

## รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับ  
บรรจุภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า พ.ศ. ....

กฎหมายใหม่  แก้ไข/ปรับปรุง  ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ: กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนการปฏิรูปประเทศ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์  
ประเด็นการเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาพที่ดี ครอบคลุมทั้งด้านกาย ใจ สติปัญญา และสังคม มุ่งการเสริมสร้าง  
การจัดการสุขภาพในทุกรูปแบบที่นำไปสู่การมีศักยภาพในการจัดการสุขภาพที่ดีได้ด้วยตนเอง พร้อมทั้ง  
สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการสร้างเสริมให้คนไทยมีสุขภาพที่ดี และมีทักษะด้านสุขภาพ  
ที่เหมาะสม

สอดคล้องกับแผนปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข ประเด็นการปฏิรูปที่ ๗ การสร้างเสริม  
สุขภาพและการป้องกันโรค ประเด็นการปฏิรูปที่ ๘ ความรอบรู้ด้านสุขภาพ และประเด็นการปฏิรูปที่ ๙  
การคุ้มครองผู้บริโภค

สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข (ฉบับปรับปรุง) กิจกรรมปฏิรูปที่ ๒  
การปฏิรูปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการสร้างเสริมสุขภาพ ความรอบรู้ด้านสุขภาพ  
การป้องกันและดูแลรักษาโรคไม่ติดต่อสำหรับประชาชนและผู้ป่วย

### ส่วนที่ ๑

#### เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

##### ๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

###### ๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

มาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตี้มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ผู้ผลิตหรือนำเข้า  
เครื่องตี้มแอลกอฮอล์ จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องตี้มแอลกอฮอล์  
ที่ผลิตหรือนำเข้า ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการควบคุมเครื่องตี้ม  
แอลกอฮอล์ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องตี้มแอลกอฮอล์แห่งชาติ

บรรจุภัณฑ์เป็นสิ่งแรกที่ผู้บริโภคพบเห็นในขั้นตอนแรกของการจัดจำหน่ายสินค้า ทำหน้าที่บอกกล่าว  
สิ่งต่าง ๆ ของผลิตภัณฑ์ด้วยการให้ข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดของสินค้า นอกจากนี้การมีรูปลักษณ์ที่สวยงามสะดุดตา  
เป็นการเชิญชวนให้เกิดการตัดสินใจซื้อ ซึ่งการทำหน้าที่ดังกล่าวของบรรจุภัณฑ์นี้เป็นเสมือนพนักงานขาย  
ที่ไร้เสียง (silent salesman) ในสภาพที่มีการแข่งขันทางการตลาดสูงในปัจจุบัน การเลือกใช้บรรจุภัณฑ์  
มีส่วนสำคัญในการเพิ่มมูลค่าของสินค้า และสร้างความโดดเด่นให้กับตัวสินค้า บรรจุภัณฑ์ในฐานะ  
ที่เป็นเครื่องมือส่งเสริมการตลาด (Market Promotion) การออกแบบบรรจุภัณฑ์ให้มีรูปแบบและลักษณะ  
สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การส่งเสริมการตลาด เช่น การลด แลก แจก แถม จะต้องออกแบบบรรจุภัณฑ์  
ให้สามารถประชาสัมพันธ์การส่งเสริมการขายให้ผู้ซื้อทราบและเห็นได้ชัดเจน บรรจุภัณฑ์ที่ดีจะต้องบ่งชี้  
ได้ว่าผลิตภัณฑ์ที่อยู่ภายใต้บรรจุภัณฑ์นั้นคืออะไร เพื่อให้ผู้บริโภคสามารถเลือกซื้อสินค้าได้อย่างถูกต้อง  
และสามารถแยกแยะประเภทของสินค้าได้อย่างรวดเร็ว ขนาดของผลิตภัณฑ์มีผลต่อจำนวนซื้อที่มากขึ้น  
หรือลดลง (Size & Weight) การออกแบบบรรจุภัณฑ์จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการหิ้วหรือถือ  
ซึ่งเกี่ยวข้องกับขนาด น้ำหนักของสินค้าที่บรรจุ หากผลิตภัณฑ์บรรจุสินค้าจำนวนชิ้นที่มาก น้ำหนักก็จะมากตาม

ไปด้วยและอาจส่งผลต่อการตัดสินใจซื้อของลูกค้า นอกจากนี้ บรรจุกภัณฑ์ที่มีขนาดเล็กมากจนเกินไปส่งผลทำให้ผู้ผลิตไม่สามารถแสดงข้อมูลจำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้บนบรรจุกภัณฑ์ได้อย่างเพียงพออีกทั้งผู้บริโภคสามารถเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้สะดวกและง่ายยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะต้องกำหนดให้มีมาตรการควบคุมขนาดบรรจุกภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เหมาะสม<sup>๑</sup>

มาตรการข้อความคำเตือนของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นหนึ่งในมาตรการที่แนะนำโดยยุทธศาสตร์โลกเพื่อการลดปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่องค์การอนามัยโลก (WHO Global Strategy to Reduce Harmful Use of Alcohol)<sup>๒</sup> แนะนำประเทศสมาชิกในการพัฒนานโยบายแอลกอฮอล์เพื่อจัดการปัญหาของประเทศ มาตรการข้อความคำเตือนจัดอยู่ในกลุ่มมาตรการเพื่อลดผลกระทบด้านลบจากพฤติกรรมการดื่มและเมาแอลกอฮอล์ เนื่องจากมาตรการเหล่านี้ไม่ได้เข้าไปจัดการโดยตรงที่ปัจจัยกลไกการบริโภคแอลกอฮอล์ จึงแนะนำให้ใช้เป็นมาตรการเสริมกับมาตรการหลักอื่น ๆ ทั้งนี้หากพิจารณาจากกลไกของนโยบาย มาตรการนี้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มมาตรการกลยุทธ์การให้ความรู้และโน้มน้าว<sup>๓</sup> โดยมีกลไกเกี่ยวข้องกับความรู้ การรับรู้ ความตั้งใจและความตระหนักรู้ของผู้บริโภค ซึ่งมีนัยยะในการเพิ่มความต้านทานหรือภูมิคุ้มกันของผู้บริโภค และอาจเอื้อให้มีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการบริโภคตามมา นอกจากนี้ ข้อความคำเตือนที่แสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงและผลกระทบทางลบจากการดื่มยังถูกใช้เป็นมาตรการโฆษณาตอบโต้ (Counter-advertising) เพื่อลดผลการถูกจูงใจให้ดื่มของโฆษณาที่เผยแพร่โดยบริษัทแอลกอฮอล์อีกด้วย<sup>๔</sup>

ปัจจุบันมีการกำหนดควบคุมขนาดของบรรจุกภัณฑ์ไว้ในประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการผลิตสุราและการนำสุรารออกจากโรงอุตสาหกรรมเพื่อตรวจวิเคราะห์ในขั้นตอนการผลิต ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ และมีมาตรการกำหนดให้มีข้อความคำเตือนบนเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง สุรา ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๑) ได้กำหนดให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องจัดให้มีฉลากบรรจุกภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันมีการกำหนดมาตรการควบคุมฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้าตามประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยยังไม่มีการออกประกาศเรื่องของบรรจุกภัณฑ์และข้อความคำเตือนของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงสมควรออกมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้มาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน

## ๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

จากฐานข้อมูลขององค์การอนามัยโลกรายงานว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีผู้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์คิดเป็นปริมาณเอทานอลบริสุทธิ์เท่ากับ ๘.๓ ลิตรต่อหัวประชากรต่อปี ซึ่งเป็นปริมาณที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีแนวโน้มอัตราการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก เยาวชน สตรี จะเห็นได้จากประชากรอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป

<sup>๑</sup> ณธกร อุไรรัตน์, ๒๕๕๙, การศึกษาเพื่อการพัฒนาการออกแบบบรรจุกภัณฑ์ข้าวเจ๊กเซสเสให้ จังหวัดสระบุรี, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า ๒๒ - ๕๓.

<sup>๒</sup> World Health Organization, 2010, Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol, Geneva.

<sup>๓</sup> Babor et al., Alcohol, 2010, No ordinary commodity: Research and public policy second edition, second ed. 2010, Oxford: Oxford University Press.

<sup>๔</sup> อรทัย วลีวงศ์, ๒๕๕๙, ข้อมูลมาตรการฉลากคำเตือน และมาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลากผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และโอกาสในการพัฒนากฎหมายฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย, ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา.

มีจำนวนทั้งสิ้น ๕๕.๙ ล้านคน เป็นผู้ที่ดื่มสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรอบปีที่ผ่านมา ประมาณ ๑๕.๙ ล้านคน (ร้อยละ ๒๘.๔) ทำให้ประชากรโลกสูญเสียจำนวนปีในชีวิตจากการตายก่อนวัยอันควรถึง ๘.๕ ปี เกิดผลกระทบต่อครอบครัวขยายผลเป็นปัญหาทางสังคม ประเทศไทย เด็กร้อยละ ๑๐.๗ อยู่ในภาวะแวดล้อมที่เสี่ยงและไม่เหมาะสม ด้านเศรษฐกิจ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์จัดรั้งให้ประชาชนตกลงสู่หลุมแห่งความยากจน พ.ศ. ๒๕๖๐ นักดื่มไทยเสียค่าใช้จ่ายในการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อหนึ่งคนเฉลี่ย ๙๑๗.๒๔ บาท ต่อคนต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ ๑๐ ของรายได้ที่ได้รับมาต่อเดือน<sup>๕</sup> ประเทศไทยมีอัตราการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นอันดับที่ ๔ ของโลก โดยในกลุ่มเอเชียประเทศไทยมีอัตราการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากที่สุดเป็นอันดับ ๓ รองจากประเทศเกาหลีใต้และเวียดนาม และผู้ที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไปของไทยสูงกว่าค่าเฉลี่ยโลก ๙ เท่า ซึ่งการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ถือเป็นอันตรายและสาเหตุสำคัญทำให้เกิดโรคในประชากรทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนามากกว่า ๖๐ โรค ไม่ว่าจะเป็นปัญหาและผลกระทบอันเกิดจากกลุ่มโรคไม่ติดต่อซึ่งเป็นผลกระทบต่อสุขภาพแบบเรื้อรัง เช่น โรคมะเร็ง โรคหลอดเลือดหัวใจ โรคตับเบาหวาน เป็นต้น โดยผู้เสียชีวิตจากการบริโภคเครื่องดื่มชนิดนี้ปีละ ๒.๕ ล้านคน กลุ่มแบบฉับพลันต่อสุขภาพ อาทิ อุบัติเหตุ โดยมีผู้เสียชีวิตจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประมาณ ๒๖,๐๐๐ คนต่อปี ส่วนใหญ่เป็นเยาวชนและก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ ปีละไม่ต่ำกว่า ๑.๕ แสนล้านบาท ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว คนในครอบครัวที่มีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์พบว่าเมื่อมีการบริโภคเข้าไปมักทะเลาะวิวาทลงมือทำร้ายร่างกายคนในครอบครัวและครอบครัวแตกแยก การเสพสุรานำไปสู่การประกอบอาชญากรรมโดยตรง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อตรงและโดยอ้อมต่อโครงสร้างและระบบต่าง ๆ เช่น ระบบสุขภาพ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น เมื่อพิจารณาจากผลกระทบและความเสียหายจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย<sup>๖</sup> การสนับสนุนให้แสดงข้อมูลการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อย่างปลอดภัย ถือเป็นส่วนสำคัญของกลยุทธ์ด้านสาธารณสุขในการลดความเสี่ยงของอันตรายจากแอลกอฮอล์ นโยบายทั่วไปในการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับประชากรและลดอันตรายให้เหลือน้อยที่สุดเกี่ยวข้องกับการจำกัดการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทั้งทางกฎหมายและทางกายภาพจึงมีความพยายาม ในการแจ้งให้ผู้บริโภคทราบถึงความเสี่ยงด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะโรคมะเร็ง ความตระหนักนี้ถือเป็นความต้องการด้านสาธารณสุขที่สำคัญ จากการศึกษาทบทวนใน ๑๖ ประเทศ พบว่ามีเพียง ๑๓% ที่ตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างแอลกอฮอล์กับมะเร็ง<sup>๗</sup> การที่ผู้ดื่มไม่ได้รับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับพิษภัยของแอลกอฮอล์มาจากความคิดที่ว่าแอลกอฮอล์มีอันตรายน้อยกว่ายาเสพติดชนิดอื่น ๆ และแอลกอฮอล์ส่วนใหญ่

<sup>๕</sup> ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา, ๒๕๖๓, รายงานสถานการณ์การดำเนินนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๖๑ ภายใต้โครงการ “Joint Assessment Mission to Review Alcohol Control Policy and Strategy in Thailand”.

<sup>๖</sup> พลภัทร ศรีกุล และสุพัตรา แผนวิจิต, ๒๕๖๕, กำหนดมาตรการกฎหมายในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ The Establishment of the Legal Measures to Alcoholic Beverage Control, วารสารสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑, น. ๑๑๕ - ๑๒๔.

<sup>๗</sup> Scheideler & Klein., 2018, Awareness of the Link between Alcohol Consumption and Cancer across the World: A Review, 2018 Apr; 27(4): 429-437.

ถูกทำให้เข้าใจว่าไม่เป็นสารก่อมะเร็ง หรือถูกมองว่ามีความเสี่ยงเฉพาะในระดับการบริโภคที่สูงเท่านั้น<sup>๘</sup> นอกจากนี้ งานวิจัยยังแสดงให้เห็นว่า ประชาชนสนับสนุนนโยบายการควบคุมแอลกอฮอล์ที่เข้มงวดมากขึ้นเมื่อเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างแอลกอฮอล์กับมะเร็ง

ฉลากคำเตือนด้านสุขภาพได้รับการสนับสนุนจากองค์การอนามัยโลก (WHO) ว่ามีเพื่อสร้างความตระหนักรู้แก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับผลเสียของแอลกอฮอล์<sup>๙</sup> ฉลากแอลกอฮอล์มีลักษณะเฉพาะตรงที่ผู้ดื่มจะได้รับข้อความด้านสุขภาพ ณ จุดสื่อสารที่สำคัญคือจุดซื้อและจุดรินดื่ม งานวิจัยเกี่ยวกับฉลากคำเตือนบนบรรจุภัณฑ์ยาสูบได้ชี้ให้เห็นว่า ฉลากคำเตือนที่ออกแบบมาอย่างดี โดยเฉพาะฉลากที่มีตำแหน่งวางอยู่ด้านหน้าของบรรจุภัณฑ์ที่มีขนาดใหญ่ ประกอบกับข้อความเกี่ยวกับสุขภาพเฉพาะที่หมุนเวียนและมีรูปภาพสีมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมโดยดึงดูดความสนใจของผู้บริโภค<sup>๑๐</sup> โดยทำให้เกิดการกระตุ้น ปฏิกริยาต่อต้านและเก็บข้อความไว้ในใจของผู้บริโภค<sup>๑๑</sup> ฉลากมีความน่าดึงดูดเนื่องจากมีต้นทุนที่สำคัญสำหรับหน่วยงานกำกับดูแล การเข้าถึงที่ไม่มีใครเทียบได้ในหมู่นักดื่ม และการเปิดเผยที่สูงขึ้นในหมู่นักดื่มที่หนักที่สุด<sup>๑๒</sup> การศึกษาในห้องปฏิบัติการและออนไลน์ที่ทดสอบข้อความฉลากแอลกอฮอล์แสดงให้เห็นว่าคำเตือนเรื่องมะเร็งมีประสิทธิภาพมากที่สุดในการให้ความรู้แก่ผู้ดื่มเกี่ยวกับความร้ายแรงของอันตรายต่อสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับแอลกอฮอล์ และเสริมสร้างความตั้งใจในการลดปริมาณแอลกอฮอล์เมื่อเทียบกับข้อความด้านสุขภาพอื่น ๆ<sup>๑๓</sup>

## ๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

การดำเนินมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายใต้แผนยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติ (แผน ๑๐ ปี : พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๖๓) มีเป้าหมายในการลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ควบคุมความชุกของนักดื่ม การป้องกันนักดื่มหน้าใหม่ การลดความเสี่ยงของการบริโภค การจำกัดการเข้าถึง และลดความรุนแรงของผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ มาตรการเหล่านี้มีเนื้อหา นโยบาย (Policy Content) ครอบคลุมนโยบายที่มีต้นทุนประสิทธิภาพสูง (Best buy and good buy) ตามข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลก และเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเพื่อสร้างสังคมที่ปลอดภัยจากปัญหาผลกระทบการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ขององค์การอนามัยโลก (WHO SAFER alcohol control initiatives) หลังจากที่แผนยุทธศาสตร์นโยบายแอลกอฮอล์ระดับชาติสิ้นสุดลง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ระดับชาติ ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๗๐) เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำแผนปฏิบัติการดังกล่าวไปดำเนินการ ซึ่งแผนดังกล่าวได้ปรับปรุงมาจากมาตรการแนะนำสำหรับการจัดการปัญหาแอลกอฮอล์ที่ควรดำเนินการ

<sup>๘</sup> Buykx et al., 2015, Public awareness of the link between alcohol and cancer in England in 2015: a population-based survey, BMC Public Health volume 16, Article number: 1194 (2016).

<sup>๙</sup> World Health Organization, 2017, Alcohol labelling: A discussion document on policy options, Copenhagen, Denmark: WHO Regional Office for Europe.

<sup>๑๐</sup> Noar et al., 2017, Effects of Strengthening Cigarette Pack Warnings on Attention and Message Processing: A Systematic Review, Journal Mass Common Q. 2017 Jun; 94(2): 416-442.

<sup>๑๑</sup> Brewer et al., 2019, Understanding why pictorial cigarette pack warnings increase quit attempts, Annals of Behavioral Medicine: A Publication of the Society of Behavioral Medicine, 53, 232-243.

<sup>๑๒</sup> Greenfield, P. M. 1997, You can't take it with you: Why ability assessments don't cross cultures, American Psychologist, 52(10), 1115-1124.

<sup>๑๓</sup> Al-Hamdani & Smith, 2015, Alcohol warning label perceptions: Emerging evidence for alcohol policy. Canadian Journal of Public Health, 106, e 395-e400.

และมีความคุ้มค่าที่สุดขององค์การอนามัยโลก ได้แก่ มาตรการ SAFER นำมาปรับให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

- ๑) ควบคุมการเข้าถึง
- ๒) ควบคุมพฤติกรรมการขับขี่หลังการดื่ม
- ๓) คัดกรองและบำบัดรักษาผู้มีปัญหาจากสุรา
- ๔) ควบคุมการโฆษณา ส่งเสริมการขาย และการให้ทุนอุปถัมภ์
- ๕) ขึ้นราคาผ่านระบบภาษี
- ๖) สร้างค่านิยมเพื่อลดการดื่ม
- ๗) ระบบสนับสนุนและบริหารจัดการที่ดี

ปัจจัยสำคัญของภาครัฐต่อการเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ได้แก่ ๑. ปัจจัยในเรื่องของภาษีและรายได้ของรัฐ ๒. ปัจจัยด้านความเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่มีผลกระทบต่อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ๓. ปัจจัยด้านอุบัติเหตุ คุณภาพชีวิตและสุขภาพของประชาชน ๔. ปัจจัยด้านเยาวชนและผลเสียของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และ ๕. ปัจจัยด้านการจำหน่ายและการโฆษณา ทั้งนี้ มาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้มีมาตรการควบคุมบรรจุภัณฑ์ ฉลาก และข้อความคำเตือน เพื่อควบคุมการใช้ฉลากเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการขายด้วยการชักจูงใจให้ดื่ม อีกทั้งยังสร้างค่านิยมเพื่อลดการดื่มผ่านข้อความคำเตือนบนบรรจุภัณฑ์ ด้วยการให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ถึงโทษและพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ทั้งนี้ เป้าหมายระดับโลก คือ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน Sustainable Development Goals (SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ ที่ได้กำหนดเป้าหมายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนไว้ ๑๗ เป้าหมายและ ๑๖๙ เป้าประสงค์ โดยเป้าหมายที่ ๓ Good Health and Well Being เป้าประสงค์ที่ ๓.๕ เสริมการป้องกันและการรักษาการใช้สารในทางที่ผิด ซึ่งรวมถึงการใช้ยาเสพติดในทางที่ผิดและการใช้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในทางอันตราย ตัวชี้วัดที่ ๒ การใช้แอลกอฮอล์ในทางอันตราย<sup>๑๔</sup> โดยกำหนดตัวชี้วัดลดปริมาณการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อหัวประชากรต่อปีของประชากรอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป (ลิตรของแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ต่อคนต่อปี) โดยมีเป้าหมายลดลงร้อยละ ๑๐ ในปี ๒๕๖๘<sup>๑๕</sup> (9 Global targets NCD)

### ๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

#### ๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ความหลากหลายของปัญหาที่เกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จำเป็นที่จะต้องใช้นโยบายที่หลากหลายในการจัดการกับปัญหาในระดับต่าง ๆ โดยมุ่งเป้าหมายไปที่กลุ่มประชาชนที่หลากหลาย ทั้งนี้ มาตรการควบคุมบรรจุภัณฑ์ และข้อความคำเตือน เป็นหนึ่งในมาตรการที่แนะนำโดยยุทธศาสตร์โลกเพื่อการลดปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ขององค์การอนามัยโลก (WHO Global Strategy to Reduce Harmful Use of Alcohol) ในกลุ่มมาตรการเพื่อการลดผลกระทบด้านลบจากพฤติกรรมการดื่มและเมาแอลกอฮอล์ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มุ่งหมายตามมุมมองทางสาธารณสุข แบ่งตามขอบเขตกฎหมายและหน้าที่ได้เป็น ๒ ลักษณะหลัก คือ (๑) มาตรการฉลากคำเตือน (Warning labels) ซึ่งกำหนดให้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องแสดงข้อความ หรือสัญลักษณ์คำเตือนเกี่ยวกับความเสี่ยงและอันตราย

<sup>๑๔</sup> United nations, “ Sustainable Development Goals: SDGs”, Department of Economic and Social Affairs Sustainable Development.

<sup>๑๕</sup> ทักษพล ธรรมรังสี, ๒๕๕๗, รายงานสถานการณ์โรค NCDs วิฤตสุขภาพ วิฤตสังคม, พิมพ์ครั้งที่ ๑, สำนักวิจัยนโยบายสร้างเสริมสุขภาพ.

ที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคแอลกอฮอล์บนบรรจุภัณฑ์ และ (๒) มาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลาก ซึ่งมีเป้าประสงค์หลายประการ เช่น การมุ่งหวังเพื่อให้ข้อมูลที่สำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ตามกฎหมายการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การแสดงข้อมูลส่วนประกอบและข้อมูลทางโภชนาการ ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขฉลากเพื่อลดแรงดึงดูดของหีบห่อบรรจุภัณฑ์ และการมุ่งหวังเพื่อป้องกันการโฆษณาส่งเสริมการขายผ่านช่องทางฉลาก

ฉลากของสินค้าทำหน้าที่ได้หลายประการ สำหรับสินค้าบริโภค ฉลากมีหน้าที่หลักในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับตัวผลิตภัณฑ์แก่ผู้บริโภคเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกซื้อ เช่น ข้อมูลส่วนประกอบ คุณค่าทางโภชนาการ รวมทั้งการทำให้หน้าที่ในการข้อมูลคำเตือนเกี่ยวกับความเสี่ยงและอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการบริโภคต่อตัวผู้บริโภค โดยการต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับสินค้านั้นส่วนใหญ่มักถูกกำหนดไว้ด้วยกฎหมายที่มุ่งหวังในการคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคหรือกฎหมายกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ นอกจากนี้ ในมุมมองของการตลาด ฉลากยังเป็นเครื่องมือการส่งเสริมการตลาดอย่างหนึ่งซึ่งเป็นช่องทางสำคัญที่บริษัทใช้สื่อสาร

มาตรการควบคุมฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะส่งผลเชิงบวกหากนำไปปฏิบัติพร้อมมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หลักที่มีประสิทธิผลสูงอื่น ๆ ในการลดปัญหาผลกระทบจากการบริโภคในระดับประชากร เช่น มาตรการทางภาษีและราคา มาตรการการเข้าถึงทางกายภาพ โดยเฉพาะมาตรการฉลากคำเตือนและมาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลากผลิตภัณฑ์ เนื่องจากเปิดโอกาสในการสื่อสารโดยตรงในช่วงเวลาที่สำคัญ ณ จุดจำหน่าย และจุดบริโภคต่อผู้บริโภค เกี่ยวกับอันตรายและความเสี่ยงจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของมาตรการนี้ซึ่งไม่มีมาตรการอื่น ๆ มาทดแทนได้

เนื้อหาของคำเตือนและการกำหนดให้แสดงข้อมูลบนเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศต่าง ๆ แบ่งได้ ดังนี้

(๑) คำเตือน/คำแนะนำเกี่ยวกับผลกระทบต่อสุขภาพของแอลกอฮอล์ (Health warning labels) ซึ่งมีทั้งการเตือนเรื่องผลเสียต่อสุขภาพโดยรวม เช่น เป็นอันตรายต่อสุขภาพ แอลกอฮอล์เป็นสารเสพติดหรือการเตือนความเสี่ยงต่อสุขภาพแบบเจาะจง เช่น อันตรายต่อทารกในครรภ์หากดื่มขณะตั้งครรภ์ อันตรายจากการดื่มแล้วขับ ความเสี่ยงของโรคตับแข็งหรือมะเร็งตับ เป็นต้น รวมถึงข้อควรระวังหลังดื่ม เช่น การทำงานกับเครื่องจักร เป็นต้น

(๒) คำเตือนเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมของแอลกอฮอล์ การเตือนลักษณะนี้มีไม่มาก เช่น การดื่มเป็นภัยคุกคามต่อครอบครัว แอลกอฮอล์เป็นสาเหตุหลักของความรุนแรงและอาชญากรรม เป็นต้น

(๓) คำเตือน/การให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการบริโภค เช่น อันตรายจากการบริโภคที่มากเกินไป (excessive consumption) หรืออันตรายจากการใช้แอลกอฮอล์ในทางที่ผิด (alcohol misuse) เป็นต้น รวมถึงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริโภค อาทิ ดื่มพอประมาณ (Drink with Moderation) หรือการให้ข้อมูลปริมาณความเข้มข้นของแอลกอฮอล์ในผลิตภัณฑ์ (หน่วยเป็นกรัมของแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ หรือหน่วยดื่มมาตรฐาน) เช่น ในกรณีของประเทศออสเตรเลียที่ได้กำหนดให้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกประเภทจะต้องแสดงปริมาณแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ในหน่วยมาตรฐานการดื่ม (Standard drinks) ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการดื่มแบบเสี่ยงต่ำที่สอดคล้องตามคู่มือคำแนะนำการดื่มแห่งชาติ (National drinking guideline) ของออสเตรเลีย เป็นต้น

(๔) คำเตือน/การให้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายแอลกอฮอล์ เช่น ห้ามจำหน่ายแก่เด็กตามอายุขั้นต่ำของผู้ซื้อที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น โดยบางประเทศมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับขนาดและการวางตำแหน่งของข้อความคำเตือนด้วย หรือมีการกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับสัญลักษณ์คำเตือน เช่น รัฐบาลฝรั่งเศสมีการกำหนดให้ผู้ผลิตสามารถเลือกแสดงสัญลักษณ์คำเตือนห้ามดื่มขณะตั้งครรภ์แทนการใช้ข้อความคำเตือน<sup>๑๖</sup> นอกจากการกำหนดคำเตือนของแอลกอฮอล์ทางฉลากแล้ว หลายประเทศยังมีกฎหมายการประกาศคำเตือน

<sup>๑๖</sup> Burton A., Message on a bottle. *Lancet Neurology*, 2015. 14(4): p. 354-5.

ควบคู่ไปกับการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เช่น ในประเทศกัวเตมาลากำหนดให้แสดงภาพข้อความระบุว่า “การบริโภคผลิตภัณฑ์นี้ทำให้เกิดอันตรายที่รุนแรงต่อสุขภาพ” เป็นระยะเวลาอย่างน้อย ๒ วินาทีในสื่อโทรทัศน์หรือวิทยุ หรือแสดงข้อความครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่สื่อสิ่งพิมพ์ทั้งหมด<sup>๑๗</sup> ปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการควบคุมบรรจุภัณฑ์และข้อความคำเตือน ตามประกาศของกรมสรรพสามิต ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑

### ๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี)

๓.๒.๑ ข้อความคำเตือนที่กำหนดตามกฎหมายสำหรับฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศต่าง ๆ<sup>๑๘</sup>

ประเทศ	ข้อความคำเตือนบนบรรจุภัณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย (หรือตามคำแนะนำของรัฐ)
อาร์เจนตินา	“Drink with Moderation” (ดื่มพอประมาณ) “Prohibited for people under 18 years old” (ห้ามสำหรับเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี)
บราซิล	“Avoid the risks of excessive alcohol consumption” (โปรดหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการบริโภคแอลกอฮอล์ที่มากเกินไป)
แคนาดา	ระบบใบอนุญาตเพื่อประกอบการสุราของรัฐออนตาริโอ ได้กำหนดให้มีการแสดงสัญลักษณ์คำเตือนเกี่ยวกับความเสี่ยงของการดื่มแอลกอฮอล์ขณะตั้งครรภ์ (๒๕๔๘) คำแนะนำโดยองค์การสาธารณสุขแห่งแคนาดา (The Public Health Agency of Canada) : ผู้หญิงตั้งครรภ์หรือกำลังวางแผนที่จะตั้งครรภ์ควรหยุดดื่ม และไม่มีระดับการดื่มที่ปลอดภัย (การแสดงข้อความ/ สัญลักษณ์คำเตือนเป็นระบบสมัครใจ)
โคลัมเบีย	“This product is harmful to the health of children and pregnant women” (ผลิตภัณฑ์นี้มีอันตรายต่อสุขภาพเด็กและหญิงตั้งครรภ์) “The excessive use of alcohol is harmful to your health” (การบริโภคแอลกอฮอล์เกินขนาดเป็นอันตรายต่อสุขภาพคุณ) “Prohibited for sale to minors” (ห้ามจำหน่ายแก่เด็ก)
เอกวาดอร์	“Warning: The excessive consumption of alcohol causes serious harm to your health and endangers your family” (คำเตือน: การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปทำให้เกิดอันตรายที่รุนแรงต่อสุขภาพของคุณและเป็นภัยคุกคามครอบครัวของคุณ) “Warning. The excessive consumption of alcohol restricts your capacity to drive and operate machinery, may cause damage to your health, and adversely affects your family. Ministry of Public Health of Ecuador. Sale prohibited to minors under 18 years of age” (คำเตือน : การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปมีผลต่อความสามารถในการขับขี่และการทำงาน

<sup>๑๗</sup> อรทัย วลีวงศ์, ๒๕๕๙, ข้อมูลมาตรการฉลากคำเตือน และมาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลากผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และโอกาสในการพัฒนากฎหมายฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย, น. ๘.

<sup>๑๘</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๑๐ - ๑๓.

	<p>กับเครื่องจักร , อาจเป็นสาเหตุในการทำลายสุขภาพคุณ และส่งผลเสียต่อครอบครัวของคุณ</p> <p>โดยกระทรวงสาธารณสุขของประเทศเอกวาดอร์ ห้ามจำหน่ายแก่เด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี)</p> <p>หมายเหตุ : ฉลากจะต้องอยู่ในรูปแบบที่สามารถอ่านได้ง่าย สีของข้อความต้องแตกต่างหรือตัดกับสีพื้นหลัง โดยต้องครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๑๐ ของพื้นที่ฉลากทั้งหมด</p>
เยอรมัน	<p>“Sale prohibited to persons under 18 years of age” (ห้ามจำหน่ายแก่เด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี)</p>
อินเดีย (รัฐอัสสัม)	<p>“Consumption of liquor is injurious to health” (การบริโภคแอลกอฮอล์เป็นอันตรายต่อสุขภาพ)</p>
ฝรั่งเศส	<p>“ Drinking alcoholic beverages during pregnancy even in small quantities can have grave/serious consequences for the health of the baby.” (การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในขณะที่ตั้งครรภ์แม้จะดื่มเพียงปริมาณเล็กน้อยก็สามารถทำให้เกิดอันตรายที่รุนแรงต่อสุขภาพของทารกในครรภ์) ทั้งนี้ ผู้ผลิตสามารถเลือกแสดงสัญลักษณ์ห้ามดื่มขณะตั้งครรภ์ตามรูปแบบที่รัฐกำหนดแทนข้อความได้ (สีขาว-ดำ)</p>
กัวเตมาลา	<p>The excessive consumption of this product is harmful to the health of the consumer</p> <p>(การบริโภคผลิตภัณฑ์นี้มากเกินไปเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค) หรือ “The consumption of this product causes serious harm to your health” (การบริโภคผลิตภัณฑ์นี้ทำให้เกิดอันตรายที่รุนแรงต่อสุขภาพของคุณ)</p> <p>หมายเหตุ : ข้อความจะต้องพิมพ์ด้วยตัวพิมพ์ใหญ่สีดำ โดยใช้ฟอนต์อักษรแบบ Arial ขนาด ๑๒ และสามารถอ่านได้ชัดเจน โดยต้องครอบคลุมพื้นที่ร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ฉลากด้านหน้าผลิตภัณฑ์</p>
ฮอนดูรัส	<p>กฎหมายระบุ “Preventative legends must be displayed on all alcoholic beverage packaging” (คำบรรยายเพื่อการป้องกันจะต้องถูกแสดงบนบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ทุกบรรจุภัณฑ์)</p>
เม็กซิโก	<p>“Excessive consumption of this product is hazardous to health” (การบริโภคผลิตภัณฑ์นี้มากเกินไปเป็นอันตรายต่อสุขภาพ)</p> <p>หมายเหตุ : ฉลากจะต้องใส่สีที่ตัดกันกับพื้นหลัง</p>
โปรตุเกส	<p>“Drink alcohol in moderation” (ดื่มแอลกอฮอล์พอประมาณ)</p>
แอฟริกาใต้	<p>บรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องแสดงข้อความเกี่ยวกับผลกระทบของการดื่มแอลกอฮอล์จาก ๗ ข้อความ ต่อไปนี้</p> <p>“Alcohol reduces driving ability, don’t drink and drive” (แอลกอฮอล์ลดความสามารถในการขับขี่ ห้ามดื่มแล้วขับ)</p> <p>“Don’t drink and walk on the road, you may be killed” (ห้ามดื่มแล้วเดินถนน คุณอาจถูกฆ่าได้)</p>



	<p>“Alcohol increases your risk to personal injuries” (แอลกอฮอล์เพิ่มความเสี่ยงในการบาดเจ็บ)</p> <p>“Alcohol is a major cause of violence and crime” (แอลกอฮอล์เป็นสาเหตุหลักของความรุนแรงและอาชญากรรม)</p> <p>“Alcohol abuse is dangerous to your health” (การใช้แอลกอฮอล์ในทางที่ผิดเป็นอันตรายต่อสุขภาพคุณ)</p> <p>“Alcohol is addictive” (แอลกอฮอล์เป็นสารเสพติด)</p> <p>“Drinking during pregnancy can be harmful to your unborn baby” (การดื่มแอลกอฮอล์ขณะตั้งครรภ์สามารถทำอันตรายทารกในครรภ์ได้)</p>
เกาหลีใต้	<p>ผู้ประกอบการจะต้องแสดงข้อความใดข้อความหนึ่ง จากสามข้อความคำเตือนต่อไปนี้ที่บรรจุภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์</p> <p>“Warning: Excessive consumption of alcohol may cause liver cirrhosis or liver cancer and is especially detrimental to the mental and physical health of minors”</p> <p>(คำเตือน: การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปอาจทำให้เกิดโรคตับแข็งหรือมะเร็งตับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่งผลเสียต่อสุขภาพกายและใจของนักดื่มอายุน้อยด้วย)</p> <p>“Warning : Excessive consumption of alcohol may cause liver cirrhosis or liver cancer, and especially, women who drink while they are pregnant increase the risk of congenital anomalies” (คำเตือน: การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปอาจทำให้เกิดโรคตับแข็งหรือมะเร็งตับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิงที่ดื่มขณะตั้งครรภ์จะเพิ่มความเสี่ยงของความพิการแต่กำเนิดของทารก)</p> <p>“Excessive consumption of alcohol may cause liver cirrhosis or liver cancer, and consumption of alcoholic beverages impairs your ability to drive a car or operate machinery and may increase the likelihood of car accidents or accidents during work”</p> <p>(การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปอาจทำให้เกิดโรคตับแข็งหรือมะเร็งตับ และการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะลดความสามารถในการขับรถและการทำงานกับเครื่องจักร ซึ่งเพิ่มโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุจราจรและอุบัติเหตุระหว่างการทำงานตามมา)</p> <p>แสดงข้อความต่อไปนี้บนบรรจุภัณฑ์เหล้ากลั่นทุกชนิด “Excessive drinking may cause cirrhosis of the liver or liver cancer and increase the probability of accidents while driving or working” (การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปอาจทำให้เกิดโรคตับแข็งหรือมะเร็งตับ และเพิ่มโอกาสในการเกิดอุบัติเหตุขณะขับรถและระหว่างการทำงาน)</p>
เวเนซุเอลา	<p>ผู้ประกอบการจะต้องแสดงข้อความใดข้อความหนึ่งจากข้อความคำเตือนต่อไปนี้ หรือข้อความที่คล้ายคลึงกัน :</p>

	<p>“The abuse of alcoholic beverages can damage the health” (การใช้แอลกอฮอล์ในทางที่ผิดสามารถทำลายสุขภาพได้)</p> <p>“Excessive consumption can be harmful to health” (การบริโภคเกินขนาดสามารถเป็นอันตรายต่อสุขภาพ)</p>
ไต้หวัน	<p>แสดงข้อความนี้ “Excessive consumption of alcohol is harmful to health” (การบริโภคแอลกอฮอล์มากเกินไปเป็นอันตรายต่อสุขภาพ)</p> <p>หรือแสดงข้อความใดข้อความหนึ่งจากข้อความต่อไปนี้</p> <p>“To be safe, don’t drink and drive” (เพื่อความปลอดภัยห้ามดื่มแล้วขับ)</p> <p>“Excessive drinking is harmful to you and others” (การดื่มมากเกินไปเป็นอันตรายทั้งต่อคุณและผู้อื่น)</p> <p>“Please do not drink if you are a minor” (โปรดอย่าดื่มหากคุณยังอายุไม่ถึงตามที่กฎหมายกำหนด)</p> <p>หมายเหตุ : ฉลากจะต้องติดในตำแหน่งที่เห็นได้ชัดเจนในส่วนของพื้นที่ที่กว้างของภาชนะบรรจุ</p>
สหรัฐอเมริกา	<p>“ GOVERNMENT WARNING: “According to the Surgeon General, women should not drink alcoholic beverages during pregnancy because of the risk of birth defects.” “Consumption of alcohol impairs your ability to drive a car or operate machinery, and may cause health problems”</p> <p>คำเตือนจากรัฐบาล: (ตามคำแนะนำของแพทย์ใหญ่แห่งสหรัฐอเมริกา ผู้หญิงไม่ควรดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระหว่างตั้งครรภ์เพราะมีความเสี่ยงของการพิการแต่กำเนิดของเด็กทารก)</p> <p>(การบริโภคแอลกอฮอล์ทำให้ความสามารถในการขับขี่และการทำงานกับเครื่องจักรลดลง และยังเป็นสาเหตุของปัญหาสุขภาพด้วย)</p>
ซิมบับเว	<p>“Alcohol may be hazardous to health if consumed to excess.” “Operation of machinery or driving after the consumption of alcohol is not advisable”</p> <p>(แอลกอฮอล์อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหากบริโภคมากเกินไป) (หากต้องทำงานกับเครื่องจักรหรือขับขี่ยานพาหนะ ไม่แนะนำให้ดื่มแอลกอฮอล์)</p>

๓.๒.๒ ภาพประกอบข้อความคำเตือนที่กำหนดตามกฎหมายสำหรับฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศต่าง ๆ

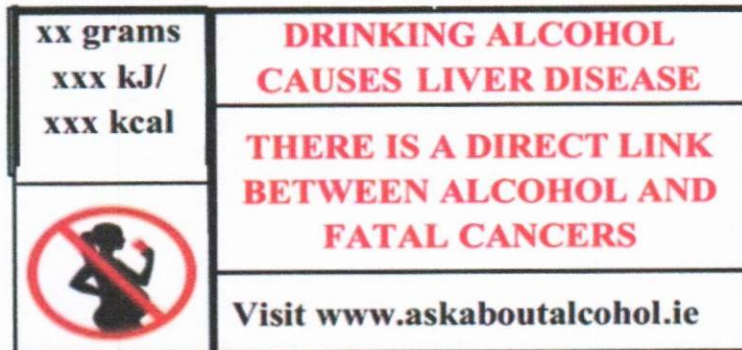
๓.๒.๒.๑ ข้อกำหนดเกี่ยวกับฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไอร์แลนด์ Public Health Alcohol Labelling Regulations ๒๐๒๓<sup>๑๔</sup>

กำหนดให้ฉลากผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์ต้องระบุปริมาณแคลอรีและกรัมของแอลกอฮอล์ในผลิตภัณฑ์ ฉลากจะเตือนถึงความเสี่ยงในการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระหว่างตั้งครรภ์และความเสี่ยงต่อโรคตับและมะเร็งร้ายแรงเนื่องจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ฉลากดังกล่าวจะนำ

<sup>๑๔</sup> The Irish Statute Book, Public Health Alcohol Labelling Regulations 2023, Domestic labelling requirements.

ผู้บริโภคไปยังเว็บไซต์ [www.askaboutalcohol.ie](http://www.askaboutalcohol.ie) เพื่อดูข้อมูลเพิ่มเติม กฎหมายกำหนดระยะเวลา ๓ ปี เพื่อให้บริษัทมีเวลาสำคัญในการเตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๙

(๑) กำหนดแบบฟอร์มของคำเตือนไว้ ดังนี้



(๑.๑) กำหนดให้มีข้อความ “การดื่มสุราทำให้เกิดโรคตับ”

(๑.๒) กำหนดให้มีสัญลักษณ์สุขภาพ โดยต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

(๑.๓) กำหนดให้มีข้อความ “มีความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างแอลกอฮอล์กับมะเร็งร้ายแรง”

(๑.๔) กำหนดให้มีข้อความ “เยี่ยมชม [www.askaboutalcohol.ie](http://www.askaboutalcohol.ie)”

นอกจากนี้ มีการกำหนดพื้นที่ผิวสำหรับข้อความคำเตือน “การดื่มสุราทำให้เกิดโรคตับ” โดยจะต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๔๕ มิลลิเมตร และมีความสูงไม่น้อยกว่า ๑๐ มิลลิเมตร ข้อความคำเตือน “มีความเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างแอลกอฮอล์กับมะเร็งร้ายแรง” ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๔๕ มิลลิเมตร และความสูงไม่น้อยกว่า ๑๕ มิลลิเมตร พิมพ์ด้วยตัวหนาของ Times New Roman บนพื้นหลังสีขาว ใช้อักษรตัวพิมพ์ใหญ่ ใช้สี Pantone Reference ๒๐๓๕ หรือสีแดงที่คล้ายกันและใช้หมึกที่ลบไม่ออก ในส่วนของตำแหน่งที่วางให้วางไว้ที่กึ่งกลางของแต่ละพื้นผิวที่สงวนไว้สำหรับข้อความคำเตือนดังกล่าว และอยู่ในทิศทางเดียวกับข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรส่วนใหญ่บนภาชนะบรรจุ

สำหรับภาพสัญลักษณ์ มีการกำหนดพื้นที่ผิวสำหรับ “สัญลักษณ์สุขภาพ” ต้องมีความกว้างไม่น้อยกว่า ๑๕ มิลลิเมตร และสูงไม่น้อยกว่า ๑๕ มิลลิเมตร สัญลักษณ์สุขภาพให้ใช้สีดำและสี Pantone Reference ๒๐๓๕ หรือสีแดงที่คล้ายกัน พิมพ์ด้วยหมึกที่ลบไม่ออก จัดพิมพ์บนพื้นหลังสีขาว ให้เส้นสีแดงพาดผ่านร่างมนุษย์โดยไม่บดบังโครงร่างนั้น ในส่วนของตำแหน่งที่วาง ให้วางไว้ที่กึ่งกลางของแต่ละพื้นผิวที่สงวนไว้สำหรับสัญลักษณ์นั้น และอยู่ในทิศทางเดียวกับข้อมูลที่เป็นลายลักษณ์อักษรส่วนใหญ่บนภาชนะบรรจุ

๓.๒.๒.๒ ข้อกำหนดเกี่ยวกับฉลากคำเตือนของประเทศออสเตรเลีย Australia New Zealand Food Standards Code Standard ๒.๗.๑ – Labelling of alcoholic beverages and food containing alcohol<sup>๒๐</sup> (มีผลใช้บังคับวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๖)

Australia New Zealand Food Standards Code (Standard ๒.๗.๑ – Labeling of Alcoholic Beverages and Food Containing Alcohol) ได้รับการแก้ไข เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ กำหนดให้เครื่องดื่มแอลกอฮอล์แบบบรรจุกล่องที่มีแอลกอฮอล์มากกว่าร้อยละ ๑.๑๕ ต้องแสดงเครื่องหมายเตือนการตั้งครรภ์ มีระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ๓ ปี โดยครบกำหนดเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ทั้งนี้

<sup>๒๐</sup> Australia New Zealand Food Standards Code, 2023, – Standard 2.7.1 – Labelling of alcoholic beverages and food containing alcohol.

ข้อกำหนดดังกล่าวได้กำหนด “pregnancy warning label” (รูปสัญลักษณ์การเตือนการตั้งครรภ์) ว่าหมายถึง pregnancy warning pictogram และ pregnancy warning mark  
the pregnancy warning pictogram ได้แก่ ภาพเงาของหญิงตั้งครรภ์ถือแก้วไวน์อยู่ในวงกลมที่มีเส้นพาดผ่าน ดังนี้



Pregnancy warning mark หมายถึง ภาพที่มีรูปแบบอันมีองค์ประกอบ ดังนี้

๑. รูปสัญลักษณ์คำเตือนการตั้งครรภ์
๒. ข้อความคำสัญญาณ “คำเตือนการตั้งครรภ์” และ
๓. ข้อความที่ว่า “แอลกอฮอล์สามารถก่อให้เกิดอันตรายตลอดชีวิตต่อลูกน้อยของคุณได้”

ทั้งหมดนี้อยู่ภายในกรอบ



ทั้งนี้ pregnancy warning pictogram จะใช้กับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีขนาดภาชนะบรรจุ ๒๐๐ มิลลิลิตร หรือน้อยกว่า โดยขนาดของรูปสัญลักษณ์จะต้องมีเส้นผ่านศูนย์กลางอย่างน้อย ๘ มิลลิเมตร ส่วน pregnancy warning mark จะใช้กับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีขนาดแตกต่างกันไป หากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีขนาดภาชนะบรรจุระหว่าง ๒๐๑ มิลลิลิตร ถึง ๘๐๐ มิลลิลิตร ขนาดของรูปสัญลักษณ์จะต้องมีเส้นผ่านศูนย์กลางอย่างน้อย ๖ มิลลิเมตร คำเตือนมีขนาดอย่างน้อย ๒.๑ มิลลิเมตร และข้อความมีขนาดอย่างน้อย ๑.๖ มิลลิเมตร กรณีขนาดภาชนะบรรจุมากกว่า ๘๐๑ มิลลิลิตร ขนาดของรูปสัญลักษณ์จะต้องมีเส้นผ่านศูนย์กลางอย่างน้อย ๙ มิลลิเมตร คำเตือนมีขนาดอย่างน้อย ๒.๘ มิลลิเมตร และข้อความมีขนาดอย่างน้อย ๒.๑ มิลลิเมตร โดยทั้ง pregnancy warning pictogram และ pregnancy warning mark จะต้องดาวน์โหลดจากเว็บไซต์ที่กำหนด ทั้งนี้ แบบอักษรคำสัญญาณ “คำเตือนการตั้งครรภ์” ใช้อักษร sans-serif ตัวพิมพ์ใหญ่ ตัวหนา สีแดง และข้อความที่ว่า “แอลกอฮอล์สามารถก่อให้เกิดอันตรายตลอดชีวิตต่อลูกน้อยของคุณได้” ให้ใช้อักษร sans-serif ตัวหนา สีดำ อยู่ในกรอบสีดำ พื้นหลังภายในกรอบสีขาว ภาพเงาของหญิงตั้งครรภ์ สีดำอยู่ในวงกลมที่ขีดทับสีแดงโดยมีพื้นหลังสีขาว

## การพิจารณาด้านความเหมาะสมต่อประเทศไทย

ประสิทธิผลของมาตรการข้อความคำเตือน จากการศึกษาในประเทศต่าง ๆ ที่มีการบังคับใช้กฎหมาย และข้อเสนอแนะทางนโยบายที่เกี่ยวข้อง กล่าวได้ว่า

๑. มาตรการฉลากคำเตือนและมาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลากผลิตภัณฑ์ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นการเปิดโอกาสในการสื่อสารโดยตรงในช่วงเวลาที่สำคัญ ณ จุดจำหน่าย และจุดบริโภคกับผู้บริโภคเกี่ยวกับอันตรายและความเสี่ยงจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของมาตรการนี้ที่ไม่มีมาตรการอื่น ๆ มาทดแทนได้

๒. มาตรการฉลากคำเตือนและมาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลากผลิตภัณฑ์ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ นอกจากการเป็นมาตรการการให้ความรู้และสุขศึกษาแก่ผู้บริโภคแล้ว ยังมีนัยยะในการควบคุมการสื่อสารการตลาดผ่านการใช้ฉลากของผลิตภัณฑ์แอลกอฮอล์อีกด้วย

๓. มาตรการฉลากคำเตือนส่งผลต่อการรับรู้และการจดจำในกลุ่มผู้บริโภค ช่วยกระตุ้นความรู้ และสร้างความตระหนักเกี่ยวกับผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะต่อกลุ่มเยาวชน หญิงมีครรภ์ และผู้ดื่มหนัก รวมถึงกระตุ้นให้เกิดการพูดคุยกับผู้อื่น (ทั้งนี้ แม้ว่าจะยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนที่แสดงถึงผลของฉลากต่อพฤติกรรมการบริโภค แต่นักวิชาการได้ให้ข้อสังเกตว่าอาจเป็นเพราะรูปแบบ/ดีไซน์ และรายละเอียดของคำเตือนที่มีอยู่อาจยังมีข้อจำกัด โดยเฉพาะในการสื่อสารผู้บริโภค ซึ่งจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป)

๔. มาตรการควบคุมฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะส่งผลเชิงบวกและมีคุณูปการเพิ่มเติมหากนำไปปฏิบัติใช้พร้อมมาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หลักที่มีประสิทธิผลสูงอื่น ๆ ในการลดปัญหาผลกระทบจากการบริโภคในระดับประชากร อาทิ มาตรการทางภาษีและราคา มาตรการการเข้าถึงทางกายภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการควบคุมการทำตลาดและการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

๕. มาตรการการแสดงคำเตือนบนฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นี้ เหมาะสมสำหรับใช้เป็นมาตรการเสริม โดยแนะนำให้เนื้อหาคำเตือนสอดคล้องไปกับมาตรการการให้ความรู้และณรงค์ทางสังคมเพื่อเพิ่มประสิทธิผลมากขึ้น เช่น การกำหนดให้ร้านค้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต้องแสดงโปสเตอร์ภาพคำเตือนเหล่านี้ด้วย เป็นต้น<sup>๒๑</sup>

จากการทบทวนกฎหมายของประเทศต่าง ๆ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่าประเทศต่าง ๆ มีการแสดงข้อความคำเตือนถึงโทษและพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนฉลากและบรรจุภัณฑ์ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จึงเห็นว่ามาตรการนี้มีความเหมาะสมในการสร้างความตระหนักถึงโทษและพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

## ๔. การรับฟังความคิดเห็น

- ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว
- ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

## ๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

### ๕.๑ พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎหมายว่าด้วยอาหารมีการกำหนดนิยาม “ภาชนะบรรจุ” และนิยามของ “ฉลาก” ไว้ในมาตรา ๔ ดังนี้ “ภาชนะบรรจุ” หมายความว่า วัตถุที่ใช้บรรจุอาหารไม่ว่าด้วยการใส่หรือห่อหรือด้วยวิธีใด ๆ และ “ฉลาก” หมายความว่า รูป รอยประดิษฐ์ เครื่องหมาย หรือข้อความใด ๆ ที่แสดงไว้ที่อาหาร ภาชนะบรรจุ

<sup>๒๑</sup> อรทัย วลีวงศ์, ๒๐๑๙, ข้อมูลมาตรการฉลากคำเตือน และมาตรการกำหนดเนื้อหา รูปแบบ และเงื่อนไขของฉลากผลิตภัณฑ์เครื่องดื่มแอลกอฮอล์และโอกาสในการพัฒนากฎหมายฉลากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประเทศไทย.

อาหาร หรือหีบห่อของภาชนะที่บรรจุอาหาร นอกจากนี้ มาตรา ๖ (๑๐) แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศกำหนดประเภทและชนิดอาหารที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่าย หรือที่จำหน่าย ซึ่งจะต้องมีฉลาก ข้อความในฉลาก เงื่อนไข และวิธีการแสดงฉลาก ตลอดจนหลักเกณฑ์ และวิธีการโฆษณาในฉลาก ซึ่งต่อมาได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๓๖๗) พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง การแสดงฉลากของอาหารในภาชนะบรรจุเพื่อบังคับใช้เกี่ยวกับการแสดงฉลากของอาหารที่อยู่ในภาชนะ บรรจุที่ผลิตเพื่อจำหน่าย นำเข้าเพื่อจำหน่ายหรือที่จำหน่าย ซึ่งประกาศดังกล่าวนี้ไม่นำมาใช้ในการแสดงฉลาก ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งนี้ การแสดงฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์อยู่ภายใต้บังคับประกาศกระทรวง สาธารณสุข เรื่อง สุรา พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งข้อ ๖ ของประกาศฉบับนี้กำหนดให้ฉลากของสุรา ต้องแสดง รายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อความบนฉลากตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยเรื่อง วิธีการบริหารงานสุรา หรือประกาศ กรมสรรพสามิตว่าด้วยเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขว่าด้วยการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้นำ สุราเข้ามาในราชอาณาจักรที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(๒) ข้อความคำเตือน : ห้ามจำหน่ายสุราแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์

: การดื่มสุราทำให้ความสามารถในการขับขี่ยานพาหนะลดลง

: บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ ไม่ควรดื่ม

เป็นภาษาไทย โดยใช้ตัวอักษรเส้นทึบขนาดความสูงไม่น้อยกว่า ๕ มิลลิเมตร อยู่ในกรอบที่แยกส่วน จากข้อความอื่น สีของกรอบและข้อความตัดกับสีพื้นของฉลากจนอ่านได้ชัดเจน ซึ่งข้อกำหนดนี้จะไม่นำมาใช้ บังคับกับสุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อเป็นตัวอย่างสินค้า หรือมีใช้เพื่อการค้า หรือเป็นสุราของผู้ได้รับ เอกสิทธิ์ตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติ หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญาหรือตามความตกลงกับต่างประเทศหรือทางการทูต หรือสุราที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อส่งออก

๕.๒ พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐

ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดนิยามคำว่า "เครื่องดื่ม แอลกอฮอล์" หมายความว่า สุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ทั้งนี้ ไม่รวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ซึ่งเดิมกฎหมายว่าด้วยสุรา ได้แก่ พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ ทั้งนี้ นิยามคำว่า "เครื่องดื่ม แอลกอฮอล์" ตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อ้างอิงตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตซึ่งกำหนดนิยามคำว่า "สุรา" ให้หมายความรวมถึงวัตถุทั้งหลายหรือของผสมที่มีแอลกอฮอล์ ซึ่งสามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา หรือซึ่งดื่มกินไม่ได้แต่เมื่อได้ผสมกับน้ำหรือของเหลวอย่างอื่นแล้ว สามารถดื่มกินได้เช่นเดียวกับน้ำสุรา แต่ไม่รวมถึงเครื่องดื่มที่มีปริมาณแอลกอฮอล์ไม่เกินศูนย์จุดห้า ดีกรี นอกจากนี้ บทบัญญัติในข้อ ๑ ของประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดข้อความและลักษณะฉลากปิด ภาชนะบรรจุสุรา สำหรับสุราที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ และข้อ ๕ (๑) (ก) ของกฎกระทรวงการอนุญาตนำ สุราเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ฉลากปิดภาชนะบรรจุสุราที่จะนำเข้ามาในราชอาณาจักร ต้องมีข้อความอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อสุรา

(๒) แร่งแอลกอฮอล์เป็นดีกรี หรือร้อยละโดยปริมาตร

(๓) ปริมาตรสุทธิ

(๔) คำเตือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

(๕) ชื่อและสถานที่ตั้งสถานประกอบการของผู้ได้รับใบอนุญาตขายสุราประเภทที่ ๑

(๖) ชื่อและสถานที่ตั้งของผู้ผลิตสุรา

(๗) กรณีเป็นสุราแช่ชนิดสุราแช่ผลไม้ที่มีส่วนผสมขององุ่นหรือไวน์องุ่นอื่น ๆ นอกจากที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๗ ดีกรีและมีขนาดบรรจุไม่เกิน ๐.๓๓๐ ลิตร ให้ระบุข้อความ “สุราแช่ชนิดสุราผลไม้” ขนาดความสูงไม่น้อยกว่า ๔ มิลลิเมตร อยู่บนฉลากที่มีชื่อสุรา

ทั้งนี้ ข้อความดังกล่าวต้องพิมพ์อย่างชัดเจน โดยใช้ตัวอักษรภาษาไทยและหรือภาษาอังกฤษ หรือภาษาอื่นที่ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานและพัฒนาการจัดเก็บภาษี ๑ อนุญาต ประกอบกับประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการผลิตสุราเพื่อการค้าและการนำสุราออกจากโรงอุตสาหกรรมเพื่อตรวจวิเคราะห์ในขั้นตอนการผลิต พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้ภาชนะบรรจุสุรา ต้องมีขนาดไม่ต่ำกว่า ๐.๑๗๕ ลิตร เว้นแต่สุรากลั่นชนิดสุราขาว ให้มีขนาดภาชนะบรรจุ ๐.๓๓๐ ลิตร หรือ ๐.๖๒๕ ลิตร ขึ้นไป และให้ผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตสุราส่งตัวอย่างฉลากและเครื่องหมายต่าง ๆ ที่จะใช้ปิดภาชนะบรรจุสุราตัวอย่างละ ๕ แผ่น โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะนำไปใช้ได้ ซึ่งฉลากดังกล่าวต้องมีข้อความอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อสุรา

(๒) ชนิดสุรา

(๓) แรงแอลกอฮอล์เป็นดีกรี หรือร้อยละโดยปริมาตร

(๔) ปริมาตรสุทธิ

(๕) วันเดือนปีที่ผลิตสุรา

(๖) คำเตือนตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

(๗) ชื่อผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตสุรา

(๘) ที่ตั้งของโรงอุตสาหกรรมสุรา

(๙) กรณีเป็นสุราที่ผลิตจากโรงอุตสาหกรรมสุราขนาดเล็กและโรงอุตสาหกรรมสุราขนาดกลาง ต้องระบุส่วนประกอบหลัก หรือวัตถุดิบอันเป็นสาระสำคัญที่ใช้ผลิตสุรานั้นด้วย

(๑๐) กรณีเป็นสุราขาว ให้มีข้อความภาษาไทยว่า “สุราขาว”

(๑๑) กรณีเป็นสุราแช่และสุรากลั่นที่ผลิตจากโรงอุตสาหกรรมสุราขนาดเล็กและโรงอุตสาหกรรมสุราขนาดกลาง ต้องระบุข้อความ “สุราแช่ขนาดเล็ก” “สุราแช่ขนาดกลาง” “สุรากลั่นขนาดเล็ก” หรือ “สุรากลั่นขนาดกลาง” แล้วแต่กรณี

(๑๒) กรณีเป็นสุราแช่ชนิดสุราแช่ผลไม้ที่มีส่วนผสมขององุ่นหรือไวน์องุ่นอื่น ๆ นอกจากที่มีแรงแอลกอฮอล์ไม่เกิน ๗ ดีกรี และมีขนาดบรรจุไม่เกิน ๐.๓๓๐ ลิตร ให้ระบุข้อความ “สุราแช่ชนิดสุราผลไม้” ขนาดความสูงไม่น้อยกว่า ๔ มิลลิเมตร อยู่บนฉลากที่มีชื่อสุรา

ทั้งนี้ ข้อความดังกล่าวต้องพิมพ์อย่างชัดเจน โดยใช้ตัวอักษรภาษาไทยและหรือภาษาอังกฤษ หรือภาษาอื่นที่อธิบดีอนุญาต และชื่อสุราต้องไม่ซ้ำกับชื่อสุราของผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตสุรารายอื่นที่ได้รับอนุญาตให้ใช้อยู่แล้ว เว้นแต่กรณีได้รับความยินยอมจากผู้ได้รับใบอนุญาตผลิตสุรารายนั้น ๆ

## ๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระแก่ใครบ้าง

ร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. .... มีหลักเกณฑ์ที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ผลิต และผู้นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้มีการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเพื่อป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงที่คุกคามสุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การคุ้มครองเด็กหรือเยาวชนให้ห่างไกลจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และร่างกฎหมายฉบับนี้ก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระเฉพาะกับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ร่างประกาศดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และข้อความคำเตือนบนภาชนะบรรจุของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยกำหนดขนาดของปริมาณบรรจุภัณฑ์ขั้นต่ำ และให้มีการแสดงข้อความคำเตือนโทษและพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดภาระและข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจบางประการ และส่งผลกระทบต่อการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีความผิดและมีโทษทางอาญา จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าว อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจกระทำได้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม เนื่องจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไม่ใช่สินค้าปกติธรรมดา แม้จะไม่ใช่สินค้าผิดกฎหมายแต่จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องควบคุมเพื่อลดอันตรายต่าง ๆ จากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเพื่อคุ้มครองประชาชนให้มีสุขภาพที่ดี อย่างไรก็ตามมาตรการนี้เป็นมาตรการที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน คือ ประกาศของกรมสรรพสามิต ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ และประกาศของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่นำหลักการดังกล่าวมากำหนดไว้ในร่างประกาศนี้ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เท่านั้น

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก๊ซ คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

กรมควบคุมโรคได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบการ ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประชาชนและหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาแก้ไขปรับปรุงร่างประกาศ โดยเป็นการนำเนื้อหาในกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาบัญญัติไว้ จึงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบกับผู้ประกอบการหรือประชาชน ซึ่งหากร่างประกาศมีผลใช้บังคับทางกฎหมายแล้ว จะเร่งดำเนินการชี้แจงและประชาสัมพันธ์ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

เครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นปัจจัยเสี่ยงอันดับต้น ๆ ของการเกิดโรคร้ายต่าง ๆ นำมาซึ่งการบาดเจ็บ ความพิการ ตลอดจนการเสียชีวิต ทั้งยังก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจมูลค่ามหาศาล และเป็นสาเหตุของปัญหาสังคมมากมาย<sup>๒๒</sup> ปัจจุบันนานาประเทศทั่วโลกต่างตระหนักต่อปัญหาแอลกอฮอล์ รวมถึงองค์การสากอย่างองค์การอนามัยโลกที่ได้มีการติดตามสถานการณ์และแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาแอลกอฮอล์มาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากการที่สมัชชาอนามัยโลกได้ร่วมกันกำหนด “ยุทธศาสตร์โลกในการจัดการปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์” ขึ้นในปี ๒๐๑๐<sup>๒๓</sup> ความตื่นตัวต่อปัญหาแอลกอฮอล์นี้เห็นได้ชัดเจนในยุโรป ซึ่งทุกประเทศต่างมีกรอบนโยบายแห่งชาติในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สำหรับประเทศไทย ซึ่งมีสถานการณ์ที่น่าห่วงใยเมื่อพบว่ามีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มากกว่าค่าเฉลี่ยนานาชาติถึง ๒ เท่า แอลกอฮอล์เป็นปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพอันดับหนึ่ง ทำให้เกิดการเสียชีวิตของประชากรไทยในเพศชายถึง ๒๐,๘๔๒ ราย หรือร้อยละ ๘.๖ ของการเสียชีวิตทั้งหมดกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศมูลค่ากว่า ๑.๕ แสนล้านบาท หรือประมาณร้อยละ ๒ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) และมีงานวิจัยมากมาย

<sup>๒๒</sup> World Health Organization, 2014, Global status report on alcohol and health 2014, Geneva.

<sup>๒๓</sup> ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา, ๒๕๕๓ ก, ยุทธศาสตร์โลกในการจัดการปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์, นนทบุรี : เดอะ กราฟิโก ซิสเต็มส์.



ที่แสดงให้เห็นถึงผลกระทบของแอลกอฮอล์ต่อสังคมไทย ทั้งการใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ความสูญเสียบนท้องถนน รวมถึงปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติด อย่างไรก็ตาม ในเชิงนโยบายแอลกอฮอล์ของไทย ก็นับว่ามีความก้าวหน้าและตื่นตัวมากพอสมควร จากการขับเคลื่อนนโยบายอย่างมีส่วนร่วม จนเกิดพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักคือการลดปริมาณการดื่มแอลกอฮอล์ของประชาชนโดยรวม ผ่านมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ กลไกสำคัญเชิงนโยบายในการควบคุมอุปทานของผู้บริโภคอีกทางหนึ่ง คือ การควบคุมการโฆษณาและกิจกรรมการตลาดของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ผ่านบรรจุกฎหมายและฉลาก ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและสังคมจากอันตรายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์โดยเฉพาะเด็ก

ฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นส่วนหนึ่งของบรรจุกฎหมาย ซึ่งทั้งฉลากและบรรจุกฎหมายทำหน้าที่ ๒ ประการ คือ (๑) หน้าที่ทางกายภาพ เพื่อรองรับ ปกป้อง และรักษาสินค้า (๒) หน้าที่ในทางการตลาด เพื่อการสื่อสารทางการตลาด และกระตุ้นการซื้อของผู้บริโภค หรือเพื่อดึงดูดใจให้ผู้ซื้อเกิดความสนใจและอยากซื้อสินค้า ด้วยภาพ สี หรือข้อความที่ปรากฏบนฉลากหรือบรรจุกฎหมาย ฉลากจึงถือเป็นสื่อโฆษณาที่มีผลโดยตรงต่อการตัดสินใจซื้อของผู้บริโภค บรรจุกฎหมายและฉลากสินค้ามีส่วนส่งเสริมให้สินค้าเป็นที่จดจำและดึงดูดใจผู้บริโภคด้วยการออกแบบบรรจุกฎหมายและฉลากที่ทำให้ประชาชนจดจำได้ง่าย และตรงต่อกลุ่มเป้าหมาย ดังนั้น บรรจุกฎหมาย และฉลากสินค้าจึงถือเป็นสื่อโฆษณาประเภทหนึ่ง ภาษา หรือข้อความบนบรรจุกฎหมายจึงมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการซื้อของผู้บริโภค สามารถที่จะชักจูงใจ กระตุ้นให้ผู้บริโภคเลือกซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ไปบริโภค ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบรรจุกฎหมายและฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นสื่อรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในการโฆษณาและสื่อสารการตลาด ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าการโฆษณาและสื่อสารการตลาดมีผลในการดึงดูดใจและชักจูงผู้บริโภคให้สนใจและตัดสินใจซื้อผลิตภัณฑ์นั้น เมื่อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์วางขายอยู่บนชั้นวางจำหน่ายสินค้า บรรจุกฎหมายและฉลากจะทำหน้าที่เป็น silent salesman ที่สื่อสารและดึงดูดใจผู้บริโภคได้โดยตรงการควบคุมข้อความและบรรจุกฎหมายของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จึงเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งสอดคล้องกับ ๑ ใน ๓ มาตรการที่ถือเป็น best buy ในการจัดการปัญหาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามท้องที่การอนามัยโลกแนะนำไว้ใน Global Strategy to Reduce Harmful Use of Alcohol นั่นคือ (๑) การควบคุมการเข้าถึงทางเศรษฐศาสตร์และกายภาพ (๒) มาตรการด้านภาษีและราคา (๓) การควบคุมการโฆษณา นอกจากนี้ในความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO Agreement on Technical Barrier to Trade) ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีนั้น แม้ว่าหลักการโดยทั่วไปของความตกลงนี้จะกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องไม่ออกมาตรการทางเทคนิคใด ๆ ที่ก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้า แต่ในกรณีที่มาตรการนั้นเป็นไปเพื่อปกป้องความมั่นคงของชาติ สุขภาพของประชาชน พืช และสัตว์ ประเทศนั้น ๆ ก็สามารถออกมาตรการมาใช้ตามความเหมาะสมได้เช่นกัน

## ๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

### ๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาการเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

กรมควบคุมโรคจะดำเนินการจัดอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับบรรจุกฎหมาย พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า พ.ศ. .... และเร่งประชาสัมพันธ์ร่างประกาศดังกล่าว เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับ

๗.๓ มีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อความอำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

- ไม่มี

๗.๔ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ตามและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

เมื่อร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข เกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า พ.ศ. .... ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรมควบคุมโรคจะดำเนินการเผยแพร่ความรู้และสาระสำคัญในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย นอกจากนี้ กรมควบคุมโรคจะดำเนินการจัดทำข้อมูลเกี่ยวกับสาระสำคัญของร่างประกาศ เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์กรมควบคุมโรค [www.ddc.moph.go.th](http://www.ddc.moph.go.th) พร้อมทั้งดำเนินการจัดอบรม และชี้แจงพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจ พร้อมในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

๗.๕ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

- ไม่มี

## ๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า พ.ศ. .... มีความมุ่งหมาย เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชน เมื่อกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้จะช่วยลดผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ผู้ป่วยจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระบบการรักษาลดลง ภาระงบประมาณที่นำมาใช้สนับสนุนในการรักษาพยาบาลผู้ป่วยลดลง มีงบประมาณที่จะนำไปพัฒนาประเทศในส่วนอื่นได้มากขึ้น ในส่วนผลกระทบด้านต่าง ๆ มีรายละเอียดดังนี้

### ๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

#### เชิงบวก

ร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า พ.ศ. .... นี้ หากสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มประสิทธิภาพจะสามารถลดผลกระทบทางด้านงบประมาณ ด้านสาธารณสุข และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ โดยพิจารณาจากมูลค่าต้นทุนผลกระทบทางสังคมจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีมูลค่าความสูญเสีย ๘๖ พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๕๖ ของมูลค่า GDP ของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๒๔</sup> โดยแบ่งเป็น

๑) ต้นทุนทางตรง มีมูลค่า ๓,๙๔๕ ล้านบาท ประกอบด้วย (๑) ต้นทุนทางตรงในระบบสาธารณสุขที่มีสาเหตุเกี่ยวข้องกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (healthcare cost attributable to alcohol consumption) อันหมายถึงต้นทุนในการรักษาผู้ป่วยที่มีสาเหตุเกี่ยวข้องกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จำนวน ๒,๕๐๘ ล้านบาท (๒) ต้นทุนในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับคดีความที่มีสาเหตุจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (justice system cost attributable to alcohol consumption) อันหมายถึง ต้นทุนในการดำเนินคดีที่มีสาเหตุจาก การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นศาล สำนักงานอัยการ สถานีตำรวจหรือเรือนจำ จำนวน ๑,๔๐๗ ล้านบาท

<sup>๒๔</sup> ฉันทันท์ โกมลไพศาล, ๒๕๖๒, การประเมินต้นทุนผลกระทบทางสังคมจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ (The Estimation of Societal Cost of Alcohol Consumption in Thailand in ๒๐๑๗) คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

(๓) ต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุอันมีสาเหตุมาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ จำนวน ๓๑ ล้านบาท

๒) ต้นทุนทางอ้อม มีมูลค่า ๘๒,๐๐๐ ล้านบาท ประกอบด้วย (๑) มูลค่าของผลิตภาพที่สูญหายไปจากการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร อันมีสาเหตุมาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (lost productivity attributable to alcohol consumption: premature deaths) (๒) ต้นทุนที่เกิดจากการที่ผลิตภาพในการทำงานของบุคคลที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีก่ดลงกว่าในสภาวะปกติ (lost productivity attributable to alcohol consumption: absenteeism and presenteeism)<sup>๒๕</sup> อาทิ การคำนวณจำนวนวันหรือเวลาที่ผู้ใช้สารเสพติดต้องใช้ในการรักษาอาการป่วยของตนเองที่โรงพยาบาล ซึ่งก่อให้เกิดการขาดงานหรือทำงานได้น้อยลง แม้ต้นทุนส่วนใหญ่ของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จะอยู่ในรูปของต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ไม่ได้เกิดค่าใช้จ่ายกับบุคคลใด แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าต้นทุนทางอ้อมดังกล่าวมีอยู่จริงและพึงได้รับความสำคัญจากสังคม

### เชิงลบ

ร่างประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ พร้อมทั้งข้อความคำเตือนสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ผลิตหรือนำเข้า พ.ศ. .... อาจส่งผลกระทบต่อการเพิ่มความสามารถ และศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจด้านธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศ รวมไปถึงการที่รัฐบาลอาจสูญเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีของธุรกิจเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เมื่อมีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์น้อยลง อีกทั้งการควบคุมบรรจุภัณฑ์ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถทำสินค้าขนาดทดลอง ของฝาก หรือของสะสม โดยจำกัดความหลากหลายของสินค้า ซึ่งผู้ประกอบการรายย่อยอาจจะมีข้อจำกัดในด้านการผลิต เนื่องจากผลิตได้ปริมาณน้อย และมีต้นทุนสูง ทำให้ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ ในด้านผู้บริโภค อาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้บริโภค เนื่องจากผู้บริโภคบางรายอาจต้องการดื่มในปริมาณน้อยเท่านั้น แต่กลับต้องซื้อขนาดใหญ่ที่แพงขึ้น ซึ่งมาตรการนี้เป็นการลดการเข้าถึงมาตรการหนึ่ง นอกจากนี้ แนวโน้มธุรกิจอุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ปี พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๔ มีอัตราการเติบโตต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ตลาดเครื่องดื่มในประเทศไทยมีปริมาณการบริโภครวม ๗,๔๗๗ ล้านลิตร ซึ่งมีมูลค่าประมาณ ๕.๗ แสนล้านบาท แบ่งเป็นตลาดเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ และเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สัดส่วน ๗๒ : ๒๘ ในเชิงปริมาณการบริโภค และคิดเป็นสัดส่วน ๓๕ : ๖๕ ในเชิงมูลค่า จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แต่อุตสาหกรรมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ก็ยังคงสามารถเติบโตต่อไปได้<sup>๒๖</sup> อย่างไรก็ตาม ร่างประกาศนี้อาจกระทบต่อประชาชนเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากไม่มีการเพิ่มมาตรการใดชิ้นใหม่ เพียงแต่นำมาตรการที่มีอยู่เดิมมากำหนดไว้ในกฎหมายหลักฉบับเดียวกัน ซึ่งผลกระทบน่าจะเกิดจากการมีผู้ปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น เพราะมีอัตราโทษที่เพิ่มขึ้นจากกฎหมายเดิม

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

### เชิงบวก

ผลกระทบจากปัญหาการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีต่อสังคมมีหลายลักษณะและหลายระดับความสัมพันธ์ โดยทั่วไปมีการแบ่งผลกระทบ และปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Alcohol -

<sup>๒๕</sup> อีชันทน์ โกมลไพศาล, ๒๕๕๘, การศึกษาต้นทุนผลกระทบทางสังคมจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย: การพัฒนาไฟล์ ต้นแบบในการประเมิน (The Estimation of Societal Cost of Alcohol Consumption in Thailand: The Development of Estimation Template) คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>๒๖</sup> วรณา ยงพิศาลภพ, แนวโน้มธุรกิจอุตสาหกรรมปี ๒๕๖๒-๒๕๖๔: อุตสาหกรรมเครื่องดื่ม, <https://www.krungsri.com/th/research/industry/industry-outlook/Food-Beverage/Beverage/IO/io-beverage-๒๐-th>.

related problems)<sup>๒๗</sup> ออกเป็น ๔ กลุ่ม ได้แก่ ๑) ผลกระทบต่อสุขภาพแบบเฉียบพลัน ได้แก่ อุบัติเหตุและการบาดเจ็บต่าง ๆ ๒) ผลกระทบต่อสุขภาพแบบเรื้อรังระยะยาว ได้แก่ การเกิดโรคเจ็บป่วยที่มีแอลกอฮอล์เป็นปัจจัยเสี่ยงหลัก เช่น โรคพิษสุราเรื้อรัง มะเร็ง เป็นต้น ๓) ปัญหาสังคมแบบเฉียบพลัน เช่น ปัญหาความรุนแรงและอาชญากรรมต่าง ๆ เป็นต้น และ ๔) ปัญหาสังคมเรื้อรังที่ต้องใช้ระยะเวลากว่าที่จะเกิดปัญหาขึ้น เช่น ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ปัญหาความสัมพันธ์ภาพในครอบครัว การสูญเสียผลิตภาพในการทำงาน ปัญหาความยากจน เป็นต้น โดยผลกระทบทั้ง ๔ ด้านนี้ ยังส่งผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อสังคมผ่านโครงสร้างและระบบต่าง ๆ เช่น ระบบสุขภาพ ระบบยุติธรรมและความมั่นคง ระบบการศึกษา ระบบประกันภัย ระบบสวัสดิการ ระบบแรงงานของประเทศ ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

ในการศึกษาและวัดผลกระทบของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในมิติด้านสังคม หรือผลกระทบของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ต่อผู้อื่น (Alcohol's Harm to Others; HTO)<sup>๒๘</sup> อาจมองได้หลายมิติ อาทิ ระดับความรุนแรง ประเภทของผลกระทบ ระดับของปัญหาที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์และบทบาทหลักทางสังคมของผู้ดื่มกับผู้ได้รับผลกระทบเป็นหลัก จากข้อมูลรายงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และหน่วยงาน องค์กร หรือสถาบันที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังปัญหาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พบว่า

- ความรุนแรงต่อเด็ก ผู้หญิง และความรุนแรงในครอบครัว จากข้อมูลของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว รายงานว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ร้อยละ ๓๖.๕ ของจำนวนเหตุการณ์การกระทำความรุนแรงในครอบครัว ทั้งที่เป็นคดีและไม่เป็นคดีในระบบบริการ ทั้งหมด ๑,๐๖๕ เหตุการณ์ มีสาเหตุความรุนแรงมาจากการเมาสุราหรือยาเสพติด โดยร้อยละ ๘๗.๗ ของผู้ถูกกระทำเป็นผู้หญิง และข้อมูลจากศูนย์พิทักษ์สตรี มูลนิธิเพื่อนหญิง พบว่ามีกรณีร้องทุกข์ทางอาญาจากผู้หญิง ๑๔๕ กรณี ได้แก่ การถูกทำร้ายร่างกายหรือจิตใจ การถูกข่มขืนและอนาจาร สาเหตุส่วนใหญ่ของปัญหามีความเกี่ยวข้องกับการดื่มและติดสุราในครอบครัว

- การบาดเจ็บ การเกิดอุบัติเหตุทางถนน จากรายงานการเฝ้าระวังการบาดเจ็บรุนแรงระดับชาติ (National Injury Surveillance) ของสำนักกระบาดวิทยา กรมควบคุมโรค พบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ มีผู้บาดเจ็บรุนแรงจากทุกสาเหตุ ๑๕๓,๒๓๗ ราย และเสียชีวิต ๖,๙๒๘ ราย โดยร้อยละ ๕๓.๖ มีสาเหตุจากถูกทำร้ายด้วยวิธีต่างๆ และร้อยละ ๔๖.๙ มีสาเหตุจากอุบัติเหตุขนส่ง ซึ่งร้อยละ ๖.๔ ของการบาดเจ็บ มีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มาก่อน

- อาชญากรรมและคดีอื่นๆ จากข้อมูลของกรมพินิจและคุ้มครองเยาวชน กระทรวงยุติธรรม พบว่า ร้อยละ ๒๙.๑ มีพฤติกรรมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยร้อยละ ๔๐.๘ ของเด็กและเยาวชนยอมรับว่าก่อคดีภายใน ๕ ชั่วโมงหลังบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งนี้ได้มีการประมาณค่าจำนวนคดีที่มีสาเหตุมาจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (Alcohol Attributable Fraction; AAF) ซึ่งคำนวณจากค่าความเสี่ยงสัมพันธ์และค่าความชุกของคดีที่มีสาเหตุมาจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากการสำรวจในจังหวัดตัวอย่างมาประเมินสถานการณ์ดังกล่าว คดีอาชญากรรมที่สถานีตำรวจรับแจ้งทั่วราชอาณาจักร ๑๒๐,๑๓๘ คดี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ประเมินว่า มีคดีที่มีสาเหตุจากเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ร้อยละ ๑๓.๒ โดยเป็นคดีต่อชีวิต ร่างกาย เพศ ประมาณร้อยละ ๑๑.๓ และคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ร้อยละ ๑.๙ และประเมินค่าคดีจากศาลอาญาที่พิจารณาเสร็จ ๑๘๔,๕๔๐ คดี มีสาเหตุจากแอลกอฮอล์ ร้อยละ ๑๑.๘ ร่างประกาศฉบับนี้จะช่วยสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งอาจนำไปสู่การลดนักดื่มหน้าใหม่และลดปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้

<sup>๒๗</sup> อรทัย วลีวงศ์ ทักษพล ธรรมรังสี และจินตนา จันทร์โคตรแก้ว, ๒๕๕๗, ผลกระทบของการดื่มแอลกอฮอล์ต่อผู้อื่น : แนวคิดสถานการณ์ และช่องว่างของความรู้ของประเทศไทย, วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒, น. ๑๑๑ - ๑๑๓.

<sup>๒๘</sup> เรื่องเดียวกัน, น. ๑๑๔ - ๑๑๖.

เชิงลบ

- ไม่มี

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

เชิงบวก

การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นปัจจัยสำคัญเสี่ยงต่อสุขภาพของประชากร ทำให้เกิดโรคและการเจ็บป่วยกว่า ๒๓๐ ชนิด ตาม ICD-๑๐ (บัญชีการจำแนกโรคและปัญหาสุขภาพ ฯ ข้อมูลทางสถิติระหว่างประเทศฉบับทบทวนครั้งที่ ๑๐) จากข้อมูลภาระโรคและการบาดเจ็บจากผลกระทบการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในระดับโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ แอลกอฮอล์เป็นปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพในลำดับที่ ๗ ของการตายและพิการของประชากรทั้งหมด และเป็นปัจจัยเสี่ยงอันดับหนึ่งของประชากรกลุ่มอายุ ๑๕ - ๔๙ ปี โดยมีคนเสียชีวิตด้วยโรคและการบาดเจ็บที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประมาณ ๓ ล้านคนต่อปี (คิดเป็นร้อยละ ๕.๓ ของการเสียชีวิตทั้งหมดทั่วโลก)<sup>๒๙</sup>

จากรายงานภาระโรคและการบาดเจ็บของประชากรไทยล่าสุดปี พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่าการเสพติดเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ทำให้ประชากรชายไทยสูญเสียปีสุขภาวะจากภาวะบกพร่องทางสุขภาพ นับรวมเป็น ๓๒๔,๐๐๐ ปีของการเสียชีวิตก่อนวัยอันควร (Year Lost due to Disability ; YLD) ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๑๓.๑ ของปีแห่งการสูญเสียภาวะบกพร่องทางสุขภาพ เมื่อเทียบกับสาเหตุอื่น ๆ แล้ว การดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จัดเป็นสาเหตุอันดับ ๑ ของการสูญเสียปีสุขภาวะ<sup>๓๐</sup>

ร่างประกาศฉบับนี้ช่วยให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้ถึงพิษภัยที่เกิดขึ้นจากการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งจะส่งผลให้การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์มีแนวโน้มลดลงได้

เชิงลบ

- ไม่มี

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

- ไม่มี

## ส่วนที่ ๒

### เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

#### ๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

ไม่มีการใช้ระบบอนุญาต

#### ๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

ไม่มีการใช้ระบบคณะกรรมการ

#### ๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

การลงโทษทางอาญาในแง่มุ่งของการแสวงหาผลประโยชน์จากการลงโทษแบ่งออกเป็น ๒ ทฤษฎี คือ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน (Retributive theory) และทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory)

<sup>๒๙</sup> ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา, ๒๕๖๒, ข้อเท็จจริงและตัวเลขเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑, หน่วยงานระบาดวิทยา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.

<sup>๓๐</sup> สำนักงานพัฒนานโยบายสุขภาพระหว่างประเทศ, ๒๕๖๐, รายงานภาระโรคและการบาดเจ็บของประชากรไทย พ.ศ. ๒๕๕๗.

๑๑.๑ ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน เป็นทฤษฎีที่เก่าแก่ที่สุดอย่างหนึ่งที่มีผลสืบเนื่อง จากแนวความคิดที่ว่า มนุษย์มีเจตจำนงเสรี (Free Will) ที่มนุษย์มีเหตุผล (rational) และมีอิสระที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ภายใต้ความเชื่อและการตัดสินใจของตนเอง และเมื่อมนุษย์กระทำการใดแล้วย่อมต้องรับผิดชอบ ต่อการกระทำของตนเอง ดังนั้น หากมนุษย์กระทำไม่ดีหรือฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ของสังคม มนุษย์ย่อมสมควร ได้รับการดำเนินหรือการลงโทษในลักษณะตาต่อตาฟันต่อฟัน (An eye for an eye, a tooth for a tooth) กล่าวคือ เมื่อไปปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไรก็ควรได้รับการปฏิบัติเช่นกันตอบแทน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของทฤษฎี การลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนจึงเป็นไปเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดโดยจะเป็นการมองย้อนไปในอดีต ถึงการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดแล้วจึงพิจารณาโทษโดยไม่ได้มองถึงอนาคต กล่าวคือการลงโทษ ไม่ได้พิจารณาไปถึงขนาดว่าเมื่อผู้กระทำผิดได้รับโทษแล้วผลจะเป็นอย่างไร หรือการลงโทษนั้นจะมีผลเป็นการ ป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกหรือไม่

ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. การลงโทษเป็นการทดแทนความเสียหาย (vindication) คือ เป็นการลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน ให้กับผู้เสียหายหรือเหยื่อ (victim) จากการที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดความเสียหาย อันทำให้ผู้เสียหาย หรือเหยื่อพอใจกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตลอดจนเป็นการให้ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบในสิ่งที่ได้ กระทำลง เพราะสมควรได้รับผลร้ายบางอย่างจากสิ่งที่มาจากการคิด ตกลงใจ ของตัวเอง<sup>๑๑</sup>

๒. การลงโทษต้องก่อให้เกิดความเป็นธรรม (fairness) คือ กฎหมายคุ้มครองบุคคลทุกคน หรือกล่าว อีกนัยหนึ่งคือ บุคคลย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ดังนั้น หากมีผู้ใดฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้กระทำความผิดนั้น ย่อมระวางโทษตามกฎหมายอาญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ส่วนรวม

๓. การลงโทษต้องได้สัดส่วนกับความผิด (proportionality of punishment) คือ จำนวนโทษ ที่ผู้กระทำความผิดควรจะได้รับจะต้องเท่ากับกับความเสียหายที่เขาได้กระทำลงจากการกระทำความผิด<sup>๑๒</sup> ประกอบ กับความร้ายแรงของความเสียหายในทางการกระทำและผลต่อสังคมอันเกิดจากการกระทำความผิดนั้น<sup>๑๓</sup> กล่าวโดยสรุป ทฤษฎีการลงโทษเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนผู้กระทำความผิด (Retribution) เป็นทฤษฎี การลงโทษที่มุ่งที่จะตอบแทนหรือทดแทนการกระทำความผิดโดยจะมองย้อนไปในอดีตถึงการกระทำความผิด ของผู้กระทำความผิดแล้วจึงพิจารณาโทษโดยไม่ได้มองถึงอนาคต ไม่ได้พิจารณาถึงว่าเมื่อเขาได้รับโทษแล้ว ผลจะเป็นอย่างไรหรือการลงโทษนั้นจะมีผลเป็นการป้องกันไม่ให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นอีกหรือไม่ หากแต่ เพียงมองว่าเมื่อมีบุคคลใดกระทำความผิดเขาย่อมสมควรรับผิดชอบต่อการกระทำของเขาหรือสมควรได้รับการ ทดแทนบางอย่าง เพื่อเป็นการตอบแทนหรือทดแทนในสิ่งที่เขาได้กระทำลงไป ตลอดจนเป็นการให้ ผู้กระทำความผิดรับผิดชอบในสิ่งที่เขาได้กระทำลง ซึ่งการตอบแทนหรือการแสดงความรักที่สังคม ยอมรับได้นี้ก็คือการลงโทษนั่นเอง<sup>๑๔</sup>

๑๑.๒ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ (Utilitarian theory) คือ ทฤษฎีที่เห็นว่าการลงโทษเป็นสิ่งที่เลวร้าย แต่ก็เป็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันสังคมจึงจำเป็นที่จะต้องมีการลงโทษเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญ

<sup>๑๑</sup> สหธน รัตน์ไพจิตร, ความประสงค์ของการลงโทษทางอาญา : ศึกษาเฉพาะ ประเทศไทยสมัยใช้กฎหมายลักษณะอาญาและ ประมวลกฎหมายอาญา.

<sup>๑๒</sup> อุททิศ แสนโกศิก, กฎหมายอาญา ภาค ๑, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกองวิชาการ กรมอัยการ, ๒๕๒๕), น.๒๐.

<sup>๑๓</sup> ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญาวาดด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น.๒๓.

<sup>๑๔</sup> สันตทิก เติงลัดดาวงศ์, “ปัญหาในการบังคับใช้โทษจำคุกขั้นต่ำในประมวลกฎหมายอาญา”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๖๑, น.๒๒

ไม่ใช่เพื่อแก้แค้นผู้กระทำความผิดเท่านั้น ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงมุ่งเน้นถึงวิธีการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำ ความผิดอาญาขึ้นในอนาคตอีกเนื่องจากทฤษฎีนี้มองว่า ลักษณะของมนุษย์คือการแสวงหาความพอใจ และหลีกเลี่ยงความเจ็บปวด ดังนั้น สังคมจึงควรมีการดำเนินการตามหลักประโยชน์สูงสุดเพื่อมนุษย์ทุกคน โดยการกำหนดโทษอาญาให้สอดคล้องกับความร้ายแรงของความผิดอาญาแต่ละฐานตามความเสียหาย ที่เกิดขึ้นต่อสังคม<sup>๓๕</sup> จึงสรุปได้ว่าทฤษฎีอรรถประโยชน์นี้มีวัตถุประสงค์หลัก ๆ ๓ ประการดังต่อไปนี้<sup>๓๖</sup>

๑. เพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง (Deterrence)

วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อข่มขู่หรือยับยั้ง คือ การลงโทษเพื่อเป็นการข่มขู่หรือยับยั้งเฉพาะตัว ไม่ให้ผู้กระทำความผิดลงมือกระทำความผิดฐานเดียวกันอีกและเกิดความทลางจำและเกรงกลัวโทษที่จะได้รับ จนไม่กล้ากระทำความผิดอีกและขณะเดียวกันผลของการลงโทษผู้กระทำความผิดรายหนึ่งก็จะมีผลเป็นการยับยั้ง ไม่ให้ผู้อื่นกระทำความผิดได้เช่นกัน โดย Cesare Beccaria (ซีซาร์ เบ็คคาเรีย) ได้อธิบายไว้ว่าการลงโทษ ที่จะสามารถข่มขู่และยับยั้งผู้กระทำความผิดได้ต้องมีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ<sup>๓๗</sup> คือ

(๑) การลงโทษต้องทำด้วยความรวดเร็ว (Swiftness of punishment)

(๒) การลงโทษต้องมีความแน่นอน (Certainty of punishment)

(๓) การลงโทษต้องมีความเคร่งครัดและรุนแรง (Severity of punishment) เช่น การนำโทษประหารชีวิตมาใช้โดยเชื่อว่าวิธีการประหารชีวิตเป็นการยับยั้งผู้อื่นมิให้เอาเยี่ยงอย่างในการประกอบอาชญากรรม<sup>๓๘</sup> เป็นต้น

๒. เพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิด (Reformation and Rehabilitation)

วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจผู้กระทำความผิดคือการลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดลดความรู้สึกที่ตนต่อต้านกฎหมายและกลับมามีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและเห็นดีเห็นชอบกับการปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งยังพยายามที่จะช่วยให้ผู้กระทำความผิดกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข วัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงก่อให้เกิดวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ แก่ผู้ต้องขัง เช่น การอบรมและฝึกอาชีพให้กับผู้กระทำความผิดในเรือนจำ การให้การศึกษาก่อให้เกิดวิถีการปฏิบัติต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการลงโทษ เพื่อแก้ไขหรือฟื้นฟูจิตใจต้องประกอบไปด้วยลักษณะที่สำคัญ ๕ ประการ<sup>๓๙</sup> ดังนี้

(๑) หลีกเลี่ยงไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องประสบกับสิ่งที่ทำลายคุณลักษณะประจำตัวของเขา

(๒) ใ้ใช้วิธีการอื่นแทนการลงโทษจำคุกกระยะสั้นโดยหันมาใช้วิธีการอย่างอื่นแทนการจำคุก

(๓) การลงโทษต้องเหมาะสมกับการกระทำความผิดเป็นรายบุคคล

(๔) เมื่อผู้กระทำได้แก้ไขให้ดีขึ้นแล้ว ควรหยุดลงโทษ

(๕) ให้มีการปรับปรุงโทษระหว่างที่มีการคุมขัง

๓. เพื่อตัดโอกาสสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิด (Incapacitation)

วัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อตัดโอกาสสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิด คือ การลงโทษเพื่อที่จะทำให้ผู้นั้นหมดความสามารถที่จะกระทำความผิดอีกและทำให้สังคมสงบสุขและปลอดภัยจากการกระทำความผิดรูปแบบ การลงโทษต้องมีประสิทธิภาพในการตัดโอกาสสมิให้ผู้นั้นกระทำความผิดอีก เช่น การลงโทษประหารชีวิต การเนรเทศ หรือการจำคุกตลอดชีวิตซึ่งเป็นรูปแบบการลงโทษที่สามารถเป็นหลักประกันได้ว่าผู้กระทำความผิดจะไม่กลับมากระทำผิดซ้ำ

<sup>35</sup> Graeme Newman, The Punishment Response, (Philadephia: J.B. Lippincott Company, 1978), p.163

<sup>๓๖</sup> ณรงค์ ใจหาญ, กฎหมายอาญาว่าด้วยโทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๓), น.๒๘ - ๓๔.

<sup>๓๗</sup> Stephen G Tibbetts. and Craig Hemmens, Criminological Theory: A Text/Reader, (Los Angeles: Sage Publishing, 2010), p.58-60.

<sup>๓๘</sup> อรัญ สุวรรณบุปผา, หลักอาญาวิทยา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๘), น.๑๓๙.

<sup>๓๙</sup> อุททิศ แสนโกศิก, กฎหมายอาญา ภาค ๑, น.๓๔.

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าทฤษฎีเหล่านี้หรือวัตถุประสงค์เหล่านี้บางกรณีก็ขัดแย้งกัน เช่น การลงโทษคนอื่นเพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทน ช่มชู้จะต้องให้ผู้ต้องโทษได้ประสบกับความยากลำบากพอสมควร ซึ่งถ้าผู้ต้องโทษได้รับความทุกข์ทรมาน อาจจะทำให้โอกาสที่จะปรับตัวเป็นพลเมืองดีมีน้อยลงไป ถ้าพิจารณาในแง่ของการปรับปรุงแก้ไขตัวผู้กระทำความผิดแต่อย่างเดียว หรือในแง่ของการคุ้มครองสังคมให้ปลอดภัย ผลคือเมื่อใดที่ผู้้นั้นกลับตัวเป็นคนดีจะต้องปล่อยเขาให้พ้นโทษทันทีเพราะไม่มีเหตุใด ๆ ที่จะควบคุมตัวต่อไปอีกแล้ว แต่การปล่อยตัวดังกล่าวเป็นการขัดต่อทฤษฎีช่มชู้บุคคลอื่นและทฤษฎีแก้แค้นทดแทน เพราะหากกระทำความผิดร้ายแรงแต่เผชิญผู้กระทำความผิดกลับตัวเป็นคนดีอย่างแน่นอนแล้วจำเป็นต้องปล่อยก่อนกำหนดมาก ผลของการช่มชู้ก็ไม่มี การแก้แค้นทดแทนก็ไม่มีด้วยเหตุนี้การลงโทษจึงมุ่งเพื่อวัตถุประสงค์ประการหนึ่งประการใดแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่คำนึงถึงประการอื่น ๆ ไม่ได้ การลงโทษจะต้องมีความมุ่งหมายหลายประการประกอบกัน จะพิจารณาแห่งหนึ่งแง่ใดโดยไม่คำนึงถึงจุดประสงค์อื่น ๆ ด้วยไม่ได้<sup>๔๐</sup>

จากทฤษฎีข้างต้นเห็นว่าร่างประกาศนี้กำหนดหน้าที่สำหรับผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าให้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งเป็นโทษสำหรับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าไม่ใช่บุคคลธรรมดาทั่วไป สมควรกำหนดโทษทางอาญาเพื่อช่มชู้และยับยั้งไม่ให้เกิดซ้ำ

**๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง**

การดำเนินการตามร่างประกาศนี้ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว



(นายธงชัย กิริติหัตถยากร)

อธิบดีกรมควบคุมโรค

กันยายน ๒๕๖๗

สำนักงานคณะกรรมการควบคุมเครื่องสำอางค์

กลุ่มพัฒนากฎหมาย

โทร. ๐ ๒๕๕๐ ๓๐๑๕

โทรสาร ๐ ๒๕๕๑ ๑๔๙๓

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ kpk.alcact@gmail.com

<sup>๔๐</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, กฎหมายอาญา ภาค ๑