

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์¹

สรพศ วรินทร์าวาท²

การศึกษา ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของเบียร์ ประวัติความเป็นมาของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศไทย ความเป็นมาและวิวัฒนาการในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อให้ได้ทราบถึงแนวคิด หรือหลักการต่าง ๆ ที่นำมาใช้กำหนดเงื่อนไขการให้อนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ในประเทศไทย และนำหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการอนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ของประเทศไทยมาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อศึกษาว่าเงื่อนไขดังกล่าวที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมเป็นธรรมกับผู้ผลิตคราฟต์เบียร์หรือไม่ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์อย่างไร

นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงประวัติและแนวคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ โดยมีประวัติความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ แนวความคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ เพื่อที่จะศึกษาว่า การตั้งเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ในปัจจุบันนั้น รัฐสามารถที่จะกระทำได้ตามหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐหรือไม่ และการตั้งเงื่อนไขในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาทำให้ได้ทราบว่า เงื่อนไขของการขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ ตามกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 นั้นก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อผู้ที่ต้องการจะขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ในประเทศไทย ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาประการแรกคือ ปัญหาการขอใบอนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ ตามกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการวางหลักการขออนุญาตไว้ใน ข้อ 2 (1)(ก) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ที่จะประสงค์ขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ จะต้องเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย มีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และมีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ 51 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด โดยกำหนดให้มีเงินค่าหุ้นหรือเงินลงทุนที่ชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท จากข้อกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวทำให้เกิดผลกระทบต่อผู้ที่มีความประสงค์จะขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์และอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ใน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเทศไทย เนื่องจากลักษณะของการผลิตกราฟต์เบียร์จะเป็นการเริ่มต้นจากผู้ผลิตรายย่อยที่สนใจจะผลิตเบียร์ทำเองในระดับครัวเรือน จึงมีลักษณะเป็นงานฝีมือและใช้ทุนในการเริ่มต้นธุรกิจจำนวนน้อย ไม่เหมือนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีทุนในการประกอบธุรกิจจำนวนมาก การที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตจะต้องเป็นบริษัทที่มีทุนจดทะเบียนไว้ว่าไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท จำนวนเงินดังกล่าวจึงเป็นจำนวนเงินที่สูงมากสำหรับผู้ผลิตกราฟต์เบียร์รายย่อย ทำให้ผู้ที่ประสงค์จะเข้ามาประกอบอุตสาหกรรมกราฟต์เบียร์ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดได้ เงื่อนไขดังกล่าวจึงเหมือนเป็นการปิดกั้นโอกาสให้ผู้ผลิตกราฟต์เบียร์รายใหม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการประกอบอุตสาหกรรมกราฟต์เบียร์

ประเด็นปัญหาประการต่อมาคือ ปัญหาการตั้งโรงงานผลิตกราฟต์เบียร์ เงื่อนไขในการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพื่อผลิตกราฟต์เบียร์นั้น ได้ถูกบัญญัติไว้ใน กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ข้อ 4 (1) โดยระบุเงื่อนไขในการจัดตั้งโรงอุตสาหกรรมผลิตเบียร์ไว้ 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก สำหรับกรณีที่จะตั้งโรงอุตสาหกรรมที่ผลิตเบียร์และขาย ณ สถานที่ผลิต กรณีนี้จะห้ามไม่ให้มีการบรรจุขวดเพื่อจำหน่ายนอกสถานที่ผลิต โดยโรงอุตสาหกรรมผลิตเบียร์ประเภทนี้ จะต้องมีการผลิตไม่ต่ำกว่า 1 แกลลอนต่อปีและไม่เกิน 1 ล้านลิตรต่อปี

ประเภทที่สอง สำหรับกรณีที่จะตั้งโรงอุตสาหกรรมที่ผลิตเบียร์เพื่อบรรจุขวดขายนอกสถานที่ การผลิตประเภทนี้โรงอุตสาหกรรมจะต้องมีการผลิตไม่ต่ำกว่า 10 ล้านลิตรต่อปี

จากเงื่อนไขดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากผู้ผลิตกราฟต์เบียร์ประสงค์จะผลิตกราฟต์เบียร์เพื่อบรรจุขวดสำหรับส่งออกไปจำหน่ายยังสถานที่ต่าง ๆ จะต้องผลิตกราฟต์เบียร์เป็นจำนวนถึง 10 ล้านลิตรต่อปี ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าผู้ผลิตกราฟต์เบียร์ซึ่งเป็นผู้ผลิตรายย่อยจะมีความสามารถผลิตได้ อีกทั้งกราฟต์เบียร์เป็นเบียร์ที่ใช้วิธีการผลิตที่มีความพิถีพิถัน ใช้ความประณีตในการปรุงแต่งให้มีรสชาติและกลิ่นเฉพาะตัว เพื่อให้เกิดเป็นเอกลักษณ์และรสชาติเฉพาะตัวของผู้ผลิตรายนั้น ๆ ทำให้การผลิตกราฟต์เบียร์ในแต่ละครั้ง ผู้ผลิตกราฟต์เบียร์จะไม่นิยมการผลิตในจำนวนมาก เนื่องจากกราฟต์เบียร์นั้นหากเก็บไว้นานจะส่งผลกระทบต่อรสชาติและกลิ่นที่ถือเป็นเอกลักษณ์และจุดขายของกราฟต์เบียร์ ซึ่งจะมีความแตกต่างกับการผลิตเบียร์จากอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่จะเน้นการผลิตในจำนวนมาก ดังนั้นเงื่อนไขการผลิตดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นข้อกำหนดที่ยากเกินกว่าที่ผู้ผลิตกราฟต์เบียร์จะสามารถปฏิบัติตามได้ และถือเป็นอุปสรรคของอุตสาหกรรมกราฟต์เบียร์ไทย

ประเด็นปัญหาสุดท้าย คือ ปัญหาสิทธิและเสรีภาพการประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมกราฟต์เบียร์ แม้ว่ากราฟต์เบียร์จะถือเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีการควบคุมตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการผลิต การจำหน่าย หรือการโฆษณา แต่การออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อควบคุมก็จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและเพียงพอที่จำเป็น เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 ได้วางหลักการรองรับสิทธิในการประกอบอาชีพของประชาชนไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สามารถที่จะแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ดังนั้นรัฐจะใช้อำนาจในการออกกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อ

ต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นไม่ได้

เมื่อพิจารณาจากการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตผลิตกราฟต์เบียร์ตามกฎหมายการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 เห็นได้ว่าไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขในการขอใบอนุญาตในการผลิตกราฟต์เบียร์ หรือเงื่อนไขในการตั้งโรงงานเพื่อผลิตกราฟต์เบียร์ เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่พิจารณาถึงเงินทุนในการจดทะเบียนบริษัท หรือเงื่อนไขในปริมาณการผลิตเป็นสำคัญ มากกว่าการให้ความสำคัญในคุณสมบัติของตัวบุคคลผู้ยื่นขออนุญาตการผลิต ซึ่งถือได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการปิดกั้นโอกาสที่จะให้ประชาชนทั่วไปสามารถที่จะประกอบอาชีพได้อย่างเท่าเทียมกัน และสร้างความเหลื่อมล้ำแก่การประกอบอาชีพของบุคคล ดังนั้นเงื่อนไขของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจึงมีลักษณะเป็นการการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

จากการศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ความหมายเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมกราฟต์เบียร์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ทำให้ผู้ศึกษามีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยในประเด็นที่ได้ทำการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ข้อเสนอเกี่ยวกับการขอใบอนุญาตผลิตกราฟต์เบียร์

สำหรับการขอใบอนุญาตผลิตกราฟต์เบียร์ ตามกฎหมายการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ข้อ 2 (1)(ก) ที่กำหนดว่า ผู้ใดประสงค์จะขอใบอนุญาตผลิตเบียร์ จะต้องเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย และมีทุนจดทะเบียนไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท โดยมีเงินค่าหุ้นหรือเงินลงทุนที่ชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท

ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรที่จะทำการยกเลิกเงื่อนไขในบทบัญญัติดังกล่าว เพราะการที่กำหนดเงื่อนไขโดยใช้จำนวนทุนในการจดทะเบียนนิติบุคคลเป็นเกณฑ์ในการอนุญาตในการผลิตกราฟต์เบียร์ ถือได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อผู้ผลิตกราฟต์เบียร์ที่เป็นผู้ผลิตรายย่อย และควรที่จะแก้ไขบทบัญญัตินี้ด้วยการกำหนดเงื่อนไขที่มุ่งเน้นถึงคุณสมบัติของตัวผู้ที่จะขออนุญาตการผลิตแทน โดยมีรายละเอียด ข้อกำหนดดังต่อไปนี้

ผู้ใดจะประสงค์จะขอใบอนุญาตผลิตเบียร์ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติไทย
- (2) กรณีผู้ยื่นคำขอเป็นบุคคลธรรมดา จะต้องมิใช่วัยครบ 20 ปีบริบูรณ์
- (3) กรณีผู้ยื่นคำขอเป็นตัวแทนของนิติบุคคล จะต้องไม่เป็นบุคคลตาม (5)(6)
- (4) ผู้ยื่นคำขอจะต้องไม่ตกเป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) ผู้ยื่นคำขอต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตผลิตเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ภายในระยะเวลา 3 ปี ก่อนมีการยื่นคำขอใบอนุญาตนี้
- (6) ผู้ยื่นคำขอต้องไม่เป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายทางภาษี

2. ข้อเสนอเกี่ยวกับการตั้งโรงงานผลิตคราฟต์เบียร์

สำหรับเงื่อนไขการตั้งโรงอุตสาหกรรมเพื่อผลิตคราฟต์เบียร์ ตามกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ข้อ 4 (1) สำหรับกรณี (ก) กรณีสำหรับผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต จะต้องมีการผลิตไม่ต่ำกว่า 1 แกลลอนต่อปี และสำหรับกรณี (ข) กรณีสำหรับเพื่อเพื่อบรรจุขวดขาย ต้องมีการผลิตไม่ต่ำกว่า 10 แกลลอนต่อปี จะเห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขการผลิตดังกล่าว ถือเป็นอุปสรรคสำคัญของอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ เนื่องจากอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจขนาดย่อมที่มีกำลังการผลิตน้อย การที่กฎหมายกำหนดเพดานการผลิตขั้นต่ำไว้สูง ส่งผลให้ผู้ที่มีความประสงค์จะประกอบอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ไม่สามารถจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายโดยการปรับลดเพดานขั้นต่ำในการผลิตลง โดยมีแนวทางแก้ไข 2 แนวทาง คือ

(1) แก้ไขบทบัญญัติ ในกฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ในข้อ 4 (1) โดยกำหนดให้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่จะตั้งโรงอุตสาหกรรมเพื่อผลิตคราฟต์เบียร์ ประเภทผลิตเพื่อขาย ณ สถานที่ผลิต หรือกรณีตั้งโรงอุตสาหกรรมที่ผลิตคราฟต์เบียร์เพื่อบรรจุขวดขาย ให้มีการปรับลดเพดานการผลิตขั้นต่ำลงที่จำนวน 6 หมื่นลิตรต่อปี

(2) นำพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาปรับใช้กับอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนธุรกิจ SMEs ซึ่งตรงกับการประกอบอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ที่มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจกลางหรือขนาดย่อม โดยให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ จัดทำแผนเกี่ยวกับอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ โดยมีการกำหนดจำนวนการผลิตขั้นต่ำไว้สำหรับกรณีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เหมาะสม เช่น กำลังการผลิตต่อปีไม่ต่ำกว่า 60,000 ลิตร เป็นต้น รวมทั้งแผนการสนับสนุนและส่งเสริมในด้านอื่นๆ เช่น ด้านการตลาด

3. ข้อเสนอเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพการประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์

การที่บทบัญญัติใน กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตผลิตคราฟต์เบียร์ และเงื่อนไขการตั้งโรงงานเพื่อผลิตคราฟต์เบียร์ ที่มีลักษณะเป็นการมุ่งเน้นถึงการใช้เงินทุนในการอนุญาตให้เข้ามาประกอบอาชีพเป็นสำคัญ มากกว่าการให้ความสำคัญในคุณสมบัติของตัวบุคคลผู้ยื่นขออนุญาตการผลิต อันมีลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และเป็นการปิดกั้นโอกาสสำหรับผู้ที่ต้องการจะผลิตคราฟต์เบียร์ในประเทศไทย

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรที่จะต้องแก้ไขและปรับปรุง กฎกระทรวงการอนุญาตผลิตสุรา พ.ศ. 2560 ข้อ 2 (1)(ก) โดยยกเลิกการนำจำนวนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนนิติบุคคลมาเป็นเกณฑ์ในการอนุญาตการผลิตคราฟต์เบียร์ และกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของตัวผู้ที่ได้รับอนุญาตแทน และในข้อ 4 (1) ควรปรับลดจำนวนเพดานการผลิตขั้นต่ำลง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน

การประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมคราฟต์เบียร์ และลดความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ยังเป็นการให้ความรับรอง คุณครองสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40

เอกสารอ้างอิง

- กนิษฐา ไทยกกล้า, **คราฟต์เบียร์ในสังคมไทย** [Online], สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์สุขภาพ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, available URL: <http://cas.or.th/cas/wp-content/uploads/2019/07/43.-60-AC-0005-Craft-Beer-final-.pdf>, 2565, (มีนาคม, 24).
- คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, **ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**, สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บัณฑิต ศรีไพศาล และคณะ, **วิวัฒนาการนโยบายควบคุมปัญหาสุราของประเทศไทย**, (2558) (รายงานการวิจัย ฉบับสมบูรณ์ศูนย์วิจัยปัญหาสุรา).
- ยุทธพล บุญเกิด, **ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 : ศึกษาเฉพาะกรณี การควบคุมสถานที่**, (สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2552).
- วิษณุ เครืองาม, **กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3** (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530).
- สุดา วิสสุต, **รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น** [Online], สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, available URL: <https://www2.nrct.go.th/Portals/0/data/etranslatedbook/book/รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น.pdf>, 2565, (พฤษภาคม, 13).