่ได้รับอนุญาต ส่วนการดำเนินการขออนุญาตขายนั้น เห็นควรกำหนดหน่วยงานหลักในการอนุญาต เพียงหน่วยงานเดียว โดยใช้แนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่ได้เสนอไว้ในหัวข้อ ๓.๑ มาตรการควบคุมเวลาขาย ข้างต้น

๓.๓ การควบคุมการขายออนไลน์

(ก) สภาพปัญหา

รูปแบบการขายสินค้าผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือเรียกว่าการขายออนไลน์ เป็นการปรับเปลี่ยนตามเทคโนโลยีในปัจจุบันที่ทำให้พฤติกรรมของผู้บริโภคและผู้ประกอบธุรกิจเปลี่ยนแปลง ไป ผู้ประกอบการต้องเพิ่มช่องทางการขายสินค้าผ่านทางออนไลน์ หรือบางรายอาจผันตัวมาใช้ช่องทาง ออนไลน์เต็มรูปแบบโดยไม่มีหน้าร้าน (physical store) เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในเรื่องสถานที่ประกอบธุรกิจ และเพิ่มช่องทางการตลาด แต่สำหรับสินค้าประเภทเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ออกตามความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ การขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นวิธีการหรือลักษณะการขายที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เยาวชนเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย ทำให้ผู้ประกอบการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงในเรื่องการเพิ่มช่องทางการตลาด โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่สามารถวางขายสินค้าในห้างสรรพสินค้าชั้นนำหรือมีช่องทางการขายที่จำกัด เช่น ผู้ประกอบการที่มีสถานที่ประกอบการอยู่ในพื้นที่ห่างไกล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ขายผลิตภัณฑ์แปรรูปจากพืชผลการเกษตร (รวมถึงผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์) ในท้องถิ่นที่รัฐต้องการส่งเสริม

(ข) ข้อเสนอแนะ

มาตรการควบคุมการขายออนไลน์ที่กำหนดในลักษณะการห้ามเด็ดขาดเป็นการปิดช่องทางการค้ารูปแบบสมัยใหม่ ไม่สอดคล้องกับการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาผู้ประกอบการไทยให้เป็นผู้ประกอบการยุคใหม่ที่ก้าวหน้าและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการขับเคลื่อนธุรกิจ จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์จากการห้ามขายออนไลน์เป็นการกำกับการขายออนไลน์โดยกำหนดให้มีระบบตรวจสอบข้อมูลที่เป็นไปได้ มาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างเหมาะสม เช่น การยืนยันตัวตนของผู้ซื้อว่าเป็นผู้มีอายุตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถกระทำได้หลายวิธีการ เช่น การยืนยันตัวตนผู้ซื้อและผู้รับสินค้า การยืนยันตัวตนผ่านระบบสมาชิก การกำหนดวิธีการชำระเงินผ่านบัตรเครดิตทำให้ตรวจสอบยืนยันผู้ซื้อได้ ซึ่งเป็นกลไกที่มีการดำเนินการทั่วไปในต่างประเทศ การกำหนดมาตรการในลักษณะนี้สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เช่นเดียวกัน โดยไม่ทำให้เกิดอุปสรรคและผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชน และสอดคล้องกับรูปแบบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

๔. มาตรการควบคุมการผลิต

(ก) สภาพปัญหา

คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และคุณสมบัติของโรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุรา ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๐ ออกตามความในมาตรา ๑๕๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดดังนี้

(๑) ผู้ผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์ ต้องเป็นบริษัทซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และผู้ผลิตสุราแช่ที่ไม่ใช่สุราแช่ชนิดเบียร์และสุรากลั่นในชุมชน ต้องมีโรงอุตสาหกรรมผลิตสุราตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ขออนุญาต และต้องมีคุณสมบัติเป็น (๑) สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (๒) วิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (๓) องค์กรที่ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร หรือ (๔) ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่หุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นทุกคนมีสัญชาติไทย

(๒) กำลังการผลิตขั้นต่ำของโรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์สำหรับผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต ต้องมีขนาดกำลังผลิตไม่ต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ลิตรต่อปีและไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ ลิตรต่อปี และโรงอุตสาหกรรมผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์ที่ได้ผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต ต้องมีขนาดกำลังผลิตไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ ลิตรต่อปี และกำลังการผลิตของโรงอุตสาหกรรมสุราชุมชน ต้องมีกำลังรวมเครื่องจักรต่ำกว่า ๕ แรงม้าและใช้คนงานน้อยกว่า ๗ คน

ข้อกำหนดดังกล่าวทำให้กลุ่มผู้ประกอบการผลิตสุราขนาดกลางและขนาดย่อมที่ไม่เข้าคุณสมบัติในเรื่องจำนวนทุนจดทะเบียนและกำลังการผลิตจำต้องไปดำเนินการผลิตสุราในต่างประเทศและส่งกลับเข้ามาขายในประเทศ ซึ่งเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพอย่างมีนัยสำคัญ และทำให้ไม่สามารถส่งเสริมและพัฒนาการผลิตสินค้าประเภทสุราจากชุมชนสู่การประกอบธุรกิจในระดับวิสาหกิจขนาดย่อม

และขนาดกลาง นอกจากนั้น ยังพบว่ากำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตสุราดังกล่าว ไม่มีผลโดยตรงต่อคุณภาพของสุราและไม่ส่งผลกระทบต่อระดับการบริโภคสุราของประชาชน จึงเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายย่อย และเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน มากเกินสมควร

(ข) ข้อเสนอแนะ

กฎหมายสรรพสามิตเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ ดังนั้น การออกหลักเกณฑ์การขออนุญาตผลิตสุราโดยพิจารณาคุณสมบัติของผู้ผลิตให้ต้องมีจำนวนทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่าที่กำหนดและมีกำลังการผลิตไม่ต่ำกว่าที่กำหนดเพื่อกำหนดจำนวนผู้ได้รับอนุญาตน่าจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษี ถ้าจะมองในแง่ว่าเป็นการหวังผลเพื่อรักษาสุขอนามย์ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของกรมสรรพสามิต หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมโรค ยิ่งกว่านั้น การกำหนดเช่นนี้ไม่ได้ลดปริมาณการผลิตสุราเข้าสู่ตลาดเพื่อการบริโภค ไม่ลดระดับการบริโภคของประชาชน ทั้งยังไม่ได้มีผลโดยตรงต่อคุณภาพของสุรา จึงสมควรที่จะปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตและคุณสมบัติของโรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุราให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นในลักษณะ ดังนี้^๒

๒๐๑ ปัจจุบันได้มีการออกกฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๐ และทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ได้รับการแก้ไขไปแล้วในระดับหนึ่ง โดยกฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้เปิดโอกาสให้การผลิตสุราสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้น เนื่องจากการปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต และคุณสมบัติของโรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุรา ดังนี้

(๑) ในส่วนของคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ได้มีการยกเลิกทุนจดทะเบียนของผู้ผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์ แต่สำหรับผู้ผลิตสุราแช่ที่ไม่ใช่สุราแช่ชนิดเบียร์และสุรากลั่นในชุมชน ยังคงใช้หลักเกณฑ์เดิม นอกจากนี้ กฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ. ๒๕๖๕ ยังกำหนดเพิ่มเติมให้บุคคลธรรมดาซึ่งมีอายุไม่น้อยกว่า ๒๐ ปี และนิติบุคคล หากประสงค์จะผลิตสุราที่มีใช้เพื่อการค้า สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตได้

(๒) ในส่วนของคุณสมบัติของโรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุรา ได้มีการยกเลิกกำลังการผลิตขั้นต่ำของโรงอุตสาหกรรมสุราแช่ชนิดเบียร์ และกำหนดให้โรงอุตสาหกรรมสุราจะต้องเป็นโรงงานที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน และต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ โรงอุตสาหกรรมสุราแช่ชนิดเบียร์ ซึ่งไม่ใช่โรงอุตสาหกรรมสุราแช่ชนิดเบียร์ประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต จะต้องมีการพิมพ์เครื่องหมายแสดงการเสียภาษีของทางราชการเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี และการจัดตั้งโรงอุตสาหกรรมสุราดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติแล้ว

สำหรับกำลังการผลิตของโรงอุตสาหกรรมสุราชุมชน ได้มีการกำหนดเพิ่มเติม โดยแบ่งเป็น “โรงอุตสาหกรรมสุรขนาดเล็ก” ซึ่งยังคงใช้หลักเกณฑ์เดิม กล่าวคือ ต้องใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมหรือกำลังเทียบเท่าต่ำกว่าห้าแรงม้า หรือใช้คนงานน้อยกว่าเจ็ดคน หรือกรณีใช้ทั้งเครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมหรือกำลังเทียบเท่าต่ำกว่าห้าแรงม้าและคนงานมีจำนวนน้อยกว่าเจ็ดคน และ “โรงอุตสาหกรรมสุรขนาดกลาง” ซึ่งต้องใช้เครื่องจักรที่มีกำลังรวมหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าแต่น้อยกว่าห้าสิบแรงม้า หรือใช้คนงานตั้งแต่เจ็ดคนแต่น้อยกว่าห้าสิบคน หรือกรณีใช้ทั้งเครื่องจักรและคนงาน เครื่องจักรต้องมีกำลังรวมหรือกำลังเทียบเท่าตั้งแต่ห้าแรงม้าแต่น้อยกว่าห้าสิบแรงม้าและคนงานมีจำนวนตั้งแต่เจ็ดคนแต่น้อยกว่าห้าสิบคน ทั้งนี้ โดยเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ด้วยว่า กรณีที่โรงอุตสาหกรรมสุรขนาดเล็กผลิตสุรามาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ ปี โดยไม่มีประวัติการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ผู้ผลิตสุราสามารถยื่นคำขออนุญาตเพื่อขยายขนาดโรงงานเป็นโรงอุตสาหกรรมขนาดกลางได้

ในส่วนของกรณีการผลิตสุราที่มีใช้เพื่อการค้า ต้องมีปริมาณการผลิตสุราไม่เกิน ๒๐๐ ลิตรต่อปี โดยสถานที่ที่จะผลิตสุรามีพื้นที่เพียงพอที่จะผลิตสุราโดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรืออาจก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น และมีใช้สถานที่ผลิตสุราของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตสุรารายอื่น

ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงอาจพิจารณากฎกระทรวงที่มีการแก้ไขปรับปรุงภายหลังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะตามบันทึกนี้ รวมถึงกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สอดคล้องกับหลักการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฎหมายในส่วนอื่น ๆ เป็นการเพิ่มเติมได้

(๑) ปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตและคุณสมบัติของโรงอุตสาหกรรมที่ใช้ผลิตสุราในลักษณะที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการรายย่อย และส่งเสริมอุตสาหกรรมการผลิตสุราในระดับชุมชนให้สามารถขยายตัวและพัฒนาคุณภาพเพื่อให้สามารถแข่งขันในระดับนานาชาติได้ โดยมีตัวอย่างในต่างประเทศ คือ การดำเนินการของประเทศญี่ปุ่นที่มีการปรับคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตผลิตสุราโดยรัฐบาลสนับสนุนการผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์ในชุมชนเพื่อสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจและฟื้นคืนเอกลักษณ์ที่เกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของท้องถิ่นต่าง ๆ และความประสงค์ของกระทรวงการคลังที่จะหารายได้จากการออกใบอนุญาตและการเก็บภาษีให้มากขึ้น

(๒) ดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการผลิตสุราที่มุ่งเน้นการควบคุมคุณภาพของสุรา เพื่อให้ประชาชนสามารถบริโภคได้อย่างปลอดภัยในลักษณะเดียวกับที่มีการกำหนดในต่างประเทศ เช่น

๑) ประเทศอังกฤษ มี Alcoholic Liquor Duties Act 1979 กำหนดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์ที่คณะกรรมการภาษีศุลกากรและภาษีสรรพสามิต (Commissioner of Customs and Excise) สามารถออกกฎควบคุมได้ เช่น การจัดตั้งบุคคลและโรงงานที่ผลิต วิธีการผลิต การห้ามใส่สารเติมแต่งหรือการผสมสารใดในการผลิต การบรรจุหีบห่อ การรักษา การจัดเก็บ และการขนส่งในบางกรณี

๒) ประเทศสหรัฐอเมริกา มี Code of Federal Regulations, TITLE 27 - Alcohol, Tobacco Products and Firearms กำหนดให้การผลิตสุราแช่ชนิดเบียร์เพื่อบริโภคในครัวเรือนไม่จำเป็นต้องขออนุญาตจากรัฐ แต่หากเป็นการผลิตเบียร์เพื่อการค้าต้องขอใบอนุญาต ซึ่งมีประเด็นที่อยู่ในความควบคุม เช่น สถานที่ตั้งของโรงงานผลิตเบียร์ การวัดปริมาณเบียร์ คุณลักษณะของโรงงานผลิตเบียร์ การจัดให้มีหลักประกัน และการกำหนดความเข้มข้นของเบียร์

นอกจากข้อเสนอแนะข้างต้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นควรมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่สนับสนุนการขับเคลื่อนประเทศไทยตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน โดยเห็นว่าการกำหนดมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้เหมาะสมและสร้างสมดุลกับมาตรการด้านอื่น ๆ จะมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยตามเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ในหลายประเด็น ได้แก่ ประเด็นที่ ๕ การท่องเที่ยว ประเด็นที่ ๘ ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ และประเด็นที่ ๑๓ การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี กล่าวคือทำให้วัตถุประสงค์ที่ภาครัฐต้องการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งในด้านการท่องเที่ยวที่มุ่งหวังให้การท่องเที่ยวไทยสามารถก้าวไกลในระดับโลก การพัฒนาผู้ประกอบการไทยให้เป็นผู้ประกอบการยุคใหม่ที่ก้าวหน้าและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมในการขับเคลื่อนธุรกิจ และการส่งเสริมให้ประชาชนมีสุขภาวะที่ดีนั้นสามารถบรรลุผลได้อย่างสมดุล

มาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ในบันทึกนี้เสนอประเด็นปัญหาตามข้อร้องเรียนที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย การตีความบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาทางปฏิบัติอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย เพียง ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านสุขภาพ ครอบครัว อุบัติเหตุ และอาชญากรรม การบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนการป้องกันเด็กและเยาวชนไม่ให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย และพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ และการจำกัดการบริโภคสินค้าและบริการที่บริโภคแล้วอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพ

เมื่อพิจารณานโยบายของประเทศไทยเกี่ยวกับธุรกิจเครื่องตี้อัลกอฮอลล์แล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมิได้มีนโยบายห้ามการผลิตและห้ามการบริโภคเครื่องตี้อัลกอฮอลล์แบบเด็ดขาด มีเพียงการควบคุมการผลิตในลักษณะที่มุ่งเน้นการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้ของรัฐและควบคุมปริมาณ โดยใช้กลไกด้านราคา ส่วนการบริโภคเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ ยังคงให้เป็นสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในการตี้อัลกอฮอลล์ และให้เป็นสิทธิของผู้ประกอบการที่จะผลิตหรือค้าขายเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ นอกจากนั้น ในด้านสังคมการตี้อัลกอฮอลล์ที่มีคุณภาพในลักษณะเหมาะสมและมีความรับผิดชอบ ก็เป็นการเข้าสังคมเช่นเดียวกับความเข้าใจของนานาชาติ

แต่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎหมายไทยเน้นหนักไปในการ “ควบคุม” เพื่อคุ้มครองด้านสุขภาพของประชาชนอย่างเข้มงวด มากกว่าการ “กำกับดูแล” เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน ควบคู่ไปกับคุ้มครองสิทธิของประชาชนในด้านอื่น ๆ หลักเกณฑ์ที่กำหนดและการตีความกฎหมายจึงเป็นไปในลักษณะว่าเครื่องตี้อัลกอฮอลล์เป็นสิ่งของที่ต้องควบคุมการผลิตและการขายอย่างเข้มงวด มีลักษณะที่สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ผู้ผลิตสินค้า ผู้ประกอบการร้านค้า และผู้บริโภค ปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ขาดการส่งเสริมให้มีการพัฒนาการผลิตเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ที่มีคุณภาพ ขาดการส่งเสริมให้ผู้เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเครื่องตี้อัลกอฮอลล์มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อสังคม ขาดการให้ความรู้ความเข้าใจ ในวิธีการบริโภคเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ที่เหมาะสม และที่สำคัญส่งผลให้ผู้ประกอบการรายใหม่โดยเฉพาะรายย่อย ในชุมชนเกิดขึ้นได้ยากและไม่มีโอกาสพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ตลอดจนพัฒนาคุณภาพเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ ให้มีมาตรฐานระดับโลกที่จะแข่งขันในตลาดนานาชาติได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการในการรับผิดชอบต่อสังคมและความร่วมมือระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการดำเนิน มาตรการนี้ในต่างประเทศไม่ได้เกิดจากการทำงานของภาครัฐฝ่ายเดียว แต่เป็นการร่วมมือกันระหว่าง หน่วยงานรัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรตัวแทนของผู้บริโภค เนื่องจากผู้ประกอบการในฐานะผู้อยู่ในอุตสาหกรรม เครื่องตี้อัลกอฮอลล์ย่อมมีข้อมูล ความรู้ความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางในการควบคุมเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ปฏิบัติได้จริง และเกิด ผลประโยชน์สูงสุดต่อผู้บริโภค ดังตัวอย่างเช่น ประเทศออสเตรเลียและเกาหลีใต้ องค์กรเอกชนได้เข้ามา มีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบความถูกต้องของฉลากบรรจุภัณฑ์ในท้องตลาดตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนด โดยรับหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการในการจัดทำฉลากที่ถูกต้องตามกฎหมายและตรวจสอบ รับรองความถูกต้องก่อนดำเนินการผลิตบรรจุภัณฑ์ ทำให้ช่วยลดความเสี่ยงทางต้นทุนการผลิต ของผู้ประกอบการและแบ่งเบาภาระของหน่วยงานรัฐซึ่งมีทรัพยากรในการใช้บังคับกฎหมาย ที่จำกัด นอกจากนี้ องค์กรเอกชนในออสเตรเลียและสหภาพยุโรปยังมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทาง และหลักเกณฑ์บางประเด็นร่วมกับหน่วยงานรัฐในลักษณะ quasi-regulation เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถ นำไปประกอบการพิจารณาจัดทำฉลากของตนเองได้ แนวทางการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์ รวมถึง มาตรการอื่น ๆ ในการกำกับดูแลเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ที่มีประสิทธิภาพจึงควรต้องคำนึงถึงความต้องการ ของผู้บริโภค ข้อจำกัดทางธุรกิจ และข้อจำกัดทางนโยบายของรัฐประกอบกัน

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปิดโอกาส ให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรการควบคุมเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ดังนี้

(๑) ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ โดยให้มี ผู้แทนจากภาคเอกชนฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับเครื่องตี้อัลกอฮอลล์เป็นไป อย่างมีดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและการพัฒนาของอุตสาหกรรมเครื่องตี้อัลกอฮอลล์ และอุตสาหกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันในการรับผิดชอบต่อผู้บริโภคเครื่อง ตี้อัลกอฮอลล์จากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

(๒) กำหนดให้ สคอ. ต้องจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่กำหนดขึ้น ให้มีความชัดเจนโดยละเอียดเพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถปฏิบัติได้โดยถูกต้องและมีความมั่นใจว่าจะไม่ถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเป็นการเฉพาะราย และต้องปรับเปลี่ยนแนวความคิดจากการตรวจสอบเพื่อหาช่องทางจับกุมดำเนินคดี เป็นการแนะนำแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง

(๓) เพิ่มบทบัญญัติให้มีการส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์รวมตัวกันเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้บริโภค ทั้งในด้านการให้ความรู้ความเข้าใจในวิธีการบริโภค ปริมาณการบริโภค การพัฒนาคุณภาพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การส่งเสริมผู้ผลิตรายใหม่หรือภูมิปัญญาชาวบ้านเพื่อแข่งขันกันอย่างเสรี เช่น การประกวดผลิตภัณฑ์ที่ดำเนินการอยู่ในต่างประเทศเพื่อให้มีสัญลักษณ์ว่าเป็นสินค้าที่ดีเหมาะแก่การบริโภค แนวทางของต่างประเทศที่ดำเนินการได้ผลเกิดจากการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรผู้บริโภค และภาคเอกชน ซึ่งต่างมีความเชี่ยวชาญคนละด้านมาผสมผสานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงขอเสนอเรื่องร้องเรียนของผู้ประกอบการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผลการพิจารณา และข้อเสนอแนะ เสนอมายังคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดพิจารณาหลักการใน ๓ ประเด็น คือ

(๑) ให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่แท้จริง เกิดความเป็นธรรม ไม่เป็นการสร้างอุปสรรคหรือก่อความเดือดร้อนแก่ผู้เกี่ยวข้องเกินสมควร และสอดคล้องกับหลักการแห่งมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) สนับสนุนให้ภาคเอกชนทั้งผู้บริโภคและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและกำกับการให้ทุกฝ่ายปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้โดยไม่เป็นภาระเกินจำเป็น

(๓) ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวตาม (๑) และ (๒) ให้มุ่งดำเนินการให้ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ประเด็นที่ ๕ การท่องเที่ยว ประเด็นที่ ๘ ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ และประเด็นที่ ๑๓ การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดีสามารถเดินต่อไปได้อย่างผสมกลมกลืนกันและบรรลุเป้าหมายได้พร้อมกันโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยในหลักการดังกล่าวจะมีมติมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือจะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วก็ได้ สุดแต่จะเห็นสมควร

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๖