

## สาระสำคัญในส่วนของคณะกรรมการการพนัน ในร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ....

ผศ.ดร.ณัฐกร วิจิตานนท์

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ตามที่สภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร เพื่อแก้ปัญหาคารพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศขึ้น เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2567 โดยมาจากมติที่เสนอโดยหลายพรรคการเมืองนั้น ในที่สุดรายงานผลการศึกษาของ กมธ.ชุดนี้ก็ผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมสภาฯ ในวันที่ 28 มีนาคม 2567 ต่อมาที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ได้รับทราบรายงานผลการพิจารณาศึกษาเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2567

รายงานข้างต้นแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ด้านด้วยกัน คือ 1) การศึกษาด้านผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการมีสถานบันเทิงครบวงจร 2) การศึกษาด้านโครงสร้างทางธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจรและการเก็บรายได้เข้ารัฐ และ 3) การศึกษาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานบันเทิงครบวงจร โดยที่ในรายงานฉบับนี้ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. .... ประกอบการพิจารณา

ในบทสรุปสำหรับผู้บริหารของรายงานการศึกษาดังกล่าวระบุถึงหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนัน (ในต่างประเทศมักเรียก Gambling Control Board หรือ Gaming Commission หรืออาจใช้ชื่ออื่น) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการการพนัน (รวมถึงกาสิโน) ว่าควรมีความน่าเชื่อถือ และยกตัวอย่างประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งมีคณะกรรมการ 2 ชุดทำหน้าที่เคียงคู่กันไป ได้แก่ Gambling Regulatory Authority of Singapore (GRA) ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการพนันกับ National Council on Problem Gambling (NCPG) ที่ทำหน้าที่ควบคุมและลดผลกระทบจากการพนัน

อย่างไรก็ตาม แม้คณะกรรมการของไทยตามร่างกฎหมายจะมี 2 ชุดเหมือนกัน แต่โดยบทบาทหน้าที่แล้วแตกต่างกันอย่างมาก ค่อนข้างคล้ายกับของมลรัฐเนวาดา (สหรัฐอเมริกา) ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 ระดับชั้น แบ่งเป็น Nevada Gaming Commission (NGC) กับ Nevada Gaming Control Board (NGCB) เพื่อให้เกิดการคานอำนาจกันภายในระบบ โดยให้ NGCB ดูแลควบคุมการบังคับใช้กฎหมาย ส่วน NGC มีหน้าที่หลักเกี่ยวกับใบอนุญาตประกอบกิจการพนัน ตามคำแนะนำของ NGCB รวมถึงการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์

สาระสำคัญในส่วนของคณะกรรมการการพนัน ร่างกฎหมายกำหนดรายละเอียดดังนี้

1) **คณะกรรมการนโยบายการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร** มีฐานะเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ รับผิดชอบในเชิงนโยบาย และตัดสินใจเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะกำหนดพื้นที่ตั้ง และอนุมัติ ระบุรับ เพิกถอนใบอนุญาต องค์ประกอบให้ฝ่ายการเมืองเป็นแกนหลัก

#### 1.1 องค์ประกอบ และที่มา ประกอบด้วย

- 1) นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ
- 2) รองนายกรัฐมนตรี 1 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ
- 3) กรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- 4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากนักวิชาการหรือตัวแทนภาคประชาสังคม
- 5) เลขานุการเป็นเลขานุการ

#### 1.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

กรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

#### 1.3 อำนาจหน้าที่

- 1) กำหนดนโยบายการจัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจร
- 2) กำหนดนโยบายการบริหารจัดการการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร
- 3) กำหนดนโยบายป้องกัน แก้อั้ว หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตั้งสถานบันเทิงครบวงจร
- 4) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอรับใบอนุญาต และอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร
- 5) ออกประกาศกำหนดลักษณะและประเภทของธุรกิจที่อาจดำเนินการได้ในสถานบันเทิงครบวงจรตามบัญชีแนบท้าย รวมถึงพนักงาน และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับสถานบันเทิงครบวงจรที่ต้องได้รับอนุญาต และอนุมัติแผนงานต่าง ๆ รวมถึงงบประมาณในการดำเนินงานของสำนักงานด้วย
- 6) ออกประกาศกำหนดพื้นที่ประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร

- 7) ออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตั้งสถาบันบั้นเทิงครบวงจร
- 8) ออกประกาศเพื่อกำหนดประเภท คุณสมบัติ มาตรฐาน และความปลอดภัย อาชีวอนามัยของแรงงานในสถาบันบั้นเทิงครบวงจร
- 9) แต่งตั้งเลขาธิการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแต่งตั้งรองเลขาธิการ
- 10) พิจารณาอนุญาต ระงับ หรือเพิกถอนใบอนุญาต
- 11) พิจารณาอุทธรณ์ของผู้รับใบอนุญาต
- 12) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี

2) **คณะกรรมการบริหาร** มีฐานะเป็นคณะกรรมการชุดเล็ก มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติให้เห็นผล ตลอดจนบริหารจัดการภายในองค์กร เช่น บริหารงานบุคคล, วางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ, บริหารกองทุน องค์กรประกอบเน้นฝ่ายข้าราชการประจำ

### 2.1 องค์กรประกอบ และที่มา ประกอบด้วย

- 1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 4 คน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้ง
- 2) กรรมการโดยตำแหน่ง 8 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
- 3) เลขาธิการเป็นเลขานุการ

### 2.2 วาระการดำรงตำแหน่ง

ร่างกฎหมายไม่ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งแต่อย่างใด

### 2.3 อำนาจหน้าที่

- 1) พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถาบันบั้นเทิงครบวงจร
- 2) กำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของเลขาธิการ พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงาน ตลอดจนค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายของกรรมการอื่นและอนุกรรมการ

- 3) คัดเลือกหรือประเมินความรู้ความสามารถเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง หรือการเลื่อนขั้นเงินเดือน หลักเกณฑ์การต่อสัญญาจ้าง และการจ่ายเงินชดเชยกรณีเลิกจ้างเนื่องจากไม่ผ่านการประเมิน
- 4) จ้างและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งกำหนดจำนวนและอัตราค่าตอบแทนของตำแหน่งดังกล่าว ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงการปฏิบัติงานและระยะเวลาการปฏิบัติงานของตำแหน่งนั้นด้วย
- 5) กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล การพัสดุ การตรวจสอบภายในรวมตลอดทั้งการสงเคราะห์และสวัสดิการต่าง ๆ ของสำนักงาน
- 6) พิจารณาแผนการดำเนินงาน แผนการใช้จ่ายเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน และรายงานต่อคณะกรรมการนโยบาย
- 7) พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ และดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน
- 8) ทำหน้าที่บริหารกองทุนภายใต้นโยบายของคณะกรรมการนโยบาย
- 9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและการบริหารเงินและทรัพย์สินของกองทุน
- 10) เสนอรายงานการปฏิบัติการต่อคณะกรรมการนโยบาย
- 11) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการนโยบาย

3) สำนักงานกำกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินครบวงจร ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าว หรือมีฐานะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการบริหาร เช่น จัดทำแผนยุทธศาสตร์, จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี, ตรวจสอบควบคุม และติดตามการประกอบธุรกิจ ฯลฯ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของสำนักงาน

### 3.1 สถานะทางกฎหมาย

มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น แต่ในกรณีที่รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปหรือ

งบประมาณอื่นใดให้แก่สำนักงานให้สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สำนักงานได้โดยตรง

### 3.2 อำนาจหน้าที่

- 1) รับผิดชอบในการรับและจ่ายเงินรายได้ของสำนักงาน
- 2) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การบริหารสถานบันเทิงครบวงจร
- 3) จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานเพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายอนุมัติ ในที่นี้รวมถึงรายจ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการบริหาร และสำนักงาน
- 4) ตรวจสอบควบคุมและติดตามการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจรของผู้รับใบอนุญาต
- 5) จัดทำประกาศ ลักษณะ ประเภท และวิธีการเล่นของกิจกรรมต่าง ๆ ในคาสิโน
- 6) รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจรเพื่อตรวจสอบและแก้ไข หรือเสนอข้อร้องเรียนดังกล่าวพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการบริหาร
- 7) ศึกษารวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร
- 8) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการนโยบาย และคณะกรรมการบริหาร
- 9) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการบริหาร หรือเลขาธิการมอบหมาย

### 3.3 เลขาธิการ

ที่มาของผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการนโยบายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ซึ่งมีอายุการจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี ต่อสัญญาได้อีกแต่ต้องไม่เกิน 4 ปี คุณสมบัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการนโยบาย โดยเพิ่มเรื่องห้ามอายุเกิน 60 ปี และต้องปฏิบัติงานได้เต็มเวลาเข้าไป

### ข้อเสนอแนะต่อการออกแบบกฎหมายการพนันในส่วน of คณะกรรมการการพนัน

จากการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการการพนันของประเทศต่าง ๆ ประกอบกับประสบการณ์ส่วนตัวของผู้เขียนเอง มีข้อเสนอแนะต่อการออกแบบกฎหมายการพนันในส่วน of คณะกรรมการการพนันดังนี้

1) **โครงสร้างองค์กร** ควรจัดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ-สำนักงานเหมือนในประเทศส่วนใหญ่ที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการการพนันขึ้นมา หรือถ้าจะยกตัวอย่างกรณีของไทยที่เห็นได้ชัดก็ได้แก่โครงสร้างขององค์การมหาชนโดยทั่วไปนั่นเอง

2) **อำนาจหน้าที่** ของคณะกรรมการการพนันควรเน้นไปที่การออกใบอนุญาต การสร้างมาตรฐานการประกอบกิจการ และการควบคุมบังคับใช้กฎหมายเป็นด้านหลัก ขณะที่การลดผลกระทบเกี่ยวกับการพนันควรต้องมีสภาพที่แยกต่างหากออกมาเพื่อดูแลผลกระทบจากปัญหาการพนันโดยเฉพาะ คล้ายกันกับของสิงคโปร์ และอาจเทียบเคียงได้กับสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ไทยพีบีเอส) ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากคณะกรรมการการพนันมุ่งเป้าไปที่การแสวงหารายได้เข้ารัฐจนอาจละเลยเรื่องของผลกระทบก็เป็นได้

3) **องค์ประกอบ** ของคณะกรรมการการพนันควรเป็นไปในรูปแบบไตรภาคี มีที่มาจาก 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) ตัวแทนภาครัฐ/ฝ่ายการเมือง 2) ตัวแทนภาคเอกชน/ธุรกิจ และ 3) ภาคประชาสังคม/วิชาการ เนื่องจากตัวแทนจากภาครัฐมีประสบการณ์เกี่ยวกับการนำนโยบายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ ตัวแทนจากภาคเอกชนมีความเข้าใจในการดำเนินธุรกิจ ขณะที่ตัวแทนจากภาคประชาสังคมย่อมช่วยสะท้อนมุมมองจากอีกด้านหนึ่งของประชาชน และสังคมโดยรวม ทั้งนี้ความหลากหลายของคณะกรรมการจะทำให้มีตัวแทนที่ครอบคลุมทั้งด้านกฎหมาย การกำกับดูแล ผลประโยชน์ทางธุรกิจ และสิทธิผู้บริโภค โดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายมีสัดส่วนที่เท่ากัน ตัวอย่างที่ใกล้เคียง เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ทั้งนี้ต้องมีจำนวนที่มากเกินไป เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน อาจมี 6 คนหรือ 9 คน โดยหลักการรายชื่อทั้งหมดต้องเสนอนายกรัฐมนตรี และต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาตามลำดับ (อาจกำหนดให้ผ่านทีละสภา หรือประชุมร่วมกัน) ให้มีประธานกรรมการ 1 คนจากการเลือกกันเองของสมาชิก ทั้งนี้ควรคำนึงถึงความเสมอภาคทางเพศด้วย เช่นประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญ

4) **คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม** ของคณะกรรมการต้องระบุให้เข้มข้น ไม่ควรต่ำกว่าคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ โดยจะต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม หรือด้านวิชาการและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการพนัน หรือมีประสบการณ์ในการทำงานด้านที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม หรือด้านวิชาการและภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการพนันมาก่อน ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องสามารถทำงานเต็มเวลา ไม่สามารถควบตำแหน่งอื่นในขณะเดียวกันได้ หลายรัฐของสหรัฐอเมริการะบุทำนองนี้เป็นอย่างน้อย

5) **วาระการดำรงตำแหน่ง** ของคณะกรรมการอาจกำหนดให้อยู่ที่ระหว่าง 3-5 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 สมัยติดต่อกัน โดยในวาระเริ่มแรกอาจกำหนดวาระของสมาชิกแต่ละคนไม่เท่ากัน เพื่อให้มีการคงอยู่สมาชิกเดิมช่วยคอยประสานการทำงานกับสมาชิกใหม่ และป้องกันมิให้คณะกรรมการทั้งชุดยึดโยงอยู่กับรัฐบาลในสมัยที่แต่งตั้งตนเข้าทำหน้าที่ ดังตัวแบบล่าสุดของญี่ปุ่น

6) **ขอบเขตการใช้อำนาจ** กฎหมายต้องไม่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการมากเกินไป หลายประเด็นสำคัญต้องถูกตีกรอบโดยตัวกฎหมาย มิใช่ปล่อยให้คณะกรรมการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อาทิ ต้องมีหลักเกณฑ์เรื่องพื้นที่ตั้งสถานบันเทิงครบวงจรอย่างชัดเจน เป็นต้นว่าต้องตั้งอยู่ในเมืองท่องเที่ยวหลัก ตลอดจนต้องคำนึงถึงกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกใบอนุญาต เช่น ต้องผ่านการประชาพิจารณ์ และการประเมินผลกระทบทางสังคม หรือมาจากข้อเสนอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของพื้นที่ซึ่งผ่านขั้นตอนออกเสียงประชามติมาแล้ว, อัตราภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อสังคมควรวางแนวทางคร่าวๆ อย่างน้อยเป็นเท่าใดต้องระบุ

7) **สภาว่าด้วยปัญหาจากการพนัน** อำนาจการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงบทบาทในด้านการลดผลกระทบด้านลบซึ่งเกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการการพนันอย่างรับผิดชอบ (Responsible Gambling: RG) ยกให้เป็นของสภาว่าด้วยปัญหาจากการพนัน (ดังกล่าวมาแล้วในข้อที่ 2) โดยสมาชิกต้องมีจำนวนที่มากประมาณ 30-50 คน และคุณสมบัติเปิดกว้างวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกต้องเขียนไว้ในกฎหมาย โดยมีสำนักงานทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนการทำงาน