

ข้อเสนอเชิงนโยบายต่อมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในประเทศไทย

พลเทพ วิจิตรคุณากร¹, คำณวน อึ้งชูศักดิ์², สาวิตรี อักษรณงค์กรชัย³, ศรียรัช ลากใหญ่⁴, มุฮัมมัดฟาห์มี ตาเลาะ⁵,
อรัชมน พิเชฐวรกุล⁶, อรทัย วลีวงศ์⁷, พรพล เทศทอง⁸, สมัย โกรทินธาคม⁹, สุรศักดิ์ ไชยสงค์⁹, อุดมศักดิ์ แซ่โจ้ว¹⁰

¹สาขาวิชาเวชศาสตร์ครอบครัวและเวชศาสตร์ป้องกัน คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา

²กองระบอบการควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี

³สาขาวิชาระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา

⁴หน่วยวิชาการบำเพ็ญประโยชน์และจัดการปัจจัยเสี่ยง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จังหวัดปทุมธานี

⁵คณะพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี จังหวัดปัตตานี

⁶สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

⁷สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ กระทรวงสาธารณสุข จังหวัดนนทบุรี

⁸คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จังหวัดสงขลา

⁹คณะเภสัชศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม

¹⁰สถาบันส่งเสริมการวิจัยและนวัตกรรมสู่ความเป็นเลิศ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จังหวัดนครศรีธรรมราช

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยและต่างประเทศ และให้ข้อเสนอเชิงนโยบายในแต่ละมาตรการที่สำคัญ ดังนี้ มาตรการควบคุมโฆษณา ควบคุมระดับมาตรการของหน่วยงานอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเยาวชน มาตรการควบคุมจุดจำหน่าย สนับสนุนการออกใบอนุญาตแบบ community licensing โดยการให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งจัดเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทั้งร้านไม่มีที่นั่งดื่ม และร้านนั่งดื่ม และกำหนดให้มีการเพิ่มโทษการขายโดยไม่มีใบอนุญาต มาตรการกำหนดประเภทของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขาย สนับสนุนให้มีกฎหมายห้ามขายในสตรีมีครรภ์ และผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเพิ่มประเด็นการห้ามใช้ จ้างวาน หรือยินยอมให้ผู้เยาว์เข้ามา มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการขาย และกำหนดให้ผู้จ้างวานต้องมีส่วนรับผิดชอบ มาตรการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์ ควรพัฒนามาตรฐานฉลากให้มีความชัดเจน โดยเฉพาะคำนิยามและรายละเอียด ให้ครอบคลุมกับลักษณะของผลิตภัณฑ์ ในท้องตลาด มาตรการควบคุมการผลิต สนับสนุนการเพิ่มค่าธรรมเนียม และลดจำนวนปีที่อนุญาตในแต่ละครั้ง สำหรับการผลิตในครัวเรือน ควรเชื่อมโยงที่ชัดเจน มีการตรวจสอบกระบวนการผลิต และไม่ปล่อยเสรี มาตรการสนับสนุนการจำหน่ายอย่างรับผิดชอบ ผู้ขายมีหน้าที่พึงระวังต่อความเสียหายต่อลูกค้าและผู้อื่น โดยสนับสนุนให้ผู้ขายรับผิดชอบทางแพ่ง (commercial host liability หรือ dram shop liability) หากผู้ขายมีความประมาท มาตรการควบคุมวันและเวลาขาย สนับสนุนมาตรการด้านวันและเวลาขายไว้คงเดิม และเพิ่มความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมาตรการควบคุมราคา ควรเพิ่มอัตราภาษีสรรพสามิตสุราขาวให้อยู่ในระดับเดียวกับเครื่องดื่มชนิดอื่น ควรขึ้นอัตราภาษีเครื่องดื่มที่นิยมของเยาวชน ควรขึ้นภาษีทุกปีตามอัตราเงินเฟ้อ และควรเริ่มศึกษาความเป็นไปได้ในการกำหนดราคาขั้นต่ำของเครื่องดื่ม (minimum unit pricing)

คำสำคัญ: มาตรการการควบคุม; นโยบาย; เครื่องดื่มแอลกอฮอล์

บทนำ

มาตรการควบคุมการบริโภคและปัญหาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทยในปัจจุบัน อาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนสูง 5 ด้าน ตามกรอบ SAFER ขององค์การอนามัยโลก⁽¹⁾ และมาตรการเฉพาะตามบริบทของประเทศไทย เช่น การสร้างค่านิยมและลดแรงสนับสนุนการดื่มสุรา การขับเคลื่อนหน่วยงานในพื้นที่ในการกำหนดนโยบาย และการพัฒนากลไกการจัดการและการสนับสนุนที่เข้มแข็ง โดยการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคี ปกป้องการแทรกแซงนโยบาย แต่เมื่อพิจารณาถึงตัวชี้วัดของแผนยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ ปี พ.ศ. 2554–2563 ยังพบว่า มีหลายตัวชี้วัดยังไม่ผ่านเกณฑ์ ประกอบกับปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงเชิงบริบทที่ท้าทายในการทำงานควบคุมปัญหาจากการดื่มสุราของประเทศไทยหลายด้าน เช่น การเข้ามา มีบทบาทเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มผู้ผลิตสุรารายใหญ่ และประเด็นปลดล็อกเงื่อนไขการผลิตของผู้ผลิตรายย่อย รวมถึงการรวมกลุ่มของประชาชนที่สนับสนุนในประเด็นดังกล่าว โดยอ้างถึงสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น

ทีมผู้เขียนในฐานะของคณะทำงานด้านวิชาการในการสนับสนุนการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ภายใต้การสนับสนุนของศูนย์วิจัยปัญหาสุรา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข ได้ทบทวนมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยและต่างประเทศ และให้ข้อเสนอเชิงนโยบายในแต่ละมาตรการที่สำคัญ ดังนี้

1. มาตรการควบคุมโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

จากการทบทวนมาตรการต่างประเทศและโอกาสของประเทศไทยในการยกระดับการควบคุมโฆษณาสามารถสรุปได้ ดังนี้

1.1 มาตรการแบบมีการ pre-screen เนื้อหาโฆษณา และมาตรการใช้ code of practice การตรวจสอบเนื้อหาหรือ pre-screen มีข้อดี คือ ภาครัฐสามารถกำกับดูแลเนื้อหาได้ แต่ในขณะเดียวกันหากขั้นตอนการ pre-screen นั้นใช้เวลานาน ก็อาจเป็นข้อเสียที่ภาคเอกชนใช้เป็นข้อกล่าวหาภาครัฐได้ โดยอ้างความเสียหายทางธุรกิจหรือ

การเสียโอกาสทางการตลาดเพื่อลดทอนหรือให้ยกเลิก การตรวจสอบเนื้อหา ซึ่งภาคธุรกิจเองเป็นฝ่ายคิดค้นเนื้อหาที่ถูกสร้างสรรค์ให้เป็นโฆษณาแฝงหรือใช้ตราสัญลักษณ์เสมือน และอาจไม่จำเป็นต้องถูก pre-screen เนื้อหา ครั้นประเทศไทยก็ยังไม่มีการควบคุมการใช้ตราเสมือน ภาคธุรกิจจึงสามารถหลบเลี่ยงมาตรการ pre-screen ได้ด้วยการใช้ตราเสมือนในสินค้าทดแทน นอกจากนี้หากมอบให้ภาคธุรกิจเสนอ code of practice ของตนเอง ก็อาจเป็นการส่งเสริมธุรกิจของตนเองมากกว่า การปกป้องสังคม ดังนั้น การใช้มาตรการตรวจทานเนื้อหาหรือ pre-screen และ code of practice ตามสถานการณ์การตลาดประเทศไทย อาจไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและอาจเพิ่มช่องทางหรือแนวทางการสื่อสารแบบหลบเลี่ยงได้มากยิ่งขึ้น

1.2 มาตรการแบบใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หรือกฎหมายการค้าที่เป็นธรรม การโฆษณาและการตลาดต่อผู้รับสารและผู้บริโภคจำเป็นต้องยึดหลักความเป็นธรรมต่อผู้รับสาร ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาฟ้องร้องบริษัท R.J. Reynolds เจ้าของบุหรี่ยี่ห้อ Camel ว่าเป็นการสื่อสารและการตลาดที่ไม่เป็นธรรมแก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยใช้ภาพการ์ตูนสำหรับเด็กโฆษณา ถึงแม้คดีนี้จะสิ้นสุดด้วยการยกฟ้องในภายหลัง แต่บริษัทบุหรี่ยี่ห้อเลิกใช้ภาพการ์ตูนในการโฆษณาเช่นกัน อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ยังไม่สามารถครอบคลุมถึงในประเด็นนี้ได้ และการคุ้มครองผู้บริโภค อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

1.3 การยกระดับมาตรการอื่นใช้ร่วมกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผ่าน พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า ประเทศไทยสามารถใช้มาตรการควบคุมบางส่วนได้ดังที่เป็นอยู่ แต่อาจจำเป็นต้องยกระดับมาตรการของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นขึ้นมาเพื่อใช้ร่วมด้วยเช่นกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายเกี่ยวกับเยาวชนที่ไม่เพียงเฉพาะการขายให้เยาวชนแต่ให้ครอบคลุมไปถึงการเข้าถึงการเผยแพร่โฆษณา และการเปิดรับสาร อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก ปี พ.ศ. 2546 ระบุเพียงห้ามเด็กซื้อบุหรี่และสุรา แต่ไม่ได้ห้ามการบริโภคและยังไม่มีการห้ามขายในการคุ้มครองหรือป้องกันเยาวชนจากการตลาดและ

การโฆษณาที่ไม่เป็นธรรมต่อเด็ก รวมทั้งยังไม่มี ความเคลื่อนไหวใดในการยกระดับกฎหมายในประเด็นการใช้ ตราเสมือน หลังจากทีภาคประชาสังคมได้ร้องเรียน ไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคในปี พ.ศ. 2563

1.4 ความเคลื่อนไหวในการยกระดับมาตรการควบคุม เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับนานาชาติ กระทรวง- สาธารณสุขของประเทศสกอตแลนด์ ได้เรียกร้องให้ รัฐสภายกระดับกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ให้เข้มแข็งมากขึ้น และเป็นประเทศแรกที่ตรากฎหมาย กำหนดราคาขั้นต่ำในการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (minimum unit pricing) ทำให้ราคาขายสูงขึ้นและธุรกิจ ไม่สามารถตั้งราคาต่ำได้เองเพื่อจูงใจผู้ซื้อ ด้านสหภาพยุโรป ได้ออกมาตรการ EU Cancer Plan อันเป็นแผนปฏิบัติการ ร่วมกันในการแก้ปัญหาโรคมะเร็งในกลุ่มประเทศ EU เริ่มในปี ค.ศ. 2021 สุราและยาสูบ เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ก่อ มะเร็งสูงสุดในกลุ่มประชากร EU นอกจากนี้รัฐบาลอินเดีย ได้ประกาศในเดือนมิถุนายนปี ค.ศ. 2022 ว่าจะมีมาตรการ ห้ามการโฆษณาแบบ surrogate advertising ในสินค้า สุราและยาสูบ ด้วยเหตุผลที่ต้องการคุ้มครองเยาวชนและ สร้างความเป็นธรรมต่อผู้บริโภค และรัฐบาลนิวซีแลนด์ ยกกระดับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปัญหา เมมาแล้วซ์ พร้อมออกกฎหมายใหม่เพื่อควบคุมแหล่งขาย และการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยมีเป้าหมายเพื่อลด การเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น

2. ควบคุมจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

จากการศึกษามาตรการควบคุมจุดจำหน่ายเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อนำไปสู่ การเสนอแนวทางในการพัฒนามาตรการควบคุมจุดจำหน่าย เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยต่อไป

จากการทบทวนเอกสารวิชาการ พบว่าในประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ที่บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ในมาตราที่ 27 กล่าวถึงการห้ามจำหน่าย ณ สถานที่ที่กำหนด และ ในมาตราที่ 31 กล่าวถึงการห้าม บริโภค ในสถานที่ที่กำหนด ส่วนมาตรการด้านการควบคุม โบนัส เป็นกฎหมายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกรม-

สรรพสามิต โดยบัญญัติในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 ที่มีใจความสำคัญของการควบคุมจุดจำหน่าย คือ การควบคุมโดยใบอนุญาตการขายสุราในมาตรา 155 อย่างไรก็ตามมาตรการเรื่องใบอนุญาตเพียงอย่างเดียว ยังมีช่องว่างที่ทำให้การเข้าถึงแอลกอฮอล์ทำได้ง่ายขึ้น ร่วมกับการบังคับใช้กฎหมายยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางในการพัฒนามาตรการ ควบคุมจุดจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ดังนี้

2.1 พิจารณาในการออกใบอนุญาตแบบ community license โดยการเพิ่มพื้นที่ในการร่วมกันพิจารณาระหว่าง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นและสรรพสามิตในการออก ใบอนุญาตจำหน่ายสุราในเขตพื้นที่พิเศษ โดยมีข้อควร ระวัง คือ การเพิ่มอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นช่องทาง ในการทุจริตในอนาคตได้เช่นกันการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตตามยอดขาย โดยพิจารณาจัดเก็บทั้งร้านไม่มี ที่นั่งดื่ม (off premise) และร้านนั่งดื่ม (on premise) อันเป็นการจัดระเบียบข้อมูลการขายที่แม่นยำและเที่ยงตรง มากยิ่งขึ้น

2.2 การเพิ่มโทษการขายโดยไม่มีใบอนุญาต โดยจัด เป็นรางวัลนำจับ คล้ายกับกรณีการทำผิดทางจราจรที่มีการ ให้รางวัลนำจับ โดยขั้นตอนการส่งข้อมูลการกระทำผิด ตลอดจนการมอบรางวัลนำจับดำเนินการทางออนไลน์

3. มาตรการกำหนดประเภทของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์อยู่หลายฉบับ แต่ยังไม่มีความหมายฉบับใดของ ประเทศไทยที่มีการห้ามขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่สตรี มีครรภ์ ผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมถึงไม่มีกฎหมาย ฉบับใดที่กำหนดมาตรการห้ามใช้ จ้าง วาน หรือยินยอม ให้เด็กขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แต่อย่างใด และจากการ ศึกษามาตรการกฎหมายในต่างประเทศก็ไม่พบข้อกำหนด ในการห้ามขายให้แก่สตรีมีครรภ์ และผู้ติดเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์ รวมทั้งประเด็นการห้ามใช้ จ้าง วาน หรือยินยอม ให้เด็กขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เช่นเดียวกับประเทศไทย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดผลเสีย แก่ทารกในครรภ์มารดา และสุขภาพอนามัยของผู้ติด เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในการที่รัฐต้องดูแลรักษา จึงควรมี

การกำหนดห้ามให้มีการขายให้แก่บุคคลเหล่านี้ ซึ่งควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 มาตรา 29 โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

ห้ามมิให้ผู้ใดขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แก่บุคคล ดังต่อไปนี้

1. บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
2. บุคคลที่มีอาการมีนเมาจนครองสติไม่ได้
3. สตรีมีครรภ์
4. ผู้ติดเครื่องตี้มแอลกอฮอล์

และควรเพิ่มบทนิยามความหมายของคำว่า “บุคคลที่มีอาการมีนเมาจนครองสติไม่ได้” และ “สตรีมีครรภ์” ในมาตรา 3 โดยมีข้อเสนอแนะในเบื้องต้น ดังนี้

“บุคคลที่มีอาการมีนเมาจนครองสติไม่ได้” หมายถึง บุคคลที่มีอาการแสดงออกได้ตั้งแต่อารมณ์เปลี่ยนแปลงง่าย การยับยั้งชั่งใจเสียไป ทำให้มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมควบคุมตนเองไม่ได้ พูดไม่ชัด เดินเซ ตากระตุก สมาธิและความจำบกพร่อง จนกระทั่งหมดสติ โดยพิจารณาจากการสังเกตการแสดงออกทางร่างกาย อารมณ์และพฤติกรรม

“สตรีมีครรภ์” หมายความว่า ผู้หญิงที่มีทารกอยู่ในครรภ์ซึ่งมีอายุครรภ์เกินสิบสองสัปดาห์ขึ้นไป (อายุครรภ์อ้างอิงตามหลักกฎหมายการทำแท้งตามความในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301)

ในประเด็นการห้ามใช้ จ้าง วาน หรือยินยอมให้ผู้เยาว์ (อายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์) เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการขายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ควรมีการบัญญัติเพิ่มเติมมาตราเข้าไปในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 หรือออกประกาศตามอำนาจของคณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เพื่อนำมาบังคับใช้แก่กรณีนี้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้ผู้จ้างวานต้องมีส่วนรับผิดชอบ นอกจากนี้ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในการบังคับใช้จริง เช่น การสังเกตหญิงตั้งครรภ์หรือมีนเมาจนครองสติไม่ได้ และมีมาตรการตรวจสอบ เช่น การสุ่มตรวจแอลกอฮอล์ในร่างกาย

4. มาตรการฉลากและบรรจุภัณฑ์เครื่องตี้มแอลกอฮอล์

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดฉลากและบรรจุภัณฑ์เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ ได้แก่ ประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เรื่อง คำชี้แจง

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ 272) พ.ศ. 2546 และประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับฉลากของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมาตรการฉลากและบรรจุภัณฑ์เครื่องตี้มแอลกอฮอล์เป็นมาตรการที่สื่อสารโดยตรงกับผู้บริโภค และไม่มีมาตรการใดเข้ามาทดแทนได้ โดยมีบทบาทคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคและกำหนดมาตรฐานของผลิตภัณฑ์ประกอบด้วยนโยบายย่อยสามกลุ่มหลัก ได้แก่ ฉลากคำเตือน (warning label) การกำหนดเงื่อนไขฉลากในการให้ข้อมูลจำเป็นของผลิตภัณฑ์ และการกำหนดเงื่อนไขฉลากเพื่อจำกัดการโฆษณาหรือสื่อสารการตลาดผ่านฉลากและบรรจุภัณฑ์

แต่ด้วยมาตรการฉลากข้างต้นยังมีข้อจำกัดในเชิงประสิทธิผลอยู่มาก และไม่สามารถเข้าไปควบคุมปัจจัยของการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ได้โดยตรง ดังนั้นประเทศไทยจึงควรมีการพัฒนามาตรการฉลากข้อความคำเตือนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในมิติของข้อความคำเตือนเกี่ยวกับอันตรายจากการบริโภคเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่เป็นปัญหาสุขภาพของนักตี้มในประเทศไทย และมีติของรูปแบบของฉลากคำเตือน ได้แก่ ความชัดเจนของฉลาก และตำแหน่งของฉลากคำเตือนบนบรรจุภัณฑ์ โดยสามารถพัฒนากฎหมายฉลากคำเตือนเครื่องตี้มแอลกอฮอล์เบื้องต้นจากการเรียนรู้กรณีศึกษาของมาตรการฉลากและบรรจุภัณฑ์ของผลิตภัณฑ์ยาสูบและอาหาร นอกจากนี้การออกแบบเนื้อหาของมาตรการฉลากและบรรจุภัณฑ์ควรพิจารณา ตามลำดับของประสิทธิผลจากข้อมูลวิชาการ ดังนี้

4.1 การศึกษาและพัฒนา “ฉลากคำเตือนของเครื่องตี้มแอลกอฮอล์” ผ่านการสร้างทัศนคติเชิงลบต่อการตี้ม การลดความดึงดูดของผลิตภัณฑ์ต่อกลุ่มเด็กและเยาวชน และคนที่ไม่ตี้ม รวมทั้งการรับรู้ถึงความเสี่ยงและอันตรายที่เกิดจากการตี้มเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ และการหลีกเลี่ยงอันตรายนั้นของกลุ่มคนที่ไม่ควรตี้มเด็ดขาด

4.2 การพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฉลากเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดคำนิยามและรายละเอียดต่างๆ ให้ครอบคลุมกับลักษณะต่างๆ ของผลิตภัณฑ์เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่จำหน่ายในท้องตลาดหรือในอนาคต

4.3 การบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย กรณีอื่นร่วมด้วยกรณีที่ภาคอุตสาหกรรมมีการสื่อสารการตลาดผ่านฉลากและบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ อาทิ มาตรา 32 ของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

4.4 การพัฒนากฎหมายอื่นๆ ร่วมด้วย เพื่อลดทอนอิทธิพลของการสื่อสารการตลาดผ่านฉลากและบรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มาตรการกำหนดพื้นที่แสดงสินค้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในจุดจำหน่ายต่างๆ และมาตรการให้ความรู้และณรงค์ทางสังคม ณ จุดจำหน่าย

4.5 ควรมีการศึกษาความเป็นไปได้ในการเพิ่มขั้นตอนการขออนุญาตฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้อยู่ในขั้นตอนการขออนุญาตผลิตและนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามพระราชบัญญัติสรรพสามิต

5. มาตรการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

มาตรการในการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ การควบคุมมาตรฐานและคุณภาพเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระหว่างการผลิต การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตเครื่องดื่ม โดยจะศึกษาเปรียบเทียบประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์

รายละเอียดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีลักษณะที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ โดยมีพื้นฐานมาจากบริบททางสังคมและวิวัฒนาการของการผลิตและบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในแต่ละท้องถิ่นนั้นๆ หากประเทศไทยจะมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ควรพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ควบคุมในการออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้มากนักน้อยเพียงใด มีข้อจำกัดในทางกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศไทยจะเป็นหน่วยงานด้านสรรพสามิต ในประเทศสหราชอาณาจักรและสิงคโปร์ จะเป็นหน่วยงานด้านศุลกากร ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา จะเป็นหน่วยงานด้านการคลัง โดยสามารถพิจารณาในแต่ละประเด็นได้ ดังต่อไปนี้

5.1 ประเด็นรูปแบบของการอนุญาตผลิต การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทยในปัจจุบันต้องมีการขอ

ใบอนุญาตเท่านั้นจึงสามารถผลิตได้ แต่หากต้องการให้การผลิตในบางประเภทหรือชนิดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยไม่ต้องขออนุญาตผลิต ซึ่งจะต้องมีการมาจดทะเบียนแจ้งการผลิต จะเป็นเช่นเดียวกับกรณีการผลิตเบียร์และไซเดอร์ในสหราชอาณาจักร ที่ผลิตเพื่อการค้า ซึ่งจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่ารูปแบบใดบ้างที่สามารถทำได้ โดยกระบวนการและขั้นตอนในการจดทะเบียนจะต้องมีการตรวจสอบและมีมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อให้รัฐสามารถติดตามและควบคุมดูแลได้ แต่หากเป็นการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน กล่าวคือ การผลิตเบียร์ในสหราชอาณาจักร การผลิตเบียร์และไวน์ในสหรัฐอเมริกา การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดของสิงคโปร์ ผู้ผลิตก็ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตผลิต แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด⁽²⁾

5.2 ประเด็นการกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิต ประเทศไทยมีเงื่อนไขในการขออนุญาตที่ละเอียดอย่างมาก ทั้งในส่วนของประเทศหรือชนิดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประเภทของบุคคล ประเภทของโรงงาน ทุนจดทะเบียน ปริมาณการผลิต และจำนวนคนงาน เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบในต่างประเทศที่ศึกษา พบว่าการกำหนดเงื่อนไขหลัก คือ ประเภทหรือชนิดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ต้องการผลิต ซึ่งจะมีการกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร สถานะทางบุคคลตามกฎหมายเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยมีการกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสิงคโปร์ ประเภทการจัดตั้งโรงงานและปริมาณการผลิตต่อปี จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อใช้ในการควบคุมมาตรฐานการผลิตตามประเภทหรือชนิด การตรวจสอบทางบัญชีและทางเอกสารตามสถานะทางกฎหมายของผู้ประกอบการ การตรวจสอบมาตรฐานโรงงานตามลักษณะของการจัดตั้ง และสามารถควบคุมปริมาณการผลิตได้ ซึ่งหากประเทศไทยจะมีการปรับยกเลิกหลักเกณฑ์ในบางเรื่อง เช่น จำนวนแรงงานที่การผลิต ซึ่งไม่มีผลเกี่ยวเนื่องต่อการกำหนดมาตรฐานคุณภาพแต่อย่างใด และไปเพิ่มเติมรายละเอียดในเรื่องมาตรฐานคุณภาพและความปลอดภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระหว่างการผลิตที่สอดคล้องกับลักษณะ

ของการจัดตั้งโรงงานผลิต ซึ่งจะส่งผลดีต่อการควบคุมการผลิตที่ได้มาตรฐานมากยิ่งขึ้น

5.3 ประเด็นการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิต ในประเทศไทยกำหนดโดยแบ่งตามชนิดของสุรา ได้แก่ ใบอนุญาตผลิตสุราแช่ และใบอนุญาตผลิตสุรากลั่น เมื่อพิจารณาจากอัตราราคาค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตในต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา พบว่ามีการกำหนดค่าธรรมเนียมที่สูง และมีลักษณะการคิดราคาค่าใบอนุญาตผลิตที่มีความหลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น มลรัฐอิลลินอยส์ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีประเภทของใบอนุญาตถึง 10 ประเภทที่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่แตกต่างกัน^(3,4) หากจะพิจารณานำรูปแบบต่างๆ มากำหนดราคาค่าใบอนุญาตผลิตในประเทศไทยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของราคาตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ประกอบด้วย ซึ่งหากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตมีราคาที่สูงขึ้นและสอดคล้องต่อนโยบายที่ต้องการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็สามารถทำได้ เนื่องจากค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยในการควบคุมปริมาณการผลิตได้ และรัฐสามารถนำค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตไปใช้ในการพัฒนาประเทศส่วนอื่นต่อไป

5.4 ประเด็นอายุใบอนุญาตผลิต ปัจจุบันอายุใบอนุญาตผลิตในประเทศไทยมีอายุ 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตเป็นไปตามที่กฎหมายให้อนุญาตไว้ แต่เมื่อพิจารณาจากต่างประเทศที่ได้ศึกษา พบว่า การต่ออายุใบอนุญาตผลิตต้องต่อทุกปี ซึ่งหมายความว่า อายุใบอนุญาตผลิตมีอายุ 1 ปีเท่านั้น รัฐสามารถตรวจสอบเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ได้ทุกปีว่าผู้ผลิตได้ปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องและครบถ้วนอยู่ตลอดเวลา ประกอบกับสามารถควบคุมใบอนุญาตกับปริมาณการผลิตได้ หากในอนาคตมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องปริมาณการผลิตที่ต้องสอดคล้องกับการขอใบอนุญาตผลิตได้อีกด้วย

การผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องขอใบอนุญาตทุกกรณีนั้นเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่เนื่องจากในปัจจุบันแนวคิดการผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะแบ่งการผลิตได้ในรูปแบบการผลิตเพื่อการค้ากับการผลิตเพื่อบริโภคในครัวเรือน ซึ่งเกิดจากพฤติกรรมผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับความรู้ความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีมากขึ้น หากกรณีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เข้า

เงื่อนไข ก็สามารถผลิตได้โดยไม่ต้องขอใบอนุญาตการผลิต และไม่ต้องขอจดทะเบียนการผลิต ซึ่งจะมีเงื่อนไขรายละเอียดกำหนดแตกต่างกันไป ซึ่งหากนำแนวคิดการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตการผลิต และไม่ต้องขอจดทะเบียนการผลิตมาใช้ในประเทศไทย อาจส่งผลก่อให้เกิดปัญหาในด้านการควบคุม เนื่องจากจะต้องมีการพัฒนาระบบติดตามและตรวจสอบที่ดีและเป็นมาตรฐานเสียก่อน จึงเสนอว่า ควรกำหนดเงื่อนไขที่กำหนดชัดเจนสำหรับการผลิตในครัวเรือน จะต้องมีการขอจดทะเบียนการผลิต เพื่อให้สามารถตรวจสอบกระบวนการผลิตในทุกขั้นตอนนี้ และควบคุมได้ และไม่ปล่อยให้เสรี

ในส่วนของการกำหนดเงื่อนไขการขอใบอนุญาตผลิตในปัจจุบันค่อนข้างมีรายละเอียดอย่างมาก จึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขการขอใบอนุญาตผลิตที่พิจารณาเฉพาะในเรื่องประเภทหรือชนิดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประเภทของบุคคล ประเภทของโรงงาน และปริมาณการผลิต โดยรัฐสามารถกำหนดรายละเอียดที่สำคัญที่ต้องการควบคุมในเรื่องดังกล่าวได้ หากมีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะก่อนหน้านี้แล้ว เพื่อให้สามารถควบคุมในระหว่างการผลิตทั้งในกรณีผลิตเพื่อการค้าหรือผลิตเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือน รัฐควรมีส่วนที่สำคัญในการที่จะสามารถควบคุมดูแลการผลิตได้ เพื่อให้แน่ใจว่าการผลิตเป็นไปตามมาตรฐาน และถูกต้องตามหลักเกณฑ์ รัฐจึงควรออกกฎหมายลำดับรองมาบังคับในกรณีดังกล่าวตามแต่ละหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ประเด็นนี้มีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากค่าธรรมเนียมสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการผลิตได้ โดยจะต้องพิจารณาการเก็บจากประเภทของผู้ขอใบอนุญาต (รายใหม่ รายเก่า โอนย้ายใบอนุญาต) ประเภทหรือชนิดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปริมาณการผลิต จำนวนประชากรในพื้นที่จำหน่าย ระยะเวลาของใบอนุญาตระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) และปริมาณความเข้มข้นของแอลกอฮอล์ ซึ่งจะนำมาออกแบบลักษณะของการเสียค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่แตกต่างกันไป ในหนึ่งใบอนุญาตอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมในหลายกรณีได้ และควรมีการปรับอายุใบอนุญาตให้ต้องต่อทุกปี หรือหากในกรณีที่กำหนดมากกว่า 1 ปี ก็ให้มีการคำนวณค่าธรรมเนียมตามจำนวนปีที่ได้รับอนุญาต

6. มาตรการควบคุมด้วยการขายอย่างรับผิดชอบ

ความเป็นภัยต่อส่วนรวมเป็นเส้นแบ่งที่สำคัญในการรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลกับความผาสุกของพลเมืองโดยรวม หลักการนี้เรียกว่า “หลักความเป็นภัย (Harm Principle)” เป็นแนวคิดของ John Stuart Mill⁽⁵⁾ โดยเสนอให้รัฐยึดหลักความเป็นภัยต่อพลเมืองใช้เป็นเหตุผลหลักเพื่อรองรับการออกมาตรการกำกับต่างๆ ของภาครัฐ⁽⁶⁾

ผู้ดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อาจมองว่า มีข้อดีในแง่การรื่นเริงสังสรรค์ สร้างความอบอุ่นในหมู่ญาติมิตร แต่มูลค่าประโยชน์เหล่านั้น ไม่สามารถเทียบได้กับต้นทุนทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยค่าใช้จ่ายและผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ดื่มที่อาจเจ็บป่วยต้องรักษาในระยะยาว และภาระต้นทุนที่จะตกแก่ผู้อื่น ในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า ผลกระทบข้างเคียงด้านลบต่อสังคม (negative externality) เช่น ต้นทุนของรัฐเพื่อการบำบัดฟื้นฟูผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ปัญหาการทะเลาะวิวาท อาชญากรรม ผู้มีอาการมีนเมาแล้วขับขี่ยานพาหนะ ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย การสร้างปัญหาในครอบครัว จนลดทอนความอบอุ่นของสถาบันครอบครัว รัฐจึงต้องกำหนดเงื่อนไขกำกับเพื่อให้ผู้ดื่มมีการดื่มพอประมาณ และให้ผู้ขายมีการขายอย่างรับผิดชอบต่อสังคม

ใน พ.ร.บ.ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ห้ามผู้ใดขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ให้แก่บุคคลที่มีอาการมีนเมาครองสติไม่ได้ พร้อมมีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ประเทศไทยยังไม่พบสถิติของคดีความกรณีนี้เลย ซึ่งผู้ที่มีอาการมีนเมาแล้วขับขี่ยานพาหนะ ยังเป็นปัญหาใหญ่ในสังคมไทย แม้จะมีข้อห้ามผู้ขาย ขายให้แก่ผู้ที่มีนเมาแล้ว โดยเฉพาะร้านค้าที่หนึ่งให้ลูกค้าหนึ่งดื่ม แต่ก็มีข้อจำกัดในการบังคับใช้ และยังไม่สามารถลดปัญหาได้อย่างครบวงจร เพราะผู้ขายยังไม่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายแก่ผู้อื่น จากลูกค้าผู้ซึ่งมีนเมาออกจากร้านแล้วขับขี่ยานพาหนะ

การกำหนดความรับผิดแก่ผู้ขายในกรณีดังกล่าว มีเหตุผลที่ผู้ขายควรต้องร่วมรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย เนื่องจากผู้ขายไม่ได้ระวัง มีความประมาทเลินเล่อ (negligence) จึงถือว่า มีส่วนในการก่อชองภัย (enabling) และมีส่วนเป็นผู้ใกล้แก่เหตุแห่งความเสียหาย (proximate causation) ผู้ขายพึงมีหน้าที่ยับยั้งปัญหาไว้แต่แรก จริงอยู่ที่ผู้ขายมีสิทธิเสรีภาพในการขาย จะขายมากเพียงใดก็ได้เพื่อให้มีรายได้

สูงสุด แต่การขายเพื่อเป้าหมายรายได้สูงสุด โดยไม่ได้คำนึงความปลอดภัยต่อลูกค้าและผู้อื่นที่อาจได้รับความเสียหาย ซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องใดจากการขายและการดื่ม ย่อมเป็นภัยคุกคามต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยของทุกคนในสังคม

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา มีข้อกำหนดให้ผู้ขายอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่ง (commercial host liability หรือ dram shop liability) แก่ผู้อื่นที่ได้รับความเสียหายจากลูกค้า เพื่อให้ผู้ขายเพิ่มความระวังมากขึ้น โดยทั่วไปยึดหลัก “ให้ผู้เสียหายต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ว่า เจ้าของร้านประมาทเลินเล่ออย่างไร (negligence rule) ถึงเป็นสาเหตุให้ตนได้รับความเสียหายจากผู้ขับที่เมาจากร้านนั้น” ซึ่งหลายกรณีก็พิสูจน์ได้ยาก บางกรณีผู้เสียหายได้เงินชดเชยไม่เพียงพอ เพราะคนเมาผู้ก่อเหตุ ไม่มีเงินจ่าย หรือคนเมาไม่ได้ซื้อประกันภัยไว้ บางมลรัฐจึงมีข้อกำหนดไปอีกชั้น คือ มลรัฐอิลลินอยส์ของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อลดภาระการพิสูจน์ของผู้ได้รับความเสียหาย จึงกำหนด “หลักความรับผิดของผู้ขายโดยเคร่งครัด (strict liability rule) ให้ผู้ได้รับความเสียหายเพียงแสดงหลักฐานความเสียหาย แล้วกฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ขายอาจต้องรับผิด เว้นแต่ผู้ขายจะพิสูจน์ได้ว่า ตนไม่ได้ละเมิดข้อห้ามตามกฎหมาย” ถ้าศาลเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของผู้ขายอย่างชัดเจน จะต้องให้ร่วมชดใช้ความเสียหายนั้น

แม้การกำหนดความรับผิดของผู้ขายในสหรัฐอเมริกาจะมีข้อจำกัดเหล่านั้น แต่การมีข้อกำหนดดังกล่าวไว้ มีผลช่วยลดอุบัติเหตุร้ายแรงได้อย่างมีนัยสำคัญ⁽⁷⁾ เจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการปกป้องสวัสดิภาพและความปลอดภัยของสาธารณชน เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยที่เป็นธรรม และเพื่อให้ผู้ขายมีการขายอย่างรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

กรณีของประเทศไทย มีข้อบังคับที่กำหนดเงื่อนไขครอบคลุุมการขาย การดื่ม เวลาและสถานที่จำหน่าย แต่เพื่อให้สามารถลดปัญหาได้อย่างครบวงจร การกำหนดความรับผิดของผู้ขายต่อความเสียหายแก่ผู้อื่น จากลูกค้าผู้ซึ่งมีนเมาออกจากร้านไปแล้วขับขี่ยานพาหนะ รวมถึงการทะเลาะวิวาท อาจเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐควรพิจารณาถึงช่องทางและความเป็นไปได้ในการนำวิธีดังกล่าวมาปรับใช้เพิ่มเติม เพื่อลดภัยคุกคามต่อสวัสดิภาพและความปลอดภัยจากขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในสังคมไทย

7. มาตรการควบคุมวันและเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมวันและเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยห้ามขายในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา (วันพระใหญ่) 5 วัน วันเลือกตั้งและวันก่อนเลือกตั้ง และห้ามขายในเวลา 14.01-17.00 น. และ 00.01-11.00 น. ซึ่งจะทำให้มีการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ยากขึ้นและมีปัญหาที่ตามมาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ลดลง แต่ยังคงพบว่ามีกรขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในวันและเวลาห้ามขายในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไทย

ในต่างประเทศมีการดำเนินมาตรการควบคุมวันและเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งมีการจำแนกวันและเวลาขายตามประเภทของร้านที่มีที่นั่งดื่มและไม่มีที่นั่งดื่ม และตามประเภทของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งประเทศไทยไม่มีการจำแนกตามประเภทร้านและเครื่องดื่ม

จากการศึกษาประสิทธิผลของการจำกัดเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยการลดเวลาขายลงที่ 1.5-7.0 ชั่วโมง⁽⁸⁻¹⁰⁾ พบว่าสามารถลดการบริโภค ยอดขาย การใช้ความรุนแรง อาชญากรรม อุบัติเหตุ และการเข้ารับการรักษาพยาบาลที่เกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์ได้อย่างมีนัยสำคัญ ส่วนรายงานการศึกษาผลกระทบจากการเพิ่มวันและเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เพิ่มขึ้น 1-6 ชั่วโมง พบว่าทำให้ยอดขาย การบริโภค การใช้ความรุนแรง อาชญากรรม อุบัติเหตุ การเข้ารับการรักษาพยาบาล และการเสียชีวิตที่เกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

จากรวบรวมและข้อมูลที่ทบทวนในเอกสารฉบับนี้ ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้านวันและเวลาที่มีความครอบคลุมมากกว่าประเทศอื่นๆ แต่อาจจะมีความแตกต่างในด้านการดำเนินการและบังคับใช้กฎหมาย

โดยสรุป มาตรการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้านเวลาในการขาย เป็นมาตรการที่มีประสิทธิผลที่ดีต่อการลดลงของพฤติกรรมการบริโภค⁽¹¹⁾ ปริมาณการขายลดลง⁽¹¹⁾ ความรุนแรงลดลง⁽⁸⁾ และอาชญากรรมลดลง⁽⁹⁾ ในขณะที่การควบคุมด้านจำนวนวันช่วยลดอุบัติเหตุลงได้⁽¹²⁾ รวมถึงหากมีการผ่อนปรนมาตรการ เช่น การเพิ่มจำนวนวันทำให้พฤติกรรมการบริโภคเพิ่มขึ้น⁽¹²⁻¹⁵⁾ ปริมาณการขายเพิ่มขึ้น^(12,13) อุบัติเหตุเพิ่มขึ้น^(12,16) ความรุนแรงเพิ่มขึ้น^(12,17)

และอาชญากรรมเพิ่มขึ้น^(17,18) หรือการเพิ่มเวลาทำให้อุบัติเหตุเพิ่มขึ้น⁽¹⁹⁾ และความรุนแรงเพิ่มขึ้น⁽²⁰⁻²³⁾

จากสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีกลุ่มธุรกิจและนักการเมืองบางกลุ่มที่เรียกร้องให้มีการเพิ่มจำนวนวันและเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ การบริโภคและการท่องเที่ยวของประเทศนั้น นอกจากประเด็นด้านเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ยังคงต้องคำนึงถึงความเสี่ยงต่อปัญหาที่ตามมา การสูญเสียและต้นทุนทางสังคมที่เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งด้านสุขภาพและสังคม เช่น การใช้ความรุนแรง การก่ออาชญากรรม อุบัติเหตุ รวมไปถึงการเสียชีวิต

ประเทศไทยควรดำเนินมาตรการควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้านวันและเวลาขายไว้ และเพิ่มความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการควบคุมวันและเวลาขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้มีบูรณาการกับการออกใบอนุญาตขายและเพิ่มการจัดเวลาขายก่อนเวลาปิดร้าน และการห้ามลูกค้าใหม่เข้าร้านก่อนที่ร้านจะปิด เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นได้จริงต้องอาศัยข้อมูลเชิงวิชาการที่มาจากการศึกษาวิจัยที่มีคุณภาพ ทันทต่อเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลง และการสื่อสารสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

8. มาตรการควบคุมราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

มาตรการที่ส่งผลต่อราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่สำคัญมีสองมาตรการ คือ มาตรการทางภาษี และการกำหนดราคาขั้นต่ำ โดยที่มาตรการทางภาษีถูกนำมาใช้ในเกือบทุกประเทศในโลกรวมถึงประเทศไทย ส่วนการกำหนดราคาขั้นต่ำนั้นถูกนำมาใช้ในเพียงไม่กี่ประเทศในโลก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศรายได้สูง ทั้งสองมาตรการข้างต้นส่งผลถึงการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการลดลงของผลกระทบจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยข้อจำกัดของมาตรการทางภาษีและราคาประการสำคัญ คือ ผลของการบริโภคทดแทน และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นอกกระบวนการแรก เมื่อราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ชนิดหนึ่งสูงขึ้น ผู้บริโภคอาจเปลี่ยนไปดื่มเครื่องดื่มชนิดอื่นที่มีราคาถูกกว่าทดแทน⁽²⁴⁾ ประการที่สอง ผู้บริโภคอาจเลือกบริโภคเครื่องดื่มที่อยู่นอกระบบภาษีทดแทน ได้แก่ เครื่องดื่มที่ลักลอบนำเข้า เครื่องดื่มที่ผลิตภายในประเทศแบบไม่ต้องเสียภาษีหรือหลีกเลี่ยงการเสียภาษี อย่างไรก็ตาม

ผลของการทดแทนนั้นก็ได้เกิดอย่างสมบูรณ์⁽²⁵⁻²⁸⁾ กล่าวคือ หลังจากใช้มาตรการการบริโภคในภาพรวมก็ยังคงลดลง ทั้งสองมาตรการจึงสามารถนำมาใช้ได้แม้ยังมีข้อจำกัดดังกล่าวก็ตาม

ในมุมมองการจัดการรายได้เข้ารัฐนั้น สองมาตรการนี้มีความแตกต่างที่ชัดเจน คือ ราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่สูงขึ้นจากมาตรการนั้นสำหรับมาตรการทางภาษี รายได้ดังกล่าวจะเข้าสู่รัฐ แต่สำหรับมาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำ รายได้ดังกล่าวจะไปตกอยู่กับธุรกิจแอลกอฮอล์ ซึ่งอาจถูกมองว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ภาคธุรกิจได้เช่นกัน

ทั้งนี้ยังมีข้อกังวลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการนำนโยบายกำหนดราคาขั้นต่ำมาใช้ คือ ไม่เคยมีมาตรการในลักษณะดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทย ทำให้จำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงกฎหมายและระบบราชการว่า หากจะดำเนินการต้องมีการใช้กฎหมายในลักษณะใด ดำเนินการโดยหน่วยงานใด มาตรการที่ใกล้เคียง เช่น การประกันราคาสินค้าเกษตรนั้นใช้วิธีจ่ายชดเชยส่วนต่างโดยรัฐซึ่งคงไม่ใช่รูปแบบที่สามารถนำมาใช้ได้ในการกำหนดราคาขั้นต่ำเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวยังเป็นมาตรการที่ไม่น่าจะเป็นที่นิยมทางการเมือง เนื่องจากเป็นนโยบายที่นำไปสู่การเพิ่มรายจ่ายแก่ประชาชน จึงเป็นเรื่องยากที่จะจูงใจให้พรรคการเมืองนำนโยบายนี้ไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการบริหารประเทศ เนื่องจากอาจกระทบต่อความนิยมของพรรคได้

จากข้อมูลข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า อัตราภาษีสรรพสามิตในปัจจุบันมีความเหลื่อมล้ำของอัตราภาษีที่เก็บจริงระหว่างเครื่องดื่มแต่ละประเภท โดยเฉพาะสุราขาวที่มีการกำหนดอัตราภาษีเรียกเก็บจริงต่ำกว่าเครื่องดื่มประเภทอื่นมาก ทั้งที่ตามหลักการปกป้องสุขภาพและหลักการดำเนินการในต่างประเทศนั้น มีการกำหนดอัตราภาษีต่อลิตรของแอลกอฮอล์บริสุทธิ์สำหรับสุราสูงกว่าไวน์หรือเบียร์ ซึ่งแสดงถึงความกังวลในการบริโภคสุราเนื่องจากมองว่าสุราซึ่งมีความเข้มข้นของเอทานอลมากกว่านำไปสู่ผลกระทบที่มากกว่าไวน์หรือเบียร์ การดำเนินการมาตรการด้วยการปรับอัตราภาษีสรรพสามิตให้เข้มข้นขึ้นมีความเป็นไปได้มากกว่าการนำนโยบายกำหนดราคาขั้นต่ำมาใช้ ซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1. สร้างความตระหนักถึงความแตกต่างของอัตราภาษีสรรพสามิตที่เรียกเก็บจริงระหว่างเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

แต่ละประเภทให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างแรงสนับสนุนในการปรับอัตราภาษีให้มีความเท่าเทียมกันยิ่งขึ้น

2. การปรับขึ้นอัตราภาษีที่เรียกเก็บจริง (ทั้งตามมูลค่าและปริมาณแอลกอฮอล์) ของสุราขาวให้อยู่ในระดับเดียวกับกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประเภทอื่นๆ เช่น เบียร์ หรือสูงกว่า ซึ่งในต่างประเทศการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันนั้นมักเป็นการกำหนดอัตราภาษีต่อลิตรของแอลกอฮอล์บริสุทธิ์สำหรับสุราสูงกว่าไวน์หรือเบียร์ ซึ่งแสดงถึงความกังวลในการบริโภคสุราและทำให้ต้นทุนต่อหน่วยของการผลิตและจัดจำหน่ายของสุราสูงขึ้น⁽²⁹⁾ เนื่องจากมองว่าสุราซึ่งมีความเข้มข้นของเอทานอลมากกว่านำไปสู่ผลกระทบที่มากกว่าไวน์หรือเบียร์

3. การปรับขึ้นอัตราภาษีของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกชนิดตามอัตราเงินเฟ้อปีละ 1 ครั้ง

4. ปรับขึ้นอัตราภาษีกลุ่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พร้อมดื่มให้สูงขึ้น ซึ่งมีเป้าหมายผู้บริโภคเป็นกลุ่มเยาวชน เช่น หมวดสุราแช่ผลไม้ที่มีส่วนผสมขององุ่นหรือไวน์องุ่น

5. ศึกษาในแง่กฎหมายและระบบราชการ หากต้องการนำมาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำมาใช้ในประเทศไทย ทั้งในส่วนของการปรับแก้ หรือออกกฎหมายในลักษณะใด และมีหน่วยงานใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการบ้าง พร้อมทั้งทำแผนการขับเคลื่อนการนำมาตรการกำหนดราคาขั้นต่ำเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาใช้

สรุป

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการบังคับใช้มาตรการเดิมที่มีประสิทธิภาพอยู่แล้วนั้นอย่างเคร่งครัด และเสนอให้มีการปรับแก้ข้อความในมาตรการเดิมที่ยังมีช่องว่างในการบังคับใช้ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรเพิ่มมาตรการใหม่ ซึ่งถือเป็นแนวรุกใหม่ที่ควรก้าวทันการเปลี่ยนแปลงอันท้าทายในปัจจุบันและอนาคต โดยแบ่งออกเป็น 8 มาตรการสำคัญ ได้แก่ มาตรการควบคุมโฆษณา มาตรการควบคุมจุดจำหน่าย มาตรการกำหนดประเภทของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการขาย มาตรการควบคุมฉลากและบรรจุภัณฑ์ มาตรการควบคุมการผลิต มาตรการสนับสนุนการจำหน่ายอย่างรับผิดชอบ มาตรการควบคุมวันและเวลาขาย และมาตรการควบคุมราคาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิทย์ วิชัยดิษฐ์
อาจารย์ประจำสาขาวิชาระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ที่ช่วยแปลบทความนี้เป็นภาษาอังกฤษ และคุณชฎานุญ เจียรธนภฤติ และคุณทักษิญา สรรเพ็ชญ์ ในการประสานงานและตรวจทานเอกสารฉบับนี้

เอกสารอ้างอิง

1. World Health Organization. The SAFER technical package: five areas of intervention at national and subnational levels. Geneva: World Health Organization; 2019.
2. Singapore Statutes Online. Customs Act (Chapter 70, Section 13(1)) [Internet]. [cited 2022 Nov 22]. Available from: <https://sso.agc.gov.sg:5443/SL/CA1960-OR9?DocDate=20090831>
3. Illinois Liquor Control Commission. Liquor Control Act of 1934 [Internet]. 1934 [cited 2022 Nov 22]. Available from: <https://www2.illinois.gov/ilcc/divisions/siteassets/pages/legal/illinois-liquor-control-act/liqcontrolact1934.pdf>
4. Illinois Liquor Control Commission. Forms and Applications [Internet]. [cited 2022 Nov 22]. Available from: <https://www2.illinois.gov/ilcc/Pages/Forms-and-Applications.aspx>
5. Hamburger J. John Stuart Mill on liberty and control. Princeton: Princeton University Press; 2001.
6. Altman A. Arguing about law: an introduction to legal philosophy. Belmont, CA: Wadsworth Publications; 1996.
7. Sloan FA, Chepke LM. Chapter 4: Dram shop and social host liability. Foundations and Trends in Microeconomics 2007;3(5-6):370.
8. Kypri K, McElduff P, Miller P. Restrictions in pub closing times and lockouts in Newcastle, Australia five years on. Drug and Alcohol Review. 2014;33(3):323-6.
9. Duailibi S, Ponicki W, Grube J, Pinsky I, Laranjeira R, Raw M. The effect of restricting opening hours on alcohol-related violence. American journal of public health. 2007;97(12):2276-80.
10. Baumann F, Buchwald A, Friehe T, Hottenrott H, Mechtel M. The effect of a ban on late-night off-premise alcohol sales on violent crime: Evidence from Germany. International Review of Law and Economics 2019;60:105850.
11. Kolosnitsyna M, Sitdikov M, Khorkina N. Availability restrictions and alcohol consumption: A case of restricted hours of alcohol sales in Russian regions. International Journal of Alcohol and Drug Research 2014;3(3):193-201.
12. Norström T, Skog OJ. Saturday opening of alcohol retail shops in Sweden: an experiment in two phases. Addiction 2005;100(6):767-76.
13. Stehr MF. The effect of Sunday sales of alcohol on highway crash fatalities. The BE Journal of Economic Analysis & Policy 2010;10(1):73.
14. Carpenter CS, Eisenberg D. Effects of Sunday sales restrictions on overall and day-specific alcohol consumption: evidence from Canada. Journal of Studies on Alcohol and Drugs 2009;70(1):126-33.
15. Yörük BK. Legalization of Sunday alcohol sales and alcohol consumption in the United States. Addiction 2014;109(1):55-61.
16. McMillan GP, Hanson TE, Lapham SC. Geographic variability in alcohol-related crashes in response to legalized Sunday packaged alcohol sales in New Mexico. Accident Analysis & Prevention 2007;39(2):252-7.
17. Han S, Branas CC, MacDonald JM. The effect of a Sunday liquor-sales ban repeal on crime: a triple-difference analysis. Alcoholism: Clinical and Experimental Research 2016;40(5):1111-21.

18. Grönqvist H, Niknami S. Alcohol availability and crime: Lessons from liberalized weekend sales restrictions. *Journal of Urban Economics* 2014;81:77–84.
19. Chikritzhs T, Stockwell T. The impact of later trading hours for hotels on levels of impaired driver road crashes and driver breath alcohol levels. *Addiction* 2006;101(9):1254–64.
20. Rossow I, Norström T. The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities. *Addiction* 2012;107(3):530–7.
21. Humphreys DK, Eisner MP, Wiebe DJ. Evaluating the impact of flexible alcohol trading hours on violence: an interrupted time series analysis. *PloS One* 2013;8(2):e55581.
22. de Goeij MC, Veldhuizen EM, Buster MC, Kunst AE. The impact of extended closing times of alcohol outlets on alcohol-related injuries in the nightlife areas of Amsterdam: a controlled before-and-after evaluation. *Addiction* 2015;110(6):955–64.
23. Vingilis E, McLeod AI, Stoduto G, Seeley J, Mann RE. Impact of extended drinking hours in Ontario on motor-vehicle collision and non-motor-vehicle collision injuries. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 2007;68(6):905–11.
24. Selvanathan S, Selvanathan E. Empirical regularities in cross-country alcohol consumption. *Economic Record* 2005;81:S128–42.
25. Okello AK. An Analysis of Excise Taxation in Kenya. Washington, DC: EAGER Publications; 2001.
26. Osor N, Mpango P, Mwinyimvua H. An analysis of excise taxation in Tanzania. Washington DC: EAGER Publications; 2001.
27. Özgüven C. Analysis of demand and pricing policies in Turkey beer market [Master's Thesis]. Ankara: Middle East Technical University; 2004.
28. Ramful P, Zhao X. Individual heterogeneity in alcohol consumption: the case of beer, wine and spirits in Australia. *Economic Record* 2008;84(265):207–22.
29. Österberg EL. Alcohol tax changes and the use of alcohol in Europe. *Drug and Alcohol Review* 2011;30(2):124–9.

Policy Recommendations for Alcohol Control Measures in Thailand

Polathep Vichitkunakorn¹, Kumnuan Ungchusak², Sawitri Assanangkornchai³, Sirach Lapyai⁴, Muhammadfahmee Talek⁵, Arachamon Pichetworakoon⁶, Orratai Waleewong⁷, Pornpon Thedthong⁶, Samai Krotintakom⁸, Surasak Chaiyasong⁹ Udomsak Saengow¹⁰

¹Department of Family and Preventive Medicine, Faculty of Medicine, Prince of Songkla University, Songkhla Province, Thailand

²Division of Epidemiology, Department of Disease Control, Ministry of Public Health, Nonthaburi Province, Thailand

³Department of Epidemiology, Faculty of Medicine, Prince of Songkla University, Songkhla Province, Thailand

⁴Risk Factor Study and Knowledge Management Network Unit, Thammasat University, Pathum Thani Province, Thailand

⁵Faculty of Nursing, Prince of Songkla University, Pattani Campus, Pattani Province, Thailand

⁶School of Law, Mae Fah Luang University, Chiang Rai Province, Thailand

⁷International Health Policy Program (IHPP), Ministry of Public Health, Nonthaburi Province, Thailand

⁸Faculty of Economics, Prince of Songkla University, Songkhla Province, Thailand

⁹Faculty of Pharmacy, Mahasarakham University, Mahasarakham Province, Thailand

¹⁰Research and Innovation Institute of Excellence, Walailak University, Nakorn Si Thammarat Province, Thailand

Abstract

The objectives of this article are to review alcohol control measures in Thailand and overseas, and to provide policy recommendations for each key measure. Advertising control measures should include measures in addition to the Alcoholic Beverage Control Act of 2008, e.g., consumer protection laws and youth protection laws. Sale restriction measures should include supporting community licensing by local administration organizations, collection of licensing fees from both off-premise and on-premise sale venues, and increasing penalties for unlicensed sale of alcohol. Measures to designate parties involved in alcohol purchasing should include supporting laws to ban sale of alcohol to pregnant women and those with alcohol use disorder, the use/hiring/permission of minors to be involved in alcohol purchase, and legal liabilities for the hiring/requesting party. Labeling and packaging measures should include clear labeling laws, particularly with regards to definitions and details to cover the types of products available in the market. Production control measures should include increasing fees and reducing the validity duration of the production license. Measures pertaining to home-based production should include clear terms and conditions, inspection of the production process, and abstaining from trade liberalization. Measures to support responsible alcohol sale should encourage vendors to be mindful of

potential harms to customers and others through commercial host liability or dram shop liability. Date and time of sale restriction measures should be maintained, and legal enforcement of these measures should be strengthened. Price control measures should include raising excise taxes on rice spirit to be at the same level as other alcoholic beverages, and raising taxes on beverages that are popular among youths. Taxes should be raised annually in accordance with inflation. Feasibility studies should also be conducted on minimum unit pricing.

Keywords: control measures; policy; alcoholic beverage