

ระบบใบอนุญาตขายสุราของประเทศอังกฤษ^๑

โดยที่สหราชอาณาจักร (United Kingdom) ประกอบด้วยดินแดน ๔ ส่วน คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งแต่ละดินแดนต่างก็มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตขายสุราของตนเอง ในบทความนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบใบอนุญาตขายสุราของประเทศไทย ซึ่งมีกฎหมายที่บังคับใช้ คือ The Licensing Act ๒๐๐๓ โดยมีการนำมาใช้บังคับกับเวลส์ด้วย สำหรับวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายฉบับนี้เพื่อควบคุมการขายสุราโดยใช้ระบบใบอนุญาต ป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมและความไม่สงบ ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน และปกป้องเยาวชนจากเหตุร้ายที่เกิดขึ้นจากผู้ดื่มสุรา ซึ่งเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของกฎหมายการขายสุราของประเทศไทยจะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายควบคุมการขายสุราในประเทศไทยก็เพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองให้สังคมเกิดความสงบสุข เพราะการดื่มสุราเป็นปัจจัยหนึ่งในการกระตุ้นให้เกิดการก่ออาชญากรรมอันเป็นภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้งก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่บุคคลอื่นในสังคม

ความเป็นมาของการขายสุราในสหราชอาณาจักรเริ่มตั้งแต่มิถุนายน ค.ศ. ๑๘๖๖ โดยในสมัยนั้นคนอังกฤษดื่ม “จิน” (สุราชนิดหนึ่งมีลักษณะใส) ซึ่งได้รับความนิยมอย่างสูงสุด เนื่องจากราคาถูกกว่าเบียร์ โดยในปี ค.ศ. ๑๗๔๐ มีการผลิตจินมากกว่าเบียร์ โดยในลอนดอนมีร้านขายสุราประมาณ ๑๕,๐๐๐ แห่ง โดยที่ครึ่งหนึ่งเป็นร้านขายจิน ต่อมาได้มีการออกกฎหมายจิน The Gin Act ๑๗๕๑ มาใช้บังคับ โดยการใช้นโยบายทางภาษีจำกัดผู้ผลิตจินให้ขายได้เฉพาะในสถานประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตเท่านั้น ซึ่งกลายเป็นสาเหตุของการประท้วง ส่งผลให้การผลิตจินลดลงและยกเลิกไปในปี ค.ศ. ๑๗๕๒

ปัจจุบันพบว่าสถิติเด็กวัยรุ่นในสหราชอาณาจักรมีแนวโน้มการดื่มสุราเพิ่มสูงขึ้น รัฐบาลจึงออกกฎระเบียบและมาตรการต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้บังคับกับการขายสุรา กำหนดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตขายสุรา การจำกัดการโฆษณาเกี่ยวกับสุรา โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุราใช้บังคับคือ The Licensing Act 2003 โดยในส่วนของภาคธุรกิจ องค์กรต่าง ๆ และบุคคลทั่วไปที่ต้องการขายหรือเป็นตัวแทนขายสุราในสหราชอาณาจักรและเวลส์ต้องได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจากผู้มีอำนาจอนุญาตซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ เทศบาลท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานที่เรียกว่า the Home Office^๒ ดูแลด้านกฎหมายและนโยบายในเรื่องดังกล่าว สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาตขายสุรา (Licensing authorities) ตามที่กำหนดไว้ใน The Licensing Act ๒๐๐๓ คือ สภาท้องถิ่น (council) มีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ โดยสภาท้องถิ่นจะพิจารณาออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตก็ต่อเมื่อคำขออนุญาตไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

^๑จัดทำโดยนางสาวอุษราณี ไทยวัฒน์ นักกฎหมายกฤษฎีการะดับชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัย “ระบบใบอนุญาตขายสุรา” โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์วิจัยปัญหาสุราและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

^๒The Home Office เป็นหน่วยงานของรัฐบาลอังกฤษมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจคนเข้าเมือง ความมั่นคง กฎหมายและการสั่งการต่างๆ

๑. วัตถุประสงค์ประการที่หนึ่ง การป้องกันอาชญากรรมและการฝ่าฝืนกฎหมาย
๒. วัตถุประสงค์ประการที่สอง การคำนึงถึงความปลอดภัยของประชาชน
๓. วัตถุประสงค์ประการที่สาม การป้องกันการก่อความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ประชาชน
๔. วัตถุประสงค์ประการที่สี่ การปกป้องเด็กจากอันตราย

นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังอาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การกำหนดให้ต้องมีผู้ควบคุมดูแลหรือตรวจตราอยู่หน้าประตูสถานบริการ (door supervisors) เพื่อเป็นการป้องกันการก่ออาชญากรรมและการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ทั้งนี้ ในประเทศอังกฤษมีการจำแนกประเภทของธุรกิจและองค์กรต่าง ๆ ที่ต้องมีใบอนุญาตขายสุรา ดังนี้

ผับและบาร์

โรงภาพยนตร์

โรงแรมหรสพ

สถานบันเทิงกลางคืน

ร้านค้าเฟี้ยมราตรี

การซื้อแอลกอฮอล์จากสถานที่จำหน่าย

การขายแอลกอฮอล์ในหมู่บ้านและแหล่งชุมชน

ซูเปอร์มาร์เกต

สำหรับระยะเวลาการขายสุรา เดิมมีการจำกัดระยะเวลาการขายสุรา ต่อมา มีการเปลี่ยนระบบใบอนุญาตขายสุราใหม่ ไม่เข้มงวดเรื่องการจำกัดระยะเวลาการขายสุราดังเช่นในอดีต โดยอนุญาตให้มีการดื่มสุราในสถานที่ขายสุราประเภทผับได้จนกระทั่งเวลา ๒๓.๐๐ นาฬิกา รวมถึงสถานที่ขายสุราประเภทไนต์คลับโดยรัฐยินยอมให้เปิดบริการได้นานเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้^๓ ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๕ ได้มีการทบทวนการจำกัดระยะเวลาการขายสุรา ทำให้ในปัจจุบันไม่มีการควบคุมระยะเวลาการขายสุรา สำหรับการจำกัดระยะเวลาขายสุรา ในสกอตแลนด์ไม่มีการกำหนดไว้ ผับหลายแห่งในสกอตแลนด์จึงสามารถเปิดขายสุราได้จนกระทั่งเที่ยงคืน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา ผับสามารถเปิดให้บริการได้ ๒๔ ชั่วโมง ในช่วงการเฉลิมฉลองปีใหม่ ต่อมารัฐบาลอังกฤษได้ยกเลิกการจำกัดระยะเวลาขายสุรา จึงทำให้ปัจจุบันไม่มีการจำกัดระยะเวลาขายสุราในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์อีกต่อไป โดยยินยอมให้มีการขายสุราได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง ซึ่งหมายความว่า ในหนึ่งวันสามารถขายสุราในเวลาใดก็ได้ ภายใน ๒๔ ชั่วโมง โดยในแต่ละวันอาจกำหนดระยะเวลาแตกต่างกันได้ เช่น ในระหว่างสัปดาห์เปิดขายสุราในเวลากลางวันและปิดในเวลากลางคืน ส่วนวันหยุดสุดสัปดาห์เปิดขายสุราตั้งแต่วันที่ถึงเที่ยงคืน

^๓ในประเพณีนิยม วลีที่ว่า “last orders!” ยังคงถูกประกาศต่อผู้ดื่มสุราเมื่อช่วงระยะเวลาขายสุราใกล้สิ้นสุด ซึ่งโดยมากเป็นช่วงสิบถึงสิบห้านาทีก่อนที่จะมีการสิ้นกระดิ่ง จากนั้นบาร์จะไม่มีบริการสุราอีกต่อไป โดยที่เจ้าหน้าที่ก็จะประกาศซ้ำอีกครั้งว่าหมดเวลาแล้ว

สำหรับใบอนุญาตขายสุราในประเทศอังกฤษ เดิมมีการแบ่งใบอนุญาตออกเป็น ๒ ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ ใบอนุญาตสำหรับสถานที่ขายสุราที่จัดให้มีสถานที่สำหรับลูกค้าในการดื่มสุรา (On-licence) เช่น ผับ บาร์ และไนต์คลับ เป็นต้น ประเภทที่สอง คือ ใบอนุญาตสำหรับสถานที่ขายสุราที่ไม่มีสถานที่สำหรับลูกค้าในการดื่มสุรา (Off-licence) โดยลูกค้าต้องนำสุราที่ซื้อจากสถานที่ขายสุราไปบริโภคที่อื่น ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตขายสุราฉบับใหม่ ซึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่นี้สามารถจำแนกประเภทใบอนุญาตขายสุราเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

๑. ใบอนุญาตสำหรับสถานประกอบการ (Premises licence) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่สถานประกอบการ สถานบันเทิงที่มีการขายสุรา หรือสถานที่จำหน่ายเครื่องดื่มที่ให้ความสดชื่น ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ผับ บาร์ ไนต์คลับ หรือคาเฟ่ ซึ่งสถานที่ดังกล่าวเปิดให้บริการหลัง ๒๓.๐๐ น. (late night refreshment) โดยในใบอนุญาตประเภทนี้จะกำหนดให้มีผู้ควบคุมการขายสุราในสถานที่ขายสุรา (Designated Premises Supervisor (DPS)) รับผิดชอบเกี่ยวกับการขายสุราในสถานประกอบการนั้น ๆ ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตส่วนบุคคล (Personal licence) ด้วย

๒. ใบอนุญาตสำหรับสถานประกอบการประเภทคลับ (Club Premises Certificates) คล้ายกับใบอนุญาตสำหรับสถานประกอบการ เพราะเป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่สถานที่ขายสุรา เช่นเดียวกัน แตกต่างกันตรงที่สถานประกอบการนั้นเปิดให้บริการแก่บุคคลทั่วไป แต่กรณีของสถานประกอบการประเภทคลับนี้เป็นสถานที่ที่เปิดให้บริการสำหรับบุคคลที่เป็นสมาชิกของคลับเท่านั้น โดยในสถานที่ดังกล่าวมีการขายหรือให้บริการสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แก่สมาชิก

๓. ใบอนุญาตส่วนบุคคล (Personal licences) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคคลที่ประสงค์จะเป็นผู้ควบคุมการขายสุราในสถานที่ขายสุรา โดยเรียกบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสถานที่ว่า ผู้ควบคุมการขายสุราในสถานที่ขายสุรา (Designated Premises Supervisor (DPS)) โดยเป็นผู้ขายปลีกสุราหรือเป็นผู้จัดหาสุราในสถานประกอบการก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องมีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป และจะต้องผ่านการทดสอบคุณสมบัติจากหน่วยงานของรัฐเสียก่อน ใบอนุญาตประเภทนี้มีอายุ ๑๐ ปี นับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และสามารถต่ออายุใบอนุญาตได้อีก ๑๐ ปี

๔. ใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราว (Temporary event licence) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้ในกรณีที่มีการใช้สถานที่ในการขายสุราหรือแจกจ่ายสุราเป็นการชั่วคราว มีการดำเนินกิจกรรมซึ่งจะต้องได้รับอนุญาต (licensing activities) ตามที่กำหนดไว้ใน The Licensing Act 2003 โดยผู้ขออนุญาตไม่ต้องได้รับใบอนุญาตสำหรับสถานที่ขายสุราและไม่ต้องมีผู้ควบคุมการขายสุราในสถานที่ขายสุรา แต่ผู้จัดกิจกรรมจะต้องแจ้งขออนุญาตต่อสภาท้องถิ่นเป็นการล่วงหน้าก่อนเพื่อให้ได้รับใบอนุญาตเป็นการชั่วคราว (temporary event notice) จึงจะสามารถดำเนินกิจกรรมได้ โดยมีจำนวนผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่เกิน ๕๐๐ คน และมีระยะเวลาการจัดกิจกรรมไม่มากกว่า ๑๖๘ ชั่วโมง (๗ วัน) ไม่ว่าจะเป็นการจัดกิจกรรมในร่มหรือกลางแจ้ง ทั้งนี้ การจัดกิจกรรมชั่วคราวในสถานที่หนึ่งจะจัดได้ไม่เกิน ๑๒ ครั้ง ต่อปี ระยะเวลาจัดกิจกรรมสูงสุดไม่เกิน ๒๑ วัน โดยที่ผู้จัดกิจกรรมจะต้องมีใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราวต่อหนึ่งกิจกรรม แม้ว่าจะจัดในสถานที่เดิมก็ตาม โดยสามารถจำแนกใบอนุญาตประเภทนี้ออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) Standard TEN (Temporary Event Notices) จะต้องได้รับอนุญาตก่อนมีการจัดกิจกรรมไม่น้อยกว่า ๑๐ วันทำการ ต่อหนึ่งใบอนุญาต (ไม่นับรวมวันที่ขอรับใบอนุญาตหรือวันที่จัดกิจกรรมนั้น หรือวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือวันหยุดธนาคาร)

(๒) Late TEN (Temporary Event Notices) เป็นข้อยกเว้นจากกรณีปกติ โดยที่ผู้จัดกิจกรรมสามารถดำเนินการขอใบอนุญาตภายใน ๕ วันทำการ แต่ไม่ล่วงหน้าเกินกว่า ๙ วันทำการ ก่อนมีการจัดกิจกรรมนั้น (ไม่นับรวมวันที่ขอรับใบอนุญาตหรือวันที่จัดกิจกรรมนั้น หรือวันหยุดสุดสัปดาห์ หรือวันหยุดธนาคาร)

หากเปรียบเทียบระบบใบอนุญาตของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษพบว่า ประเทศไทยกำหนดประเภทใบอนุญาตขายสุราของไว้ ๗ ประเภท โดยกำหนดประเภทใบอนุญาตตามปริมาณสุราที่ขาย ซึ่งแตกต่างจากระบบใบอนุญาตขายสุราของประเทศไทยที่กำหนดโดยไม่คำนึงถึงปริมาณสุรา แต่จะควบคุมสถานที่ขาย ตัวบุคคลผู้ขาย และประเภทกิจกรรม โดยใบอนุญาตขายสุราของประเทศไทยที่น่าสนใจและมีความแปลกใหม่ที่น่าจะนำมาบังคับใช้เป็นมาตรการควบคุมการขายสุราในประเทศไทย คือ ใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราว (Temporary event licence) เนื่องจากในแต่ละปีประเทศไทยมีการเฉลิมฉลองเทศกาลรื่นเริงต่าง ๆ หลายเทศกาล ยังไม่นับรวมกิจกรรมการจัดงานคอนเสิร์ตท่ามกลางขุนเขา งานแต่งงาน งานเลี้ยงฉลองวันเกิด งานบวชพระ งานทำบุญขึ้นบ้านใหม่ ซึ่งในแต่ละกิจกรรมมีการเลี้ยงสุราแก่ผู้เข้าร่วมงาน หากวิเคราะห์ผลในทางบวกจากการที่กำหนดให้ผู้จัดกิจกรรมต้องมาขอรับใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราวทำให้รัฐสามารถควบคุมกิจกรรมที่มีการเลี้ยงสุราได้เป็นการใช้กลไกทางกฎหมายในการควบคุมเหตุปัจจัยของการกระทำความผิดที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ในส่วนของผู้จัดกิจกรรมทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายอีกส่วนหนึ่งเพิ่มขึ้น จึงน่าจะเป็นมาตรการที่ยั่งยืนให้ผู้จัดกิจกรรมพิจารณาทบทวนได้ว่าการเลี้ยงสุราในงานรื่นเริงไม่มีความจำเป็น สำหรับผลในทางลบที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีนโยบายลดระบบการอนุญาตซึ่งก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนและเป็นช่องทางในการเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดระบบใบอนุญาตขึ้นอีกอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ หากกำหนดให้การจัดงานเลี้ยงรื่นเริงต้องขอรับใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมที่จัดขึ้นเป็นการชั่วคราวคงต้องพิจารณาด้วยว่าเหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนไทยหรือไม่ ประการสำคัญ คือ สามารถลดความเสียหายจากเหตุรุนแรงที่เกิดขึ้นในสังคมจากการเมาสุราได้หรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

Licensing Act ๒๐๐๓