



การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร
(Entertainment Complex)
ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25

นักศึกษากลุ่มที่ 6

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2565

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร
(Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติ
ของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25

โดย

นางสาวญาณกาญจน์ นุ้ยบุญแก้ว	รหัสประจำตัว 65-14-12
นางดารุณี เสมापเพชร	รหัสประจำตัว 65-14-20
นางสาวนิธิยา ผาสุข	รหัสประจำตัว 65-14-26
นายบัญชา พิมพ์าเรือ	รหัสประจำตัว 65-14-27
นางพิทยาภรณ์ บางพระ	รหัสประจำตัว 65-14-33
นางสาวภานิชา อภิชาติกุลธร	รหัสประจำตัว 65-14-39
นางสาวมิมรา ผาดิยาวงศ์	รหัสประจำตัว 65-14-41
นางสาวศุภพิชญ์ กิตติณัฐพงศ์	รหัสประจำตัว 65-14-51
นายสมภพ สีสบุตร	รหัสประจำตัว 65-14-53

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง การศึกษาการเปิดสถาบันบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25

อาจารย์ที่ปรึกษา :



(รองศาสตราจารย์ ดร.วัชรียา โตสงวน)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 14



(นายวิทวัส ชัยภาคภูมิ)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาศาสน์พระปกเกล้า หลักสูตรพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ฯ รุ่นที่ 14 กลุ่มที่ 6
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25
- อาจารย์ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. วัชรียา ไตสงวน

การศึกษาในครั้งนี้คณะผู้ศึกษาต้องการศึกษาเพื่อให้เห็นผลกระทบที่เกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ศึกษาวิเคราะห์รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากรุรกิจกาสิโนถูกกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร เพื่อเสนอข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยมุ่งเน้นรักษาความสมดุลจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับ กับผลกระทบที่มีต่อสังคมโดยรวม

คณะผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวม ค้นคว้า ศึกษาความเป็นมา และบริบทการพนันในสังคมไทย ข้อดีและข้อเสียของการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การผลักดันของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 และเปรียบเทียบการเปิดบ่อนกาสิโนอย่างถูกกฎหมาย ในต่างประเทศ และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาลอตจนงานวิจัย ตำรา บทความ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การศึกษาดังกล่าวใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

การศึกษานี้ คณะผู้ศึกษาค้นพบว่า จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้สนับสนุนและผลักดันนโยบายการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยมีเหตุผลคือ เป็นแหล่งรายได้ของประเทศจากการเก็บภาษีสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) และรายได้อื่น ๆ รวมประมาณ 4 ล้านล้านบาท อีกทั้ง เป็นแหล่งลงทุนเพื่อสร้างรายได้ ก่อให้เกิดการจ้างงานส่งผลต่อเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ และเงินภาษีดังกล่าวสามารถนำมาใช้ทำประโยชน์ให้ประเทศ หากรัฐบาลจะผลักดันด้วยเหตุผลหรือด้วยมิติเศรษฐกิจแล้วการศึกษารายงานฉบับ

ดังกล่าวได้ศึกษาอย่างรอบด้านและยอมรับว่าจะต้องมีการตั้งรับด้วยการตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ป้องกันและควบคุมการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ให้มีการปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์โดยมีประเด็นสำคัญที่เสนอเพิ่มเติมคือ ต้องมีการจัดตั้งกองทุน เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการติดการพนันหรือจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ทั้งนี้ คณะผู้ศึกษาเห็นว่า ในการจะดำเนินนโยบายดังกล่าวควรตระหนักและเห็นถึงความสำคัญของผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียที่จะเกิดขึ้นกับสังคมไทยโดยรวม แม้ว่าจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตอย่างมหาศาล และควรมีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลและควบคุมการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในแต่ละด้านดังนี้ 1) ด้านปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับผู้เสพติดการพนัน เช่น คลินิกให้คำปรึกษาในด้านสุขภาพจิต การเยียวยาปัญหาครอบครัวแตกแยก 2) ด้านการตรวจสอบที่มาของแหล่งเงินทุนเพื่อป้องกันการฟอกเงิน 3) ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการติดการพนันหรือจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) 4) ควรมีการแก้กฎหมายหรือร่างกฎหมายใหม่ให้ทันสมัยโดยเน้นที่กลไกควบคุม ป้องกัน ลดผลกระทบที่เกิดจากการพนัน 5) การจัดเก็บภาษีต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถจัดเก็บได้อย่างแท้จริง 6) สถานศึกษาควรให้ความรู้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่เด็กและเยาวชนรับทราบถึงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนันเพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบของปัญหา การพนันในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษที่มีคุณสมบัติ อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการประเมินเป็นระดับเชี่ยวชาญ รุ่นที่ 14 ซึ่งคณะผู้ศึกษาต้องขอขอบคุณ อาจารย์วัชรียา โตสงวน อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้คำชี้แนะ ให้คำแนะนำที่มีประโยชน์อย่างยิ่งจาก เกี่ยวกับแนวทางในการศึกษาในครั้งนี้

และขอขอบคุณสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕, กรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจาก ธุรกิจกาสีในกฎหมายและมาตรการในการป้องกันแก้ไขปัญหามันผิดกฎหมาย การแพร่ ระบาดของตุ้มเกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร, สำนักพัฒนาบุคลากร สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มงานคณะกรรมการการคมนาคม สำนักกรรมการ 1 ที่ช่วย สนับสนุนข้อมูลการศึกษาในครั้งนี้

ตลอดจนขอขอบคุณเพื่อนๆ ร่วมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการ รัฐสภาสามัญซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษที่มีคุณสมบัติอยู่ในเกณฑ์ที่จะ ได้รับการประเมินเป็นระดับเชี่ยวชาญ รุ่นที่ 14 ที่ให้การสนับสนุนส่งเสริม ช่วยเหลือซึ่งกันและกันทำให้ การเรียนตลอดหลักสูตรผ่านพ้นไปได้ด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น

สุดท้ายนี้ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าที่ได้จัดหลักสูตรการเรียนรู้ที่มีประสิทธิภาพทำให้เกิด การเพิ่มพูนความรู้และทำให้เกิดการสร้างเครือข่ายการทำงานภายในองค์กรด้านนิติบัญญัติอย่าง เหนียวแน่น อันจะช่วยส่งเสริมให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาประสานการทำงานร่วมกันเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนบทบาทและภารกิจของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กร สำคัญของประเทศให้ก้าวหน้าอย่างยั่งยืนต่อไป

นักศึกษาลัทธิหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 14
สถาบันพระปกเกล้า
กรกฎาคม 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา	5
2.2 รายงานผลการพิจารณาศึกษาผู้ตติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment complex)	13
2.3 หลักธรรมาภิบาล	14
2.4 หลักกฎหมายเกี่ยวข้อง	16
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	31
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	
3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา	35
3.2 วิธีการศึกษา	36
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	36
3.4 ระยะเวลาในการศึกษา	37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	38
4.1 ผลกระทบจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร	38
4.2 ผลการศึกษาจากรายงานการพิจารณาศึกษาผู้ดติ	48
4.3 ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร	62
4.4 ผลการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรเปรียบเทียบกับต่างประเทศ	67
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	73
5.1 สรุปผลการศึกษา	73
5.2 อภิปรายผล	76
5.3 ข้อเสนอแนะ	79
บรรณานุกรม	80
ประวัติผู้ศึกษา	82

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา	11
ตารางที่ 2 ข้อห้ามการเสนอญัตติ	21
ตารางที่ 3 การรับรองญัตติทั่วไป	21
ตารางที่ 4 ผลดี - ผลเสีย ต่อสถาบันครอบครัว	43
ตารางที่ 5 ผลดี - ผลเสีย ต่อสถาบันการศึกษา	44
ตารางที่ 6 ผลดี - ผลเสีย ต่อสถาบันเศรษฐกิจ	44
ตารางที่ 7 ค่านิยมทางสังคมที่ควรจะเป็น - ข้อห้าม	45
ตารางที่ 8 เปรียบเทียบความเห็นของ กมธ.วิสามัญฯ และความเห็นของคณะผู้ศึกษา	64
ตารางที่ 9 การเปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งสถาบันเทิงแบบครบวงจรระหว่างประเทศไทย กับประเทศสิงคโปร์	71

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แสดงการเสนอญัตติทั่วไป	20
ภาพที่ 2 กรอบแนวความคิดในการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 2	35

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำบทบาทหน้าที่ เช่น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและนำความทุกข์ยากของประชาชนไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย การให้การศึกษา ให้ความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่นั้นจะเป็นเรื่องของการตรากฎหมาย คือ การออก การแก้ไข หรือยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จะเป็นการดำเนินการด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถามคือ ข้อความหรือคำถามที่สามารถตั้งขึ้นถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเป็นผู้ตอบ

การเสนอญัตติ คือ ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สภามีมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งญัตตินั้นจะมีหลายประเภท เช่น ญัตติทั่วไปจะเป็นการเสนอให้สภาดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ถือเป็นมาตรการที่สำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นบุคคลที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่อง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภาเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว

ในสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกสภาพทางเศรษฐกิจมีปัญหาฝืดเคืองที่เกิดขึ้นมาเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้มีการคิดนโยบายจากฝ่ายบริหาร และรวมถึงการผลักดันจากการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการหยิบยกในประเด็นการจัดตั้งการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ขึ้นมาพิจารณาอีกครั้ง โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 9 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ 2) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2564 ได้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้ และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตุ๊กตารูปไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร ได้มีการศึกษาแนวทาง

เพื่อหารูปแบบการจัดการที่เหมาะสม และพยายามอุดปัญหาที่สังคมห่วงกังวลให้ครบถ้วน ซึ่งเชื่อว่าประเทศไทยมีความพร้อมที่จะทำแล้ว

โดยที่ผ่านมามีการศึกษาเรื่องนี้หลายครั้ง ตั้งแต่ปี 2546 ยุคนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร และในปี 2551 ยุคนายกรัฐมนตรีนายสมัคร สุนทรเวช ตลอดจนในปี 2554 ยุคนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปี 2558 และล่าสุดปีนี้ ได้มีการดำเนินการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้ และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร ให้พิจารณาศึกษานโยบายการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ให้แล้วเสร็จ และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยได้พิจารณาญัตติเรื่อง การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ ซึ่งผลการศึกษาของคณะกรรมการประเด็นสำคัญจะเกี่ยวกับองค์ประกอบในการจัดตั้ง Entertainment Complex ได้แก่ การมีพื้นที่ขนาด 10 - 30 ตารางเมตร หรือประมาณ 6,250 - 18,750 ไร่ การลงทุนมูลค่า 8 พันล้านดอลลาร์ หรือ 2.8 แสนล้านบาท มีการจ้างงาน 3 หมื่นตำแหน่ง ระยะเวลาก่อสร้าง 5 ปี สร้างงานในพื้นที่ได้ประมาณ 2 - 3 แสนคน สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว 20 ล้านคน และสามารถจัดเก็บภาษีได้ 1.7 - 2.4 หมื่นล้านดอลลาร์ หรือประมาณ 5.95 - 8.4 หมื่นล้านบาท ทั้งนี้ ที่ประชุมเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการและข้อสังเกตจากสมาชิก โดยจะจัดส่งไปให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในการอภิปรายสมาชิกมีทั้งที่เห็นด้วยเพราะเป็นการช่วยสนับสนุนการท่องเที่ยว ดังนั้น ควรผลักดันให้ถูกกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายไม่เห็นด้วยระบุว่าผลการศึกษาที่ออกมายังไม่ครบถ้วนรอบด้าน และมีความห่วงใยว่าจะเกิดปัญหาทางสังคมตามมาอย่างมากมาย จึงควรต้องฟังเสียงของประชาชนว่าเห็นด้วยหรือไม่ โดยกรรมการมีหน้าที่เพียงการศึกษาข้อมูลด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาเสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจว่าจะจัดตั้งหรือไม่เป็นเรื่องของรัฐบาล

เมื่อเป็นประเด็นที่ถกเถียงในหลายภาคส่วนของสังคมรายงานการศึกษาฉบับนี้ จึงต้องการศึกษานโยบายดังกล่าวในเชิงลึก ผลกระทบทั้งผลดี ผลเสีย ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเป็นนโยบายที่มีความสำคัญไม่ว่าคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้ และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้า และการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร จะมีผลการศึกษาออกมาอย่างไร นโยบายดังกล่าวนี้จะต้องฟังเสียงของประชาชน ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาให้ครบทุกมิติเพื่อให้ได้ข้อมูลรอบด้านอย่าง

แท้จริง เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาศึกษาการกำหนดนโยบายการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร

1.2.3 เพื่อเสนอข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยมุ่งเน้นรักษาความสมดุลจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับกับผลกระทบที่มีต่อสังคมโดยรวม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทยภายใต้การผลักดันของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและข้อเสนอแนะแนวทางในการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การผลักดันของสภาผู้แทนราษฎร

ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย ข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการฯ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) รองประธานคณะกรรมการการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม กรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร

สถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) หมายถึง อาคารขนาดใหญ่ สำหรับทำกิจกรรมเพื่อความเพลิดเพลิน ประกอบด้วย โรงแรม ห้างสรรพสินค้า โรงพยาบาล สนามกีฬา สวนสนุก กาสีโน การพนันออนไลน์ สนามกีฬา หอประชุมจัดงานแสดงต่าง ๆ

กาสีโน หมายถึง สถานที่ที่ใช้เล่นการพนันทุกประเภท

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทราบผลกระทบที่เกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

1.5.2 ทราบรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสีโน ถูกกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร

1.5.3 ได้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยมุ่งเน้นรักษาความสมดุลจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับกับผลกระทบที่มีต่อสังคมโดยรวม

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง “การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25” เกิดความรู้ ความเข้าใจ สามารถเชื่อมโยงไปสู่การวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาได้อย่างสมบูรณ์ คณะผู้ศึกษาจึงได้นำแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการศึกษา ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา
- 2.2 รายงานผลการพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโน ถูกกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์
- 2.3 หลักธรรมาภิบาล
- 2.4 หลักกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

พ.ศ. 1450 มีการเล่นการพนันที่เรียกว่า “กำถั่ว” หลังจากนั้น ประมาณ พ.ศ.2100 ในแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ สมัยอยุธยามีการเล่นการพนันที่เรียกว่า “โป” อีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้เรื่องราวทางประวัติศาสตร์จะค่อนข้างเลือนลาง แต่ก็เป็นที่รับรู้กันว่า คนไทยนั้นนิยมเล่นการพนันเป็นอย่างมาก ดังปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรจากบันทึกของ มองซิเออร์ เดอ ลาลูแบร์ (Monsieur De La Loubere) เอกอัครราชทูตพิเศษฝรั่งเศส ซึ่งพระเจ้า หลุยส์ที่ 14 ส่งเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ในปี พ.ศ.2230 ลาลูแบร์ บันทึกเอาไว้ว่า “ชาวสยามอยู่ข้างค่อนข้างเล่นการพนันเสียเหลือเกิน จนถึงจะยอมมผลาญตัวเองให้ฉิบหายได้ ทั้งเสียอิสรภาพ ความชอบธรรมของตัวหรือลูกเต๋าของตัวเอง ด้วย ในเมืองนี้ใครไม่มีเงินพอจะใช้เจ้าหน้าที่ได้ก็ต้องขายลูกเต๋าของตัวเองลงใช้หนี้สิน และถ้าแม้ถึงเช่นนี้แล้วก็ยังมีพอเพียง ตัวของตัวเองก็ต้องกลายตกเป็นทาส การละเล่นพนันที่ไทยรักเป็นที่สุดนั้นก็คือ ดิกแตก ชาวสยามเรียกว่า สกา...

สำหรับรูปแบบการเล่นการพนันซึ่งเป็นนิยามกันนั้น โดยมากมักใช้สัตว์ ตั้งแต่ขนาดเล็ก เช่น จิ้งหรีดและปลา กัด ไปจนถึงสัตว์ขนาดใหญ่ เช่น วัว ควาย หรือช้าง ทั้งนี้ สัตว์ที่มาแรงที่สุด เห็นจะหนีไม่พ้น ไก่ชน โดยที่เจ้าของบ่อนจะหักเงินค่าบำรุงบ่อนอย่างน้อยร้อยละ 10 จากจำนวนเงินเดิมพันต่อมาเมื่อเวลาผ่านไป ประเทศไทยเริ่มติดต่อกับการค้าขายกับชาวต่างชาติมากขึ้น การพนันรูปแบบใหม่ ๆ ก็ได้หลั่งไหลเข้ามาเพิ่มเป็นลำดับ และหนึ่งใน การพนันที่ปรากฏขึ้นและได้รับความนิยมคือ การเล่นถั่วโปซึ่งมีข้อสันนิษฐานที่น่าเชื่อถือได้ว่า เข้ามาเป็นครั้งแรก ในสมัยอยุธยาตอนปลาย ระหว่างปี พ.ศ.2231- พ.ศ.2275 อาจเป็นสมัย พระเพทราชา พระเจ้าเสือหรือพระเจ้าท้ายสระ องค์ใดองค์หนึ่ง โดยได้รับอนุญาตจากรัฐบาลและรัฐก็เก็บภาษีจากการเล่นนี้ สาเหตุที่มีการตั้งบ่อนเบี้ย (สถานที่เล่นถั่วโป) นั้น เป็นผลมาจากชาวจีนที่เข้ามา พึ่งพระบรมโพธิสมภารสมัยนั้นยังติดนิสัยเล่นเบี้ยกันเป็นจำนวนมาก โดยในระยะแรกไม่ได้เข้าไปควบคุมการเล่นแต่อย่างใด จนทำให้คนไทยนิยมเล่นบ้าง กระทั่งเมื่อจำนวนผู้เล่นเพิ่มมากขึ้น รัฐจึงเห็นว่าควรจะมีการควบคุมบ่อนเบี้ย เนื่องจากไม่สามารถห้ามปรามไม่ให้เล่นได้เด็ดขาดและมีการตั้งบ่อนเบี้ย ขึ้นโดยกำหนดให้มีการเล่นได้เพียงบางพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณที่มีชาวจีนอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากเท่านั้น โดยห้ามคนไทยเข้าไปเล่น ทว่า การห้ามดังกล่าวก็ไม่มีผลอย่างไร เพราะคนไทยก็ลักลอบเล่นเหมือนเดิม รัฐจึงต้องอนุญาตให้ตั้งบ่อนสำหรับคนไทยขึ้น ดังนั้น จึงเกิดบ่อนเบี้ย 2 ประเภทคือ บ่อนเบี้ยจีนและบ่อนเบี้ยไทย ซึ่งข้างในต่างก็เล่นการพนันชนิดเดียวกัน เช่น การเล่นกำตัด กำถั่ว และไพ่กา เป็นต้น

สมัยกรุงธนบุรี

เมื่อก้าวย่างเข้าสู่ยุคสมัยของกรุงธนบุรี เงื่อนไขในการเข้มงวดเรื่องบ่อนก็เปลี่ยนแปลงไป เมื่อไม่ปรากฏข้อห้ามให้คนไทยเล่นเบี้ย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะอยู่ในช่วงสงคราม ปร่าปรามก็ต่าง ๆ บรรดาผู้ที่ถูกเกณฑ์ ไปออกรบล้วนเหน็ดเหนื่อยกับชีวิตสงครามที่ค่อนข้างยาวนาน จึงอนุญาตให้ทหารและแม่ทัพนายกองทั้งหลายเล่นพนันได้ตามสมควรในช่วงวันหยุดนักขัตฤกษ์ต่าง ๆ รวมทั้งอนุญาตให้ราษฎรทั่วไปเล่นการพนันได้ด้วย

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยรัชกาลที่ 1 ทรงไม่เห็นด้วยที่จะให้เล่นการพนันหรือเล่นเบี้ยแบบสมัยธนบุรี แต่ยังคงยอมให้มีบ่อนเบี้ยอยู่บ้างโดยเก็บอากรแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ทรงเคร่งครัดเรื่องการพนัน กับการดื่มสุรามากขึ้นกับข้าราชการด้วยการออกพระราชกำหนดเมื่อปี พ.ศ. 2325 ห้ามข้าราชการเล่นบ่อนเบี้ย และเสพสุรา

สมัยรัชกาลที่ 2 การเล่น พนันยังคงอยู่ต่อไปและสามารถเก็บอากรบ่อนเบี้ยได้ปีละ 260,000 บาท

สมัยรัชกาลที่ 3 เคยมีการสนับสนุนให้เล่นการพนันเพื่อเก็บภาษีอากร ที่เรียกกันว่า 'อากรบ่อนเบี้ย' และ 'อากรทวย' เฉพาะสำหรับอากรบ่อนเบี้ยนั้น หมายถึง เงินที่เก็บจากผู้ประมูล

ขอตั้งบ่อนการพนันทั่วและโปในราชอาณาจักร ซึ่งอากรทั้งสองประเทศสามารถสร้างรายได้ให้แก่รัฐเป็นจำนวนมาก คือปีละ 400,000 บาท การจัดเก็บภาษีอากรจากการเล่นการพนันหรือการเล่นหวยของประชาชนสยามเริ่มมีขึ้นอย่างเป็นทางการในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว นับว่าเป็นนโยบายทางอ้อมที่ดึงเอาเงินสดของประชาชนออกมาได้ในขณะที่เศรษฐกิจเงินตราเพิ่งจะเริ่มขึ้น โดยคนกลุ่มหลักที่รัฐต้องการเก็บภาษีคือกลุ่มชนชั้นแรงงานชาวจีนที่เข้ามาทำงานในสยามขณะนั้น เพื่อให้ไม่ต้องส่งเงินกลับประเทศตนเองและให้เงินตราหมุนเวียนอยู่ในสยาม โดยมูลค่าการจัดเก็บภาษีอากรบ่อนเบี้ยขณะนั้นมีสูงถึง 400,000 บาทต่อปี

สมัยรัชกาลที่ 4 ผลของการที่ไทยได้ทำสัญญาผูกพันกับต่างประเทศ ต้องยกเลิกภาษีผูกขาดหลายประเภทจนเป็นเหตุให้รายได้ของแผ่นดินลดลง จึงได้ มีการปรับปรุงภาษีอากรหลายประเภท และได้กำหนดภาษีการพนันเพิ่มขึ้นจาก อากรบ่อนเบี้ยอีกประเภทหนึ่งและสามารถ เก็บภาษีได้สูงถึงปีละ 500,000 บาท การเก็บภาษีบ่อนและหวยก็ยังคงมีอย่างต่อเนื่องโดยอยู่ในชื่อ “ภาษีการพนัน” ในแต่ละปีรัฐสามารถจัดเก็บภาษีชนิดนี้ได้สูงถึง 500,000 บาท ทำให้ต่อมามีหลายหัวเมือง เช่น เมืองเพชรบุรีที่มีแรงงานชาวจีนเข้ามาทำงานในโรงงานน้ำตาลจำนวนมาก ได้ทำการขอผูกขาดการเก็บภาษีการพนันต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความสำคัญของบ่อนและหวยก็ไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับกลายมาเป็นแหล่งรายได้ ที่สำคัญของรัฐ จากสถิติการเก็บภาษีของรัฐใน พ.ศ. 2435 - 2436 และ พ.ศ. 2439 - 2440 รายได้รวมจากบ่อน หวย ผืน และสุรา นับเป็นครึ่งหนึ่งของรายได้รัฐ อาจเรียกได้ว่าเงินที่ได้จาก “ภาษีบาป” เหล่านี้ทำให้รัฐสยามมีรายรับที่มั่นคงมากกว่ารายได้จากแหล่งอื่น ๆ

นอกจากบ่อนจะเป็นแหล่งรายได้ของรัฐแล้ว ก็ยังเป็นเสมือนตัวกลางในการแลกเปลี่ยนเงินตรา เนื่องจากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวซึ่งเป็นยุคเริ่มต้นในการใช้เงินตรานั้น ได้เกิดปัญหาการปลอมแปลงเงินตราขึ้นอย่างแพร่หลาย ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่กล้าใช้เงินตราแบบใหม่ ขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็ยังไม่สามารถผลิตเงินตราแจกจ่ายไปตามมณฑลต่าง ๆ ได้อย่างเพียงพอ บ่อนในสมัยนั้นจึงจัดทำเงินหรือปี่ของตนเอง ซึ่งมีลักษณะเหมือนชิปตามบ่อนหรือคาสโนในสมัยนี้ขึ้นมาใช้เงินเหล่านี้โดยมากมักทำมาจากแก้ว กระเบื้อง ทองเหลืองหรือโลหะอื่น ๆ มีหลายรูปทรง ไม่ว่าจะเป็น ทรงกลม ทรงรี รูปผีเสื้อ รูปดาว รูปสัตว์ต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งเงินหรือปี่เหล่านี้ จะมีการประทับตราของบ่อนเป็นเครื่องหมายเอาไว้รับรองมูลค่าเพื่อให้คนใช้มีความมั่นใจว่าเป็นเงินที่ใช้แลกเปลี่ยนได้จริงบ่อนและหวยยังสัมพันธ์กับการขยายตัวของเมือง เนื่องจากในขณะนั้นบ่อนกลายมาเป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจของชนชั้นล่างโดยเฉพาะพวกกุลีแรงงาน เป็นแหล่งรวมของนักเลง มีหาบเร่ของกินที่มาตั้งแผงขายรองรับผู้มาใช้บริการบ่อนการพนันช่องโสเภณี โรงจิว และโรงรับจำนำ อาจกล่าวได้ว่าหากบ่อนไปตั้งที่ใด ที่นั่นก็จะกลายเป็นชุมชนขนาด

ย้อมที่มีร้านรวงต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมาเช่นกัน ทั้งนี้จากการสำรวจจำนวนบ่อนในกรุงเทพฯ พ.ศ. 2430 พบว่ามีจำนวน 400 แห่ง และในจำนวนนี้ 126 แห่งเป็นบ่อนขนาดใหญ่

สมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระปิยมหาราช ก็ทรงพิจารณาเห็นว่า คนไทยติดการพนันกันงอมแงม เป็นหนี้เป็นสิน เสียผู้เสียคนกันทั่วบ้านทั่วเมือง จึงทรงประกาศให้เลิกการพนัน (เมื่อวันอังคาร เดือนอ้าย แรม 13 ค่ำ ปีกุน พ.ศ. 2430) โดยลดจำนวนบ่อนลงเรื่อย ๆ โดยมีได้ทรงหวังว่า เงินทองพระคลังจะลดลงถึงปีละ 6,000,000 บาท (ถ้าคิดเป็นเงินปัจจุบันอาจจะมากกว่า 6,000,000 บาทก็ได้) ถึงปี พ.ศ. 2432 ทรงประกาศยกเลิกบ่อนเบี้ยในกรุงเทพฯ อีกปีละ 10 ตำบล และเมื่อถึงปี พ.ศ. 2441 ทรงประกาศยกเลิกบ่อนเบี้ยตามหัวเมืองในมณฑลต่าง ๆ จวบจน ถึงปี พ.ศ. 2460

ในสมัยรัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2456 ทรงมีพระราชดำริที่จะชักนำประชาชนให้เลิกอบายมุข จึงได้มีการตั้งคลังออมสินขึ้นเพื่อปลูกฝังให้ประชาชนได้ริเริ่มการออมเงินแทนการเล่นพนัน และต่อจากนั้นอีก 3 ปี ก็มีการเลิกหวย ก.ข. และเลิกบ่อนเบี้ยในที่สุด ซึ่งในปีนั้นเศรษฐกิจยังดีอยู่มาก พ.ศ. 2461 เจอปัญหาภัยกันข้าว พร้อมกับราคาดีบุกตกต่ำ ประเทศขาดเงินรายได้หลายล้าน กลายเป็นปัญหาหลุมรมชนิดผีซ้ำด้าพลอย ลากยาวมาถึงปี พ.ศ. 2469

ในสมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2473 ได้มีการตรากฎหมายการพนันฉบับแรกในปี พ.ศ. 2473 ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายการพนันต่าง ๆ มาไว้ในที่เดียวกัน นั่นก็คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 จุดประสงค์ เพื่อควบคุมการเล่น และค่อย ๆ จำกัดให้ลดน้อยลง แต่แล้วก็มีกรยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนั้นไป พ.ศ. 2478 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลใหม่พยายามเปิดเสรีให้มากขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้ด้วยการออก “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478” เป็นกฎหมายฉบับแรกที่รัฐบาลริเริ่มให้มีบ่อนการพนันที่จัดการโดยรัฐเป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือได้ให้อำนาจกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล ด้วยเหตุผลในทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญในกาลต่อมาคือช่วยทดแทนรายได้จาก “เงินรัชชูปการ” ซึ่งได้ยกเลิกไปหลังการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2481 ในยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการเปิดสถานกาสิโนถึง 5 แห่ง ที่หัวหิน ลพบุรี พิษณุโลก หนองคาย และเบตง สร้างรายได้มากมายจนมีการขยายเพิ่มอีกเป็น 11 แห่ง คือ หัวหิน เชียงราย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี ตราด สงขลา ภูเก็ต เบตง และสุโขทัย ซึ่งไม่ปรากฏรายละเอียดว่าดำเนินการอย่างไรบ้าง เว้นก็แต่ที่หัวหิน และสงขลา ท่านรัฐมนตรีการคลังในสมัยนั้นคือนายปรีดี พนมยงค์ ได้เดินทางไปเปิดด้วยตนเอง (นรุตม์ หิรัญวงศ์, 2554) พ.ศ. 2488 เกิดเหตุภาวะเงินเฟ้อระหว่างสงคราม รัฐบาล นายควง อภัยวงศ์ จึงดำริที่จะดำเนินการดูดเงินคืนออกจากระบบ เพื่อลดความร้อนแรงของเงินเพื่อจึงได้ปิดฝืน พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ออกมาใช้ และจัดตั้ง

สถานกาสิโนขึ้นในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ - 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2488 ปรากฏว่าเพียง 82 วัน เฉพาะใน กรุงเทพฯ ทำรายได้จากสถานกาสิโนถึง 12.94 ล้านบาท หรือร้อยละ 22.8 ของงบประมาณรายได้ประจำเดือน ซึ่งถ้ารวมกาสิโนทั้งประเทศทำรายได้กว่า 24.13 ล้านบาท เรียกได้ว่าทำเงินถล่มทลาย และมีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดให้มีสถานที่เล่นการพนันเรียกว่า “กาสิโน” อนุญาตให้บุคคลเข้าเล่นได้ กระทรวงการคลังซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐ ให้ดำเนินการจัดให้มีการเล่นพนัน โดยเปิดบ่อนการพนันขึ้นตามความต้องการของรัฐที่ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ปรากฏว่าผู้รับนโยบายกลับไปดำเนินการจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้ โดยไม่คำนึงถึงฐานะของผู้เล่นแต่อย่างใด จึงเป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐที่ทำเป็นรูปสมโสมสรให้คนร่ำรวยเข้าเล่น ผลเสียที่ตามมาคือนอกจากประชาชนจะประสบกับปัญหาขาดแคลนอาหารการกินรวมทั้งเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ แล้ว รัฐยังกลายเป็นผู้คอยส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนัน อีกหนทางหนึ่ง สถานกาสิโนกลายเป็นแหล่งมั่วสุมของการพนันไป ประกอบกับการรัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก รวมทั้งกลัวว่าจะเกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในอดีต รัฐบาลจึงได้ประกาศปิดสถานกาสิโนของรัฐลงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา มาตรการทางกฎหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากการพนันจึงได้ยุติลง และกลายมาเป็นการควบคุมและปราบปรามอีกครั้งหนึ่ง กระแสการเปิดกาสิโนกลับมาพูดถึงอีกครั้งใน ปี พ.ศ. 2546 สมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) พ.ศ. 2546 มีการเสนอแนวคิดการเปิดกาสิโนในเขตวังการเมืองอย่างต่อเนื่อง จุดเริ่มต้นของแนวคิดการเปิดกาสิโนในไทยเริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2546 สมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่ 1) เกิดแนวคิดที่จะเปิดสถานประกอบการท่องเที่ยวแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ซึ่งหมายรวมถึงการเปิดกาสิโนถูกกฎหมายในสถานประกอบการดังกล่าว โดยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ทำหนังสือขอคำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจถึงสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน ดำรงตำแหน่งประธานในขณะนั้น แต่สภาที่ปรึกษาฯ ได้ทำหนังสือตอบกลับคัดค้านแนวคิดดังกล่าว โดยอ้างอิงผลการศึกษาของคณะทำงานพิเศษที่สภาที่ปรึกษาฯ แต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ พ.ศ. 2551 สมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช ได้พูดถึงแนวคิดนี้ในรายการ “สนทนาประสาสมัคร” แต่ไม่ได้มีการยื่นเสนอกฎหมายเข้าสู่กระบวนการทางสภา จนกระทั่งรัฐบาลของนายสมัคร สุนทรเวช พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระบุดึงแนวคิดการตั้งกาสิโนในไทย ถ้าจะต้องถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้มีบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายโดยอาจตั้งกาสิโนในเมืองท่องเที่ยวใหญ่ พ.ศ. 2554 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นั้นพบว่า นายวันชัย สุระกุล ผู้อำนวยการ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเสนอให้รัฐบาลพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่ออนุญาตให้มีการออกสลากที่มีความหลากหลายและเปิดสถานประกอบการท่องเที่ยวครบวงจร ซึ่งรวมถึงกาสิโน แต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และ

รัฐบาลในขณะนั้นลงความเห็นว่าจะไม่ใช้เรื่องจำเป็นเร่งด่วน แนวความคิดดังกล่าวจึงตกไป พ.ศ. 2558 มีการเสนอแนวคิดให้มีการเปิดกาสีโนอย่างถูกกฎหมายอีกครั้งเมื่อ วันที่ 15 มิถุนายน 2558 โดยสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จำนวน 12 คน ในนาม “กลุ่มรักชาติ” โดย พันตรี อาณันย์ วัชรโรทัย และคณะ เพื่อกระตุ้นการขับเคลื่อนเศรษฐกิจภายในประเทศ จัดเก็บรายได้จากกาสีโนถูกกฎหมาย เข้ารัฐ สร้างงานและรายได้ให้กับประชาชนภายในท้องถิ่น และป้องกันการลักลอบเปิดกาสีโนผิดกฎหมาย พร้อมกับกล่าวว่า ประชาชนคนไทยส่วนใหญ่รู้จักการเล่นพนันในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่เป็นการพนันที่ห้ามเด็ดขาด และการพนันที่ได้รับอนุญาตให้เล่นได้ เช่น สลากกินแบ่งรัฐบาล การพนันชนไก่ และก๊ตปลา การพนันขมมวย กาสีโนออนไลน์ เป็นต้น และในแต่ละปีพบว่า มีประชาชนคนไทยจำนวนมากหลังไหลเข้าใช้บริการกาสีโนที่ตั้งอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านรอบ ๆ ประเทศไทยทั้งกัมพูชา ลาว เวียดนาม มาเลเซีย และสิงคโปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกาสีโนในประเทศกัมพูชา ซึ่งผลจากการสำรวจพบว่า ผู้เข้าใช้บริการกาสีโนในประเทศเพื่อนบ้านเป็นคนไทยประมาณร้อยละ 80 ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ได้นำเงินออกไปใช้จ่ายนอกประเทศเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้น รัฐบาลไทย จึงควรพิจารณาผ่านกฎหมายดังกล่าว เพื่อดึงเม็ดเงินที่ไหลออกกลับเข้าสู่ประเทศ ทั้งนี้ กลุ่มรักชาติ ได้มีการนำเสนอมาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงและกำหนดให้กลุ่มผู้ให้บริการหลักเป็นนักท้องถิ่นต่างชาติดังแต่อย่างใดก็ตาม ทางฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยยังคงมีความกังวลและยืนยันกับแนวความคิดเดิม (วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล, 2560) นับจากวันที่เสนอเรื่องการเปิดบ่อนกาสีโนอย่างถูกกฎหมาย ปรากฏว่า พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไม่ได้มีท่าทีสนับสนุน ขณะที่ไหลต่าง ๆ ที่ออกมาในเวลานั้น พบว่า ประชาชนก็ไม่เห็นด้วย จนกลายเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ถึงความเหมาะสมในแง่ผลดีและผลเสีย ทั้งนี้ บทสรุปการเสนอเปิดบ่อนกาสีโนของ สปช. ทั้ง 12 คน คือ พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้ให้สัมภาษณ์ว่ารัฐบาลยังไม่มีความพร้อมในการทำบ่อนกาสีโน จึงเป็นสาเหตุให้ไม่มีการเปิดบ่อนกาสีโนในประเทศไทย

พ.ศ. 2564 สภาผู้แทนราษฎร มีมติเสียงข้างมาก 310 เสียง ไฟเขียวเดินทางเรื่องนี้เต็มที่ โดยตั้งกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ซึ่งหวังหาแหล่งรายได้ใหม่จากนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ทั้ง 12 ญัตติ เพื่อหาแหล่งรายได้ใหม่จากนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศ โดยมีผู้แปรญัตติ 60 คน และใช้เวลาศึกษาทั้งสิ้น 90 วัน คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสีโนถูกกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งตั้งโดย

มติที่ประชุมสภาเมื่อ 2 ธันวาคม 2564 หลังจากใช้เวลาประชุมศึกษาแนวทางต่างๆ รวม 8 เดือน ในที่สุดคณะกรรมการก็ได้ทำรายงานข้อเสนอเรื่องการเปิดกาสิโนและเอนเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์ ออกมาอย่างเป็นทางการ กรอบการพิจารณาของคณะกรรมการมีทั้งสิ้น 4 ประเด็น คือ 1. กรอบของกฎหมายและการจัดเก็บรายได้และภาษี 2. การป้องกันปัญหาและแก้ไขผลกระทบและการศึกษาพื้นที่ซึ่งมีความเป็นไปได้ 3. การลงทุนและรูปแบบของการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร 4. รูปแบบธุรกิจ Gambling จากแนวทางที่วางไว้ กรรมการจึงตั้งอนุกรรมการขึ้นมาอีก 4 คณะ เพื่อศึกษาให้สอดคล้องไปกับ 4 ประเด็น ที่กรรมการต้องการศึกษา ดังสรุปเป็นตารางที่ 1 ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

ปี พ.ศ.	สมัยรัฐบาล	สาระสำคัญ
2481	จอมพล ป. พิบูลสงคราม	ได้มีการเปิดสถานกาสิโน 5 แห่ง คือ หัวหิน ลพบุรี พิษณุโลก หนองคาย และเบตง สร้างรายได้มากมายจนมีการขยายเพิ่มอีกเป็น 11 แห่ง คือ หัวหิน เชียงราย หนองคาย นครพนม มุกดาหาร อุบลราชธานี ตราด
		สงขลา ภูเก็ต เบตง และสุโขทัย ซึ่งไม่ปรากฏรายละเอียดว่าดำเนินการอย่างไรบ้าง เว้นแต่ที่หัวหิน และสงขลา ท่านรัฐมนตรีการคลังในสมัยนั้น คือ นายปรีดี พนมยงค์ ได้เดินทางไปเปิดด้วยตนเอง (นรุทม์ หิริธัญญ์, 2554)
2488	นายควง อภัยวงศ์	นำ พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 มาบังคับใช้ และจัดตั้งสถานเล่นการพนันเรียกว่า “กาสิโน” ในกรุงเทพมหานคร ผลเสีย คือ ประชาชนประสบกับปัญหาการติดการพนัน รัฐบาลจึงได้ประกาศปิดสถานกาสิโน
2546	พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร	เกิดแนวคิดที่จะเปิดสถานประกอบการท่องเที่ยวครบวงจร (Entertainment Complex) แต่ถูกคัดค้านโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 1 ความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา (ต่อ)

ปี พ.ศ.	สมัยรัฐบาล	สาระสำคัญ
2551	นายสมัคร สุนทรเวช	มีแนวความคิดการตั้งกาสิโนในประเทศไทย เพื่อไม่ให้มีบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมาย อาจตั้งกาสิโนในเมืองท่องเที่ยวใหญ่
2554	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เสนอให้รัฐบาลพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้เปิดสถานประกอบการท่องเที่ยวครบวงจรซึ่งรวมถึงกาสิโน แต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และรัฐบาลในขณะนั้นลงความเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน แนวความคิดดังกล่าวจึงตกไป
2558	พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (ขณะนั้นยังไม่มี ส.ส ส.ว.)	มีการเสนอแนวคิดให้เปิดกาสิโนอย่างถูกกฎหมาย แต่ยังไม่พร้อมจัดทำบ่อนกาสิโนเพราะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องจำเป็นเร่งด่วน
2564	พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา	มีมติเสียงข้างมาก 310 เสียง ตั้งกรรมาธิการวิสามัญ พิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยหวังหาแหล่งรายได้ ใหม่จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ โดยที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎร เห็นชอบรายงานดังกล่าว วันที่ 12 มกราคม 2566

2.2 สรุปรายงานผลการพิจารณาศึกษาผู้ตัดติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้า และการพนันออนไลน์ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2564.)

2.2.1 พิจารณาแนวทางการบริหารจัดการไว้ 3 พื้นที่ ได้แก่

- พื้นที่ กทม. และเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (อีอีซี) ในรัศมีไม่เกิน 100 กิโลเมตร จากสนามบินดอนเมือง สุวรรณภูมิ อู่ตะเภา จังหวัดการทองเที่ยว 22 จังหวัด และจังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง และหากเป็น

- ภาคใต้ ควรสร้างที่ จังหวัดภูเก็ต พังงา กระบี่
- ภาคเหนือ เช่น จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น อุดรธานี ขอนแก่น อุบลราชธานี หนองคาย

2.2.2 การเปิดบ่อนกาสิโนรูปแบบออฟไลน์ และออนไลน์ การพนันออนไลน์มี 8 รูปแบบ คือ

- 1) กาสิโนออนไลน์ที่เป็นเกมพนันรูปแบบต่าง ๆ
- 2) การพนันที่ใช้การขึ้นลงของตลาดหุ้นสกุลเงิน
- 3) พนันกีฬาออนไลน์เช่น กีฬาสากล กีฬาฟันบ้าน แข่งม้า
- 4) การพนันอิงเหตุการณ์จริง เช่น ผลการเลือกตั้ง
- 5) บิงโกออนไลน์
- 6) การเสี่ยงโชคออนไลน์ เช่น ผลการออกสลากกินแบ่งทั้งไทยและต่างประเทศ
- 7) เว็บไซต์เกมที่ต้องใช้ทักษะ เช่น เกมต่อสู้ออนไลน์ อี - สपोर्ट
- 8) เว็บไซต์เพื่อการฝึกฝน เช่น เกมบักคารา เกมม้าแข่งใช้เหรียญของเกม โทเคน

แทงพนัน อาจต้องเติมเงิน หรือให้เล่นฟรี

2.2.3 เรื่องกฎหมายเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้การพนันออนไลน์หรือธุรกิจ Gaming ดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

2.2.4 เรื่องเงื่อนไขการใช้บริการกาสิโนตามกฎหมาย

1) เปิดให้บริการได้ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

2) คนไทยต้องอายุ 21 ปีขึ้นไป มีการแสดงสถานะการเงินย้อนหลัง 6 เดือน มีเงินหมุนเวียนในบัญชีไม่ต่ำกว่า 5 แสนบาท และมีการเสียค่าธรรมเนียมการเข้าใช้บริการ และเงินที่เล่นได้จากกาสิโนต้องนำไปคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้

3) การตั้งกองทุนเยียวยากรณีคนเสพติดการพนัน

2.3 หลักธรรมาภิบาล

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยเคยมีสถานกาสิโนของรัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนัน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) โดยจัดตั้งที่อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ปรากฏว่าผู้รับนโยบายได้ดำเนินการให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปเล่นได้ โดยไม่คำนึงถึงฐานะของผู้เล่นที่กำหนดไว้เฉพาะผู้มีฐานะร่ำรวย จนกลายเป็นแหล่งมั่วสุมของนักการพนันทุกระดับชนชั้นในสังคม และผลของการให้มั่วสุมการพนันดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมและอาชญากรรมเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังทำให้ประชาชนหลงมัวเมากับการเล่นพนัน มีนิสัยเกียจคร้าน ไม่ประกอบอาชีพทำให้ฐานะยากจนลง ในที่สุดรัฐบาลจึงประกาศปิดสถานกาสิโนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ดังนั้น การพิจารณาให้มีกิจการการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นควรคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำไปควบคุมและกำกับดูแลการพนันให้เกิดมีนโยบายต่าง ๆ และนำไปสู่การปฏิบัติ เพื่อจะบรรลุผล หากพูดถึงธรรมาภิบาลแล้วคำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” เป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร อันที่จริงธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่มีได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่องธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว โดยพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่า เป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่น ๆ ก็คิดว่ามีได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักการธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดี อาทิ การเป็นคนสมบูรณ์แบบ นั้นจะนำหมูชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิ์ ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ เป็นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยวิธีการดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลคือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใส มีสำนึกรับผิดชอบ สิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการดังกล่าวได้ก็คือ การมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการทำงาน

หลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ หลายหลักการแล้วแต่ผู้ที่จะนำเรื่องของธรรมาภิบาลไปใช้ และจะให้ความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ตลอดจนถึงกับบริบทของประเทศบริบทของหน่วยงานอีกด้วย อย่างไรก็ตามมีหลักการสำคัญ 6 หลักการที่เป็นที่ยอมรับทั่วไปว่าเป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล คือ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม จริยธรรม (ethics) หลักการมีส่วนร่วม (participation) หลักสำนึกรับผิดชอบหรือพร้อมรับผิด (accountability)

หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักความคุ้มค่า (value for money) ซึ่งสถาบันพระปกเกล้าฯ ได้จัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลและให้คำอธิบายแต่ละหลัก สรุปได้ดังนี้

1) หลักนิติธรรม เป็นเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจ (ไม่ก้าวก่ายการทำงานของแต่ละฝ่าย เช่น ฝ่ายบริหารย่อมไม่ก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักความชอบด้วยกฎหมาย ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มี ความผิด และไม่โทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รวมเรื่องของการบังคับใช้กฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย

2) หลักด้านหลักคุณธรรม จริยธรรม คือ การปลอดการทุจริต ปลอดจากกระทำผิดวินัย และปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ รวมถึงการมีพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติ และกฎหมาย ทั้งนี้ผู้ที่มีอาชีพต่างกันก็จะมีแนวปฏิบัติหรือจริยธรรมที่ต่างกัน อาทิ ผู้ปกครองประเทศย่อมต้องยึดหลักคุณธรรมเป็นสำคัญและปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

3) หลักด้านความโปร่งใส คือความโปร่งใสด้านโครงสร้าง (เช่น การมีระบบงานที่ชัดเจน การมีคุณธรรมในการคัดเลือกบุคลากร) ความโปร่งใสด้านการให้คุณให้โทษ และความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร นอกจากนี้ยังมีความโปร่งใสด้านงบประมาณ และด้านข้อมูลข่าวสารที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชน

4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ ประกอบด้วยการให้ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้อง การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การวางแผนร่วมกัน การร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ และการร่วมรับผล ตลอดจนพิจารณาการเข้าถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาค เท่าเทียม ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการพัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มารวมเข้ามามีส่วนร่วมได้ โดยที่คุณค่าของการมีส่วนร่วม คือคุณภาพของการตัดสินใจ เราสามารถคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชนได้ และสามารถระบุปัญหาได้ดีกว่า มีการพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ อย่างเต็มที่และมีความเข้าใจที่ดีขึ้นด้วย

5) หลักสำนึกรับผิดชอบ หรือพร้อมรับผิดชอบ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยการมีเป้าหมายที่ชัดเจน การสร้างการเป็นเจ้าของร่วมกัน การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อต่อการทำงาน การมีแผนการสำรอง การติดตามและประเมินผลการทำงาน

6) หลักความคุ้มค่า หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถแข่งขันได้

ดังนั้น การดำเนินกิจการการพาณิชย์ต้องคำนึงถึงการมีธรรมาภิบาลที่จะนำไปสู่การพัฒนา ประเทศ ต้องคิดว่าถ้ามีการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรจะนำรายได้เข้าสู่ประเทศ เพื่อหารายได้ พร้อมทั้ง ต้องยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเป็นอย่างมาก ถ้าเปิดแล้วมีการพัฒนา ประเทศ ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น “มีความกินดี อยู่ดี” ตอบโจทย์ในเรื่องเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และทำอย่างไรจะมีรายได้พอเพียง ยั่งยืน นอกจากนี้ต้องลดผลกระทบทางสังคมหรือบรรเทา ให้น้อยที่สุด (ถวิลวดี บุรีกุล, 2558, น. 239)

2.4 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 กระบวนการเสนอญัตติต่อสภาผู้แทนราษฎร

ญัตติ คือ ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้สภาลงมติ หรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะ ให้ปฏิบัติอย่างไรซึ่งในการเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณานั้นจะต้องเสนอเป็นญัตติ ญัตติเปรียบเสมือนกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของรัฐสภา (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ราษฎร ระบบงานรัฐสภา, 2552, น. 61) เพราะญัตติทุกเรื่องย่อมมีจุดมุ่งหมายอยู่ในตัว อันทำให้รู้ถึง ประโยชน์หรือผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นได้ด้วย ญัตติจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของรัฐสภา โดยสรุปได้ 3 ประการ ดังนี้

1) เป็นกลไกในการตรากฎหมาย กฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้นไม่ว่า จะเป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ศาล องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือ ประชาชนจะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นญัตติที่จะก่อให้เกิดผลเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

2) เป็นกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหาร ราชการแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้คือ การเสนอญัตติขอเปิด อภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อันเป็นวิธีการควบคุม ที่เด็ดขาดซึ่งจะมีผลให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง การเสนอญัตติดังกล่าวนี้เป็น กลไกที่สำคัญยิ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

3) เป็นกลไกในการประชุมสภา ในการประชุมสภานั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มา ซึ่งข้อตกลงในการดำเนินงานของสภาร่วมกัน สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมย่อมต้องการการประชุมที่มี ประสิทธิภาพ และมุ่งหวังความสำเร็จอย่างเป็นประชาธิปไตย ญัตติจึงเข้ามาเป็นส่วนเป็นกลไก เพื่อให้

การประชุมสภาบรรลุลความมุ่งหมาย โดยญัตติต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการประชุมจะนำมา ซึ่งความสะดวกสามารถรักษาผลประโยชน์ของสภา ปกป้องการฉวยโอกาสและสร้างความเป็น ประชาธิปไตย ลักษณะการเสนอญัตติโดยปกติจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาทุกลบ ซึ่งส่วนใหญ่จะจำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(ก) ลักษณะการเสนอญัตติ

1) ญัตติที่เสนอด้วยวาจา ญัตติที่สามารถเสนอได้ด้วยวาจานั้นจะต้องเป็น ญัตติซึ่งข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ว่า ให้เสนอด้วยวาจาได้ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นญัตติที่เกี่ยวกับ ระเบียบ วิธีปฏิบัติในการประชุมสภาเพื่อช่วยให้การพิจารณาญัตติหลักสำเร็จลง ได้แก่

- (1) ญัตติขอปรึกษาหรือให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน
- (2) ญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม
- (3) ญัตติขอให้ลงมติไม่ให้จตรายงานการประชุมลับครั้งใดทั้งหมด หรือแต่

เพียงบางส่วน

(4) ญัตติขอให้ลงมติห้ามโฆษณาข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือ ประโยชน์สำคัญของแผ่นดินที่ได้กล่าวหรือปรากฏในการประชุม

(5) ญัตติขอแปรญัตติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ

(6) ญัตติขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนอง เดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน

(7) ญัตติขอให้ส่งปัญหาไต่ไปยังคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณา

(8) ญัตติขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดง

ความคิดเห็น

(9) ญัตติขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ

(10) ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือการพิจารณา

(11) ญัตติขอให้ปิดอภิปราย

(12) ญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา

(13) ญัตติเสนอวิธีลงคะแนนเสียงในการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย

หรือลับ

(14) ญัตติขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง

หรือกรรมการเต็มสภา

(15) ญัตติขอให้คงใช้ข้อบังคับการประชุมข้อใดข้อหนึ่งหรือ

(16) ญัตติที่ประธานอนุญาตตามที่เห็นสมควร

(ข) ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือ

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ญัตติต้องเสนอเป็นหนังสือซึ่งญัตติที่กำหนดให้เสนอเป็นหนังสือนี้มักจะเป็นญัตติที่สำคัญเพื่อที่สมาชิกจะได้มีโอกาสนำไปศึกษาล่วงหน้าอันมีลักษณะเป็นญัตติหลักในตัวญัตตินั้นเอง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังประกอบด้วยบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญ และผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือตอบข้อซักถามของสมาชิก แต่บุคคลที่มีสิทธิเสนอญัตติได้จะมีแต่สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ส่วนบุคคลภายนอกนั้นแม้จะมีข้อเสนอที่ต่ออย่างไรก็ไม่อาจเสนอญัตติให้สภาพิจารณาได้ เพราะถือว่ามีสมาชิกสภาเป็นตัวแทนของประชาชนทำหน้าที่อยู่แล้ว และในบรรดาผู้มีสิทธิเสนอญัตตินั้นก็มีไข่ว่าจะสามารถเสนอญัตติทุกญัตติได้ การเสนอญัตติจะต้องกระทำตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น การพิจารณาญัตติของสภานั้นสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้เสนอญัตติหรือรับรองญัตติก็ตาม แต่โดยทั่วไปข้อบังคับการประชุมจะกำหนดไว้ให้ผู้เสนอญัตติได้รับการพิจารณาให้อภิปรายก่อน

(ค) จำนวนผู้เสนอญัตติ

จำนวนผู้เสนอญัตติเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งในการเสนอญัตติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การเสนอญัตติใด ๆ สามารถเสนอได้โดยผู้เสนอหนึ่งคนขึ้นไป แต่ญัตติบางญัตติกำหนดจำนวนผู้เสนอขั้นต่ำไว้ว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด เช่น ญัตติการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกำหนดจำนวนสมาชิกผู้เสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น จำนวนผู้เสนอญัตตินี้ไม่มีการจำกัดจำนวนคงกำหนดไว้เฉพาะจำนวนขั้นต่ำสุด ส่วนจำนวนเพดานชั้นสูงมิได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้ที่เข้าชื่อเสนอญัตติทุกคนจะมีฐานะเป็นผู้เสนอญัตติเท่าเทียมกัน

(ง) ผู้รับรองญัตติ

ในการเสนอญัตติเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณานั้น โดยทั่วไปจะต้องมีผู้รับรองญัตติ การรับรองญัตติเป็นการแสดงให้เห็นว่ามีผู้อื่นสนใจ และประสงค์จะให้มีการพิจารณาญัตตินั้น สมาชิกของสภาทุกคนเป็นผู้มีสิทธิรับรองญัตติซึ่งตนไม่ได้เป็นผู้เสนอได้ ในการเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาโดยทั่ว ๆ ไปนั้นจะกำหนดให้มีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ถ้ามีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินั้น มิฉะนั้นญัตตินั้นจะต้องตกไป

(จ) การแก้ไขเพิ่มเติมญัตติ

เมื่อได้เสนอญัตติไปแล้ว ถ้าผู้เสนอญัตติพิจารณาเห็นว่าญัตติที่ได้เสนอไปนั้น มีบางส่วนควรแก้ไขเพิ่มเติมอาจจะเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือการใช้ถ้อยคำไม่เหมาะสมหรือแม้กระทั่ง ต้องการจะเปลี่ยนแปลงประเด็นสำคัญในญัตติ หากญัตตินั้นประธานสภาฯยังไม่ได้สั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ผู้เสนอญัตติย่อมจะขอแก้ไขเพิ่มเติมญัตตินั้นได้ แต่หากประธานสภาฯสั่งบรรจุญัตตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมจะกระทำไม่ได้เมื่อได้รับความยินยอมจากที่ประชุม ซึ่งส่วนใหญ่ที่ประชุมจะให้ความยินยอมเพราะเป็นเพียงการแสดงความยินยอมให้แก้ไขข้อความในญัตติให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เสนอญัตติเท่านั้น มิได้แสดงว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับข้อความที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เมื่อถึงการพิจารณาญัตติส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสมาชิกในที่ประชุมอาจจะขอแปรญัตติเป็นอย่างอื่นก็ได้

(ฉ) การพิจารณาญัตติ

ญัตติต่าง ๆ เมื่อเสนอโดยถูกต้องแล้วประธานสภาฯจะนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมตามกระบวนการพิจารณาญัตติแต่ละชนิด

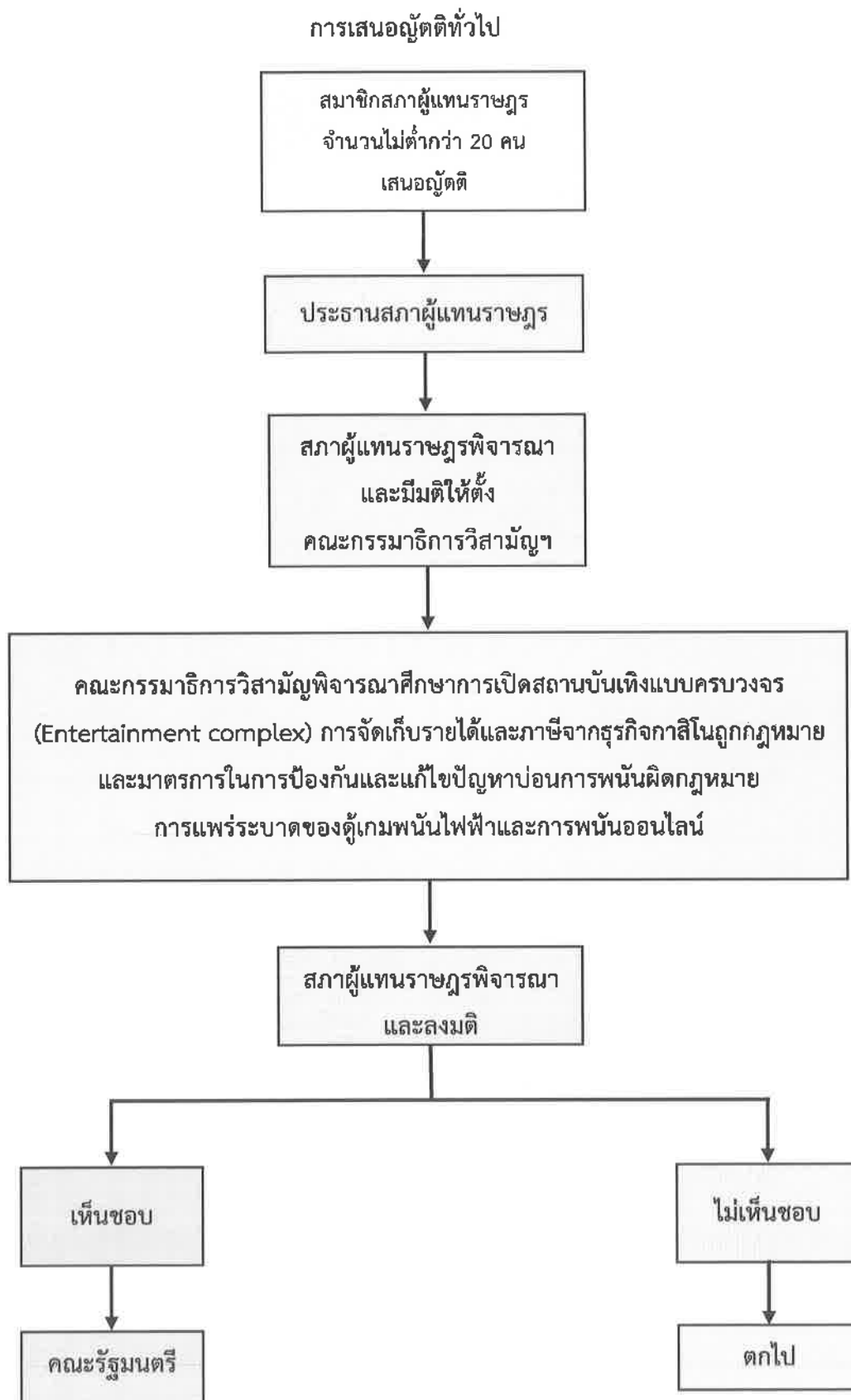
1) การอภิปรายในการแปรญัตตินั้น ประธานสภาฯจะเปิดโอกาสให้ที่ประชุมได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านในประเด็นของญัตติเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจร่วมกัน ทั้งนี้ การอภิปรายจะต้องกระทำภายใต้ระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาฯที่ได้วางไว้

2) การแปรญัตติ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงคำหรือข้อความหรือรายละเอียดในญัตติโดยยังคงประเด็นของญัตติไว้ตามเดิม คำหรือข้อความที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้น เรียกว่าคำแปรญัตติการแปรญัตติมีประโยชน์มากเพราะเป็นการทำให้สภาฯได้ข้อตกลงที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของที่ประชุมก่อนจะลงมติ หากไม่เปิดโอกาสให้มีการแปรญัตติก็จะทำให้การพิจารณาญัตติต่าง ๆ ไม่คล่องตัวเพราะที่ประชุมอาจจะไม่เห็นด้วยกับญัตตินั้นเพียงเพราะคำหรือข้อความบางตอนเท่านั้น หรือที่ประชุมอาจจำต้องเห็นด้วยกับญัตตินั้นทั้ง ๆ ที่ต้องการคำหรือข้อความที่เหมาะสมกว่านั้น

3) การแปรญัตติกระทำได้ 3 วิธี คือการเติมคำหรือข้อความการตัดคำหรือข้อความการเปลี่ยนคำหรือข้อความ

(ซ) การลงมติหรือการออกเสียงลงคะแนน

เมื่อการอภิปรายในญัตตินั้น ๆ สิ้นสุดลง ประธานสภาฯจะขอมติจากที่ประชุมตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาฯได้กำหนดไว้ เมื่อสมาชิกลงมติเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีการนับคะแนนเสียงและประธานสภาฯจะประกาศต่อที่ประชุมทันทีเพื่อที่ประชุมจะได้ทราบผลของการพิจารณาญัตตินั้นว่าผ่านการพิจารณาของสภาฯหรือตกไป



ภาพที่ 1 แสดงการเสนอญัตติทั่วไป

ตารางที่ 2 ข้อห้ามการเสนอญัตติ

ญัตติใดตกไปแล้วห้ามมิให้นำญัตติ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน เว้นแต่	
1. ญัตติที่ยังไม่ได้มีการลงมติ	2. ญัตติที่ประธานสภาจะอนุญาต ในเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหตุการณ์ ได้เปลี่ยนแปลงไป

การรับรองญัตติ

ญัตติทั่วไปต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน

ตารางที่ 3 การรับรองญัตติทั่วไป

ญัตติ	จำนวนสมาชิกรับรอง	
	สภาผู้แทนราษฎร	วุฒิสภา
- ญัตติให้ตั้งคณะกรรมการ	20 คน	10 คน
- ญัตติให้ออกเสียงลงคะแนนลับ	20 คน	20 คน
- ญัตติให้ตั้งใช้ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นการชั่วคราว	20 คน	10 คน
- ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา	20 คน	20 คน
- ญัตติขอให้สภามีมติให้รัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมในเรื่องใด	20 คน	10 คน
- ญัตติขอให้สภามีมติกรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาทั้งสอง	20 คน	20 คน
- ญัตติขอให้นำร่าง พ.ร.บ. ที่มีข้อผิดพลาดจากการพิจารณาจากการพิจารณาของสภากลับมาทบทวนใหม่	20 คน	20 คน

2.4.2 กรณีการเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

การเสนอญัตติเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านการ พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติจึงเป็นกลไก หนึ่งที่มีความสำคัญที่สามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจาก การเสนอญัตติเป็นข้อเสนอของสมาชิกที่มีความมุ่งหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ลงมติหรือชี้ขาด ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้การเสนอญัตติจึงถือเป็นจุดเริ่มต้น หลักของการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น การดำเนินการของแต่ละสภาในการเสนอญัตติก็จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อบังคับของแต่ละสภา เพื่อควบคุมให้การดำเนินงานของสภานั้น ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการเสนอญัตติเป็นกลไก การดำเนินงานที่ครอบคลุมภารกิจหน้าที่ของรัฐสภาในเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านนิติบัญญัติ ที่กำหนดกลไกการเสนอญัตติ เช่น การเสนอญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้ คณะกรรมการวิสามัญ คณะใดคณะหนึ่งกระทำการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่อง ใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภาตามมาตรา 129 ของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่สามารถเสนอญัตติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตาม จำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเป็นญัตติที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และต้องเสนอเป็นหนังสือที่ต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อยื่นเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และต้องเสนอล่วงหน้า ซึ่งผู้เสนอและผู้รับรองจะต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้น ส่วนการบรรจุญัตติ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุญัตติทั่วไป เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่น ก่อนหลัง และเมื่อมีการเสนอญัตติต่าง ๆ โดยถูกต้องตามขั้นตอนแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎร จะนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา จากนั้นจึงให้มีการอภิปรายหลักเกณฑ์ในการอภิปรายตาม ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 66 ถึงข้อ 74 กำหนดให้ผู้มีสิทธิ อภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติ ในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายคัดค้าน การอภิปรายได้สิ้นสุดแล้ว จะต้องมีการหาข้อยุติในปัญหาใดปัญหาหนึ่งหรือญัตติใดญัตติหนึ่งโดยวิธี การลงมติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนด กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ตั้ง

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 49 โดยจะกำหนดกรอบระยะเวลาการศึกษาพิจารณาให้กับคณะกรรมการ และเมื่อครบกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาแล้วให้นำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณามีมติเห็นชอบในรายงานการศึกษาพิจารณาของคณะกรรมการ และนำรายงานดังกล่าวเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.4.3 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

(ก) วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 ซึ่งบัญญัติขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยเนื้อหาของกฎหมายเป็นการรวบรวมกฎหมายการพนันมาไว้ในที่เดียวกัน เนื่องจากก่อนหน้ากฎหมายเกี่ยวกับการพนันเป็นลักษณะเฉพาะเรื่อง ๆ ไป ซึ่งอธิบายหลักเกณฑ์และวิธีการเล่นเป็นต้นแบบของกฎหมายฉบับปัจจุบัน ต่อมาเมื่อกฎหมายใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่งก็ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478 เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพนันให้ทันสมัยยิ่งขึ้น รวมทั้งยังได้เพิ่มเติมประเภทของการพนันเข้าไปเพื่อให้ครอบคลุมการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ (ทรงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล, 2529, น.79 - 80) ต่อมาได้มีการแก้ไขอีกหลายครั้งจนถึงฉบับปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2482 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2482 โดยเพิ่มมาตรา 16 ทวิ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดภาษีที่จะต้องเสียจากการได้รับใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามมาตรา 16 และเงินค่าธรรมเนียมในการเล่นพนันตามมาตรา 17 โดยให้กำหนดตามสภาพแห่งท้องถิ่นได้

2) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2485 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2485 โดยเพิ่มมาตรา 14 ทวิ ซึ่งกำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้กระทำความผิดซ้ำตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

3) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2485 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2485 โดยเพิ่มมาตรา 4 ทวิ ซึ่งกำหนดให้การเล่นอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 จะพนันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันได้เฉพาะที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง โดยการเล่นดังกล่าวให้หมายความรวมถึงการทายและการทำนายด้วย พร้อมทั้งกำหนดโทษสำหรับการกระทำผิดตามมาตรา 4 ทวิ ไว้ในมาตรา 12 (2) เพื่อให้สอดคล้องกัน

4) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2490 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2490 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาล

ให้จ่ายสินบนแก่ผู้นำจับ และให้ศาลสั่งให้ผู้กระทำผิดใช้เงินสินบนแก่ผู้นำจับกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับด้วยอีกส่วนหนึ่ง ถ้าผู้กระทำผิดไม่ชำระสินบนดังกล่าวให้จ่ายจากเงินที่ได้จากของกลาง ซึ่งศาลสั่งริบเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วหรือจ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

5) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2503 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 เมษายน 2503 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 16 โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นพนันหมายเลข 17 หมายเลข 18 และหมายเลข 19 ในบัญชี ข. เสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อให้เป็นรายได้ของเทศบาลแห่งท้องที่ที่เล่นการพนันตามใบอนุญาต

6) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2504 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2504 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 โดยกำหนดให้เพิ่มโทษแก่ผู้ที่เล่นการพนันสลากกินรวบ อันเป็นการผิดกฎหมาย เพื่อเป็นการปราบปรามมิให้กระทำผิด

7) พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2505 โดยเพิ่มมาตรา 9 ทวิ ซึ่งกำหนดห้ามมิให้ผู้ขายขายสลากกินแบ่งที่ยังมิได้ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ในสลาก และเพิ่มมาตรา 9 ทริ เพื่อกำหนดโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามมิให้ขายสลากกินแบ่งเกินกว่าราคาที่กำหนด

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 จึงเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติรวมทั้งสิ้น 17 มาตรา พร้อมทั้งบัญชีแนบท้ายที่เป็นการพนันชนิดต่าง ๆ ซึ่งนิยมเล่นกันในยุคนั้น การพนันบางชนิดอาจเลิกเล่นแล้วในยุคปัจจุบัน และการพนันที่เล่นกันในยุคนี้บางชนิดก็อาจไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย (นักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยา ฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 92 คณะที่ 1, 2546, น.26)

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2554 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 โดยยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับและยกร่างขึ้นใหม่เป็นร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. เนื่องจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติและอัตราโทษไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพราะการเล่นการพนันได้มีการพัฒนาวิธีการเล่นให้ซับซ้อนมากขึ้น และมีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาสนับสนุนในการเล่นการพนันทำให้เยาวชนและประชาชนเกิดความลุ่มหลงมอมเมาในการเล่นการพนัน และมีการลักลอบเล่นการพนันกันมากขึ้น เป็นเหตุให้ละเลยการประกอบอาชีพสุจริต และก่อให้เกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ดังนั้น จึงเห็นควรปรับปรุงบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการพนันให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งเพิ่มเติมและปรับปรุงมาตรการควบคุม ตรวจสอบ และกำหนดบทลงโทษ ให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายโดยมีหลักการและสาระสำคัญโดยสังเขป (วิเศษ จีระแพทย์, 2555, น. 14 - 27) ดังนี้

- 1) ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมทั้งฉบับแล้วร่างกฎหมายขึ้นมาใช้ใหม่ทั้งฉบับ โดยมีสาระสำคัญในการควบคุมกฎหมายว่าด้วยการพนันให้มีประสิทธิภาพ และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 2) กำหนดบทนิยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนและสะดวกต่อการทำความเข้าใจ อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ
- 3) กำหนดลักษณะและประเภทของการพนันเป็น 3 ประเภท คือ การพนันประเภทห้ามอนุญาตโดยเด็ดขาด การพนันประเภทอนุญาตได้ และการพนันนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การควบคุมวิธีการเล่นมีความชัดเจน
- 4) กำหนดมาตรการควบคุมเพื่อให้กระบวนการขั้นตอนเกี่ยวกับมาตรการควบคุม มีประสิทธิภาพและสามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง
- 5) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตเพื่อเป็นการกีดกันกรงในเบื้องต้น มิให้ผู้ที่มีอาชีพไม่สุจริตหรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมจัดให้มีการเล่นการพนัน
- 6) กำหนดมาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชนเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนมิให้ลุ่มหลง มอมเมาในอบายมุข
- 7) กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น
- 8) กำหนดบทสันนิษฐานเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- 9) กำหนดมาตรการในการรับทรัพย์สินเพื่อเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการปราบปรามมิให้การกระทำความผิด
- 10) กำหนดเรื่องการเสียภาษี เนื่องจากการเล่นการพนันบางประเภทมีผู้นิยมเล่นจำนวนมากจึงต้องมีการกำหนดเรื่องภาษีสำหรับการเล่นการพนันดังกล่าว และเป็นการนำรายได้เข้าแผ่นดินเพื่อนำไปใช้ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น
- 11) กำหนดบทลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนกระทำความผิด
- 12) กำหนดเรื่องค่าธรรมเนียมเพื่อนำเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน
- 13) กำหนดวิธีการเล่นในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อควบคุมวิธีการเล่นต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

14) แยกเรื่องการจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพออกจากกฎหมายว่าด้วยการพนัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในแต่ละฉบับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554 แต่ต่อมาได้มีการยุบสภาทำให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป

(ข) หลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายควบคุมการเล่นการพนัน ซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีผลกระทบของสังคมส่วนรวมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 17 มาตรา โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป (กรมการปกครอง, 2565, น.1-2) ดังนี้

1) พระราชบัญญัติการพนันไม่ได้กำหนดคำนิยามใด ๆ ไว้เลย เมื่อจะตีความคำนิยามต้องพิเคราะห์จากคำของมาตราต่าง ๆ รวมถึงความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและคำพิพากษาศาลฎีกาประกอบกันเพื่อให้ได้ความหมายในการบังคับใช้

(1) ศาลฎีกาได้วินิจฉัยการเล่นที่เป็นการพนันไว้ว่า “จะต้องมีลักษณะที่ผู้เล่นเสี่ยงต่อการได้และเสีย”

(2) คณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 3 ได้ให้ความเห็นถึงลักษณะของการพนันเอาไว้สรุปความได้ว่า “จะถือว่าเป็นการพนันได้ผู้เล่นจะต้องเสี่ยงต่อการเสียประโยชน์”

(3) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การพนัน หมายถึงการเล่นเอาเงิน หรือสิ่งอื่นโดยอาศัยความฉลาด ความชำนาญ เล่ห์เหลี่ยม ไหวพริบ และฝีมือรวมทั้งโชคด้วย” และคำว่า “พนันขันต่อ หมายถึง การพนันซึ่งได้เสียกันโดยวิธีต่อรอง”

(4) บทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้กล่าวถึงลักษณะการพนันเอาไว้ได้แก่ มาตรา 4 ทวิ วรรคสอง บัญญัติคำว่า “การเล่น” ให้หมายความว่า รวมตลอดถึงการทายและการทำนายด้วย” ซึ่งแสดงว่าการพนันในกฎหมายนี้รวมถึงการขันต่อด้วย และในมาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดจัดให้มีการเล่นซึ่งตามปกติย่อมจะพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน” หรือมาตรา 9 บัญญัติว่า “การเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่น” แสดงความหมายของการพนันว่าต้องมีการเล่นที่มีลักษณะได้หรือเสียเงินหรือทรัพย์สินกันในตัว

ดังนี้

2) กำหนดลักษณะและประเภทของการอนุญาตของการพนันเป็น 4 ประเภท

(1) การพนันประเภทห้ามอนุญาตโดยเด็ดขาด (บัญชี ก. การเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน) (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง)

(2) การพนันประเภทอนุญาตได้ (บัญชี ข.) (มาตรา 4 วรรคสอง)

(3) การพนันนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด (นอกเหนือจากบัญชี ก. และ ข.) จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง (มาตรา 4 ทวิ)

(4) การจัดกิจกรรมเกมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค (มาตรา 8)

3) กำหนดบทสันนิษฐานเพื่อเอาผิดกับผู้กระทำความผิด

(1) บทสันนิษฐานผู้จัดให้มีการเล่นและผู้เข้าเล่น (มาตรา 5)

(2) บทสันนิษฐานผู้อยู่ในวงการเล่น (มาตรา 6)

4) กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาต (มาตรา 7)

5) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ข้อห้ามและโทษเกี่ยวกับสลากกินแบ่ง สลากกินรวมและสวี่ปหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น (มาตรา 9 มาตรา 9 ทวิ และมาตรา 9 ตริ)

6) กำหนดมาตรการในการริบทรัพย์สิน เครื่องมือ ประกาศ หรือเอกสารที่ใช้ในการเล่นการพนัน (มาตรา 10)

7) กำหนดเงินรางวัลสินบนนำจับเพื่อจูงใจพลเมืองดี (มาตรา 15)

8) กำหนดเรื่องการเสียภาษีการเล่นการพนันบางประเภท (มาตรา 16 และ มาตรา 16 ทวิ)

9) กำหนดกฎหมายลำดับรอง

(1) กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันแข่งม้า พ.ศ. 2524 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่ และกั๊ดปลา พ.ศ. 2552

10) ผลกระทบที่อาจได้รับจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

(1) กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเรียกคืนใบอนุญาตกรณีผู้รับอนุญาตกระทำละเมิดพระราชบัญญัติ (มาตรา 11)

(2) กำหนดบทลงโทษเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กล้าที่จะฝ่าฝืนกระทำความผิด (มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 14 ทวิ)

(ค) บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดบ่อนกาสิโนในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติทั้ง 17 มาตรา ของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปิดบ่อนกาสิโนในประเทศไทย ได้แก่ มาตรา 4 ซึ่งกำหนดไว้ว่า

“ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้น โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค 2 ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข 5 ถึง 15 ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้นจะให้รางวัลตราค่าเป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ได้รับรางวัลที่ไปแล้วกลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น”

จากมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ข้างต้น หากประเทศไทยจะเปิดบ่อนกาสิโนต้องดำเนินการโดยรัฐบาลด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาดังเช่นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนัน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) ซึ่งกำหนดให้ “การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนั้น จะจัดให้มีเข้าเล่น หรือเข้าพนันได้ ณ สถานกาสิโนของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น” และสถานกาสิโนแห่งแรกที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นที่อำเภอปรานบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ก็ได้ยุติลงในเวลาต่อมา เนื่องจากผู้รับนโยบายไม่ได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้ดำเนินการในรูปของสโมสร เพื่อให้คนเฉพาะกลุ่มที่มีฐานะร่ำรวยเท่านั้นที่สามารถเข้าเล่นพนันได้ ประกอบกับกาสิโนได้กลายเป็นแหล่งมั่วสุมของนักการพนันทุกระดับชั้นในสังคม ประชาชนต่างกลุ่มหลงมัวเมากับการเล่นพนัน จนละเลยการประกอบอาชีพสุจริต เป็นเหตุให้ฐานะยากจนลง และก่อปัญหาอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น

2.4.4 กฎกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

แม้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 จะเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เพื่อควบคุมและลงโทษผู้เล่นกับผู้จัดให้มีการเล่นพนัน แต่ในทางปฏิบัติต้องอาศัยกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ประกอบด้วย เพื่อให้การดำเนินการชัดเจนสามารถปฏิบัติได้ (นักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 92 คณะที่ 1, 2546, น.26)

กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 มีบทบัญญัติรวมทั้งสิ้น 19 ข้อ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งโดยมีเนื้อหาสาระโดยสรุป ดังนี้

ข้อ 1 เป็นบทบัญญัติยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 16

ข้อ 2 กำหนดเพิ่มเติมประเภทการเล่นพนันในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ข้อ 3 กำหนดเพิ่มเติมประเภทการเล่นพนันในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ข้อ 4 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และใบอนุญาตการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

ข้อ 5 กำหนดอายุใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ข้อ 6 กำหนดอายุใบอนุญาตการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

ข้อ 7 กำหนดประเภทการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่อนุญาตให้เล่นได้เฉพาะในงานรื่นเริงสาธารณะหรืองานนักขัตฤกษ์หรือในโอกาสพิเศษอื่นเท่านั้น

ข้อ 8 กำหนดประเภทการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ต้องจัดทำบัญชีรายรับและรายจ่ายเป็นประจำทุกวัน

ข้อ 9 กำหนดประเภทการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ต้องยื่นบัญชีรายการแสดงเงินยอดราคาสลากเมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเรียกกรอง

ข้อ 10 กำหนดประเภทการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ต้องแจ้งสถานที่ วัน และเวลาที่จะออกสลากให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตทราบล่วงหน้า

ข้อ 11 กำหนดประเภทการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ต้องจัดทำบัญชีการจำหน่าย และให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตรวจบัญชีนั้นได้

ข้อ 12 กำหนดอัตราภาษีสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตการเล่นพนันตามมาตรา 16 วรรค 1 และมาตรา 16 ทวิ

ข้อ 13 กำหนดประเภทการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ข้อ 14 กำหนดหลักเกณฑ์การผ่อนผันการอนุญาตให้แตกต่างกันไปจากข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลังใบอนุญาต

ข้อ 15 กำหนดวิธีการ และแบบคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และการจัดให้มีการแถมพทหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

ข้อ 16 กำหนดแบบพิมพ์ใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ข้อ 17 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ข้อ 18 กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพทหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

ข้อ 19 กำหนดให้แบบพิมพ์คำร้องขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันและใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. ตามแบบที่แนบท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2490) ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้ใช้ต่อไปได้จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2503

จากการศึกษาหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นการควบคุมและป้องกันการเล่นการพนันสำหรับการเล่นที่ระบุไว้ในบัญชี ก. แม้มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 จะกำหนดห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่นโดยเด็ดขาด

เว้นแต่กรณีที่มีรัฐบาลเห็นว่า ณ สถานที่ใดควรอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใด ก็อนุญาตได้ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ปัจจุบันไม่มีการอนุญาตจัดให้มีการเล่นที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และการอนุญาตต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งกระทำได้ยาก จึงเท่ากับไม่มีการจัดให้เล่น ส่วนการเล่นที่ระบุไว้ในบัญชี ข. แม้มาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กำหนดให้รัฐมนตรีหรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้เล่นได้ แต่ปัจจุบันจะมีการเล่นเพียงไม่กี่ชนิดที่กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้เล่นได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด (อัมพวรรณ มงคลอินทร์, 2558, น.218)

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเปิดบ่อนกาสิโนในบริบทของสังคมไทย ได้แก่

เอกพล จันทนะสาโร (2561) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาสำรวจทัศนคติของคนไทยต่อการก่อตั้งกาสิโนในประเทศไทย สรุปได้ ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวกต่อการก่อตั้งกาสิโนในประเทศไทยในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ ธุรกิจกาสิโนทำให้มีการจ้างงาน ธุรกิจกาสิโนส่งผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยว ในชุมชนที่ก่อตั้งกาสิโน และธุรกิจกาสิโนช่วยให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนในพื้นที่ที่ก่อตั้งกาสิโนดีขึ้นตามลำดับ ในทางตรงข้าม ผลกระทบเชิงลบต่อการก่อตั้งกาสิโนในประเทศไทยในเชิงเศรษฐกิจและสังคม โดยเรียงลำดับจากมากไปน้อย ได้แก่ ธุรกิจกาสิโนก่อให้เกิดความยากจนเพิ่มมากขึ้น ธุรกิจกาสิโนมีผลต่อการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการใช้สารเสพติดมากขึ้น ธุรกิจกาสิโนทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมมากขึ้น ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่าร้อยละ 95 ของผู้ตอบแบบสอบถามมีประสบการณ์เล่นการพนันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และมีความเห็นว่าการก่อตั้งกาสิโนในประเทศไทยจะมีผลกระทบเชิงลบมากกว่าผลกระทบเชิงบวก โดยร้อยละ 50 ของผู้ตอบแบบสอบถาม สนับสนุนให้การก่อตั้งกาสิโนแต่ต้องมีภาครัฐเข้ามากำกับดูแลอย่างเข้มงวด รวมทั้งภาครัฐต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดและทำความเข้าใจกับประชาชนถึงข้อดี ประโยชน์ของการเปิดกาสิโนในประเทศไทย

นุชา ปานวิสัย (2557) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ Casino Hotel ของประเทศลาว สรุปได้ ดังนี้

ตลาดธุรกิจกาสิโนไฮเต็ลของประเทศลาวมีลักษณะเป็นตลาดผู้ขายน้อยราย ผู้ผลิตจะไม่แข่งด้านราคาแต่จะแข่งในเรื่องคุณภาพของสินค้า และการให้บริการ ทัวرنักรพนันเป็นส่วนที่สำคัญของสินค้าและบริการนำมาซึ่งรายได้จำนวนมากแก่กาสิโนเป็นธุรกิจที่ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของกาสิโนในประเทศลาวที่ทำให้เกิดเครือข่ายผู้จัดทัวร์ และการจัดการระบบทัวร์นักรพนันที่ทำตามเงื่อนไขการทัวร์ทั้งการลงทุน การจัดการผ่านการแลกชิป การตั้งเพดานเงินในการเล่น ระบบ

การตรวจสอบผู้เล่นและผู้จัดทัวร์ การกำหนดจำนวนคนในการขึ้นทัวร์แต่ละวัน การกำหนดค่าตอบแทนที่ชัดเจนกับคนทำทัวร์ คนทัวร์ คาร์ด ค่าบริการและอื่น ๆ เป็นต้น

ถนอมทรัพย์ พงษ์สิมา (2547) ได้ศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการตำรวจกองการเงินต่อการเปิดสถานกาสิโนในประเทศไทย สรุปได้ ดังนี้

การจัดตั้งสถานกาสิโนของต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้สถานกาสิโนเป็นศูนย์รวมความบันเทิงอย่างครบวงจรเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งภายในและภายนอกประเทศควบคู่กันไป และผลกระทบที่มีผลต่อประชาชนโดยตรงเห็นได้จากการเปิดการพนันโดยเสรีมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับอัตราอาชญากรรมของสังคม เช่น อาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับนักท่องเที่ยวสำหรับบุคคลที่เข้ามาเล่นการพนันและบุคคลที่มาใช้บริการ รวมไปถึงองค์กรอาชญากรรมหรือกลุ่มผู้มีอิทธิพลเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบจากสถานกาสิโน การพนันก่อให้เกิดผลทั้งด้านบวกและด้านลบในระดับจุลภาคและมหภาค มุมมองด้านบวกเป็นการกระจายรายได้มาสู่ชุมชน การสร้างงาน เป็นต้น มุมมองทางด้านลบ เป็นปัญหานี้สิน ปัญหาการก่ออาชญากรรม เป็นต้น

ผลการศึกษาภาคสนามปรากฏว่า ทัศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองการเงิน มีความเห็นต่อการเปิดสถานกาสิโนในประเทศไทย ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 70.5 มีความเห็นสนับสนุนการเปิดสถานกาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยมีผลดีในแง่ที่ว่ารัฐจะได้ไม่เสียเงินตราออกนอกประเทศ และเงินตราที่อยู่นอกประเทศสามารถนำกลับเข้าสู่ระบบได้ เนื่องจากมีบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายเปิดอยู่มาก จึงควรที่จะเปิดบ่อนให้เป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย เจ้าหน้าที่ตำรวจก็จะได้ใช้เวลาในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมประเภทอื่นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นผลดีต่อประชาชน อีกทั้งการพนันมิใช่ความผิดหรือเป็นสิ่งเลวร้ายในตัวเอง แต่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดจึงน่าจะยอมรับให้มีการเปิดสถานกาสิโนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีสถานกาสิโนเปิดอยู่ตามแนวชายแดนไทยในเขตประเทศเพื่อนบ้านอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในแต่ละปีประเทศไทยสูญเสียเงินออกนอกประเทศเพราะนักพนันนำเงินไปเล่นยังสถานกาสิโนในประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้น จึงมีข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะให้เปิดสถานกาสิโนในประเทศไทย

สถิตย์ ศรีโยธิน (2553) ได้ศึกษาเกี่ยวกับสถานะแห่งบ่อนการพนันในสังคมไทย : กรณีศึกษาบ่อนกาสิโน สรุปได้ ดังนี้

รัฐบาลที่มีอำนาจคือสถาบันหลักที่ผลักดันนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายขึ้นมาในสังคมไทย โดยมีปัจจัยที่เป็นสาเหตุมาจากการขาดแคลนงบประมาณแผ่นดิน กับมีแนวคิดยอมรับบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย ในขณะที่เหตุผลอื่น ๆ ที่รัฐบาลยกขึ้นมากล่าวอ้าง ล้วนแต่เป็นเหตุผลเสริมส่วนผลกระทบที่เกิดจากการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย คือ ความขัดแย้งทางความคิดในสังคมไทยที่เกิดจากการมองนโยบายนี้ในเชิงหน้าที่ของบ่อนการพนัน นอกจากนั้น การผลักดัน

นโยบายหยวนบดินให้ถูกกฎหมายในรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ที่นำรายได้มาจัดสรรให้กับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ได้ถูกนำมาใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย เพื่อลดแรงต่อต้านจากสังคมไทยลง รัฐบาลได้เลือกใช้วิธีการสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย ได้แก่ การใช้กลไกตามธรรมเนียมปฏิบัติในระบบราชการ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ค้นหาคำตอบเพื่อสนับสนุนการเปิดบ่อนกาสิโนให้กับรัฐบาล การใช้บารมีของรัฐบาลเพื่อสร้างวาทกรรมเพื่อให้ข้อมูลสนับสนุนถึงความล้มเหลวของนโยบายบ่อนการพนันแบบควบคุม เพื่อนำเสนอแนวคิดการพนันถูกกฎหมาย และใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรม ให้กับการก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย ในรูปของการผลักดันการลงประชามติโดยข้ามขั้นตอนการทำประชาพิจารณ์ไป

การศึกษาพบว่า การก่อรูปนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายของรัฐบาล เป็นเพียงกลยุทธ์ในการเอาตัวรอดของรัฐบาล ที่เลือกมองบ่อนกาสิโนในมิติทางเศรษฐกิจ จึงต้องการ “ภาษีค่าตั้ง” จากบ่อนการพนันถูกกฎหมาย ที่รัฐบาลจะสามารถนำเม็ดเงินขึ้นมาใช้ได้อย่างชอบธรรมเท่านั้น โดยมองข้ามมิติทางสังคมไป ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลรู้อยู่แก่ใจว่าสังคมไทยจะเกิดความเสียหายในระยะยาว จึงเป็นเหตุให้รัฐบาลจำต้องสร้างความชอบธรรมขึ้นมา เพื่อรวบรัดสังคมไทยให้ยอมรับนโยบายบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย ผ่านการลงประชามติเห็นชอบให้เร็วที่สุดโดยที่ไม่มีมาตรการใด ๆ มารองรับความเสียหายทางสังคมที่จะเกิดขึ้น

ปณณธร เรืองศรี (2561) ได้ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศไทย สรุปได้ ดังนี้

การศึกษาพบว่า การบริหารจัดการที่ดีของบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในต่างประเทศที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือ สิงคโปร์ โมเดลที่จะเน้นให้นักท่องเที่ยวชาวต่างชาติใช้บริการ หากเป็นคนในประเทศจะใช้บริการจะต้องจ่ายเงินค่าเข้าใช้บริการเพิ่มเติม ผสมกับแนวคิดการคัดกรองด้วยการตรวจสอบข้อมูลการเงินของผู้เข้าใช้บริการ ตรวจสอบประวัติการเล่นการพนัน และมีการออกเป็นบัตรเดบิตที่ใช้เล่นแทนชิปหรือเงินสด เพื่อเป็นการจำกัดวงเงินในการเล่นโดยมีหน่วยงานของรัฐบาลควบคุมอย่างเข้มงวด

ผลดีของการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศ ได้แก่ เป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นการแก้ไขปัญหากลักลอบเล่นการพนัน ลดภาระของเจ้าพนักงานในการปราบปรามการลักลอบเล่นการพนัน การเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายหากมีการคัดกรองการอนุญาตให้เข้าใช้บริการอย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลให้รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหการเล่นการพนันจนหมดตัวของประชาชนได้ การเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในลักษณะของ Entertainment Complex จะสร้างรายได้และสร้างงานในกลุ่มอาชีพบริการ ในทางตรงกันข้าม

ผลเสียของการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศไทย ได้แก่ หากมีการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายแต่ไม่มีกระบวนการควบคุมและบังคับใช้ทางกฎหมายที่ดีพอจะก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่ตามมาในรูปแบบต่าง ๆ ปัญหาการมอมเมาประชาชน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการบริหารจัดการ และควบคุมดูแลบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายของภาครัฐ การนำกลโกง มาใช้ในบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายเพื่อหาผลประโยชน์ของเจ้าของบ่อน และผลเสียทางอ้อมที่อาจเกิดขึ้นในกรณีที่แผนการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ อาจส่งผลให้เกิดการขาดทุนมากกว่ากำไรเช่นที่เกิดในประเทศเพื่อนบ้าน

โดยสรุปจากการศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าว ประมวลได้ว่าการพนันได้เข้ามาอยู่ในสังคมไทยเป็นเวลายาวนาน พฤติกรรมในการเล่นพนันของคนไทย จึงถูกบ่มเพาะจนกลายเป็นความเคยชินโดยสามารถพบเห็นการเล่นพนันกันอยู่ทั่วไปทั้งการลักลอบเล่นการพนันอย่างไม่ถูกกฎหมาย หรือแม้แต่การเล่นพนันที่ได้รับอนุญาตจากทางรัฐบาล โดยมีแรงจูงใจเป็นตัวกระตุ้นให้ผู้เล่นเข้าไปเล่นการพนันแตกต่างกันในแต่ละบุคคลเช่นความตื่นเต้นในการเสี่ยงโชคความหวังว่าจะร่ำรวย ความเพลิดเพลิน และความสนุกสนาน เป็นต้น

จากพฤติกรรมการเล่นพนันของคนไทยได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลหลายสมัยมีแนวคิดในการแสวงหารายได้จากการพนันเพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลต้องดำเนินการควบคู่ไปกับหลักธรรมาภิบาล โดยวิเคราะห์ถึงประโยชน์ ผลดี ผลเสีย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนและประเทศชาติ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยตามสภาวการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย เพื่อเป็นการควบคุม ป้องกัน และปราบปราม มิให้กลุ่มบุคคลเปราะบางทางสังคมหรือประชาชนทุกระดับชนชั้นในสังคมเข้าถึงการพนันได้ง่าย อันอาจเป็นบ่อเกิดของปัญหาสังคมและอาชญากรรมต่าง ๆ ตามมา ซึ่งอาจไม่คุ้มค่างับรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการพนัน

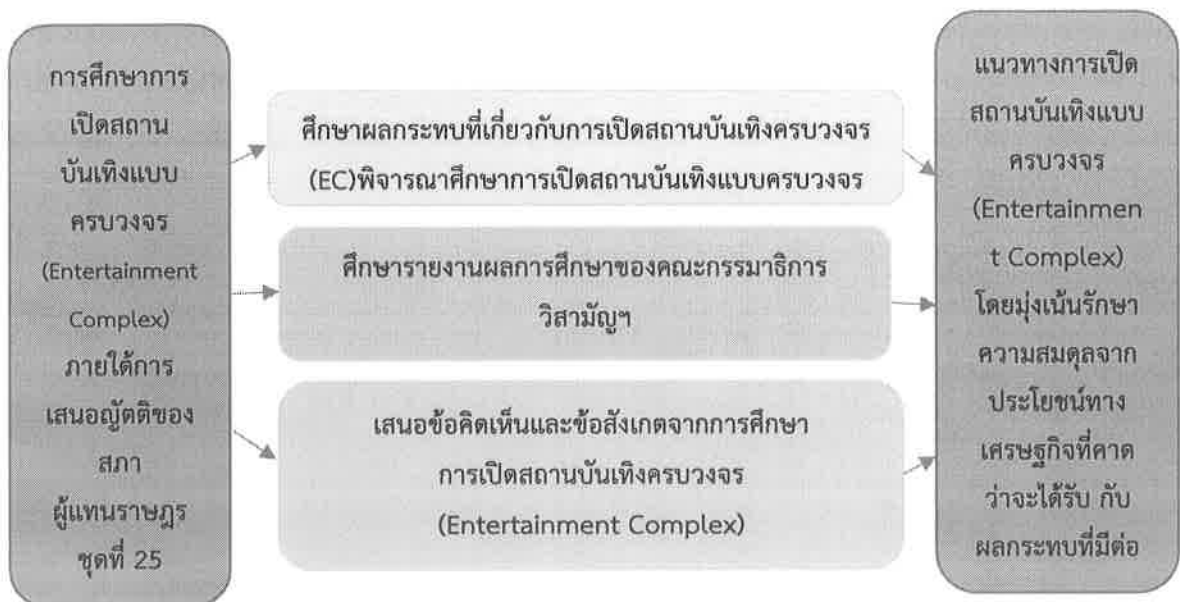
บทที่ 3 วิธีการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษา “การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25” คณะผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยคณะผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบและขอบเขตในการดำเนินการศึกษา สรุปได้ดังนี้

- 3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา
- 3.2 วิธีการศึกษา
- 3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา
- 3.4 ระยะเวลาในการศึกษา

3.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ได้นำแนวความคิดเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและนำไปสู่ข้อเสนอแนะ ซึ่งมีกรอบแนวคิดในการศึกษาดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 2

3.2 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งคณะผู้ศึกษาจะดำเนินการรวบรวม ค้นคว้า ศึกษาความเป็นมาและบริบทการพนันในสังคมไทย ข้อดีและข้อเสียของการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การผลักดันของสภาผู้แทนราษฎร และเปรียบเทียบการเปิดบ่อนกาสิโนอย่างถูกกฎหมายในต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ตลอดจนงานวิจัย ตำรา บทความ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากการสืบค้นจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) รายละเอียดดังนี้

3.2.1 วิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis)

ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทยในส่วนของกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง และศึกษากรณีที่มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทยซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

1) การสำรวจตรวจสอบทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ได้แก่ ตำรา งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เพื่อให้เกิดแนวคิดและองค์ความรู้ต่าง ๆ ในการศึกษา

2) การจัดทำกรอบแนวทางในการศึกษา

3) การทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา หลักธรรมาภิบาล หลักกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงานผลการพิจารณาศึกษาญาติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment complex) การจัดเก็บรายได้ และภาษีจากธุรกิจกาสิโนถูกกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนัน ผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตุ๊กตารูปไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ เป็นต้น

3.2.2 การวิจัยสนาม (Field Research) สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

เพื่อรวบรวม ศึกษาความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในบริบทของสังคมไทย โดยการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการ

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

การวิจัยด้วยการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Study) โดยใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งต้องมีการศึกษาและค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา ตลอดจนผลงานวิจัย

ประเภทต่าง ๆ รวมทั้ง ข้อมูลจากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือข้อมูลที่ได้มาจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต โดยมีข้อมูลในการศึกษา ดังนี้

1) ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรง

2) ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ข้อมูลที่อยู่ในลักษณะของเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากข้อมูลจากภายในองค์กร (Internal Data Sources) และข้อมูลจากองค์กรภายนอก (External Data Sources) ที่ได้เก็บรวบรวมไว้เพื่อใช้ในการศึกษา เช่น แนวคิด ทฤษฎี ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภา รายงานผลการพิจารณาศึกษาอดีต เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกม พนันไฟฟ้า และการพนันออนไลน์ หลักธรรมาภิบาล หลักกฎหมายเกี่ยวกับการพนันและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.4 ระยะเวลาในการศึกษา

การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การผลักดันของสภาผู้แทนราษฎร” ในการศึกษาครั้งนี้ใช้ระยะเวลา จำนวน 6 เดือน จำแนกได้ดังนี้

- 1) กำหนดรูปแบบและนำเสนอเค้าโครงการศึกษา เดือนพฤศจิกายน 2565
- 2) ดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูล เดือนพฤศจิกายน 2565 - มกราคม 2566
- 3) สรุปและวิเคราะห์ผลการศึกษา เดือนมกราคม - มีนาคม 2566
- 4) นำเสนอผลการศึกษาบับสมบูรณ์ เดือนเมษายน 2566

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 เป็นการศึกษาตามกรอบแนวคิดและข้อเสนอแนะแนวทางในการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศเพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามบริบทของประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร 3) เพื่อเสนอข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร ซึ่งมุ่งเน้นรักษาความสมดุลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับกับผลกระทบที่มีต่อสังคมโดยรวม ทั้งนี้ คณะผู้ศึกษาได้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยมีกลุ่มตัวอย่าง เช่น กรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร กรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม ข้าราชการ และบุคลากรในวงงานรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการศึกษาปรากฏรายละเอียด ดังนี้

4.1 ผลกระทบจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

4.1.1 ผลกระทบในระดับบุคคล ประกอบด้วย ด้านร่างกาย ด้านอารมณ์และจิตใจ ดังนี้

(ก) ด้านร่างกาย ถือว่าเป็นผลกระทบระดับแรกจากอิทธิพลของการเล่นการพนัน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อร่างกายแสดงออกอย่างชัดเจนแก่ผู้เล่นพนัน มีผลเสียหลายด้านยิ่งปัจจุบันนี้สามารถเข้าถึงการพนันได้ง่ายมากขึ้น เพราะมีสื่อระบบออนไลน์ที่ทุกคนสามารถเข้าถึง ได้ทำให้ช่องทางในการเข้าสู่การเล่นพนันนั้น มีแนวโน้มสูงมากขึ้นเรื่อย ๆ และสำหรับสังคมไทยทุกวันนี้ค่อนข้างที่จะน่าเป็นห่วงมากเพราะวัยรุ่น เยาวชนมากมายก็สามารถเข้าถึงสื่อออนไลน์ได้แล้ว จึงเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลเป็นอย่างมากเพราะว่าการพนันนี้สามารถส่งผลเสียหรือผลกระทบต่อเยาวชนเหล่านี้ได้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านพฤติกรรมและพัฒนาการ โดยเฉพาะระบบสมอง ซึ่งองค์การอนามัยโลก

ได้กำหนดให้พฤติกรรมกาการติดกาการพนันเป็นความผิดปกติทางจิตชนิดหนึ่งทีเรียกว่า โรคติดพนัน (Pathological Gambling) ซึ่งผู้เล่นกาการพนันนั้นจะมีความทุกข์จากการเล่นพนัน และจะไม่สามารถหยุดเล่นได้นั้นเอง โรคติดกาการพนัน สำหรับโรคติดกาการพนัน คือ การเล่นพนันจนเสพติดจัดว่า เป็นโรคทางจิตเวชประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ เป็นโรคติดกาการพนันจะมีพฤติกรรมทีเราสามารถสังเกตได้ การเกิดปัญหาติดกาการพนันในคนหนึ่ง ๆ สามารถแบ่งได้เป็นสามช่วง ดังนี้

ระยะแรก - เป็นช่วงทีผู้พนันชนะรางวัลใหญ่หรือชนะติดต่อกันหลายครั้งทำให้ พวกเขา มองกาการพนันในแง่ดีว่าจะมีการชนะเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ ทำให้เขา รู้สึกตื่นเต้นเมื่อได้พนันและเริ่มเพิ่มจำนวนเงินทีใช้พนันมากขึ้นเรื่อย ๆ

ระยะกลาง - ผู้เล่นพนันจะคุยโม้อวดเกี่ยวกับการทีไปชนะกาการเล่นพนัน บ่อยครั้ง และเริ่มทีจะเล่นพนันเองคนเดียว เริ่มคิดเกี่ยวกับการพนันอยู่ตลอดและอาจยืมเงินครอบครัว เพื่อนฝูง หรือทำสิ่งผิดกฎหมายเพื่อให้ได้เงินมาใช้พนัน อาจเริ่มโกหกเกี่ยวกับการเล่นกาการพนันกับเพื่อน หรือครอบครัว และเริ่มรู้สึกหงุดหงิดง่าย กระสับกระส่าย ไม่สูงสิงกับใคร ชีวิตครอบครัวเริ่มไม่มีความสุข และไม่สามารถหาเงินมาใช้หนี้ได้ เริ่มทีจะเล่นพนันเพื่อ “ตามเอาคืน” และอยากกลับมาเล่นอีกครั้ง ให้เร็วทีสุดเพื่อเอาชนะพนันทีเพิ่งเสียไป

ระยะสุดท้าย - เป็นช่วงทีเพิ่มการใช้เวลาไปกับการพนันอย่างมาก โดยอาจ มีความรู้สึกร่วมไปกับความรู้สึกผิด โทษคนอื่นและทำตัวเหินห่างแปลกแยกออกมาจากครอบครัว และเพื่อนฝูงในทีสุดอาจจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับสิ่งผิดกฎหมายเพื่อนำเงินมาใช้เป็นทุนในการพนัน เขาอาจมีความรู้สึกสิ้นหวัง อยากตาย โดนตำรวจจับ หยาร้าง หรือมีปัญหาการใช้สารเสพติดชนิดอื่น เช่น เหล้า หรืออาจมีปัญหาทางอารมณ์

พฤติกรรมส่วนบุคคลทีส่งผลต่อการติดพนัน

- 1) จะมีนิสัยหมกมุ่นครุ่นคิดอยู่กับการพนัน
- 2) จะมีการเพิ่มจำนวนเงินในการเล่นพนันมากขึ้นเรื่อย ๆ
- 3) จะเล่นทั้ง ๆ ทีไม่ต้องการเล่น
- 4) เมื่อไม่ได้เล่นจะมีความรู้สึกกระวนกระวาย และหงุดหงิดง่าย
- 5) เล่นเพื่อหลบเลี่ยงปัญหาเพื่อไม่ให้คิดถึงปัญหาของตนหรือเพราะรู้สึกหงุดหงิด ไม่สบายใจ
- 6) เมื่อเล่นเสียเงินก็อยากเล่นต่อไปเพื่อให้ได้เงินทีเสียไปคืนมา
- 7) พุดตเพื่อปกปิดกาการเล่นพนันของตนเองเมื่อมีผู้ถามถึงกาการเล่นพนัน
- 8) ผู้ติดกาการพนันมักอยู่ภายใต้อาณัติของผู้ให้เงิน
- 9) จะมีนิสัยหมกมุ่นครุ่นคิดอยู่กับการพนัน
- 10) จะมีการเพิ่มจำนวนเงินในการเล่นพนันมากขึ้นเรื่อย ๆ

- 11) จะเล่นทั้ง ๆ ที่ไม่ต้องการเล่น
- 12) เมื่อไม่ได้เล่นจะมีความรู้สึกกระวนกระวาย และหงุดหงิดง่าย
- 13) เล่นเพื่อหลบเลี่ยงปัญหาเพื่อไม่ให้คิดถึงปัญหาของตน หรือเพราะรู้สึกหงุดหงิดไม่สบายใจ
- 14) เมื่อเล่นเสียเงินก็อยากเล่นต่อไปเพื่อให้ได้เงินที่เสียไปคืนมา
- 15) พุดปิดเพื่อปกปิดการเล่นพนันของตนเองเมื่อมีผู้ถามถึงการเล่นพนัน
- 16) การเล่นพนันจะทำให้เกิดปัญหาด้านความสัมพันธ์กับคนในครอบครัว ในสังคม และหน้าที่การงาน
- 17) ผู้ติดการพนันมักอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ให้เงิน

เมื่อติดการพนันจะรักษาได้อย่างไร

แม้ว่าการติดการพนันจะเป็นภาวะเรื้อรัง และมักจะกลับเป็นซ้ำได้บ่อย ๆ แต่ก็ เป็นภาวะที่สามารถรักษาได้ ผู้ติดการพนันมักจะขอรับการรักษาเมื่ออาการเป็นมาจนมีปัญหาการเงิน ชั้นรุนแรง อย่างไรก็ตามการรักษาจะทำให้คุณภาพชีวิตของผู้ติดการพนันและครอบครัว โดยเฉพาะเรื่องการเงินดีขึ้น สำหรับแนวทางการรักษามักใช้วิธีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม (Behavioral Therapy) การให้คำปรึกษา (Counseling) หรืออาจใช้วิธีการเปลี่ยนแนวคิด (Cognitive Therapy) และอาจให้เข้าร่วมกลุ่มเพื่อให้การสนับสนุนและให้กำลังใจในการเปลี่ยน พฤติกรรมการเล่นการพนัน การรักษาด้วยยาอาจมีส่วนช่วยได้บ้าง แม้ว่ายาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการ รับรองว่าสามารถใช้ได้ผล แต่การให้การรักษาร่วมกันระหว่างการรักษาโดยไม่ใช้ยาร่วมกับการให้ยา มีแนวโน้มที่จะทำให้ผลการรักษาออกมาดีที่สุด นอกจากนี้ควรรักษาโรคอื่นที่พบร่วมกับการติดการ พนัน เช่น ภาวะซึมเศร้า วิตกกังวล และการติดสารเสพติดชนิดอื่น เช่น เหล้า บุหรี่ จะช่วยทำให้การ ติดการพนันดีขึ้นได้

(ข) ด้านอารมณ์และจิตใจ

การติดพนันนอกจากจะส่งผลทางด้านร่างกายแล้ว ยังส่งผลตามมาในด้านอารมณ์ และจิตใจ และส่งผลถึงพฤติกรรมของบุคคลด้วย ความผิดปกติทางอารมณ์ แบ่งเป็น 2 ด้าน ดังนี้

1. ความผิดปกติด้านอารมณ์แบบชั่วเดียว คิดอะไรอยู่คนเดียว มีอะไรเก็บไว้ในใจ ย้ำคิดย้ำทำ ผลที่ตามมาจะกลายเป็นโรคซึมเศร้า และเป็นสาเหตุของการคิดฆ่าตัวตาย โทษตัวเอง อยู่ฝ่ายเดียวคิดว่าเราเป็นคนผิด

2. ความผิดปกติด้านอารมณ์แบบ 2 ชั่ว อารมณ์รุนแรงสลับไปมามี 2 บุคลิก ในคน ๆ เดียว อาจแสดงพฤติกรรมก้าวร้าว ฉุนเฉียว โกรธ โมโหหรือหงุดหงิดง่าย ห้วนไหว โดยที่มี ปัจจัยทางจิตวิทยามีอิทธิพลส่งผลต่ออารมณ์ในการเล่นพนัน ประกอบด้วย

2.1 การขาดความรู้เรื่องข้อเท็จจริงของการพนันและการรู้คิดที่ผิดพลาด เช่น ไม่เข้าใจว่าผลของการเล่นการพนันนั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแบบสุ่ม/มีความไม่แน่นอนเป็นปกติไม่ได้เกี่ยวข้องกับผลที่ออกมาในอดีตแต่อย่างใด ไม่เข้าใจว่าเกมการพนันแทบทุกอย่ำนั้น ผู้เล่นจะได้รับผลตอบแทนทางลบในระยะยาว แม้จะเคยเล่นได้บ้างบางครั้งก็ตามแต่จริง ๆ แล้วคณิตศาสตร์การพนันคือ ผู้เล่นย่อม เป็นฝ่ายสูญเสียให้เจ้ามือหรือเจ้าของเครื่องเล่นการพนันแบบอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ข้อเท็จจริงตามหลักวิทยาศาสตร์ คือ ไม่มีระบบหรือยุทธศาสตร์ยุทธวิธีในการที่ผู้เล่นการพนันจะเอาชนะหรือมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมา แต่คนที่ติดการพนันเชื่อว่าตนเองมีฝีมือรู้วิธีหรือเป็นคนดวงดีมีโอกาสเอาชนะได้มากกว่าคนอื่น

2.2 ความเชื่อว่าการเล่นการพนันช่วยตอบสนองความต้องการ ทางจิตใจของตนเอง เช่น เป็นการหลบหนีชั่วคราวจากความเครียดหรือปัญหาอื่น ๆ เป็นการสร้างความพึงพอใจและความตื่นเต้นที่ตนเองต้องการได้รับความเชื่อว่าการเล่นการพนันได้แก่งจะนำไปสู่ความร่ำรวยและถือว่าเป็นความสำเร็จของชีวิต

2.3 ขนาดของผลตอบแทนและการเล่นได้บ่อยครั้งในการเล่น การพนันช่วงแรก เป็นตัวการสำคัญที่ทำให้คนบางคนเล่นการพนันต่อ จนติดการพนันเช่นเดียวกับการเล่นการพนันชนิดที่เล่นได้ต่อเนื่องและรู้ผลเร็ว เช่น เครื่องเล่นการพนันอิเล็กทรอนิกส์ (พวกสล็อต มาซิน และอื่น ๆ) การเล่นเกมในสถานกาสิโน การเล่นหวยชุดทำให้เกิดแรงเสริมในการจูงใจบ่อยครั้งได้ในระยะเวลาอันสั้น ความเข้าใจเรื่องการพนันและสาเหตุของการเสพติดการพนัน

2.4 การหมกมุ่นคิดเรื่องการพนันและการเล่นการพนันแบบเสี่ยงเพื่อไล่ตามเงินที่เสียไปกลับคืนมา เมื่อคนเริ่มเล่นการพนันเป็นประจำเงื่อนไขที่เคยทำให้รู้สึกเพลิดเพลินพอใจเท่ากับที่เคยได้รับตอนเล่นพนันใหม่ ๆ คือ ต้องเล่นบ่อยขึ้นมีพฤติกรรมติดการพนันเพิ่มขึ้น (จึงจะได้รับความรู้สึกเพลิดเพลินพอใจเท่ากับระดับที่เขาเคย ได้รับตอนเล่นการพนันครั้งแรก ๆ) จนเป็นการยากที่จะถอนตัวหรือเลิกเล่น คนที่เริ่มติดการพนันจะหมกมุ่นกับความคิดเรื่องการไปเล่นการพนันและวางแผนหาโอกาสไปเล่นการพนัน เขาจะเล่นบ่อยขึ้นและนานกว่าที่เคยตั้งใจไว้ใช้เงินเล่นมากกว่าที่เคยวางแผนไว้ว่าถ้าเสียเท่าไรจะเลิกเล่นในครั้งนั้น และคิดว่าหลังจากการเล่นเสียแล้ว ทางเดียวที่เขาจะติดตามเพื่อเอาชนะเงินที่เสียไปกลับคืนมาได้ คือ ต้องเล่นการพนันต่อไป สำหรับคนหลายคน ปัจจัยเสี่ยงที่นำไปสู่การติดการพนัน อาจจะนำไปสู่ปัญหาการเสพติดอย่างอื่น ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาความสัมพันธ์กับคนอื่น ๆ ปัญหาสุขภาพกาย ปัญหาการขาดสมาธิ ขาดประสิทธิภาพในการเรียน การทำงานพฤติกรรมต่อต้านสังคม เมื่อคนติดการพนันมีปัญหาคือเพิ่มขึ้นตามมาปัญหาแต่ละอย่างจะเป็นแรงเสริมกันและกันทำให้เขาถอนตัวได้ยากขึ้น แม้แต่คนที่เข้ารับการรักษา บัดเพื่อเลิกเล่นการพนันบางคนเลิกเล่นได้ชั่วคราว แล้วก็หวนกลับไปเล่นใหม่ได้อีก ปัจจัยเสี่ยงทั้ง 4 ข้อที่กล่าวมาเกิดขึ้นกับคนแต่ละคนแตกต่างกันไป บางคนก็มีปัจจัย 2 - 3 ข้อผสมกันอยู่ ประเด็นที่นักจิตวิทยา

ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความแตกต่างทางเพศคือมีเส้นทางไปสู่การติด การพนัน 2 แบบ คือ การยับยั้งชั่งใจไม่ค่อยได้/ต่อต้านสังคม ซึ่งมักมีความเข้าใจเรื่องการพนันและสาเหตุของการเสพติดการพนันเกิดขึ้นกับเพศชายและแบบที่ได้รับปัจจัยเสี่ยงด้านอารมณ์ ซึ่งมักเกิดกับเพศหญิง (สถิติเท่าที่ผ่านมาเพศชายมีสัดส่วนเล่นและติดการพนันมากกว่าเพศหญิง แต่ในยุคปัจจุบันที่ผู้หญิงออกไปทำงานหาเงินได้เองเป็นอิสระเพิ่มขึ้น เพศหญิงเริ่มมีสัดส่วนการเล่นและติดการพนันเพิ่มขึ้นกว่าในยุค 30 ปีที่แล้ว)

กล่าวโดยสรุป คือ การติดการพนันเป็นปัญหาความผิดปกติทั้ง ทางด้านชีวภาพ จิตใจ และสังคม (Biopsychic social Disorder) ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายที่ไม่ได้ตั้งใจหลายด้านมาก ผลเสียหาย บางด้าน อาจจะป้องกันได้ถ้าคนติดการพนันและญาติผู้ใกล้ชิดรู้ตัวตั้งแต่นั้น ๆ มีการเข้าไปช่วยเหลือและบำบัดเยียวยาปัญหาการติดการพนันมีผลเสียหายหลายด้าน ทั้งทางสุขภาพกาย และใจ ทางเศรษฐกิจ สังคม ความสัมพันธ์กับคนอื่น ทั้งต่อผู้ติดการพนันเอง ครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อน ชุมชน และประเทศชาติ เนื่องจากปัญหานี้มองไม่เห็นได้ง่าย ๆ ซ้ำซ้อนซ่อนเร้นกว่าปัญหาติดเหล้าและสารเสพติด บางครั้งสังคม (เช่น พ่อแม่ ผู้ปกครอง) ยังมองว่าเป็นปัญหาที่เล็กกว่าปัญหาติดสารเสพติด แต่สำหรับคนที่ติดการพนันขนาดหนักอาจจะสร้างความเสียหายได้มาก การสนใจสังเกตป้องกันแก้ไข ตั้งแต่ต้นยังติดการพนันไม่มากนักจะสามารถลดปัญหาได้ด้วยการเข้ารับการบำบัดกับจิตแพทย์หรือนักบำบัดมืออาชีพมักได้ผลในระดับใดระดับหนึ่ง ปัญหา คือ คนติดการพนันมักไม่รู้ตัวไม่ยอมรับและปกปิดครอบครัวญาติพี่น้องจนเกิดปัญหาหนักแล้วจึงจะยอมรับ/ถูกค้นพบและยอมไปรับการบำบัด สำหรับนักบำบัดควรตรวจสอบคนไข้ที่มาเข้ารับการบำบัดให้ละเอียดกว่าคนไข้มีปัญหาซ้ำซ้อนติดยาเสพติด หรือมีปัญหาความผิดปกติทางจิตด้วยหรือไม่ การติดการพนันของเขา ทำให้เกิดปัญหาความเสียหายด้านใดบ้างจะได้หาทางบำบัดเยียวยาได้ถูกทางบางกรณีนักบำบัดก็ต้องปรึกษาหารือส่งต่อผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง โดยทั่วไปแล้วผู้เข้ารับการบำบัดมีโอกาสได้รับการฟื้นฟู ลดหรือเลิกเล่นการพนันได้ ผลเสียหายของการเสพติดการพนัน โดยเฉพาะถ้ารู้ตัวและเข้ามารับการบำบัดตั้งแต่วัยแรกๆที่อาการยังไม่หนักจนเกินไปคนติดการพนันที่ปล่อยปละละเลยตัวเองและหรือญาติไม่สังเกตไม่ได้ชวนหรือพามารับการบำบัดจะสร้างผลเสียหายต่อทั้งตัวเอง ครอบครัว และสังคมได้มากประชาชนทุกคนจึงควรใส่ใจในเรื่องนี้

4.1.2 ผลกระทบในระดับสังคม

สำหรับผลกระทบจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร ในระดับสังคมปรากฏทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ โดยความหมายของสังคมนั้น หมายถึง กลุ่มคนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปที่มีความรู้สึกเป็นสมาชิกร่วมกันมีการกระทำระหว่างกันทางสังคม เพื่อตอบสนองความต้องการร่วมกันในด้านต่าง ๆ และเพื่อการดำรงอยู่ของสังคม จึงมีการกำหนดแบบแผนพฤติกรรมต่าง ๆ ตามบทบาทและหน้าที่ของตนเองซึ่งเป็นไปตามบรรทัดฐานทางสังคม (Social Norm) ที่มีความชัดเจนแน่นอนและเป็นไปตามวัฒนธรรมของสังคม

ด้วยกระแสสังคมและการโฆษณาที่สำคัญได้โน้มน้าวให้สมาชิกคนในสังคมหลงใหลไปกับคำโฆษณาเกิดความเชื่อว่าเป็นวิธีการหาเงินได้อย่างง่ายดาย โดยเฉพาะการหารายได้จากการเล่นพนันในสถานบันเทิงครบวงจร ซึ่งโฆษณานี้จะชักชวนให้ได้ลองเล่นโดยเริ่มต้นลงทุนเพียงหลักสิบบาทเท่านั้น และเมื่อมีการเริ่มเล่นจนกระทั่งเกิดการติดการพนัน ลำดับถัดไปติดสารเสพติด ยาจนเกิดการก่ออาชญากรรมในสังคม ในกรณีตรงข้ามถ้าการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรได้รับการดูแลควบคุม ตรวจสอบ ออกกฎระเบียบ บังคับใช้อย่างเข้มข้นในการจัดเก็บรายได้/ภาษี รวมทั้งมีบทลงโทษ แน่ใจว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อคนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ได้อธิบายถึงข้อดีและข้อเสียที่ส่งผลต่อสังคมในรูปแบบของสถาบันต่าง ๆ ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันเศรษฐกิจ และค่านิยมทางสังคม ดังนี้

(ก) สถาบันครอบครัว : ความสัมพันธ์ในครอบครัว

สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันที่ใกล้ชิดและผูกพันกับเด็กและเยาวชนมากที่สุด ในการปลูกฝังแนวคิดเกี่ยวกับการพนันในครอบครัวได้มากที่สุด บทบาทของพ่อแม่ผู้ปกครองและสมาชิกในครอบครัวจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างจิตสำนึก การปลูกฝังความคิด ให้ข้อคิด ให้ข้อมูลข่าวสาร ให้เหตุผลในทางที่ถูกรวมถึงการสร้างความตระหนักให้เห็นถึงผลกระทบของการพนัน โดยครอบครัวต้องไม่เป็นแบบอย่างในทางที่ผิด เช่น การพนันเกี่ยวกับการเรียน การเล่นเกมพนันในครอบครัว แม้ไม่ได้เป็นการสอนโดยตรง แต่เด็กและเยาวชนจะค่อย ๆ สังเกตและซึมซับพฤติกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ อย่างไรก็ตามไม่รู้ตัวและไม่สามารถแยกแยะสิ่งใดถูกสิ่งใดผิดออกจากกันได้ หากต้องการสร้างพฤติกรรมที่ดีแก่เด็กและเยาวชนให้ถูกต้องเหมาะสม พ่อแม่ ผู้ปกครองและสมาชิกในครอบครัวต้องแสดงพฤติกรรมแบบอย่างที่ดีให้ปรากฏชัดเจนเช่นกัน รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 4

ตารางที่ 4 แสดงผลดี - ผลเสียต่อสถาบันครอบครัว

ผลดีต่อสถาบันครอบครัว	ผลเสียต่อสถาบันครอบครัว
1. ทุกคนในครอบครัวสามารถเข้าไปใช้บริการได้ เช่น ร้านค้าจำหน่ายสินค้าต่าง ๆ	1. ติดการพนันจนเป็นหนี้การพนันก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม
2. ครอบครัวมีรายได้จากการประกอบอาชีพเพิ่มขึ้น	2. การหย่าร้างหรือตัดสัมพันธ์ภายในครอบครัว ส่งผลต่อพฤติกรรมของเด็กแย่งลง
3. มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น	3. สูญเสียความไว้วางใจของคนในครอบครัว
4. วิธีผ่อนคลายความเครียดเพื่อความบันเทิง	4. ขาดสติในการดำรงชีวิต

(ข) สถาบันการศึกษา : ประสิทธิภาพในการเรียน การทำงาน

เป็นสถาบันสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับแบบแผนการขัดเกลาและการถ่ายทอดวัฒนธรรม การให้ความรู้และการฝึกทักษะอาชีพ เพื่อความเป็นสมาชิกที่เหมาะสมของสังคม กลุ่มสังคมในสถาบัน การศึกษา ได้แก่ โรงเรียน มหาวิทยาลัย กระทรวง ทบวง กรม ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา กลุ่มสังคมเหล่านี้จะประกอบไปด้วยตำแหน่งหรือสถานภาพทางสังคม เช่น ครู อาจารย์ เป็นต้น เมื่อมีการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ย่อมก่อให้เกิดการไหลเข้า ของเงินตราต่างประเทศจากนักท่องเที่ยวที่มีการจัดเก็บภาษีรายได้มากขึ้น ส่งผลต่อการพัฒนา ด้านการศึกษาให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับจากนานาชาติประเทศ

ตารางที่ 5 แสดงผลดี - ผลเสียต่อสถาบันการศึกษา

ผลดีต่อสถาบันการศึกษา	ผลเสียต่อสถาบันการศึกษา
1. เกิดความเสมอภาคทางการศึกษา	1. มุ่งแสวงหารายได้มากกว่าการให้บริการทางการศึกษา
2. เกิดการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษา	2. เน้นพัฒนาสิ่งที่เอื้อต่อสถานบันเทิงแบบครบวงจร
3. ทุกคนเข้าถึงการศึกษามากขึ้น	3. คนในชุมชนให้ความสำคัญต่อการศึกษาน้อยลง
4. สนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต	4. วัตถุประสงค์ของสถาบันการศึกษาเปลี่ยนไป

(ค) สถาบันเศรษฐกิจ : สภาวะเศรษฐกิจขยายตัวกับสภาวะเศรษฐกิจหดตัว

เป็นสถาบันสังคมที่เกี่ยวข้องกับแบบแผนการสนองความต้องการเกี่ยวกับความจำเป็นทางวัตถุ เพื่อการดำรงชีวิตเกี่ยวข้องกับการผลิตการกระจายสินค้าและบริการไปสู่ผู้บริโภค ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ คือ ในเชิงบวกจะมีการขยายตัวหรือมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมีการเพิ่มรายได้และการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมีการค้าขายกระจายไปทั่วชุมชน กรณีตรงกันข้ามกับสภาวะที่มีการหดตัวลงของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การบริโภค การผลิต หรือ การลงทุน เป็นต้น ตัวอย่างกลุ่มสังคมในสถาบันเศรษฐกิจ ได้แก่ ร้านค้า โรงงานและองค์กรเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยภายในแต่ละกลุ่มสังคมจะประกอบไปด้วยบทบาทหน้าที่และตำแหน่งงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เช่น ผู้จัดการ พนักงาน กรรมกร เกษตรกร เป็นต้น

ตารางที่ 6 แสดงผลดี - ผลเสียต่อสถาบันเศรษฐกิจ

ผลดีต่อสถาบันเศรษฐกิจ	ผลเสียต่อสถาบันเศรษฐกิจ
1. ก่อให้เกิดการจ้างงาน	1. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (ฟอกเงิน)
2. ก่อให้เกิดรายได้ต่อภาครัฐและเอกชน	2. อาชญากรรมทั่วไป
3. ดึงดูดนักท่องเที่ยว	3. ภาวะของรัฐในการจัดสรรงบประมาณมากำกับดูแล

(ง) ค่านิยมทางสังคม

ค่านิยมทางสังคมเป็นสิ่งที่สังคมให้ความสำคัญและมีจุดมุ่งหมายเดียวกันในการใช้ชีวิตรวมถึงความเชื่อในทางที่ควรจะเป็นหรือความเชื่อที่เป็นข้อห้าม ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมในสังคมนั้น

ตารางที่ 7 แสดงค่านิยมทางสังคมที่ควรจะเป็น - ข้อห้าม

ค่านิยมทางสังคมที่ควรจะเป็น	ค่านิยมทางสังคมที่เป็นข้อห้าม
1. คนในชุมชนมีความเชื่อว่าการพนันเป็นการหารายได้	1. ก่อให้เกิดภาระหนี้สินล้นพ้นตัวในทุกระดับสังคม
2. ตั้งอยู่ในแหล่งชุมชน	2. ตั้งอยู่ห่างไกลแหล่งชุมชน
3. เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน	3. ไม่เป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน
4. สนองความต้องการของผู้เล่น	4. ก่อให้เกิดความโลภ/สนองต่อกิเลส

4.1.3 ผลกระทบในระดับชาติ

(ก) หากมีการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร ขึ้นจริงแต่ไม่มีกระบวนการควบคุมและบังคับใช้ทางกฎหมายที่ดีพอจะก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ที่ตามมาในรูปแบบต่าง ๆ มากมาย เนื่องจากการมีกาสิโนย่อมมีผลประโยชน์เกี่ยวกับเงินมูลค่ามากมายตามมาซึ่งเม็ดเงินเหล่านี้ย่อมเป็นจุดดึงดูดให้เกิดการก่อปัญหาอาชญากรรมได้ เช่น ปัญหาการฟอกเงินผ่านการใช้บริการบ่อนกาสิโน ปัญหาผู้มีอิทธิพลคุ้มครอง บ่อน ปัญหาอาชญากรรมลักษณะ ลัก วิ่ง ชิง ปล้น (Street Crime) และปัญหาการบังคับค้ามนุษย์ เป็นต้น

(ข) ปัญหาการมอมเมาประชาชน เป็นปัญหาที่กลุ่มคัดค้านการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายเน้นหนักมาโดยตลอดว่า การมีบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายอาจนำมาซึ่งการมอมเมาให้ประชาชนในประเทศเกิดปัญหาเสพติดการเล่นการพนันได้ เนื่องจากในบางประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษมาเก๊า ประเทศจีน เป็นหนึ่งในพื้นที่ที่มีบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายแต่ไม่ได้มีกระบวนการควบคุมที่ดีเท่าใดนัก โดยจากที่ได้นำเสนอไปก่อนหน้านี้แล้วว่าตัวบ่อนกาสิโนของมาเก๊าเองแทบไม่ได้มีการตรวจคัดกรองอายุของผู้เข้าเล่นเท่าใดนักจะมีก็แค่เพียงแค่การสุ่มตรวจเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น และยิ่งในกรณีของการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของผู้ใช้บริการยิ่งไม่มีการตรวจสอบใด ๆ เลย จึงส่งผลให้ประชาชนในประเทศเข้าถึงการพนันได้ง่ายขึ้น หรือในกรณีของบ่อนกาสิโนในฝั่งประเทศพม่าบริเวณแนวชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งมีการเปิดบ่อนกาสิโนขึ้นหลายแห่ง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือในปัจจุบันผู้เข้าไปใช้บริการส่วนใหญ่กลับเป็นประชาชนในประเทศเสียเองแทนที่จะเป็นชาวต่างชาติอย่างที่รัฐบาลพม่าได้ประสงค์ไว้ กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่าหากมีการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ซึ่งมีบ่อนกาสิโนขึ้นจริงแล้วอาจเป็นการมอมเมาประชาชน

ในประเทศตนเองมากกว่าการดึงดูดเม็ดเงินจากต่างประเทศหากรัฐบาลไม่มีแนวทางในการบริหารจัดการบ่อนกาสิโนที่ตีพอ

(ค) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการบริหารจัดการและควบคุมดูแลบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายของภาครัฐ เนื่องจากเมื่อมีการอนุญาตให้เปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายแล้ว การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมยังต้องเข้มแข็งขึ้น ด้วยเหตุที่ว่าเพราะบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายแล้ว การหาผลประโยชน์นอกระบบจากสิ่งที่ถูกกฎหมายโดยใช้ช่องว่างในกระบวนการของผู้บังคับใช้กฎหมายเองย่อมง่ายและน่ากลัวกว่าการหาผลประโยชน์จากสิ่งผิดกฎหมาย เช่น ปัญหาการตกแต่งบัญชีรายรับรายจ่ายของบ่อนกาสิโน เพื่อเป็นประโยชน์ในการลดอัตราภาษีอากรให้แก่รัฐบาล ปัญหาการเรียกรับผลประโยชน์โดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อช่วยในการอำนวยความสะดวกหรือการผ่อนปรนไม่ให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มข้นมากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อความสะอาดสบายของผู้ใช้บริการ เป็นต้น

(ง) ปัญหาของการเปิดบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมายแล้ว คือ การตรวจสอบความโปร่งใสของบ่อนกาสิโนดังกล่าว เนื่องจากสิ่งที่มีมากมาคู่กับการพนันอยู่เสมอ คือ การใช้กลโกงของเจ้ามือเพื่อกอบโกยเงินจากผู้เล่นหรือผู้ให้บริการให้ได้มากที่สุดโดยอย่างไร้ที่ติว่าการเล่นนั้น เป็นเรื่องของทฤษฎีความน่าจะเป็นตามหลักคณิตศาสตร์ (Probability Theory) ซึ่งก็จริงอยู่ตามทฤษฎีเราจะสามารถคาดการณ์โอกาสที่จะได้เสียในการเล่น การพนันได้ผ่านการฝึกฝนและคาดคะเนอย่างชำนาญ แต่การฝึกฝนเพื่อใช้ประโยชน์ของทฤษฎีนี้ ก็มีเพียงน้อยคนที่สามารถนำมาใช้ได้จริงในการเล่นการพนัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นเจ้ามือพนันย่อมเป็นผู้ที่มีโอกาสเสียเงินจากการพนันมากกว่าผู้เข้าร่วมเล่น นั่นจึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่บ่อนหลากหลายแห่งเลือกที่จะใช้วิธีการหรือกลโกงกับผู้ให้บริการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของผู้ประกอบการเองอย่างไรก็ดีการศึกษาครั้งนี้ก็ได้ตีตราว่าบ่อนกาสิโนทุกแห่งจะต้องมีการใช้กลโกงเสมอไป หากแต่เป็นการเสนอมุมมองหนึ่งของปัญหาที่อาจเกิดตามมาจากการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย

(จ) ผลเสียทางอ้อมที่อาจเกิดขึ้นในกรณีของการที่แผนการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในแง่ของการคาดคะเนผลที่จะได้รับในเชิงเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวหรือกล่าวอย่างง่าย คือ หากเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายแล้วไม่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเล่นจำนวนมากเท่าที่ควรหรือเท่าที่คาดการณ์ เช่น ที่พบเห็นได้ในบางกาสิโนในประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตามการลงทุนเกี่ยวกับบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในลักษณะของ จะคุ้มค่าต่อการลงทุนในแง่เศรษฐกิจหรือผลประกอบการหรือไม่ หลักสำคัญประการหนึ่งคือจำเป็นที่จะต้องประเมินศักยภาพการดึงดูดนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักได้มากน้อยเพียงใดเพื่อให้คุ้มค่ากับ Social Cost ในการลงทุนเปิดให้บ่อนกาสิโนเป็นสิ่งถูกกฎหมาย

การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรภายใต้การผลักดันของสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อประเทศชาติจะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากจะทำให้ มีนักท่องเที่ยวจำนวนมาก เข้ามาใช้บริการ ถือเป็น การสร้างรายได้เข้าประเทศทั้งทางตรงจากการเก็บภาษีอากรในการเปิด กาสีโนและในทางอ้อมจากการส่งเสริมการท่องเที่ยว เนื่องจากปัจจุบันได้เกิดการสูญเสียมูลค่า เศรษฐกิจอย่างมหาศาลจากการที่ธุรกิจการพนันอยู่นอกเหนือการควบคุมของกฎหมายโดยนักวิชาการ หลากหลายสถาบันได้คาดการณ์กันว่า เม็ดเงินที่เสียไปนี้มีมูลค่าประมาณ 500,00 ล้านบาทต่อปี เพราะฉะนั้นแล้วกลุ่มผู้สนับสนุนให้มีการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร ถูกกฎหมายจึงมองว่าเป็น การสูญเสียอย่างยิ่งที่จะปล่อยให้รายได้ส่วนนี้หลุดออกไปจากระบบการจัดเก็บรายได้ของภาครัฐบาล การเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายในลักษณะของ Entertainment Complex จะสร้างรายได้และสร้างงาน ในกลุ่มอาชีพบริการให้ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่เป็นตลาดแรงงานสำคัญกับธุรกิจการท่องเที่ยวของประเทศ ไทยอยู่แล้วแต่เดิม โดยการเปิดกาสิโนแต่ละแห่งขึ้นจะสามารถทำให้เงินสะพัดได้มหาศาล ทั้งยังเพิ่ม ตลาดแรงงานในอาชีพต่าง ๆ ได้ตั้งแต่ระดับบริหาร ระดับควบคุมงาน ระดับปฏิบัติงาน ซึ่งหากพิจารณา กันตามข้อเท็จจริงแล้วกลุ่มอาชีพบริการเหล่านี้เป็นกลุ่มอาชีพที่คนไทยสามารถประกอบได้ดีกว่า ประเทศอื่น ๆ ที่มีบ่อนกาสิโน ถูกกฎหมายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยกัน โดยประเด็นนี้ จะเป็นประเด็นที่ช่วยเสริมประเด็นของการกระตุ้นการท่องเที่ยวให้มีความเป็นไปได้มากขึ้นด้วย ศักยภาพที่มีอยู่ในแง่การบริการของประเทศไทยค่อนข้างพร้อมสรรพกว่าประเทศเพื่อนบ้าน

4.1.3 ผลกระทบในระดับประเทศชาติ ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ ด้านกฎหมาย ด้านการเมือง

(ก) ด้านเศรษฐกิจ

ผลดี

1. การเปิดบ่อนกาสิโนมีแนวโน้มที่จะกระตุ้นเศรษฐกิจ การลงทุน การท่องเที่ยว รวมถึงการจ้างงาน
2. รายได้ที่รัฐจัดเก็บได้จากบ่อนกาสิโนสามารถนำมาใช้พัฒนาประเทศได้
3. เป็นการกระจายเม็ดเงินลงสู่พื้นที่ภูมิภาคในกรณีที่มีการทดลองเปิดบ่อนภูมิภาค

ผลเสีย

1. กรณีที่ไม่มีการประเมินความคุ้มค่าในการลงทุนให้ดีพออาจเกิดปัญหา จำนวนผู้ใช้บริการไม่มากเท่าที่ควร
2. อาจเกิดปัญหาเม็ดเงินรั่วไหลออกจากระบบการตรวจสอบได้ในกรณีที่รัฐไม่มี กระบวนการตรวจสอบที่ดีพอด้านสังคม

(ข) ด้านกฎหมาย

ผลดี

1. จะนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายการพนันให้มีความสอดคล้องกับบริบทสังคมปัจจุบันมากขึ้น
2. หากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพจะส่งผลให้แก่ปัญหาการพนันนอกระบบในสังคมได้ดีขึ้น
3. การนำรายได้จากการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายมาแปรเป็นระบบรัฐสวัสดิการ ที่ตีกลับไปสู่ประชาชนจะสามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้ไม่มากนักน้อย

ผลเสีย

- กรณีที่การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพมากพอ การเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายเท่ากับเป็นการอำนวยความสะดวกให้เกิดอาชญากรรมทั้งปัญหาการฟอกเงิน การคอร์รัปชัน รวมถึงก่อให้เกิดอาชญากรรมทางอ้อมในลักษณะ Street

(ค) ด้านการเมือง

ผลดี

- การปรับเปลี่ยนให้บ่อนกาสิโนเป็นสิ่งถูกกฎหมาย อาจนำไปสู่การลดบทบาทของนักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่เป็นนายทุนบ่อนผิดกฎหมายได้ในอนาคต

ผลเสีย

- หากไม่มีการควบคุมดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ตีพ้ออาจนำไปสู่การเพิ่มกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองที่มาในรูปแบบของนายทุนบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายกลุ่มการเมืองอาจนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง เช่น ใช้เป็นประโยชน์ในการหาเสียงเนื่องจากการอนุญาตให้เปิดบ่อนกาสิโน ถูกกฎหมายเป็นความพลิกผันในเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทสังคมไทยที่แม้จะไม่ได้ระบุว่ามิคาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ แต่มักประสบปัญหาในลักษณะของการต่อต้านนโยบายที่ขัดต่อหลักการในพระพุทธรศาสนา เพราะฉะนั้นสิ่งที่ควรกระทำเป็นประการแรกในกระบวนการผลักดัน คือ การจัดทำรายงานผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบเสนอในเวทีสาธารณะและทำประชาพิจารณ์ เพื่อที่จะเสนอรายงานทั้งข้อดีและข้อเสียให้แก่ประชาชนรับทราบและพิจารณา และทำประชาพิจารณ์เพื่อจะได้รับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในประเทศเกี่ยวกับการมีสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ที่มีบ่อนกาสิโนถูกกฎหมาย เพื่อป้องกันปัญหาการต่อต้านในภายหลังอีกด้วย

4.2 ผลการศึกษาจากรายงานการพิจารณาศึกษาผู้ติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโน

ถูกกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหามันการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ โดยคณะกรรมการการวิสามัญฯ พบว่า มีประเด็นที่เชื่อมโยงกับผลกระทบที่จะได้รับ 6 ประเด็น ได้แก่

4.2.1 ประเด็นด้านกฎหมายการจัดเก็บรายได้และภาษี

4.2.2 ประเด็นการป้องกันแก้ไขปัญหาลผลกระทบและศึกษาพื้นที่ความเป็นไปได้

4.2.3 ประเด็นการลงทุนและรูปแบบการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร

(Entertainment Complex)

4.2.4 ประเด็นรูปแบบธุรกิจ Gaming

4.2.5 ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการการวิสามัญฯ

4.2.6 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการวิสามัญฯ

4.2.1 ประเด็นด้านกฎหมายการจัดเก็บรายได้และภาษี

จากการพิจารณาศึกษาประเด็นด้านกฎหมาย การจัดเก็บรายได้และภาษีจากการประกอบการ สถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) มีข้อสรุปสำคัญ 5 ประการ ดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) ยังคงเปิดช่องให้รัฐบาลสามารถเปิดสถานกาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ โดยสถานกาสิโนที่ตั้งขึ้นต้องเป็นของรัฐบาล มิใช่ของเอกชนและผู้จัดตั้งจะต้องเป็นกระทรวงการคลังเท่านั้น เว้นแต่รัฐบาลสัมปทานให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนโดยไม่ใช้ฐานะเป็นเจ้าของกิจการสถานกาสิโนเองเหมือนในต่างประเทศ

2. การเพิ่มประเภทของการพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมสามารถกระทำได้ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกเป็นกฎกระทรวง

3. ยังมีความไม่ชัดเจนในการให้นิยามหรือความหมายของ “การพนัน” “สถานบันเทิง” และ “เอ็นเตอร์เทนเมนท์ คอมเพล็กซ์ หรือ Entertainment Complex”

4. ในกรณีที่กรมสรรพสามิตสามารถดำเนินการจัดเก็บภาษีจากธุรกิจกาสิโนได้เลยตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 กรมสรรพสามิตยังจำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรองในระดับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพื่อเพิ่มประเภทของการบริการและออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต สำหรับการดำเนินธุรกิจแบบเอ็นเตอร์เทนเมนท์ คอมเพล็กซ์ (Entertainment Complex) อย่างไรก็ตาม การศึกษาหาแนวทางในการจัดเก็บภาษีจำเป็นต้องมีความชัดเจนของรูปแบบในการดำเนินกิจการกาสิโนก่อน

5. การจัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้จากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายซึ่งต้องขึ้นอยู่กับประเภทการดำเนินการ ส่วนผู้ที่เล่นพนันแล้วมีเงินได้จากการเล่นถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (8) แห่งประมวลรัษฎากรจะต้องนำเงินได้มาขึ้นแสดงและรายการเสียภาษีเงินได้ให้กรมสรรพากร หากมีการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร ตามกฎหมายสรรพากรให้ธนาคารแจ้งข้อมูลต่อกรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบรายได้ ซึ่งลักษณะการโอนเงินเข้าบัญชีจากแหล่งการพนันถือเป็นรายได้ หากโอนข้ามปีภาษี ไม่สามารถจัดเก็บได้ การเสียภาษีจากผู้เสียภาษีที่มีเงินได้จากต่างประเทศจะเสียภาษีให้กับประเทศไทย

4.2.2 ประเด็นการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบและศึกษาพื้นที่ความเป็นไปได้

คณะกรรมการวิสามัญฯ มีแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลกระทบการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ดังนี้

1) ด้านการเมือง ให้พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการสถานบันเทิงแบบครบวงจร เพื่อควบคุมและกำกับการจัดตั้งกาสิโน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ศูนย์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งนี้ ควรให้ภาคประชาสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีบทบาทในการแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าวด้วย

2) ด้านเศรษฐกิจ จากการจัดเก็บรายได้จากภาษี และการออกใบอนุญาตควรจัดตั้งกองทุนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น กองทุนสำหรับการสาธารณสุข กองทุนสำหรับการศึกษา กองทุนสำหรับพัฒนาศักยภาพในด้านอาชีพ กองทุนรายได้บำนาญประชาชน และกองทุนพัฒนาการกีฬา เป็นต้น

(1) รัฐบาลควรมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกำกับดูแลนโยบายสถานบันเทิงแบบครบวงจรโดยตรง รวมทั้งกรมสรรพากร หรือกรมสรรพสามิต ต้องมีการเก็บภาษีโดยตรงจากผู้ประกอบการ

(2) รัฐบาลควรมีวิธีการจัดเก็บภาษีที่ชัดเจน โดยเก็บจากค่าสัมปทานและภาษีจากยอดรายรับรวม

(3) รัฐบาลควรอนุญาตให้มีธุรกิจสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ถูกกฎหมายในประเทศไทย

(4) ควรให้สัมปทานกับคนไทยหรือให้ร่วมทุนจากหลาย ๆ แห่ง และควรให้มีการแข่งขันหลาย ๆ กิจการดำเนินการพร้อมกัน บริษัทดังกล่าวควรจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อเป็นการตรวจสอบและกระจายรายได้ให้กับคนไทยอย่างทั่วถึง

(5) รัฐบาลควรสนับสนุนเศรษฐกิจการท่องเที่ยว โดยใช้สถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เป็นเครื่องมือช่วยในการดำเนินการให้ประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางการท่องเที่ยวของโลกให้ได้

3) ด้านสังคม

(1) รัฐบาลควรส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) อย่างถูกต้องว่า สถานบันเทิงแบบครบวงจรเน้นการเป็นสถานบันเทิง การเป็นสถานที่จัดประชุม และเป็นที่พักผ่อนของประชาชนที่ต้องการความสะดวกสบาย และต้องการผ่อนคลายจากการทำงาน

(2) ควร มีกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นเพื่อการสนับสนุนของประชาชน พิจารณาให้มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสุขภาพ ทั้งในภาพรวมและในระดับพื้นที่ รวมทั้งเสนอแผนการควบคุมและการป้องกัน และลดผลกระทบ

(3) การสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่การจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจรและเส้นทางการเดินเรือสำราญที่มีสถานบันเทิงครบวงจรในเรือ

(4) รัฐบาลควรนำภาษีจากสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) มาส่งเสริมด้านการศึกษาและพัฒนาด้านการศึกษา ด้านสังคมสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้พิการ

(5) รัฐบาลควรมีข้อกำหนดในการเข้าเล่นการพนัน เช่น อายุ และจำนวนเงินของผู้เล่น เพื่อความเหมาะสม และลดปัญหาในทางสังคมและอาชญากรรม

(6) ควรกำหนดให้ประชาชนชาวไทย ผู้ที่จะเข้าไปใช้บริการในสถานกาสิโนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชน อาชีพ และมีรายได้ที่แน่นอน รวมถึงมีการจ่ายภาษี รัฐบาลต้องตรวจสอบผู้ที่เข้าเล่นว่ามีการจ่ายภาษีปีละเท่าไร ผู้จ่ายภาษีต้องจ่ายภาษีขั้นต่ำเท่าไรถึงจะเข้าเล่นได้ และชำระค่าเข้าเล่นตามจำนวนที่กำหนดไว้ ดังนี้

- แสดงบัตรประชาชน
- อายุไม่น้อยกว่า 21 ปี
- แสดงที่มาและรายได้ เช่น หลักฐานการเสียภาษี เงินฝากในบัญชี
- การเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเข้าใช้บริการ
- การตรวจสอบประวัติอาชญากรรม

ทั้งนี้ หน่วยงานที่กำกับดูแลควรจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าเล่นในสถานกาสิโนดังกล่าว โดยจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับรายละเอียดที่เสนอมาข้างต้น

4) ด้านสิ่งแวดล้อม

ให้มีมาตรการการป้องกันการเกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการก่อสร้างอาคาร สำนักงาน สิ่งปลูกสร้าง การบำบัดน้ำเสียและการป้องกันมลพิษทางอากาศ

จากการพิจารณาศึกษา คณะกรรมการวิสามัญฯ กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกสถานที่ซึ่งมีความเหมาะสมในการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) 3 พื้นที่ ดังนี้

1) พื้นที่กรุงเทพและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) โดยเป็นพื้นที่ที่อยู่ในรัศมีไม่เกิน 100 กิโลเมตรจากสนามบินดอนเมือง สุวรรณภูมิ และอยู่ตะเภา ครอบคลุมพื้นที่ 17 จังหวัด

2) พื้นที่จังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลัก 22 จังหวัด ทั้งนี้ ให้รวมถึงพื้นที่ที่อยู่ในรัศมีไม่เกิน 100 กิโลเมตรของสนามบินนานาชาติที่ตั้งอยู่ในจังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลักดังกล่าว เช่น จังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีระยะทางห่างจากท่าอากาศยานนานาชาติขอนแก่นประมาณ 87 กิโลเมตร เป็นต้น

3) พื้นที่ชายแดนที่มีด่านตรวจคนเข้าเมืองถาวร จำนวน 22 จังหวัด

4.2.3 ประเด็นการลงทุนและรูปแบบการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร

สถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เป็นความพยายามครั้งใหม่ของประเทศไทยที่จะฟื้นฟูเศรษฐกิจของชาติหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพื่อส่งเสริมเพิ่มรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศ โดยมีกาสิโนถูกกฎหมายอยู่ในโครงการร้อยละ 5 การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของประเทศสร้างรายได้เพิ่มให้กับธุรกิจผู้ประกอบการโรงแรม ห้องประชุม ห้องนิทรรศการ ร้านค้า ห้องอาหาร การจัดงานอีเวนต์ต่าง ๆ และเพื่อเป็นแหล่งช้อปปิ้งแบรนด์เนมของโลก การจัดเก็บภาษีจากธุรกิจสถานบันเทิงแบบครบวงจรต้องเอื้ออำนวยให้ธุรกิจอยู่รอดและก่อให้เกิดการจ้างงานกับคนจำนวนมาก ประชาชนที่ได้รับการจ้างงานจึงจะสามารถจ่ายภาษีรายได้ทางตรงและมีการใช้จ่าย รวมถึงจ่ายภาษีทางอ้อมให้ประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งช่วยให้รัฐมีรายได้จากภาษีเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และรัฐบาลสามารถนำภาษีนี้นี้มาใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศเพื่อช่วยเหลือคนยากจน ดังนั้น รัฐควรเก็บภาษีจากธุรกิจกาสิโนในอัตราที่ไม่สูงจนเกินไป เพื่อให้ธุรกิจกาสิโนและสถานบันเทิงแบบครบวงจร ในประเทศไทยสามารถแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้านได้ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาขนาดของพื้นที่การสร้างรีสอร์ทแบบครบวงจรของไทยควรมีขนาดใหญ่กว่าของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ถ้าหากรัฐบาลไทยใช้แนวทางการสร้างรีสอร์ทแบบครบวงจรเหมือนสาธารณรัฐสิงคโปร์ รีสอร์ทของไทยจะได้เปรียบ เนื่องจากต้นทุนการลงทุนธุรกิจนี้จะต่ำกว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์มาก และประเทศไทยมีพื้นที่และแหล่งท่องเที่ยวมากกว่า ดังนั้น ความสามารถในการแข่งขันของรีสอร์ทแบบครบวงจรของไทยจะดีกว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ค่อนข้างมาก การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศและสังคมโดยรวมหรือไม่ั้น จำเป็นต้องมี

รัฐบาลที่บริหารประเทศอย่างมีธรรมาภิบาล ปัจจุบันกาสิโนในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มที่จะเติบโตเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ซึ่งถือเป็นโอกาสของประเทศไทย เพราะภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกำลังกลายเป็นศูนย์กลางใหม่ของการพนันโลกแทนที่สหรัฐอเมริกา เมื่อพิจารณาจากจำนวนรายรับของสถานกาสิโนเป็นเกณฑ์และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหัวของผู้เล่นในเขตบริหารพิเศษมาเก๊าสูงกว่าในลาสเวกัสของสหรัฐอเมริกาค่อนข้างมาก กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายต่อหัวของผู้เล่นเฉลี่ยเท่ากับ 1,354 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน และในสาธารณรัฐสิงคโปร์ 446 ดอลลาร์สหรัฐ การใช้นโยบาย การทำกาสิโนให้ถูกกฎหมาย จึงเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศที่สำคัญ นโยบายการทำกาสิโน ที่ถูกกฎหมายของเขตบริหารพิเศษมาเก๊า และสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความคล้ายกัน คือ สามารถควบคุมผลกระทบด้านลบจากการพนันที่ถูกกฎหมายได้ และสามารถสร้างงานให้กับท้องถิ่นได้เป็นจำนวนมากเหมือนกัน รัฐจะมีรายได้ในรูปของภาษีจากการอนุญาตให้มีสถานบันเทิงแบบครบวงจรอย่างถูกกฎหมาย นอกจากนี้ ยังรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นผลลัพธ์จากการมีบ่อนกาสิโนอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการจ้างงานจากการศึกษาการพนันที่ถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกาเขตบริหารพิเศษมาเก๊า และสาธารณรัฐสิงคโปร์ สามารถแก้ปัญหาการพนันใต้ดิน และสามารถตอบสนองนโยบายของรัฐได้ในหลายประการ เช่น รายได้จากการจัดเก็บภาษีจากการอนุญาตให้สัมปทานและการออกใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการ ธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ

4.2.4 ประเด็นรูปแบบธุรกิจ Gaming

(ก) รูปแบบ Gaming ที่เหมาะสมควรประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) กาสิโนออนไลน์ (Online Casino Games) ประกอบด้วย เกมสพนันหมายรวมถึง เครื่องเล่นการพนันในกาสิโน (2) การซื้อขายหุ้น สกุลเงิน รายวัน (Day - Trading) คือการพนันที่ใช้การขึ้น - ลงของตลาดหุ้น สกุลเงิน สินทรัพย์มีค่า (3) พนันกีฬาออนไลน์ (Online Sport Betting) คือ กีฬาสากล กีฬาพื้นบ้าน การแข่งม้า (4) การพนันอิงเหตุการณ์จริง (Betting Exchange) เช่น ผลการเลือกตั้ง (5) บิงโกออนไลน์ (Online Bingo) (6) การเสี่ยงโชคออนไลน์ (Online Lotteries) ผลการออกสลากกินแบ่งทั้งไทยและต่างประเทศ (7) เว็บไซต์เกมที่ต้องใช้ทักษะ (Skill Gaming Sites) เช่น เกมการต่อสู้ออนไลน์ E - Sport เป็นต้น (8) เว็บไซต์เพื่อการฝึกฝน (Practice Sites)

(ข) รูปแบบการลงทุน ประกอบด้วย

1. ขนาดการลงทุน Size L มีการลงทุนประมาณ 100,000 ล้านบาทขึ้นไป

ต้องมีธุรกิจ ดังนี้

- 1.1 โรงแรมขนาด 5 ดาว (5 Stars Hotel)
- 1.2 ศูนย์ประชุมนานาชาติ ศูนย์แสดงสินค้าขนาดใหญ่ (International Conference/Exhibition)

1.3 ห้างสรรพสินค้าระดับหรูหรา (Department Store/International Brandname (MAGNET) Tourists/International Investors)

1.4 พื้นที่แลนด์มาร์กสำคัญ (Landmark) (5) สนามกีฬาระดับนานาชาติ ครบวงจรและสวนสนุกระดับโลก (Sport Complex/Amusement Park)

2. ขนาดการลงทุน Size M มีการลงทุนประมาณ 10,000 – 20,000 ล้านบาทขึ้นไป ตั้งอยู่ในภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก ภาคใต้ และภาคกลาง

3. ขนาดการลงทุน Size S มีการลงทุนประมาณ 1,000 ล้านบาท ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(ค) แนวทางการควบคุมและการบริหารจัดการที่เหมาะสม ประกอบด้วย

1. กรณีการพนันแบบ Offline เห็นควรใช้รูปแบบของสาธารณรัฐสิงคโปร์ในการควบคุมการลักลอบการเล่นการพนัน การป้องกันผลกระทบจากปัญหาสังคม เช่น การติดพนัน อาชญากรรม เป็นต้น

2. กรณีการพนันแบบ Online เน้นการควบคุมการเข้าถึงการพนันออนไลน์ หรือ Gaming จากภายในอาณาจอธิปไตย ภายในและนอกราชอาณาจักร โดยมีวิธีการป้องกันการเข้าถึงการพนันออนไลน์ของคนในประเทศ 3 รูปแบบ ดังนี้

2.1 การร้องขอให้องค์การการค้าโลก (WTO) ระวัง ยับยั้ง แทรกแซงประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือในการห้ามเข้าถึงเว็บไซต์การพนันออนไลน์จากภาครัฐและเอกชนที่ให้บริการการพนันออนไลน์หรือ Gaming ในประเทศกับบุคคลต้องห้ามในประเทศไทย

2.2 การดำเนินการควบคุมธุรกรรมทางการเงินผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย

2.3 การใช้เทคโนโลยีในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเทคโนโลยีการพนันออนไลน์หรือ Gaming

3. แนวทางการบริหารในส่วน Gaming สนับสนุนการพนันแบบ Offline การอนุญาตให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายในการรับแทงพนันและดำเนินธุรกรรมการเงินเฉพาะพื้นที่จัดตั้ง สถานบันเทิงแบบครบวงจรหรือ Entertainment Complex ซึ่งควรกำหนดให้สถานที่สำหรับจัดตั้งระบบ Server เพื่อการพนันออนไลน์ในพื้นที่ Entertainment Complex เท่านั้น การรับขึ้นเงินพนันให้ธนาคารพาณิชย์ที่รัฐบาลกำหนดรับขึ้นเงินรางวัลในพื้นที่ทั่วประเทศ

4. ในสถานบันเทิงแบบครบวงจรหรือ Entertainment Complex นอกเหนือจากสถานที่ที่มีในรีสอร์ทกาสิโนในสาธารณรัฐสิงคโปร์ เห็นควรมีสถานกีฬาที่มีการแข่งขันในระดับโอลิมปิก เอเชียนเกมส์ ซีเกมส์ กีฬา E-Sport กีฬาพื้นบ้าน ในการรองรับรูปแบบของการพนันออนไลน์หรือ Gaming ในข้อ 4.1 เพื่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการเพิ่มศักยภาพทางกีฬารองรับ

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (5) ประเด็นการท่องเที่ยว การเดินทางเข้าถึงสถานที่ต่าง ๆ จำเป็นต้องให้การเดินทางเชื่อมโยงถึงกันอย่างสะดวกและปลอดภัย

5. ในการดำเนินการจัดตั้งสถานบริการการพนันออนไลน์หรือ Gaming ควรดำเนินการเป็นขั้นตอน หรือ Phase ประกอบด้วย

- ขั้นตอนที่ 1 การรับฟังความคิดเห็นและสร้างความเข้าใจต่อประชาชน ในการจัดตั้งสถานบริการ การพนันออนไลน์ และให้ทราบถึงความจำเป็นในการจัดตั้งเพราะการสร้าง ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในการดำเนินรูปแบบธุรกิจ การควบคุม การบริหารจัดการที่เหมาะสม ในการดำเนินธุรกิจ Gaming ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศ สิงคโปร์ก่อนการจัดตั้งรีสอร์ทกาสิโน จนสามารถควบคุมและบริหารจัดการปัญหาดังกล่าวได้

- ขั้นตอนที่ 2 การพัฒนากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้สอดคล้องกับ สภาพในปัจจุบัน รองรับการจัดตั้งสถานบริการการพนันออนไลน์หรือGaming

- ขั้นตอนที่ 3 การเลือกสถานที่ ในช่วงเริ่มต้นหากยังไม่มีสถานบริการครบ วงจร ให้เลือกจัดตั้งในพื้นที่ตามมติคณะอนุกรรมการพิจารณาการศึกษาการป้องกันแก้ไขปัญหา ผลกระทบและศึกษาพื้นที่ความเป็นไปได้และหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เป็นการจัดตั้งในรูปแบบ Entertainment Complex ต้นแบบ ในพื้นที่ ที่มีศักยภาพ

- ขั้นตอนที่ 4 การคัดเลือกผู้รับสัมปทานนำร่องในการจัดตั้งเครื่องแม่ข่าย (Server) ในการให้บริการ Gaming และการควบคุมการเข้ามาให้บริการ Gaming จากต่างประเทศ ภายในอำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย

- ขั้นตอนที่ 5 จัดตั้งสถานบริการ Gaming ในพื้นที่ที่มีข้อเสนอเกี่ยวกับ พื้นที่ประกอบด้วย (1) พื้นที่กรุงเทพและปริมณฑล (2) เมืองท่องเที่ยว (3) เมืองชายแดนโดยรอบประเทศ และ (4) เมืองเศรษฐกิจพิเศษตามมติคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ (กนพ.)

4.2.5 ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการวิสามัญฯ ผลการศึกษาวิจัย การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนถูก กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของ ตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์

1. ปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และพระราชบัญญัติสถานบริการ พุทธศักราช 2546 พระราชบัญญัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 (ให้เพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับธุรกิจ Gaming)

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรายได้และภาษี Gaming หรือกฎหมายอื่น ๆ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับความเป็นจริง

2. ควรกำหนดคำนิยามของคำว่า “การพนัน” คำว่า “สถานบันเทิง” และคำว่า “เอ็นเตอร์เทนเมนต์คอมเพล็กซ์” หรือ Entertainment Complex” ให้ครอบคลุมมีความชัดเจน

3. ต้องมีการแก้กฎหมายหรือร่างกฎหมายใหม่ให้ทันสมัยโดยเน้นที่กลไกควบคุม ป้องกัน ลดผลกระทบการพนัน และต้องมีคลินิกบำบัดการพนันเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการพนัน โดยมีข้อพิจารณาที่สำคัญ

4. ควรปรับแก้โทษที่จะต้องมิโทษจำคุกและปรับ โดยจะต้องคำนวณโทษปรับให้มีความสัมพันธ์กับมูลค่าของการเล่นการพนันที่จับกุมได้ในอัตราส่วนที่มีความเหมาะสม โดยใช้วิธีการคิดเป็นอัตราร้อยละ ซึ่งจะแปรผันตามวงเงินที่ถูกจับกุมได้ รวมทั้งการกำหนดโทษการเล่นการพนันที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีด้านการสื่อสาร และด้านโทรคมนาคม ให้มีโทษมากขึ้น เพื่อเป็นการป้องปรามให้กลุ่มผู้กระทำความผิดเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด

5. การจัดเก็บภาษีไม่ควรสูงเกินไปแต่ต้องมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการแบ่งรายได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แก่ผู้ยากไร้และขาดแคลน ตลอดจนเป็นทุนการศึกษาและสร้างนวัตกรรม (ร้อยละ 50 ของรายได้จากการจัดเก็บภาษีในสถานบันเทิงแบบครบวงจร)

6. ควรจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการพนัน ซึ่งอาจจะจัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีคณะกรรมการประกอบด้วยกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือจัดตั้งในรูปแบบของหน่วยงาน ซึ่งจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการดำเนินการ โดยกฎหมายควรกำหนดให้ชัดเจนว่ามีหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดให้มีการเล่นการพนันถูกกฎหมาย และมีมาตรการในการควบคุมผู้เล่นให้ชัดเจนอย่างเคร่งครัด กฎหมายต้องมีระบบป้องกันและเยียวยาผลกระทบจากการพนัน ทั้งในระดับผู้เล่น คนรอบข้าง กำหนดมาตรการในการนำเงินภาษีที่ได้จากการพนันจัดเป็นกองทุนเพื่อประโยชน์สาธารณะให้ชัดเจน โดยอาจแบ่งส่วนความรับผิดชอบในลักษณะการดำเนินการ ดังนี้

6.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

6.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการหรือการบังคับใช้ตามกฎหมาย เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

6.3 หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินการด้านการจัดเก็บภาษีหรือรายได้จากการประกอบกิจการกาสิโนและสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เช่น กระทรวงการคลัง กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร

6.4 หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลและเยียวยาเพื่อเป็นการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการพนันในสังคมทั้งตัวบุคคลและทางสถาบันครอบครัว คนรอบข้าง รวมทั้งการกำหนดมาตรการในการนำเงินภาษีที่ได้จากการพนันหรือจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) นำไปจัดเป็นกองทุนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

7. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีโครงสร้างระบบปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่ทันสมัยสามารถตรวจสอบและรองรับการปิดกั้นเว็บไซต์การพนันที่ผิดกฎหมายโดยอัตโนมัติ

8. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีแนวทางในการบูรณาการกำกับดูแลหากมีการพนันออนไลน์ถูกกฎหมาย

9. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีระบบเครือข่ายในการป้องกันผู้ประกอบการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจพนันออนไลน์ ลักลอบเปิดให้บริการในประเทศได้

10. ควรกำหนดแนวทางในการจับกุมดำเนินคดีเกี่ยวกับคดีพนันออนไลน์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสืบสวนขยายผลไปถึงเส้นทางการเงินและดำเนินการยึดทรัพย์ของคนร้าย ตลอดจนมีมาตรการในการควบคุมการเปิดบัญชีธนาคารเพื่อตรวจสอบเส้นทางการเงินของคนร้ายที่รัดกุม

11. ควรมีการป้องกันเครือข่ายการพนันออนไลน์ลักลอบใช้สัญญาณเครือข่ายโทรศัพท์เคลื่อนที่ของประเทศไทยกระทำความผิดเกี่ยวกับพนันออนไลน์

12. ควรกำหนดแนวทางการพัฒนาการท่องเที่ยวและกีฬาเพื่อรองรับสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

13. ควรกำหนดให้มีการประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ ในการจัดตั้งกาสิโนถูกกฎหมาย ตลอดจนการให้เปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ให้กับประชาชนได้รับทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงในการดำเนินการดังกล่าว สร้างความตระหนักรู้ในรูปแบบการดำเนินการ ตลอดจนแนวทางในการป้องปรามหรือการแก้ไขปัญหาและการเยียวยาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน

14. การกำหนดสถานที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ควรคำนึงถึงความครบถ้วนของกิจกรรมทั้งภายในอาคาร เช่น สถานกาสิโน สถานบันเทิง โรงละคร ศูนย์การค้า โรงแรมที่พัก และนอกอาคาร เช่น สวนสนุก สนามกีฬาทั้งกีฬาท้องถิ่น (สนามม้า สนามชนไก่ สนามวัวลาน สนามมวยไทย) และกีฬาสากล (สนามแข่งรถ สนามเทนนิส สนามฟุตบอล สนามกอล์ฟ) รวมทั้งสถานที่ให้บริการต่อเนื่องกับกิจกรรมของ Entertainment Complex

15. การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบของการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ควรพิจารณาให้ครอบคลุมทั้งผลกระทบทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

16. ควรกำหนดค่าแรกเข้ารับสัมปทาน ขั้นต่ำ 1,000 ล้านบาท และเก็บจากรายรับ เป็นเปอร์เซ็นต์ และรายเดือน

17. ไม่ควรจำกัดสถานที่ควรขึ้นอยู่กับนักลงทุนเลือกสถานที่ แต่ต้องเป็นโครงการ ขนาดใหญ่ตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดองค์ประกอบ

18. ควรครอบคลุมถึงการพนันทั้งแบบออฟไลน์และออนไลน์ โดยผู้สัมปทานอาจมี สาขาประเภทต่าง ๆ เช่น สนามมวย การพนันฟุตบอล สนามแข่งม้า เป็นต้น

19. องค์ประกอบสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ควร ประกอบด้วยห้างสรรพสินค้า สถานเสริมความงาม สปา และนวดเพื่อสุขภาพ โรงแรม กาสีโน สวนสนุก สวนสัตว์ โรงภาพยนตร์ ท่าเรือยอร์ชในพื้นที่ชายทะเล สนามกีฬาแบบ (ในร่ม) เช่น โบว์ลิง สนุกเกอร์ โก้ช่น แบดมินตัน มวย และอื่น ๆ (กลางแจ้ง) เช่น แข่งรถ แข่งม้า ชนวัว และอื่น ๆ

20. ให้รัฐเริ่มต้นทดลองเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรแห่งแรกนี้เป็นต้นแบบ และ ควรมีองค์ประกอบที่ครบวงจรมากที่สุด เช่น โรงแรม 5 ดาว ห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ เขตสินค้าปลอดภาษี ห้องประชุมนานาชาติ ศูนย์แสดงศิลปะและวัฒนธรรม และร้านค้า OTOP THAI สนาม เทนนิสระดับโลก สนุกเกอร์ระดับโลก สนามแข่งรถ สถานเสริมความงาม นวดเพื่อสุขภาพ การพนัน บ้าน กาสีโน ซึ่งมีการพนันถูกกฎหมายทั้งออฟไลน์และออนไลน์ มีธนาคารทั้งของประเทศไทยและ ต่างประเทศเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนเงินตราโดยมีพื้นที่อย่างน้อย 500 ไร่ ขึ้นไป

4.2.6 ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญฯ

1. เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์ กระทรวงการคลัง ร่วมกันพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการพนันออนไลน์และธุรกิจ Gaming อย่างละเอียด รอบคอบ เพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้การพนันออนไลน์หรือธุรกิจ Gaming สามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

2. เสนอให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เพื่อให้สามารถบังคับใช้ครอบคลุมถึงการกำกับควบคุมพนันออนไลน์และวางบทกำหนดโทษ ที่เหมาะสม ตลอดจนกำหนดอัตราการจัดเก็บรายได้และภาษีเพื่อนำเงินมาพัฒนาประเทศต่อไป

3. การปรับแก้กฎหมายการพนันควรจะต้องกำหนดประเด็นเรื่องหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ลดผลกระทบจากการเล่นการพนัน หากจะกำหนดให้การพนันบางประเภทสามารถดำเนินการได้อย่าง ถูกต้องตามกฎหมาย ควรนำประเด็นดังกล่าวบรรจุไว้ในส่วนการกำหนดในกฎหมายลำดับรอง รวมถึง รายละเอียดของการจัดเก็บรายได้และภาษีต่าง ๆ ที่เกิดจากการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมายก็ควร

กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เพื่อให้ง่ายต่อการปรับแก้ให้ทันสมัยและคล่องตัวสำหรับการบังคับใช้จะมีความเหมาะสมกว่าที่จะกำหนดเนื้อหาไว้ในส่วนของพระราชบัญญัติ

4. การพัฒนากฎหมายเพื่อที่จะรองรับการเปิดสถาบันบันเทิงแบบครบวงจรนั้น มีระยะเวลาพิจารณาศึกษาไม่มากนักส่งผลให้ไม่สามารถรวบรวมประเด็นได้มากเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุตารางแนบท้ายกฎหมายของกรมสรรพสามิต รวมถึงบทนิยามควรมีหรือไม่ หรือร่างพระราชบัญญัติการพนันที่กำลังนำเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งขาดความสมบูรณ์ เช่น เรื่องคณะกรรมการกองทุนที่ยังไม่ครอบคลุมถึงการเยียวยาแก้ไขฟื้นฟู และยังคงขาดโครงสร้างการบริหารจัดการกองทุน ดังนั้น กรณีดังกล่าวควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะรวบรวมประเด็นต่าง ๆ ของกฎหมายอย่างรอบคอบในการดำเนินการในอนาคต

5. เสนอให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการอย่างรวดเร็วโดยออกร่างพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้โดยเร็ว เพื่อจะได้ดำเนินการตามกระบวนการของราชการต่อไป

6. คณะกรรมการได้เสนอหลักเกณฑ์พื้นที่เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปเป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินการ ส่วนการดำเนินการจะเป็นประการใด พื้นที่ใดจริง ๆ ขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะรัฐมนตรีจะศึกษาและตัดสินใจต่อไป

7. หน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ควรเร่งศึกษาความเป็นไปได้ (Pre - Feasibility Study) เกี่ยวกับสถานที่ที่เหมาะสม แนวทางในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมายเพื่อจะได้มีข้อมูลที่ชัดเจนในการตัดสินใจและดำเนินการต่อไป

8. จำเป็นต้องมีกระบวนการสร้างความเชื่อมั่นเพื่อการสนับสนุนของประชาชน โดยให้กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการคลัง ร่วมกันพิจารณาให้มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสุขภาพทั้งในภาพรวมและในระดับพื้นที่ รวมทั้งเสนอแผนการควบคุมและการป้องกันและลดผลกระทบ

9. เสนอให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลร่วมกับกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ศึกษาการควบคุม กำกับกับการพนันออนไลน์หรือ Gaming ในรูปแบบสลากเสี่ยงโชคตามที่กำหนดในอำนาจหน้าที่ และการเสนอแนะในการควบคุมการพนันออนไลน์ หรือ Gaming ทั้ง 8 ประเภท ดังนี้ (1) กาลิโนออนไลน์ หรือ Online Casino Games (2) การซื้อขายหุ้น สกุลเงิน รายวัน หรือ Day - Trading (3) พนันกีฬาออนไลน์ หรือ Online Sport Betting (4) การพนันอิงเหตุการณ์จริง หรือ Betting Exchange (5) บิงโกออนไลน์ หรือ Online Bingo (6) การเสี่ยงโชคออนไลน์ หรือ Online Lotteries (7) เว็บไซต์เกมที่ต้องใช้ทักษะ หรือ Skill Gaming Sites (8) เว็บไซต์เพื่อการฝึกฝน (Practice Sites)

10. เสนอให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางการดำเนินโครงการสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยศึกษาถึงสถานการณ์การเล่นพนันในปัจจุบัน สภาพปัญหา แนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจนแนวทางการป้องกันการแก้ไขปัญหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากมีการดำเนินโครงการสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

11. เสนอให้กระทรวงการคลังและโรงงานไฟ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ ภายใต้สังกัดสรรพสามิต กระทรวงการคลัง ซึ่งปัจจุบันมีหน้าที่รับผิดชอบในการผลิตไฟและรับจ้างพิมพ์สิ่งพิมพ์ทุกชนิดเพื่อหารายได้ให้รัฐและดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ศึกษาแนวทางในการผลิตวัสดุ เช่น ไฟ ลูกเต๋า อุปกรณ์เกมส์ เครื่องเล่นอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ หรืออุปกรณ์อื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจจำเป็นต้องใช้หากมีการดำเนินโครงการสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) หรือสถานกาสิโน

12. เสนอให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พิจารณาศึกษาในเรื่องการเพิ่มอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เดิมให้ครอบคลุม การพนันออนไลน์ หรือ Gaming ตามอำนาจหน้าที่กฎหมายในเรื่องการพนัน และการเสียโชค ในช่วงเริ่มต้นการจัดตั้ง Entertainment Complex สำหรับการจัดเก็บภาษีและการศึกษาผลกระทบเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นในระยะเริ่มต้นจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เป็นต้นแบบในระยะแรก

13. เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการควบคุม กำกับดูแลการพนันออนไลน์ หรือ Gaming จากสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมกำกับดูแลการพนันออนไลน์ หรือ Gaming ไม่ให้เกิดผลกระทบเชิงลบในประเด็นการฟอกเงิน แหล่งหลบซ่อนอาชญากรที่หลบหนีการจับกุมการค้ายาเสพติดและการค้าประเวณี การเคลื่อนย้ายเงินลงทุนจากประเทศไทย นักพนันชาวไทยนำเงินไปใช้จ่ายและเล่นพนันในสถานรับพนันของประเทศเพื่อนบ้าน ปัญหาจากการติดพนันจากสมาชิกในครอบครัว การป้องกันการเข้าถึงการพนันของเยาวชนและผู้มีรายได้น้อยหรืออื่น ๆ ที่อาจพบได้ในการจัดตั้ง Entertainment Complex เป็นต้นแบบในระยะแรก โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อมีการขยายการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ตามพื้นที่ที่กำหนดในระยะต่อมา

14. เสนอให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย ศึกษาผลกระทบทางสังคมและแนวทางการป้องกัน โดยศึกษาแก้ไขปัญหาทางสังคม เช่น ประเด็นทางศาสนา ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา

ครอบครัว ปัญหาความยากจน ปัญหาเยาวชน เป็นต้น ในด้านแนวทางการป้องกัน เช่น มาตรการป้องกันทางด้านสังคมในด้านการติดพนันออนไลน์ การโฆษณาในสื่อสังคมออนไลน์ ป้องกันการเข้าถึงการเล่นพนันออนไลน์หรือ Gaming ของผู้ไม่มีสิทธิในการเข้าถึงการพนันออนไลน์ หรือ Gaming การส่งตัวบำบัดผู้ติดการพนันและการยกเลิกใบอนุญาตประกอบการพนันออนไลน์ กรณีไม่ให้ความร่วมมือควบคุม ป้องกัน ลดผลกระทบการพนัน โดยมีการให้ข้อเสนอแนะต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพัฒนานกฎหมายต่อไป

15. เสนอให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม แห่งชาติ (กสทช.) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ต้องมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบใช้เครือข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ต และสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่จากประเทศไทยในการกระทำความผิดเกี่ยวกับพนันออนไลน์และการฉ้อโกงประชาชนโดยแก๊งคอลเซ็นเตอร์อย่างรัดกุม

16. เสนอให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมพิจารณาศึกษามาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์และการป้องกันและปราบปรามการอาชญากรรมทางเทคโนโลยีการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายที่มาจากในราชอาณาจักรและนอกราชอาณาจักร

17. เสนอให้คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีมาตรการในการป้องกันการลักลอบใช้เครือข่ายสัญญาณอินเทอร์เน็ตและสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่จากประเทศไทยในการกระทำความผิด

18. เสนอให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาควรทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยวและกีฬากรณีหากมีโครงการสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยอาจศึกษาจากรูปแบบข้อดีและข้อเสียจากต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ

19. เสนอให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การกีฬาแห่งประเทศไทย ร่วมกันสนับสนุนให้กีฬา E-Sport เป็นกีฬาอาชีพตามประกาศคณะกรรมการกีฬาอาชีพและตามพระราชบัญญัติกีฬาอาชีพ พ.ศ. 2556 โดยอาจมีนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดให้มีการแข่งขันกีฬา E-Sport อาชีพในประเทศ การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดตั้งศูนย์ฝึกกีฬา E-Sport อาชีพการพัฒนาจัดหาสวัสดิการให้แก่ นักกีฬา E-Sport ผู้ฝึกสอนกีฬา E-Sport ตลอดจนผลักดันให้ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพในการจัดแข่งขันกีฬา E-Sport ระดับนานาชาติ

20. เสนอให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา การกีฬาแห่งประเทศไทยร่วมกันกำหนดนโยบายสนับสนุนกีฬา E-Sport ที่ชัดเจน กำหนดยุทธศาสตร์แผนงานการประชาสัมพันธ์กีฬา E-Sport และควรแสวงหาความร่วมมือจากภาคเอกชนในการสนับสนุน เช่น การพัฒนานักกีฬาอาชีพ E-Sport การจัดแข่งขันกีฬา E-Sport เนื่องจากปัจจุบันกีฬา E-Sport ยังไม่แพร่หลายผู้เล่นมักเป็นกลุ่มเด็กและเยาวชน

4.3 ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

จากการศึกษาผลการพิจารณาศึกษาญาติของคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาศึกษา การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษี จากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญห่า่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร คณะผู้ศึกษามีข้อคิดเห็น และข้อสังเกต ดังนี้

4.3.1 ประเด็นด้านกฎหมายการจัดเก็บรายได้และภาษี

คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ เสนอให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) การพนัน แบบออนไลน์ และมีการแก้ไข พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเก็บภาษี และรายได้จากการพนัน โดยคณะผู้ศึกษาได้สรุปข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

1) คณะผู้ศึกษาที่มีความเห็นที่สอดคล้องกับคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ โดยเห็นควรจัดให้มีระบบทางด้านสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลในเรื่องการพนันแบบออนไลน์ อาทิ ในปัจจุบันการจดทะเบียนเว็บไซต์การพนันออนไลน์โดยผ่าน URL ในต่างประเทศทำให้ไม่สามารถควบคุมได้

2) ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) กำหนดให้รัฐบาลสามารถเปิดสถานกาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ โดยสถานกาสิโนที่ตั้งขึ้นต้องเป็นของรัฐบาล เท่านั้น คณะผู้ศึกษาที่มีความเห็นว่าการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร รัฐบาลควรให้สัมปทานเอกชนที่มีความพร้อมทั้งประสิทธิภาพในด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการ

3) กรมสรรพสามิตควรออกกฎหมายลำดับรองในระดับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพิ่มประเภทของการบริการและกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต สำหรับการดำเนินธุรกิจแบบเอ็นเตอร์เทนเมนต์ คอมเพล็กซ์ (Entertainment Complex)

4) คณะผู้ศึกษาเห็นด้วยในการจัดเก็บภาษีจากผู้มีรายได้จากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายซึ่งต้องขึ้นอยู่กับประเภทการดำเนินการ ส่วนผู้ที่เล่นพนันแล้วมีเงินได้จากการเล่นถือเป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (8) แห่งประมวลรัษฎากรจะต้องนำเงินได้มายื่นแสดงและรายการเสียภาษีเงินได้ให้กรมสรรพากร ทั้งนี้ ควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศ ในการนำมาปรับใช้สำหรับการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว อาทิ การหักรายได้จากการพนัน ณ ที่จ่าย

4.3.2 ประเด็นการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบและศึกษาพื้นที่ความเป็นไปได้

คณะกรรมการธิการวิสามัญฯ เห็นว่า การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกสถานที่ซึ่งมีความเหมาะสมในการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในพื้นที่กรุงเทพและ

เขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) พื้นที่จังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลัก 22 จังหวัด และพื้นที่ชายแดนที่มีด่านตรวจคนเข้าเมืองถาวร จำนวน 22 จังหวัด

สำหรับประเด็นดังกล่าว คณะผู้ศึกษามีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการวิสามัญ อย่างไรก็ตามควรมีแนวทางในการจัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจรเพิ่มเติม นอกจากพื้นที่ข้างต้น โดยคำนึงถึงพื้นที่เมืองรอง เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการกระจายรายได้ อันจะเป็นการพัฒนาพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ

4.3.3 ประเด็นการป้องกันแก้ไขปัญหาผลกระทบด้านสังคม

โดยคณะกรรมการวิสามัญ เห็นว่า รัฐบาลควรส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน เข้าใจสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) อย่างถูกต้อง ควรมีกระบวนการสร้างความเชื่อมั่น เพื่อการสนับสนุนของประชาชน ทิศารณาให้มีการศึกษาผลกระทบทางสังคมและสุขภาพ ทั้งในภาพรวมและในระดับพื้นที่ รวมทั้งเสนอแผนการควบคุมและการป้องกันและลดผลกระทบมีการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินในพื้นที่การจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจรและเส้นทางการเดินเรือสำราญที่มีสถานบันเทิงครบวงจรในเรือ โดยรัฐบาลควรนำภาษีจากสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) มาส่งเสริมด้านการศึกษาและพัฒนา ด้านการกีฬา ด้านสังคมสงเคราะห์และช่วยเหลือผู้พิการ ทั้งนี้ รัฐบาลควรมีข้อกำหนดในการเข้าเล่นการพนัน เช่น อายุ และจำนวนเงินของผู้เล่นเพื่อความเหมาะสมและลดปัญหาในทางสังคมและอาชญากรรม และควรกำหนดให้ประชาชนชาวไทย ผู้ที่จะเข้าไปใช้บริการในสถานกาสิโนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชน อาชีพ และมีรายได้ที่แน่นอน รวมถึงมีการจ่ายภาษีรัฐบาลต้องตรวจสอบผู้ที่เข้าเล่นว่ามีการจ่ายภาษีปีละเท่าไร ผู้จ่ายภาษีต้องจ่ายภาษีขั้นต่ำเท่าไรถึงจะเข้าเล่นได้และชำระค่าเข้าเล่นตามจำนวนที่กำหนดไว้ ได้แก่ การแสดงบัตรประชาชน ผู้เล่นต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 21 ปี ต้องมีการแสดงที่มาของรายได้ เช่น หลักฐานการเสียภาษี เงินฝากในบัญชี มีการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเข้าใช้บริการ และมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม เป็นต้น

คณะผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า ข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้ เนื่องจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านสังคม ดังนั้น จึงเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการติดการพนัน

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบความเห็นของ กมธ.วิสามัญฯ และความเห็นของคณะผู้ศึกษา

ประเด็นศึกษา	ความเห็น กมธ.วิสามัญฯ	ความเห็นของคณะผู้ศึกษา
<p>1. ด้านกฎหมายการจัดเก็บรายได้และภาษี</p>	<p>เสนอให้จัดทำร่าง พ.ร.บ. การพนันแบบออนไลน์ และการแก้ไข พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเก็บภาษีและรายได้จากการพนัน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - ควรจัดให้มีระบบทางด้านสารสนเทศและเทคโนโลยีที่ทันสมัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อตรวจสอบและกำกับดูแลในเรื่องการพนันแบบออนไลน์ อาทิ ในปัจจุบันการจดทะเบียนเว็บไซต์การพนันออนไลน์โดยผ่าน URL ในต่างประเทศ ทำให้ไม่สามารถควบคุมได้ - การจัดตั้งสถาบันบันเทิงแบบครบวงจร รัฐบาลควรให้สัมปทานเอกชนที่มีความพร้อมทั้งประสบการณ์ในด้านการบริหารจัดการและงบประมาณ มีการใช้หลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการ - กรมสรรพสามิตควรออกกฎหมายลำดับรองในระดับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพิ่มประเภทของการบริการและกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต สำหรับการดำเนินธุรกิจแบบเอ็นเตอร์เทนเมนต์ คอมเพล็กซ์ (Entertainment Complex) - ควรมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาปรับใช้สำหรับการจัดเก็บรายได้ดังกล่าว อาทิ การหักรายได้จากการพนัน ณ ที่จ่าย เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) อย่างเป็นรูปธรรม

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบความเห็นของ กมธ.วิสามัญฯ และความเห็นของคณะผู้ศึกษา (ต่อ)

ประเด็นศึกษา	ความเห็น กมธ.วิสามัญฯ	ความเห็นของคณะผู้ศึกษา
2. การป้องกันแก้ไข ปัญหาผลกระทบ และศึกษาพื้นที่ ความเป็นไปได้	การกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือก สถานที่ซึ่งมีความเหมาะสมในการ จัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในพื้นที่กรุงเทพและเขตพัฒนา พิเศษภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC) พื้นที่จังหวัดท่องเที่ยวเมืองหลัก 22 จังหวัด และพื้นที่ชายแดนที่มี ด่านตรวจคนเข้าเมืองถาวร จำนวน 22 จังหวัด	ควรมีแนวทางในการจัดตั้งสถานบันเทิง แบบครบวงจร (Entertainment Complex) เพิ่มเติม นอกจากพื้นที่ ข้างต้น โดยคำนึงถึงพื้นที่เมืองรองเพื่อ เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการกระจายรายได้ อันจะเป็นการ พัฒนาพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ
3. การป้องกันแก้ไข ปัญหาผลกระทบ ด้านสังคม	รัฐบาลควรส่งเสริมและประชา- สัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจสถาน บันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) อย่างถูกต้อง มีกระบวนการสร้าง ความเชื่อมั่นเพื่อการสนับสนุน ของประชาชน พิจารณาให้มีการ ศึกษาผลกระทบทางสังคมและ สุขภาพทั้งในภาพรวมและใน ระดับพื้นที่ รวมทั้งเสนอแผนการ ควบคุมการป้องกัน ลดผลกระทบ มีการสร้างความปลอดภัย ในชีวิต และทรัพย์สินในพื้นที่การจัดตั้ง สถานบันเทิงแบบครบวงจรและ เส้นทางการเดินเรือสำราญที่มี สถานบันเทิงแบบครบวงจรในเรือ	ข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้ เนื่องจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มี ในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ในทาง ปฏิบัติ จึงทำให้เกิดปัญหาด้านสังคม ควรมีการจัดตั้งกองทุนเยียวยาผู้ได้รับ ผลกระทบจากการติดการพนัน

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบความเห็นของ กมธ.วิสามัญฯ และความเห็นของคณะผู้ศึกษา (ต่อ)

ประเด็นศึกษา	ความเห็น กมธ.วิสามัญฯ	ความเห็นของคณะผู้ศึกษา
	<p>โดยรัฐบาลควรนำภาษีจากสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) มาส่งเสริมด้านการศึกษาและพัฒนา ด้านการกีฬา ด้านสังคม สงเคราะห์และช่วยเหลือผู้พิการ ทั้งนี้ รัฐบาลควรมีข้อกำหนดในการเข้าเล่นการพนัน เช่น อายุ และจำนวนเงินของผู้เล่น เพื่อความเหมาะสม และลดปัญหาในทางสังคมและอาชญากรรม และควรกำหนดให้ประชาชนชาวไทย ผู้ที่จะเข้าไปใช้บริการในสถานกาสิโนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชน อาชีพ และมีรายได้ที่แน่นอน รวมถึงมีการจ่ายภาษี รัฐบาลต้องตรวจสอบ ผู้ที่เข้าเล่นว่ามี การจ่ายภาษีปีละเท่าไร ผู้จ่ายภาษีต้องจ่ายภาษีขั้นต่ำเท่าไร ถึงจะเข้าเล่นได้ และชำระค่าเข้าเล่นตามจำนวนที่กำหนดไว้ ได้แก่ การแสดงบัตรประชาชน ผู้เล่นต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 21 ปี ต้องมีการแสดงที่มาของรายได้ เช่น หลักฐานการเสียภาษี</p>	

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบความเห็นของ กมธ.วิสามัญฯ และความเห็นของคณะผู้ศึกษา (ต่อ)

ประเด็นศึกษา	ความเห็น กมธ.วิสามัญฯ	ความเห็นของคณะผู้ศึกษา
	เงินฝากในบัญชี มีการเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเข้าใช้บริการ และมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรม	

4.4 ผลการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เปรียบเทียบต่างประเทศ (สาธารณรัฐสิงคโปร์)

จากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 คณะผู้ศึกษาได้เลือกสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นโมเดลประกอบการศึกษา เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญได้นำประเทศสิงคโปร์มาเป็นต้นแบบ (Model) ในการศึกษา พบว่าสิงคโปร์โมเดล (Singapore Model) มีความเหมาะสม โดยทั่วไปบริบทสังคมสิงคโปร์ไม่แตกต่างจากบริบทสังคมไทยมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ เช่น ลาสเวกัส โมเดล ประเทศสหรัฐอเมริกา และมาเก๊าโมเดลของประเทศจีน อีกทั้งรูปแบบกาสิโนของประเทศสิงคโปร์เป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจรเท่านั้น เน้นสร้างรายได้เข้าประเทศ กาสิโนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร เน้นกลุ่มนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ไม่เน้นนักท่องเที่ยวที่ต้องการเข้าไปเพื่อเล่นการพนันเหมือนกับที่มาเก๊าและลาสเวกัส วัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อมุ่งหารายได้เข้ารัฐบาล การใช้พื้นที่สำหรับกาสิโนจะอยู่ประมาณร้อยละ 3 – 5 ของพื้นที่ทั้งหมดในสถานบันเทิงแบบครบวงจร สำหรับพื้นที่ที่เหลือส่วนใหญ่จะเป็นห้องประชุมและสถานที่จัดแสดงสินค้า โรงแรม สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสันทนาการของนักท่องเที่ยวและครอบครัว เป็นสถานบันเทิงกึ่งตากอากาศ ร้านค้า แหล่งช้อปปิ้งและสนามกีฬาประเภทต่าง ๆ ซึ่งสาระสำคัญของการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎรคล้ายคลึงกับสถานบันเทิงแบบครบวงจรของสิงคโปร์ โดยมีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมและต้องมีหน่วยงานเฉพาะในการควบคุมดูแลซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การสร้างรายได้เข้าประเทศเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งหมายในการจูงใจหรือเปิดให้มีการเล่นพนันเป็นหลักหรือแข่งขันที่จะดึงนักท่องเที่ยวเข้าประเทศ โดยเน้นที่กลุ่มเป้าหมายนักท่องเที่ยวเป็นหลักซึ่งถือว่าธุรกิจกาสิโนเป็นแค่ส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร ซึ่งสิงคโปร์จัดทำในรูปแบบธุรกิจ MICE (Meeting, Incentive, Convention & Exhibition) คือ อุตสาหกรรมการประชุม การท่องเที่ยวเพื่อเป็นรางวัล การจัดประชุมนานาชาติและการจัดนิทรรศการ โดยเน้นที่กลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ และผู้ประกอบการด้านธุรกิจเป็นหลัก ไม่ได้เน้นที่นักท่องเที่ยวโดยตรง เทียบเคียงคล้ายคลึงกับรูปแบบการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรที่คณะกรรมการวิสามัญศึกษา เน้นหารายได้เข้าประเทศ และให้กาสิโนเป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจรเท่านั้น โดยในสถานบันเทิง

แบบครบวงจรจะมีทั้งห้างสรรพสินค้า ศูนย์แสดงสินค้า การจัดการประชุม นิทรรศการ การท่องเที่ยว เป็นหลัก ไม่ได้เน้นการเปิดกาสิโนเป็นหลัก

โดยสรุปแล้ว การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร โดยศึกษาจากรูปแบบของประเทศ สิงคโปร์เป็นหลัก เหตุผลหลัก เพราะว่าการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร โดยไม่ได้เน้นกาสิโนเป็นหลักในการเปิด เพียงแต่เป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร และวัตถุประสงค์ คือ ทหารายได้ เข้าประเทศและกลุ่มเป้าหมาย คือ นักท่องเที่ยว ไม่ใช่พนักงาน และมีการคัดกรองผู้เล่นกับคุณสมบัติ ของผู้เล่นโดยเฉพาะ พร้อมทั้งต้องมีกฎหมายเฉพาะและหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะทาง เป็น ศูนย์กลางการท่องเที่ยว โดยที่กาสิโนเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น สิงคโปร์จึงเป็นรูปแบบที่ใกล้เคียง กับการเสนอเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจรของประเทศไทยมากที่สุด

รูปแบบธุรกิจกาสิโนของสิงคโปร์

1. การจัดตั้งโดยมีกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมีการบังคับใช้ที่เข้มงวด โดยมีกรอบกฎหมายในการ ควบคุมการพนันโดยเฉพาะ ประกอบด้วย

1.1 กฎหมาย RGA หรือ Remote Gambling Act และกฎหมาย Common Gaming Houses Act มุ่งเน้นการปราบปรามการเล่นพนันตามที่อยู่อาศัย การเล่นพนันในที่สาธารณะ การเล่น พนันแบบ Public Lottery โดยมีตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

1.2 กฎหมาย Private Lotteries Act เน้นเรื่องการควบคุมการจัดเก็บภาษี

1.3 กฎหมาย Betting Act เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นปราบปรามการพนันประเภทการ ทายผลกีฬา และการเดิมพัน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย โดยมีตำรวจเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

1.4 กฎหมาย Singapore Totalizator Board Act เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจัดตั้ง Singapore Totalizator หรือ Tote Board เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการอนุญาตให้มีการ แต่งตั้งตัวแทน หรือองค์กร เพื่อประกอบกิจการแข่งม้า เครื่องทายผลกีฬา รวมถึงธุรกิจลอตเตอรี่ และทายผลกีฬา

1.5 กฎหมาย Casino Control Act เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการ ดำเนินการของกาสิโนและการเล่นกาสิโน อาทิ การออกใบอนุญาตกาสิโน ควบคุมการบริหารของ ผู้ประกอบการกาสิโน มิให้เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ รวมถึงเพื่อให้การ เล่นเกมในกาสิโนเป็นไปอย่างสุจริต ไม่มีการโกงผู้เล่น ตลอดจนควบคุมผลเสียที่อาจเกิดจากกาสิโน

1.6 กฎหมาย Remote Gambling Act เป็นกฎหมายเพื่อควบคุมการพนันทางไกล และบริการพนันทางไกลที่มีผลต่อประเทศสิงคโปร์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเล่นพนันทางไกลเป็นบ่อเกิด ของอาชญากรรม หรือความไม่สงบเรียบร้อย และเพื่อคุ้มครองผู้เยาว์ รวมถึงบุคคลที่ยังขาด ประสบการณ์จากการเล่นพนันทางไกล

2. การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการควบคุมกำกับดูแลการพนัน ป้องกันปัญหาการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและการคอร์รัปชัน ประกอบด้วย 3 องค์กรหลัก ดังนี้

2.1 Casino Regulatory Authority (องค์กรควบคุมกาสิโน) มีหน้าที่ตรวจตราให้กาสิโนดำเนินงานโดยปราศจากอาชญากรรมและการเอารัดเอาเปรียบ เพื่อให้การเล่นพนันเป็นไปอย่างซื่อตรง และควบคุมไม่ให้กาสิโนเป็นอันตรายต่อผู้เยาว์ ผู้ที่มีโอกาสเป็นเหยื่อหรือสังคมโดยรวม

2.2 National Council for Problem Gambling หรือ NCPG (สมาคมด้านปัญหาจากการพนันแห่งชาติ) โดยจะมีสมาชิกรวม 15 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง คือ ด้านจิตเวชศาสตร์ จิตวิทยา สังคมสงเคราะห์ การให้คำปรึกษา การฟื้นฟู และศาสนา หน้าที่ของสมาคม คือ ดำเนินการรณรงค์ จำกัดบุคคลเข้าเล่นกาสิโน การให้ความรู้ต่อประชาชนเกี่ยวกับการเล่นกาสิโน การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับผู้มีปัญหาเกี่ยวกับการพนัน เป็นต้น

2.3 National Addictions Management Service หรือ Name (บริหารจัดการยาเสพติดการพนันแห่งชาติ) หน้าที่ คือ ช่วยเหลือประชาชนที่ติดการเล่นการพนันอย่างหาทางออกไม่ได้ รวมถึงช่วยเหลือด้านอื่น ๆ อาทิ ยาเสพติด แอลกอฮอล์ สำหรับการพนัน จะประเมินและรักษาการติดการพนันโดยใช้ศาสตร์หลายแขนง

3. รูปแบบการจัดตั้งกาสิโนเป็นแบบรีสอร์ทแบบครบวงจร ไม่ใช่ธุรกิจการพนัน เป็นสถานที่พักผ่อนและศูนย์รวมความบันเทิงและธุรกิจ โดยปัจจุบันมี 2 แห่ง คือ มารีน่า เบย์ แซนส์ และรีสอร์ท เวสต์ เซ็นโตซ่า โดยกาสิโนเป็นแค่ส่วนประกอบเท่านั้น

4. วัตถุประสงค์ของการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรของสิงคโปร์ เพื่อหารายได้เข้าประเทศ และเป็นแหล่งท่องเที่ยว ไม่ได้มุ่งหมายเป็นแหล่งการพนันหรือสร้างแรงจูงใจให้นักพนัน เน้นนักท่องเที่ยวเป็นหลักเข้ามาใช้บริการในด้านต่าง ๆ และเป็นที่ประชุม จัดสัมมนาหรือนิทรรศการ แสดงสินค้าต่าง ๆ

5. การคัดกรองผู้เข้าใช้บริการในกาสิโน โดยมีการจำกัดอายุ และผู้ให้บริการต่างชาติเป็นหลัก ถ้าเป็นชาวสิงคโปร์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในการใช้บริการเมื่อเข้ามาใช้บริการกาสิโน

6. มีการแสดงบัญชีผู้เข้าเล่นและรายได้จากการเล่นต้องมีการเสียภาษี

7. การกำหนดให้กาสิโน ต้องเป็นสถานกาสิโนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (Responsible Casino)

8. มีการจัดทำบัญชีผู้ที่ไม่อนุญาตให้ใช้บริการบ่อนกาสิโน มีการแจ้งข้อมูลบัญชีไปยังบ่อนกาสิโนทุกแห่ง และมีการแจ้งไปยังครอบครัวของผู้ถูกขึ้นบัญชีตามความเหมาะสมโดยไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้นั้น

จากการศึกษาพบว่า รูปแบบธุรกิจกาสิโนของสิงคโปร์นั้น ไม่ได้เน้นที่ธุรกิจกาสิโนเป็นสำคัญแต่เน้นที่การสร้างสถานบันเทิงแบบครบวงจร เพื่อหารายได้เข้าประเทศและมีการบังคับใช้

กฎหมายอย่างเข้มแข็งและจริงจัง อีกทั้งมีการตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีหน้าที่กำกับดูแล โดยถือว่า กาสีโนเป็นแค่ส่วนหนึ่งของการหารายได้เข้าประเทศ และการหลีกเลี่ยงไม่ให้มีผลประโยชน์ทับซ้อน และการคอร์รัปชันเกิดขึ้นในการประมูลสัมปทานกาสีโน และกฎหมายการควบคุมเล่นการพนันและ นักพนัน มีการควบคุมถึงระบบครอบครัว โดยมีสภาระดับชาติที่ทำหน้าที่ดูแลผู้มีปัญหาจากการพนัน จนกระทั่งทำให้อัตราของนักเล่นพนันลดลง จำนวนชาวสิงคโปร์ที่เข้าไปเล่นกาสีโนลดลง ปัญหา อาชญากรรมก็ลดลงตามไปด้วย การที่ประเทศไทยจะศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร โดยมี สิงคโปร์โมเดลจะมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตาม แต่ก็จำเป็นที่จะต้องปฏิบัติไปควบคู่กับสามัญสำนึกที่ดี ของสมาชิกในสังคมเป็นสำคัญ โดยที่หลักการสำคัญที่จะดำเนินนโยบายบ่อนกาสีโนอย่างถูกกฎหมาย ต่อไปได้โดยไม่ส่งผลร้ายต่อสังคมในภาพรวม คือ การต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มแข็งและจริงจัง โดยที่ทราบกันว่า ด้วยบริบทของสังคมไทยและตัวคนไทยไม่ได้เติบโตมาโดยมีภูมิหลังที่กดดันให้เป็น บุคคลที่มีความมัววิญญ์เทียบเท่ากับสิงคโปร์ซึ่งเป็นโมเดลโดยที่ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมายที่มี ประสิทธิภาพจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐและอาศัยจิตสำนึกความถูกต้องจากประชาชนที่จะคอยเป็นหูเป็น ตาให้แก่รัฐในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของบ่อนกาสีโนถูกกฎหมายให้อยู่กับแนวทาง ที่ถูกต้อง และเป็นหูเป็นตาในการแจ้งเบาะแสบ่อนผิดกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เข้าจับกุมปราบปรามบ่อน ผิดกฎหมายให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ เพื่อที่จะได้สามารถนำผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ประเทศ และประชาชนทุกคนได้รับผ่านการจัดเก็บรายได้และกระจายไปสู่รัฐสวัสดิการได้รับการจัดสรรอย่าง เป็นธรรมต่อไป รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 9 แสดงการเปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจรระหว่างประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์

สาระสำคัญของการจัดตั้งสถานบันเทิงแบบครบวงจร	ประเทศไทย	ประเทศสิงคโปร์
1. พื้นที่ สถานที่ตั้ง	จัดตั้งใน 3 กลุ่มพื้นที่ กรุงเทพฯ พื้นที่ท่องเที่ยว ชายแดน	มีการจัดตั้งใน 2 พื้นที่หลัก เป็นรีสอร์ทแบบครบวงจร และมีสถานบันเทิงแบบครบวงจร 2 แห่ง
2. ลักษณะการลงทุน และรูปแบบ	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐร่วมกับเอกชน หรือรัฐให้สัมปทานเอกชน - รูปแบบ สถานบันเทิงแบบครบวงจร 	<ul style="list-style-type: none"> - เอกชนดำเนินการเป็นรูปแบบสถานบันเทิงแบบครบวงจร - ร้อยละ 3 ของพื้นที่คือกาสิโน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสถานบันเทิงแบบครบวงจร - เป้าหมายเป็นศูนย์การบันเทิงครบวงจร เน้นการท่องเที่ยว เป็นสำคัญ ไม่เน้นนักพนันให้เข้ามาเล่น
3. เงื่อนไขการใช้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> - เสียค่าธรรมเนียมการใช้บริการ - อายุไม่ต่ำกว่า 21 ปี - แสดงสถานะการเงินย้อนหลัง โดยมีเงินทุนหมุนเวียนไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท 	<ul style="list-style-type: none"> - ชาวสิงคโปร์ต้องเสียค่าธรรมเนียมการใช้บริการ มี 2 อัตรา คือ รายวัน (150 เหรียญสิงคโปร์ต่อวัน) และรายปี (3,000 เหรียญสิงคโปร์ต่อปี) ในขณะที่ชาวต่างชาติได้รับการยกเว้น - จำกัดจำนวนคนเข้าใช้บริการ เน้นนักท่องเที่ยวเป็นหลัก

ตารางที่ 9 แสดงการเปรียบเทียบรูปแบบการจัดตั้งสถาบันเทিংแบบครบวงจรระหว่างประเทศไทยกับประเทศสิงคโปร์ (ต่อ)

สาระสำคัญของการจัดตั้งสถาบันเทিংแบบครบวงจร	ประเทศไทย	ประเทศสิงคโปร์
	- รายได้จากการพนันต้องเสียภาษี	
4. กฎหมาย	มีกฎหมายควบคุมและแก้ไข พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478	มีกฎหมายเฉพาะในการควบคุมจำนวน 6 ฉบับ
5. การควบคุม	มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อควบคุมกำกับดูแล	-มีการตั้งหน่วยงาน 3 หน่วยงานหลัก เพื่อควบคุมกำกับดูแลการพนันโดยเฉพาะ -ต้องมีความเป็นอิสระ โปร่งใส ไม่มีการแทรกแซงจากการเมือง
6. รูปแบบการพนัน	มีจำนวน 8 รูปแบบ รวมทั้งรูปแบบออนไลน์	รูปแบบการพนันทั้งออนไลน์และในกาสิโน
7. อื่น ๆ	มีหน่วยงานเยียวยาแก้ไข และรองรับการพนัน	มีการตั้งหน่วยงานให้คำปรึกษาเยียวยาดูแลคนติดพนัน

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง “การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25” มีวัตถุประสงค์การศึกษา ดังนี้ 1) เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (EC) 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร และ 3) เพื่อเสนอข้อคิดเห็นและข้อสังเกตจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยมุ่งเน้นรักษาความสมดุลจากประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับกับผลกระทบที่มีต่อสังคมโดยรวม โดยคณะผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิด/สมมุติฐานในการวิเคราะห์ข้อมูลการศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกด้วยการใช้ประเด็นคำถามที่กำหนดขึ้น เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์แบบเชิงคุณภาพและนำเสนอเชิงพรรณนา โดยผลการศึกษารูปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ตั้งแต่อดีตจนถึงความพยายามภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 พบว่า แนวคิดเกี่ยวกับความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายการพนันผ่านกระบวนการทางรัฐสภาตลอดเวลาที่ผ่านมา มีนัยยะสำคัญเนื่องด้วยเป็นการต่อสู้กันทั้งด้านความคิด อุดมการณ์ และผลประโยชน์ ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นความคิด ความเชื่อ และความเห็น ประกอบกับข้อเท็จจริงของการไม่ยอมรับเรื่องการพนันในสังคมไทย ทำให้การผลักดันด้านกฎหมายผ่านกระบวนการทางรัฐสภา ซึ่งถูกตีตกมาโดยตลอด โดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 แม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมานานมากแล้ว แต่ยังไม่มีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงทำให้มีตัวบทกฎหมายอยู่ในสภาพที่ล้าสมัยไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเล่นการพนันที่หลากหลายและซับซ้อนกว่าสมัยเดิม รวมทั้งอัตราโทษของการกระทำผิดเกี่ยวกับการพนันก็มีโทษปรับเพียงเล็กน้อยจนเกินไปไม่สมดุลกับอัตราเงินเพื่อ

ที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานการณ์ปัจจุบัน ประเด็นสำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมายที่ต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแล้ว ยังไม่เห็นผลหรือรับรู้ในสังคมเท่าที่ควร ประกอบกับทัศนคติของสังคมไทยมองว่าการเล่นพนันถือเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย หากต้องการเล่นการพนันก็อาจถือเป็นประเพณี หรือถือว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคลที่สามารถเดินทางไปเล่นการพนันในประเทศแถบชายแดนได้ สะดวกใกล้บ้าน และไม่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ

จนกระทั่งล่าสุด มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อพิจารณาศึกษาญัตติเรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากรูกริกกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนัน ผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตุ้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ โดยมีนายอิทธิรัฐ รัตนเศรษฐ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ

โดยคณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ทำการทบทวนพิจารณาและศึกษาเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยแบ่งเป็นการศึกษาผลกระทบอย่างรอบด้าน ทั้งผลดี ผลเสีย โดยมีกรณีศึกษาของต่างประเทศและประเทศเพื่อนบ้านภายใต้กรอบระยะเวลา 90 วัน ตามที่รัฐสภาได้กำหนดไว้ ตามกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ และเสนอความเห็นทั้งหมดส่งไปยังรัฐบาล ส่วนการตัดสินใจดำเนินการเป็นเรื่องของรัฐบาลที่จะพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้นำเสนอเรื่องการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ขึ้นมาในพื้นที่สาธารณะหลายครั้ง และเคยมีการเสนอและศึกษาในรัฐบาลชุดต่าง ๆ แต่ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม

การนำเสนอญัตติดังกล่าว ส่งผลให้คณะผู้ศึกษาต้องการศึกษาเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในมุมมองเชิงวิชาการเพื่อทดสอบสมมุติฐานตามกรอบแนวคิดถึงผลกระทบทั้งผลดีและผลเสียซึ่งอาจจะเกิดจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ได้ตั้งกรอบแนวคิด/สมมุติฐาน เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยสำคัญในการพิจารณาที่จะนำไปสู่ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) โดยนำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิด/สมมุติฐานที่ได้กำหนดไว้ตามบริบทผลกระทบของปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ 1. ระดับบุคคล 2. ระดับสังคม 3. ระดับชาติ จากผลการศึกษา พบว่าหากมีการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ซึ่งมีการพนันอยู่ในสถานที่ปิดดังกล่าวแล้วจะทำให้มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งส่งผลในระดับบุคคลไปจนถึงระดับชาติ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงผลที่ได้ว่าจะคุ้มค่าต่อการลงทุนกับอนาคตของประเทศชาติหรือไม่ เพราะกระทบในระดับบุคคล ครอบครัวซึ่งเป็นหน่วยย่อยที่สุดเข้มแข็งในสังคม หากไม่มีการ

ป้องกันหรือความรอบคอบในการพิจารณาในออกกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเพื่อกำกับดูแลหรือการควบคุมอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในภาพรวมจนยากที่จะแก้ไขได้

จากผลการศึกษารายงานการพิจารณาศึกษาอดีต เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ โดยคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ได้นำเสนอประเด็นที่เชื่อมโยงกับผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับ หากมีการพิจารณาเห็นชอบให้มีการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย จำนวน 6 ประเด็น ได้แก่ 1. ประเด็นด้านกฎหมายการจัดเก็บรายได้และภาษี 2. ประเด็นการป้องกันแก้ไขปัญหาลผลกระทบและศึกษาพื้นที่ความเป็นไปได้ 3. ประเด็นการลงทุนและรูปแบบการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร 4. ประเด็นรูปแบบธุรกิจ Gaming 5. ประเด็นข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ และ 6. ประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ซึ่งประเด็นทั้งหมดมีความเชื่อมโยงและสะท้อนถึงความพยายามของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯ ในการนำเสนอวิธีการป้องกันและแก้ไขผลกระทบทั้งผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับสังคมไทยทั้งประเทศจะได้รับหากรัฐบาลมีการพิจารณาเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทยจริง ภายใต้บริบทของการกำหนดกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต แต่การศึกษาดังกล่าวยังไม่สามารถตอบประเด็นคำถามความคุ้มค่ากับผลกระทบที่สังคมไทยจะได้รับในภาพรวมได้

แม้ว่านโยบายจะมีความสำคัญ หรือแม้ว่าคณะกรรมการวิชาการวิสามัญฯพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้ และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์ สภาผู้แทนราษฎร จะมีผลการศึกษาออกมาในเชิงบวกอย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวนี้ ยังคงจำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนเพราะส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

ดังนั้น คณะผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการพิจารณาทบทวนปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อให้ครบทุกมิติ ซึ่งจะทำได้ข้อมูลรอบด้านอย่างแท้จริง เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาและข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 และเห็นว่ารายงานผลจากการศึกษาเรื่องดังกล่าว ยังไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้ เนื่องจากกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงอาจทำให้เกิดปัญหาด้านสังคมด้านอื่น ๆ ซ้ำเติมปัญหาในสังคมไทยได้อีก จึงขอเสนอให้มีการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อกำกับดูแลและควบคุมการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในแต่ละด้าน พร้อมทั้งจัดตั้งกองทุน

เพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการติดการพนันหรือจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

5.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาตามกรอบแนวคิดที่ได้ ตั้งสมมติฐานไว้ และเชื่อมโยงกับการศึกษารายงานผลการพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) การจัดเก็บรายได้และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญห่า่อนการพนันผิดกฎหมายการแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์

จากรายงานผลการพิจารณาศึกษาญัตติดังกล่าว สามารถสรุปผลการศึกษาได้ว่า คณะกรรมาธิการฯ ได้มีการประชุม จำนวนทั้งสิ้น 23 ครั้ง มีการตั้งคณะอนุกรรมาธิการ จำนวน 4 คณะ และมีการเดินทางไปศึกษาดูงานในพื้นที่จังหวัดชายแดน จำนวน 3 ครั้ง รวมถึงสำรวจความคิดเห็นประชาชน ซึ่งพบว่า ประชาชนร้อยละ 80.67 เห็นด้วยกับการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร โดยมีประเภทธุรกิจ สถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ประกอบด้วย ห้างสรรพสินค้าครบวงจร สปา/การนวดผ่อนคลาย/นวดแผนไทย ธนาคาร/สถาบันการเงิน ร้านอาหาร/บาร์/สโมสรร ศูนย์สุขภาพครบวงจร กาสิโนตามกฎหมาย โรงพยาบาล โรงแรม สวนสนุก สำหรับครอบครัว และตลาดนัดกลางคืน รวมทั้งได้นำเสนอสถานที่ก่อสร้างเสนอไว้ 3 พื้นที่ ได้แก่

1. กรุงเทพฯและเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ในรัศมีไม่เกิน 100 กิโลเมตรจากสนามบินดอนเมือง สุวรรณภูมิ และอุตะเถา
2. จังหวัดท่องเที่ยวหลัก 22 จังหวัด
3. จังหวัดชายแดนที่มีพื้นที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองควรสร้างสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้
 - ภาคใต้ เช่น ภูเก็ต พังงา กระบี่
 - ภาคเหนือ เช่น เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
 - ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น อุดรธานี ขอนแก่น อุบลราชธานี หนองคาย

โดยรายงานการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ได้ถูกนำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2566 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความความเห็นชอบส่งเรื่องให้รัฐบาลพิจารณาต่อไป โดยในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าวได้ปรากฏคำชี้แจงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ซึ่งล้วนเป็นเหตุผลเชิงบวกในการนำเสนอญัตติดังกล่าว สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1) รายได้หลักของประเทศมาจากการเก็บภาษีจากประชาชนปีละ 2.7 ล้านล้านบาท แต่เนื่องจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ทำให้รายได้ของประเทศลดลงทั้งจากรายได้จากภาษีและรายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติ

2) หากมีการเปิดอินเทอร์เน็ตคอนเท็กซ์จะเป็นแหล่งรายได้ใหม่จากกลุ่มนักท่องเที่ยวและนักแสวงโชคชาวต่างชาติโดยที่ภาครัฐไม่ต้องลงทุน โดยคาดว่าจะสามารถสร้างรายได้ให้แก่ประเทศปีละประมาณ 4 ล้านล้านบาท

3) นักธุรกิจชาวไทยและชาวต่างชาติที่พร้อมลงทุนและมีประสบการณ์ในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับสถานบันเทิงแบบครบวงจรระดับโลก เช่น กาสีโน สวนสนุก สนามแข่งรถสูตร 1 โรงแรมระดับโลก ห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร สนามกอล์ฟ สนามฟุตบอลโลก สนามกีฬาโอลิมปิกส์ และอื่น ๆ ที่พร้อมเข้ามาลงทุนทำให้เกิดการจ้างงานหลายด้าน และจะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมต่อไป

4) ปัจจุบันธุรกิจกาสิโนเติบโตขึ้นมากในประเทศภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก และประเทศเพื่อนบ้านของไทยต่างให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของธุรกิจกาสิโน แต่ไทยยังจัดให้ธุรกิจกาสิโนเป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ทำให้เม็ดเงินจำนวนมากไหลออกไปต่างประเทศ

5) หากเปิดให้ดำเนินธุรกิจกาสิโนและการพนันรูปแบบต่าง ๆ เช่น หวยใต้ดิน โຕะพนัน บอล สลากท้องถิ่น เป็นสิ่งถูกกฎหมายและนำรายได้มาพัฒนาประเทศถือเป็นการป้องกันการรั่วไหลของเงินที่มีมูลค่าจำนวนมากไหลออกนอกประเทศได้ อีกทั้ง การนำเงินรั่วไหล/เงินนอกระบบเข้ามาอยู่ในระบบอย่างถูกต้องจะทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้น

6) เงินภาษีบาปที่ได้จะสามารถนำมาใช้ทำประโยชน์ให้ประเทศ อาทิ ใช้หนี้สาธารณะของประเทศ ลดภาษีน้ำมัน สร้างหลักประกันคนเกษียณอายุราชการเดือนละ 3,000 บาท ดูแลการศึกษาของเยาวชน แก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน แก้ไขปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ แก้ไขปัญหาการขาดทุนของโรงงานอุตสาหกรรม และเป็นผลประโยชน์ในมิติทางสังคม เช่น ทำให้มีฐานข้อมูลของบ่อเกิดปัญหาอาชญากรรม และป้องกันการทุจริตในวงราชการ เป็นต้น

ทั้งนี้ หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านญัตติตั้งกล่าว และส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรีถือเป็นการส่งผลการพิจารณาประเด็นนี้ให้แก่รัฐบาล และหากรัฐบาลจะผลักดันด้วยเหตุผลหรือด้วยมิติเศรษฐกิจแล้ว การศึกษารายงานฉบับดังกล่าวถือว่า ได้มีการศึกษาอย่างรอบด้านและยอมรับว่า จะต้องมีการจัดรับด้วยการตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ป้องกันและควบคุมการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ให้มีการปฏิบัติตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะผู้ศึกษาที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ โดยมีประเด็นสำคัญที่เสนอเพิ่มเติม คือ ต้องมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการติดการพนันหรือจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อรองรับกับ

ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากสิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งคล้ายคลึงกับรูปแบบของการจัดตั้งกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) โดยคาดหวังว่า กองทุนดังกล่าวจะช่วยบรรเทาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการจำหน่ายสุราและบุหรี่ โดยจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 โดยใช้เงินที่รัฐจัดเก็บจากผู้ผลิตและนำเข้าสุราและยาสูบ ในอัตราร้อยละ 2 ของภาษีที่ต้องชำระต่อปี

แต่การดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว ได้มีคำถามจากหลายภาคส่วนต่อสังคมไทยว่ามีประสิทธิภาพเพียงใด บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่จัดตั้งหรือไม่ แต่ประเด็นหรือนโยบายการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ถือเป็นประเด็นที่สังคมไทยต้องร่วมกันคิด และพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเพราะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมไทยโดยตรง เพราะการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ผ่านมา เช่น นโยบายกัญชา-กระท่อมเสรี หรือแม้แต่มาตรการรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจและสังคมไทยอย่างรุนแรง ทำให้เกิดความไม่มั่นใจความเป็นอยู่ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั้งประเทศ โดยเฉพาะข้อกังวลในมิติของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งหลักธรรมาภิบาล “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “Good Governance” เป็นหลักสากลในการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งมีความเชื่อมโยงกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง การปกครองและสังคม

การพิจารณาให้มีกิจการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายโดยผ่านกระบวนการเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 เพื่อให้การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) คณะผู้ศึกษามีความเห็น ว่า หากพิจารณาถึงหลักของความคุ้มค่า (Worth for Money) ของการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นหลักนั้น อาจไม่เพียงพอสำหรับนโยบายนี้ เพราะการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของภาครัฐ ควรมุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรม ทั้งการตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ผู้บริหารต้องมีจิตสำนึกที่รับผิดชอบต่อสังคม และบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งประโยชน์สุขของประชาชนล้วนเป็นผลมาจากการบริหารปกครองประเทศของรัฐบาล ซึ่งจากนโยบายต่าง ๆ ล้วนส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนที่อยู่ในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ด้วยการเปิดเวทีหรือประชาพิจารณ์เพื่อให้เกิดประชาคมติในการแสดงความคิดเห็นของภาคประชาชนที่จะตระหนักถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่จะได้รับจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร

(Entertainment Complex) จึงถือเป็นทางออกที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์สุขของคนในสังคมที่จะเกิดขึ้นในสังคมในอนาคต

5.3 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา เรื่อง “การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ภายใต้การเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25” คณะผู้ศึกษา ได้ตระหนักถึงความสำคัญของผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียที่จะเกิดขึ้นกับสังคมไทยโดยรวม โดยคณะผู้ศึกษา ได้มีข้อเสนอแนะจากการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ดังนี้

1. ควรมีคณะกรรมการกลางกำกับดูแลและควบคุมการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex) ในแต่ละด้าน ประกอบด้วย

1.1 ด้านปัญหาและผลกระทบเกี่ยวกับผู้เสพติดการพนัน เช่น คลินิกให้คำปรึกษาในด้านสุขภาพจิต การเยียวยาปัญหาครอบครัวแตกแยก

1.2 ด้านการตรวจสอบที่มาของแหล่งเงินทุนเพื่อป้องกันการฟอกเงิน

2. ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการติดการพนันหรือจากการเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment Complex)

3. ควรมีการแก้กฎหมายหรือร่างกฎหมายใหม่ให้ทันสมัยโดยเน้นที่กลไกควบคุม ป้องกันลดผลกระทบที่เกิดจากการพนัน

4. การจัดเก็บภาษีต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถจัดเก็บได้อย่างแท้จริง

5. ควรให้สถานศึกษาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้แก่เด็กและเยาวชนรับทราบถึงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพนันเพื่อป้องกันการเกิดผลกระทบของปัญหาการพนันในด้านต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

บรรณานุกรม

- ชาตบุษย์ ฮายุกต์. (2559). การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ : ศึกษากรณีเกมสังคมออนไลน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- ถนอมทรัพย์ พงษ์สีมา. (2547). ทักษะของข้าราชการตำรวจกองการเงิน ต่อการเปิดสถานคาสีโนในประเทศ. สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2558). ธรรมชาติของ: กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ. KPI YEARBOOK 2558 “ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย”. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ทองศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. (2529). กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- นักศึกษาหลักสูตรการปฏิบัติการจิตวิทยาฝ่ายอำนวยการ รุ่นที่ 92 คณะที่ 1. (2546). เอกสารศึกษาเฉพาะกรณี เรื่อง ประเทศไทยกับการเปิดบ่อนเสรี. สถาบันจิตวิทยาความมั่นคง, สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, กองบัญชาการทหารสูงสุด.
- นุชา ปานวิสัย. (2557). การดำเนินธุรกิจ Casino Hotel ของประเทศลาว. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, สาขาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ.
- บุญทวี พรหมเทพ. (2556). อิทธิพลของสื่อประเภทกีฬาที่มีผลต่อการเล่นพนันฟุตบอลของนักศึกษาชายระดับอุดมศึกษา จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่โจ้, คณะศิลปศาสตร์, สาขาวิชานิติศาสตร์.
- ปิ่นฉัตร เรืองศรี. (2561). ผลกระทบของการเปิดบ่อนกาสิโนตามกฎหมายในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, สาขาวิชานโยบายสังคม.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2545). บ่อนการพนันตามแนวชายแดนของไทย : ผลกระทบและแนวทางแก้ไข ปัญหา. สรุปรายงานผลการวิจัย, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- วิเศษ จีระแพทย์. (2555). คิดดีแล้วหรือแก้ไขพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. รัฐสภาสาร, ปีที่ 60 เล่มที่ 7, หน้า 14-27.

- สโรชา พิมพ์ชัย. (2560). การศึกษาพฤติกรรมการเล่นพนัน กรณี สลากกินแบ่งรัฐบาลและ สลากล็อตโต้ ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร. การค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ.
- สฤกษ์ ศรีโยธิน. (2553). สถานะแห่งบ่อนการพนันในสังคมไทย : กรณีศึกษาบ่อนคาสีโน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, สาขาวิชาการบริหารสังคม.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). ระบบงานรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์, หน้า 61.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). รายงานผลการพิจารณาศึกษาญัตติ เรื่อง การศึกษา การเปิดสถานบันเทิงแบบครบวงจร (Entertainment complex) การจัดเก็บรายได้ และภาษีจากธุรกิจกาสิโนตามกฎหมาย และมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาบ่อน การพนันผิดกฎหมาย การแพร่ระบาดของตู้เกมพนันไฟฟ้าและการพนันออนไลน์. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). เอกสารประกอบการพิจารณา ญัตติ เกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรและกาสิโนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์.
- สุพพตา ประภาศิริ. (2549). การศึกษาธรรมาภิบาลในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, สาขาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน.
- หทัยรัตน์ แซ่หุ่ย. (2561). การจัดเก็บภาษีจากการพนัน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์, สาขากฎหมายภาษี.
- อรพิน ปานเกษม. (2558). ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาการพนันออนไลน์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- อัมพวรรณ มงคลอินทร์. (2558). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, ปีที่ 35 เล่มที่ 4, หน้า 218.
- เอกพล จันทนะสาโร. (2561). การศึกษาสำรวจทัศนคติของคนไทยต่อการก่อตั้งคาสีโนในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะเศรษฐศาสตร์, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ.

ประวัติผู้ศึกษา

1. ชื่อ - สกุล นางสาวญาณภัฏกาญจน์ นัยบุญแก้ว
ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ 318/122 เดอะ สเตจ เต่าปูน อินเทอร์เน็ต เซ็นจ์ ถนนประชาราษฎร์ 2
แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 6191
มือถือ 081 513 4305
2. ชื่อ - สกุล นางดารุณี เสมาเพชร
ตำแหน่งปัจจุบัน นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ 59/152 หมู่ 5 บ้านสุชา ถนนตลิ่งชัน-สุพรรณบุรี ตำบลละหาร
อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5335
มือถือ 063 545 9145
3. ชื่อ - สกุล นางสาวนิธิยา ผาสุข
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ติดต่อ 39/2 หมู่ 11 ตำบลไม้เค็ด อำเภอเมือง จังหวัดปราจีนบุรี
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 6121
มือถือ 089 845 4176
4. ชื่อ - สกุล นายบัญชา พิมพ์าเรือ
ตำแหน่งปัจจุบัน นักบัญชีชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา บัญชีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
สถานที่ติดต่อ 580/140 ถ.ประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพฯ 10800
หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5322
มือถือ 092 417 9900

5. ชื่อ - สกุล นางสาวมिरา ผาติยาวงศ์
 ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 คุณวุฒิการศึกษา บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีมหานคร
 สถานที่ติดต่อ 14 ซอยจันทน์ 45 แยก 1 ถนนจันทน์ เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120
 หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 6221
 มือถือ 090 938 9565
6. ชื่อ - สกุล นางสาวศุภพิชญ์ กิตติณัฐพงศ์
 ตำแหน่งปัจจุบัน นักวิเทศสัมพันธ์ชำนาญการพิเศษ
 คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 สถานที่ติดต่อ 518/12 พหลโยธิน 24 แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900
 หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 7311
 มือถือ 099 146 2979
7. ชื่อ - สกุล นายสมภพ สีบุตร
 ตำแหน่งปัจจุบัน นักบัญชีชำนาญการพิเศษ
 คุณวุฒิการศึกษา บริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
 สถานที่ติดต่อ 32/1 ถนนจอมทองบูรณะ แขวงบางปะกอก เขตราชบุรีบูรณะ
 กรุงเทพฯ 10140
 หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 5321
 มือถือ 0814548909
8. ชื่อ - สกุล นางสาวภาณิชา อภิชาติกุลธร
 ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ
 คุณวุฒิการศึกษา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 สถานที่ติดต่อ 38/10 ซ. งามวงศ์วาน 47 แยก 24 ถ. งามวงศ์วาน แขวงทุ่งสองห้อง
 เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
 หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน 0 2242 5900 ต่อ 6121
 มือถือ 0871100220

