รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์

การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

โดย

นายไพศาล ลิ้มสถิตย์

มิถุนายน 2559

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

รายงานศึกษาฉบับสมบรูณ์

การวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับ
การส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

โดย

นายไพศาล ลิ้มสถิตย์

มิถุนายน 2559

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)

บทสรุปผู้บริหาร

การจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชคถือเป็นการพนันประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งแตกต่างจากการพนันที่ต้องอาศัยทักษะในการเล่น หรือการทายผลการแข่งขันกีฬาหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ กฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคมี 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

กระทรวงมหาดไทยได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554 จนกระทั่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้แล้วเสร็จเมื่อกลางปี 2559 อย่างไรก็ดี รัฐบาล คสช.ยังมิได้ให้ความเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.นี้แต่อย่างใด

จากการศึกษาวิเคราะห์สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้พบว่า มีเนื้อหาสาระหลักที่ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ไม่แตกต่างจาก พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 อีกทั้งยังขาดบทบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าหรือบริการที่จัดกิจกรรมเสี่ยงโชค มิได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการควบคุมการเสี่ยงโชคเหมือนในต่างประเทศ ไม่มีบทบัญญัติกำหนดมูลค่าของรางวัล ไม่มีบทบัญญัติควบคุมการโฆษณาหรือส่งเสริมการขาย

ร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้จึงไม่น่าจะสามารถแก้ปัญหาการส่งเสริมการขายของธุรกิจที่จัดกิจกรรมเสี่ยงโชค โดยเฉพาะธุรกิจผลิตหรือจำหน่ายเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสูงที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพของประชาชนที่บริโภคเกินปริมาณที่จำเป็นในแต่ละวัน การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่ค่อนข้างต่ำ ไม่สอดคล้องกับรายได้ของภาคธุรกิจที่จะได้รับประโยชน์จากการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชค ฉะนั้น ร่างพ.ร.บ.ฉบับนี้จึงมีลักษณะไม่สอดคล้องกับแนวทางในการบัญญัติกฎหมายควบคุมหรือกำกับดูแลการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในต่างประเทศ สมควรที่รัฐบาลจะพิจารณาทบทวนหลักการและเนื้อหาสาระให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ควรพิจารณาให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในเรื่องการกำกับดูแลจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคของผู้ประกอบการ เนื่องจากมีความพร้อมและความเชี่ยวชาญด้านคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่ากระทรวงมหาดไทย และควรกำหนดให้มี "คณะกรรมการกำกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค" เป็นองค์กรหลักตามร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ และจะต้องมีมาตรการป้องกันหรือควบคุมผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคจากการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชคของธุรกิจอาหารหรือเครื่องดื่มที่มีปริมาณน้ำตาลสูงเป็นการเฉพาะ

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Problem Reduction

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร

บทที่ 1 บทนำ 1

บทที่ 2 กฎหมายเกี่ยวกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค 7

2.1 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

2.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

บทที่ 3 บทวิเคราะห์สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. 13

บทที่ 4 บทสรุป และข้อเสนอการพัฒนากฎหมายกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค 20

ภาคผนวก

ก. สรุปผลการประชุมคณะกรรมาธิการสาธารณสุข สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2559 วันพุธที่ 25 พฤษภาคม 2559 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 310 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2

ข. ร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. ....
(ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว (เรื่องเสร็จที่ 168/2559))

ค. กฎกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2526) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองบริโภค พ.ศ. 2522

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

บทที่ 1

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

สถานการณ์การจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคในช่วงปี 2555-2558 พบว่า ผู้ประกอบการธุรกิจโดยเฉพาะผลิตภัณฑ์ประเภทเครื่องดื่ม เน้นกลยุทธ์การส่งเสริมเสริมการขายที่มุ่งวิธีการให้ผู้บริโภคได้ลุ้นโชค ผ่านช่องทางการส่งตัวเลข หรือรหัส ด้วยวิธีส่ง SMS ผ่านคลื่นโทรศัพท์มือถือ และจูงใจผู้บริโภคด้วยการให้รางวัลใหญ่ที่มีมูลค่าสูงและเป็นความนิยมชมชอบของคนส่วนใหญ่ เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ สมาร์ทโฟน ทองคำ ท่องเที่ยวต่างประเทศ สิทธิเข้าชมฟุตบอลลีกใหญ่ในต่างประเทศ

ผลการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมการส่งลุ้นโชคของผู้บริโภคไทย มีข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ พฤติกรรมการส่งชิงโชคของคนไทยในช่วงอายุ 25 ปีขึ้นไป ร้อยละ 44.3 เคยส่งลุ้นโชคกับผลิตภัณฑ์ชาเขียว มีความถี่ในการส่งอย่างน้อย 1-3 ครั้งต่อเดือน และคนส่วนใหญ่ร้อยละ 39.2 เห็นด้วยว่าการส่งลุ้นโชคก็เสมือนการเล่นหวยแบบไม่ผิดกฎหมาย และยังพบว่ากลยุทธ์การส่งเสริมการขายด้วยวิธีการให้ลุ้นโชคเป็นกลยุทธ์ที่ไม่มีผลเชิงลบต่อภาพลักษณ์ของสินค้า อีกทั้งยังก่อให้เกิดรายได้ให้แก่บริษัทของผลิตภัณฑ์นั้นๆ อย่างมากอีกด้วย ส่งผลให้ผู้ประกอบการยังคงยึดติดกับกลยุทธ์ส่งเสริมการชายด้วยวิธีการลุ้นโชคตลอดการดำเนินธุรกิจมาในช่วงปี 2555 เป็นต้นมา โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจผลิตภัณฑ์อาหารประเภทเครื่องดื่ม นอกจากนี้ จากปรากฏการณ์ทางสังคมที่ผู้บริโภค ให้การตอบรับโปรโมชั่นการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการส่งชิงโชคเป็นอย่างดี ทำให้นักวิชาการหลายแขนงออกมาตั้งข้อสังเกตต่อการจัดกิจกรรมฯ ดังกล่าวว่าเป็นกิจกรรมที่ล่อใจจนเข้าข่ายการมอมเมาประชาชน และส่งเสริมให้คนติดการเสี่ยงโชค หรือเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ของกิจกรรมการเล่นพนัน[1]

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2559 ในการประชุมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อการจัดทำข้อเสนอนโยบายมาตรการกำกับดูแลการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค ซึ่งมีตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมอนามัย และภาคประชาสังคม เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นต่อการกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค โดยมีข้อเสนอให้มีมาตรการป้องกันเด็กและเยาวชน มาตรการการกำกับดูแลการออกใบอนุญาตการจัดกิจกรรมให้คำนึงถึงหลักความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่ส่งเสริมพฤติกรรมการพนัน และให้มีกลไกในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของผลิตภัณฑ์ที่ส่งผลต่อสุขภาพ ที่จะดำเนินการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการดังกล่าว และในที่ประชุม

[1] ศรัณยพงศ์ เที่ยงธรรม, รายงานผลการสำรวจ : ทัศนคติและพฤติกรรมการส่งลุ้นโชคของผู้บริโภคไทย, คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ (2557).

กระทรวงมหาดไทยได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วอยู่ระหว่างการส่งให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนส่งให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ความเห็นต่อไป ซึ่งที่ประชุมได้แสดงความกังวล ต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ที่ยังไม่มีรายละเอียดตามหลักการการป้องกันเด็กและเยาวชนและมาตรการอื่นๆ ที่สอดคล้องกับแนวทางของนานาชาติ แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะยืนยัน มาตรการต่างๆ สามารถที่จะระบุในขั้นตอนของการออกกฎกระทรวง และระเบียบได้ แต่ที่ประชุมก็ยังเห็นว่าหากหลักการบางอย่างที่ไม่ได้ระบุไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ก็จะไม่สามารถออกแบบกลไกและมาตรการระดับรองลงมาได้

ดังนั้น โครงการฯ จึงเล็งเห็นความสำคัญถึงการจัดทำบทวิเคราะห์ร่างกฎหมายการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค เพื่อใช้เป็นชุดความรู้ ข้อมูล ในการชี้แนะสาธารณะถึงการพัฒนากฎหมายดังกล่าว ตลอดจนเพื่อนำข้อมูลมาพัฒนาเป็นข้อเสนอให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อกำหนดมาตรการในการกำกับการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคที่เข้าข่ายการพนัน และมาตรการในการกำกับการเข้าถึงการพนันของเด็กและเยาวชนผ่านช่องทางสื่อสมัยใหม่

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การกำกับดูแลตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค พ.ศ. ....

2.2 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

3. เป้าหมายการดำเนินงาน

3.1 มีผลงานวิชาการอ้างอิงเพื่อการเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการพัฒนากฎหมายกำกับการดูแลการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

3.2 ได้ข้อเสนอแนวทางการกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชคไม่ให้เป็นการส่งเสริมกิจกรรมการพนัน

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 เกิดชุดความรู้ด้านกำกับการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชคที่เป็นการส่งเสริมให้เกิดการพนันในสังคมไทย

4.2 คนในสังคมเกิดความรู้และเท่าทันการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

5. ระยะเวลาดำเนินการ

วันที่ 1 พฤษภาคม 2559 - 15 มิถุนายน 2559

6. ขั้นตอนการดำเนินงานและขอบเขตการศึกษา

6.1 ขั้นตอนการดำเนินงาน

1) ศึกษาวิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงหลักการและโครงสร้างของกฎหมาย

2) ทบทวน (Review) เอกสารวิชาการ บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการวิเคราะห์การกำกับตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

3) เพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค ให้สอดคล้องกับหลักการปฏิบัติในการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชนจากและการกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชคให้เป็นธรรมและโปร่งใส

4) นำเสนอข้อมูลผลการสำรวจและรับฟังข้อเสนอของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเวทีวิชาการ

5) นำส่งรายงานบทวิเคราะห์กฎหมายการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค ในประเทศไทย

6.2 ขอบเขตการศึกษา

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 , ร่างพระราชบัญญัติการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

2) ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชคในประเทศไทย เพื่อป้องกันการส่งเสริมการขายที่ส่งผลกระทบต่อสังคม

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

บทที่ 2

กฎหมายเกี่ยวกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค

1. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554 ในสมัยรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน 2 ฉบับคือ ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. ....[2] จนเกิดประเด็นถกเถียงว่า รัฐบาลเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... จะนำไปสู่การพนันถูกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น เช่น ธุรกิจคาสิโน การเล่นพนันบอล หวยหุ้น ซึ่งจะเป็นการมอมเมาประชาชน เด็ก เยาวชน ก่อให้เกิดปัญหาสังคม เศรษฐกิจในวงกว้างหรือไม่

ต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ติดตามร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... จนกระทั่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงต้นปี 2559 จึงควรมีการวิเคราะห์เนื้อหาสาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... อย่างรอบด้าน ก่อนที่รัฐบาลจะตัดสินใจว่าควรที่จะเสนอร่าง พ.ร.บ.นี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือไม่

2. กฎหมายเกี่ยวกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค

กฎหมายปัจจุบันที่มีความเกี่ยวข้องกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคมี 2 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

1.พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายหลักที่ควบคุม กำกับการพนันทุกประเภท ยกเว้นการขออนุญาตออกหรือจัดให้มีการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคเป็นการพนันที่อยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติมาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 8 การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อนจึงจะทำได้”

---

[2] ร่าง ฯ ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554 ในสมัยรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว (เรื่องเสร็จที่ 168/2559)

ผู้ประกอบธุรกิจรายใดฝ่าฝืนจัดกิจกรรมให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน จะมีความผิดตามมาตรา 14 แต่กฎหมายก็บัญญัติอัตราโทษไว้ต่ำมาก

"มาตรา 14 ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 8 มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50 บาท ขึ้นไปจนถึง 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

กฎกระทรวง ฉบับที่ 17

กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) เป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 16 มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

"ข้อ 4 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนัน ตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8

(1) ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร

(2) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร

การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

. . .

ข. การพนันต่อไปนี้ ในกรุงเทพมหานครให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อออธิบดีกรมการปกครอง สั่งอนุมัติแล้ว ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานครให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว

(1) ให้สัตว์ต่อสู้กัน

(2) ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่เผ

(3) บิลเลียด

(4) การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ . . ."

"ข้อ 6 กำหนดอายุใบอนุญาต การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพให้นับแต่วันที่เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตจนถึงวันที่ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตกำหนดให้ตามที่เห็นสมควรและการเสี่ยงโชคแต่ละคราวต้องอยู่ภายในเวลา 7 ถึง 24 นาฬิกา แห่งวันที่กำหนดไว้"

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

"ข้อ 15 ผู้ใดประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนัน ตามบัญชี ข. หรือการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 ให้ทำคำขอตามแบบท้ายกฎกระทรวงนี้ ยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ ดังนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่กรมการปกครอง

(2) ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่ที่ทำการปกครองอำเภอหรือที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ"

"ข้อ 16 ภายใต้บังคับ ข้อ 19 ใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพก หรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 ให้ใช้แบบพิมพ์ตามแบบท้ายกฎกระทรวงนี้"

"ข้อ 18 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดให้มีแถมพก หรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคด้วยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพให้กำหนด ดังนี้

กำหนดอายุใบอนุญาต	**ค่าธรรมเนียม**
1 วัน	300 บาท
ไม่เกิน 7 วัน	600 บาท
ไม่เกิน 1 เดือน	1,500 บาท
ไม่เกิน 6 เดือน	6,000 บาท
ไม่เกิน 1 ปี	9,000 บาท

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

บทวิเคราะห์ กฎกระทรวงฉบับที่ 17 กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์การอนุญาต เจ้าพนักงานผู้อนุญาตและผู้มีอำนาจอนุมัติ ผู้ประกอบการจะไปขออนุญาต ณ ท้องที่ใดก็ได้ เช่น หากไม่สามารถขออนุญาตในอำเภอหรือจังหวัดใด ผู้ประกอบการรายนั้นก็สามารถไปขออนุญาตที่พื้นที่อื่นได้ เนื่องจากกฎกระทรวงให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่อย่างเปิดกว้าง ไม่มีกระบวนการศึกษาหรือพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องว่าการอนุญาตดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภคหรือไม่ เพียงใด อีกทั้งค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตการจัดกิจกรรมให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคของผู้ประกอบธุรกิจ มีอัตราที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากการจัดกิจกรรมดังกล่าว เช่น ธุรกิจเครื่องดื่มบรรจุขวดที่ผู้ประกอบการรายใหญ่อาจมีรายได้หรือผลกำไรหลายร้อยหรือหลายพันล้านบาท แต่เสียค่าธรรมเนียมให้ภาครัฐเพียงไม่กี่พันบาท

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญ ใช้กับสินค้าหรือบริการทุกประเภทในกรณีที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้แล้ว ก็ให้ใช้บังคับตามกฎหมายฉบับนั้นแทน แต่ก็มีข้อยกเว้นบางประการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21[3] พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงมีขอบเขตครอบคลุมผู้บริโภคที่เป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการ ผู้ได้รับการชักชวนให้ซื้อสินค้าหรือใช้บริการนั้น ๆ รวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ

ประเด็นคุ้มครองผู้บริโภคที่สำคัญประการหนึ่งคือ การควบคุมการโฆษณาสินค้าหรือบริการที่มีผู้ประกอบธุรกิจจัดให้มีการแถมพกหรือให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องคือ บทบัญญัติที่กำหนดเรื่องนี้อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 22 วรรคสอง (5) และกฎกระทรวงตาม พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค ฯ ได้แก่ กฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2534

"มาตรา 22 การโฆษณาจะต้องไม่ใช้ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพ หรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

(1) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

(2) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการ สถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม

(3) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

(4) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(5) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็นความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตาม (1)"

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

---

[3] "มาตรา 21 ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่ ..."

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมหรือกำกับดูแลการโฆษณาการจัดให้มีการเล่นพนัน จึงไม่เปิดโอกาสให้มีการโฆษณาการเล่นพนันแต่อย่างใด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะกฎหมายพนันฉบับปัจจุบันมีแนวคิดที่ว่าภาครัฐไม่ควรส่งเสริมหรืออนุญาตให้มีการโฆษณาการเล่นพนันชนิดต่าง ๆ ยกเว้นกรณีการออกสลากการกุศลตามมาตรา 9 ที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการประกาศโฆษณาชักชวนให้เข้าเล่นได้

กฎหมายพนันและกฎหมายลอตเตอรี่ (lottery act) ในหลายประเทศ จะมีบทบัญญัติห้ามการโฆษณาเชิญชวนให้เยาวชนหรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นพนันทุกประเภท รวมถึงลอตเตอรี่หรือสลาก และยังบัญญัติโทษอาญาแก่ผู้ประกอบกิจการที่ฝ่าฝืนอีกด้วยด้วย เช่น กฎหมายพนันของอังกฤษ (Gambling Act, 2005) กำหนดให้หมวดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (Part 4 Protection of children and young persons) โดยมีบทบัญญัติมาตรา 46[4] ที่คุ้มครองเด็ก เยาวชนเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดโทษแก่ผู้ที่จัดให้มีการเล่นพนันหรือโฆษณา ชักชวน ยินยอมให้เยาวชนเข้าเล่นการพนัน และมีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้จัดให้การเล่นพนันที่ฝ่าฝืน

ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จึงเป็นกฎหมายสำคัญที่ควบคุม กำกับดูแลการโฆษณาการส่งเสริมการขายของผู้ประกอบธุรกิจที่จัดให้มีกิจกรรมให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค มีเนื้อหาของกฎกระทรวงที่ควบคุมการโฆษณาการเสี่ยงโชคดังนี้

"ให้ข้อความดังต่อไปนี้ เป็นข้อความที่เข้าลักษณะตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๕)

. . .

(๓) ข้อความโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ระบุหรือประกาศว่าผู้ประกอบธุรกิจจะจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ก่อนที่ผู้ประกอบธุรกิจนั้นได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๔) ข้อความโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ระบุหรือประกาศว่าผู้ประกอบธุรกิจจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

---

[4] **46 Invitation to gamble**

(1) A person commits an offence if he invites, causes or permits a child or young person to gamble.

...

(3) In subsection (1) a reference to inviting a child or young person to gamble

includes, in particular, a reference to intentionally—

(a) sending to a child or young person any document which advertises gambling, or

(b) bringing to the attention of a child or young person information about

gambling with a view to encouraging the child or young person to gamble.

หรือข้อความโฆษณาสินค้าหรือบริการที่ระบุหรือประกาศว่าผู้ประกอบธุรกิจจัดให้มีการประกวดชิงรางวัล โดยข้อความโฆษณาดังกล่าวมิได้ระบุรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(ก) หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือข้อกำหนดในการเสี่ยงโชคหรือในการประกวดชิงรางวัล

(ข) วัน เดือน ปีที่เริ่มต้นและสิ้นสุดของการจัดให้มีการเสี่ยงโชคหรือการประกาศชิงรางวัล เว้นแต่กรณีที่เป็นการโฆษณาทางวิทยุ โทรทัศน์ ข้อความโฆษณาที่กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นของการเสี่ยงโชคหรือการประกวดชิงรางวัลนั้นจะให้ปรากฏในส่วนที่เป็นภาพหรือในส่วนที่เป็นเสียงอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ข้อความโฆษณาที่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดนั้นจะต้องให้ปรากฏทั้งในส่วนที่เป็นภาพและส่วนที่เป็นเสียง

(ค) ประเภทและลักษณะของของแถมพกหรือรางวัลจำนวนและมูลค่าของของแถมพกหรือรางวัลแต่ละสิ่ง หรือมูลค่ารวมในแต่ละประเภท เว้นแต่กรณีที่การโฆษณาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ผู้ประกอบธุรกิจจะไม่ระบุมูลค่าของของแถมพกหรือรางวัลแต่ละสิ่ง หรือมูลค่ารวมในแต่ละประเภทก็ได้ แต่ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องระบุมูลค่ารวมของแถมพกหรือรางวัลทุกประเภทไว้แทน

ในกรณีที่สิ่งซึ่งจัดเป็นของแถมพกหรือรางวัลเป็นสิ่งซึ่งมีมูลค่าที่ผู้บริโภคอาจทราบได้โดยทั่วไป และข้อความโฆษณานั้นได้แสดงให้ผู้บริโภคทราบถึงประเภทและลักษณะของของแถมพกหรือรางวัลไว้โดยชัดแจ้งแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจจะไม่ระบุมูลค่าของของแถมพกหรือรางวัลนั้นไว้ก็ได้

(ง) เขตหรือถิ่นที่มีการจัดให้มีการเสี่ยงโชคหรือการประกวดชิงรางวัล เว้นแต่กรณีที่เป็นการจัดให้มีขึ้นทั่วราชอาณาจักร

(จ) วัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ซึ่งกำหนดไว้สำหรับการทำการเสี่ยงโชคหรือการตัดสินการประกวดชิงรางวัล

(ฉ) สื่อโฆษณาที่จะใช้ในการประกาศรายชื่อผู้ได้รับของแถมพกหรือรางวัลจากการเสี่ยงโชคหรือการประกวดชิงรางวัล

..."

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

บทที่ 3

บทวิเคราะห์สาระสำคัญของร่าง พ.ร.บ.การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. ....

1. การควบคุมการเสี่ยงโชคในต่างประเทศ

กฎหมายพนันต่างประเทศมีการควบคุมการเสี่ยงโชคที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการขายหรือการประกอบธุรกิจการค้า โดยอยู่ภายใต้กฎหมายพนัน (Gambling law) กฎหมายลอตเตอร์รี่หรือสลาก (Lottery law) หรือเป็นไปตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคหรือกฎหมายว่าด้วยการทำตลาด การส่งเสริมการขายหรือการโฆษณา หรือกฎหมายกำกับการประกอบกิจการสื่อต่าง ๆ

ผลการศึกษากฎหมายพนันในหลายประเทศพบว่า ส่วนใหญ่มิได้จัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคแต่อย่างใด เช่น กฎหมายญี่ปุ่น กฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายสวีเดน กฎหมายออสเตรเลีย (หลายมลรัฐ) กฎหมายอังกฤษ[5] เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกฎหมายเฉพาะแยกออกจากกฎหมายพนันหรือกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เพราะการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคเป็นการพนันรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากเข้าองค์ประกอบการพนันตามกฎหมายบางประเทศรวม 3 ประการคือ เป็นการเล่นที่อาศัยผลที่ไม่แน่นอนเป็นสิ่งชี้ขาดว่าชนะหรือแพ้, มีการให้รางวัลตอบแทน และผู้เข้าเล่นหรือร่วมรายการจะมีค่าใช้จ่ายในการเข้าร่วมรายการ

แม้ว่าการเสี่ยงโชคอย่างลอตเตอร์รี่จะมีผลกระทบด้านลบน้อยกว่าการพนันบางประเภทก็ตาม แต่ในหลายประเทศจึงถือว่า เป็นการออกลอตเตอรี่หรือสลากกินแบ่งรัฐบาลรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะต้องได้รับอนุญาตจากภาครัฐก่อนดำเนินการ และมีการกำกับหรือควบคุมการประกอบกิจการภายหลังได้รับอนุญาตแล้ว

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

ผลการศึกษาทบทวนเอกสารวิชาการเกี่ยวกับการควบคุมกิจกรรมส่งเสริมการขาย โดยการแจกรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในหลายประเทศที่ศึกษา มีข้อสรุปที่น่าสนใจคือ[6]

1) วัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายคือ มุ่งเน้นการคุมครองสังคมจากสิ่งยั่วยุในลักษณะการพนัน กำกับควบคุมไม่ให้มีการสร้างค่านิยมเรื่องเสี่ยงโชค และเน้นการลดแรงจูงใจของผู้ประกอบการในการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชค

---

[5] สหราชอาณาจักรมีหน่วยงานที่ชื่อว่า Broadcast Committee of Advertising Practice (BCAP) ซึ่งใช้มาตรฐานข้อกำหนดชื่อ The UK Code of Broadcast Advertising ("BCAP Code") ใช้กำกับดูแลการโฆษณา/กิจกรรมส่งเสริมการขาย โดยทุกๆ อย่างต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย และยังมีกฎหมายการพนัน (Gambling Act, 2005) และกฎหมายชื่อว่า "Consumer Protection from Unfair Trading Regulations 2008 ("CPRs")

[6] ศรัณยพงศ์ เที่ยงธรรม, แนวทางการกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค สนับสนุนโดย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (กุมภาพันธ์ 2559), น.55.

2) สาระสำคัญของกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้จัดกิจกรรมเสี่ยงโชคได้คือ ต้องไม่มีการกระจายทรัพยากรใด ๆ เพิ่มเติมเพื่อการเข้าร่วมกิจกรรมเสี่ยงโชค ทั้งนี้ คำว่า ทรัพยากรใด ๆ เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง เช่น ค่าผลิตภัณฑ์ที่สูงกว่า อัตราราคาตลาด ค่าสงไปรษณีย์หรือรหัสที่แพงกว่าอัตราตลาดหรืออัตราที่ระเบียบกำหนดไว้ ในบางประเทศตีความรวมถึง แรงจูงใจหรือความต้องการที่จะซื้อผลิตภัณฑ์เพื่อให้ได้รับสิทธิในการเสี่ยงโชคด้วย กฎหมายบางประเทศจึงกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีช่องทางอื่นที่ผู้บริโภคมีสิทธิเลือกที่จะไม่ซื้อผลิตภัณฑ์ที่รวมกิจกรรมเสี่ยงโชคเพื่อรับรางวัล

ผศ.ศรัณยพงศ์ เที่ยงธรรม ได้ศึกษาและสรุปลักษณะมาตรการควบคุมกำกับกิจกรรมการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคในต่างประเทศ แบ่งเป็น 6 กลุ่มคือ

1. กลุ่มประเทศที่มีความแตกตางจากประเทศไทยน้อย คือสามารถจัดกิจกรรมนี้ได้ เช่น โรมาเนีย สเปน

2. กลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำได้ แต่มุงเน้นมาตรการด้านภาษีและค่าปรับกรณีกระทำผิดที่สูง โดยอาจจะสูงถึง 100 ล้านบาท เช่น เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอาหรับเอมิเรต นอร์เวย์ โปรตุเกส ตุรกี ออสเตรเลีย รวมทั้งญี่ปุ่น

3. กลุ่มประเทศที่ให้ขออนุญาตจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคได้ โดยการพิจารณาอนุญาตจะพิจารณาเป็นการขออนุญาตจัดพนันเกมส์ลอตเตอรี่ เช่น รัสเซีย ฮ่องกง

4. กลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำได้แต่มีเงื่อนไขมากในการจัดกิจกรรมของผู้ประกอบการ เพื่อมิให้สร้างค่านิยมเรื่องโชค หรือร่ำรวยด้วยโชค เช่น ญี่ปุ่นจะกำกับมูลค่าสูงสุดของของรางวัลไม่เกิน 20 เท่าของผลิตภัณฑ์ที่จัดกิจกรรม มูลค่ารวมของรางวัลต้องไม่เกิน 30,000 บาท

5. กลุ่มประเทศที่อนุญาตให้ทำโดยตองมีเงื่อนไขที่ชัดเจนว่า ต้องไม่มีการจ่ายสิ่งใด แม้แต่การกำหนดเงื่อนไขที่ต้องซื้อผลิตภัณฑ์เพื่อให้ได้รับสิทธิในการเสี่ยงโชค กล่าวคือ ต้องมีช่องทางรวมเสี่ยงโชคแบบฟรีโดยไม่ตองซื้อผลิตภัณฑ์ใด ๆ ไว้ด้วยเสมอ พร้อมระบุขอความว่า การซื้อไม่ได้เพิ่มโอกาสในการได้รับรางวัล เช่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

6. กลุ่มประเทศที่จำกัดการอนุญาต โดยใช้เงื่อนไขที่เป็นหลักการ เช่น ไม่อนุญาตให้มีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการตลาดที่บิดเบือนการตัดสินใจในทางเศรษฐศาสตร์ เช่น เดนมาร์ก หรือไม่อนุญาตให้จัดรายการสงเสริมการขายที่มีอำนาจในการกระตุ้นกดดันการซื้อ เช่น มีการให้รางวัลที่สูงในรูปแบบต่างๆ กลุ่มประเทศเหลานี้ได้แก่ เยอรมนี ออสเตรีย หรือกำหนดเงื่อนไขว่า ผู้ขออนุญาตจะต้องเป็นองค์กรการกุศลที่ได้รับอนุญาตแล้วเท่านั้น เช่น สวีเดน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

2. บทวิเคราะห์ร่าง พ.ร.บ.การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. ....

1. เหตุผลความจำเป็น

ฉะนั้น เหตุผลความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... จึงมีน้ำหนักไม่มากนัก อย่างไรก็ดี หากรัฐบาลเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างเหมาะสม ก็อาจพิจารณาออกเป็นกฎหมายเฉพาะได้ แต่จะต้องมีมาตรการควบคุมการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่ชัดเจน และไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติเรื่องการควบคุมโฆษณาตามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

2. นิยามศัพท์

นิยามคำว่า **"การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค"** อาจเกิดปัญหาในการตีความคือคำว่า "ผู้เข้าร่วมรายการไม่เสียประโยชน์" และไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องการกำหนดลักษณะของการเสี่ยงโชค เนื่องจากลักษณะสำคัญของการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคคือ ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการที่ต้องชำระค่าสินค้าหรือค่าบริการแล้วไม่ใช่เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปเข้าเล่นได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เช่น ผู้ประกอบการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคในสหรัฐมักแจ้งให้ทราบว่า "No Purchase Necessary to Enter or Win" สอดคล้องกับกฎหมายไทยที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 5

นอกจากนี้ ควรกำหนดนิยามเพิ่มเติมคือ คำว่า การแถมพก เพื่อให้เห็นความแตกต่างจากการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค เพราะรางวัลที่ให้แก่ผู้เข้าร่วมรายการที่เข้าเสี่ยงโชค จะมีความแตกต่างจากสิ่งแถมพก ตามความเข้าใจของคนทั่วไป การแถมพกไม่จำเป็นจะต้องเข้าร่วมรายการก็สามารถได้สิ่งแถมพกได้ เช่น การซื้อสินค้าชนิดหนึ่งที่ผู้ซื้อได้รับของแถมต่าง ๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เช่น ซื้อโยเกิร์ตหรือน้ำนมถั่วเหลืองขนาด 230 มล. จำนวน 5 แพ็ค (แพ็คละ 4 กล่อง) ผู้ซื้อจะได้รับชาม 1 ใบ กรณีดังกล่าวถือเป็นของแถมพก ไม่ใช่รางวัลแต่อย่างใด

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

3. หมวด 1 การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค

การส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค เป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจที่มีความซับซ้อน มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการขออนุญาต รวมถึงการตรวจสอบ การตีความกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรตามกฎหมายที่ทำหน้าที่ออกหลักเกณฑ์ และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเช่นเดียวกันกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคและกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจด้านต่าง ๆ จึงเสนอให้มีบทบัญญัติว่าด้วย **"คณะกรรมการกำกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค"** โดยควรกำหนดองค์ประกอบของกรรมการดังนี้

1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสำนักงาน กสทช.

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารธุรกิจหรือการตลาด ผู้ทรงคุณวุฒิด้านคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสื่อสารมวลชน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสุขภาพ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย (ควรมาจากการสรรหาอย่างเปิดกว้าง)

3) กรรมการที่ได้รับการเสนอชื่อโดยองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่แสวงหากำไร โดยคัดเลือกจากองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นมูลนิธิซึ่งมีผลการดำเนินงานเป็นที่ประจักษ์ไม่น้อยกว่า 5 ปี จำนวน 4องค์กร

4) ประธานกรรมการและรองประธาน ให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ การได้มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรคุ้มครองผู้บริโภค ควรคัดเลือกโดยใช้วิธีการสรรหาอย่างเปิดกว้าง

คณะกรรมการควรมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการขออนุญาตการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค
- พิจารณาออกใบอนุญาตการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค และสามารถมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานตามประกาศของคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต อย่างไรก็ดี หากเป็นการจำหน่ายสินค้าหรือบริการทั่วประเทศที่มีมูลค่ารางวัลค่อนข้างสูง ควรให้เป็นอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการ
- อำนาจในการพิจารณารับเรื่องร้องเรียน หรือการวินิจฉัยตีความบทบัญญัติที่อาจเกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติ

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

สำนักงานของคณะกรรมการ

ควรกำหนดให้ **สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นสำนักงานของคณะกรรมการดังกล่าว** เนื่องจากมีบุคลากรและโครงสร้างการทำงานที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการควบคุมการส่งเสริมการขาย การคุ้มครองผู้บริโภค เช่น คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน สคบ. จึงมีความเหมาะสมที่จะรองรับภารกิจงานของคณะกรรมการ ฯ ตามร่างกฎหมายนี้ โดยไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่แต่อย่างใด

มาตา 6 เป็นบทบัญญัติกำหนดลักษณะการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่ไม่สามารถให้อนุญาตได้ ซึ่งขาดความชัดเจน อาจเกิดปัญหาในการปรับใช้ การตีความบทบัญญัติ เช่น การจัดกิจกรรมที่มีลักษณะเอาเปรียบหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้เข้าร่วมรายการ หรือการให้รางวัลที่มีมูลค่าไม่เหมาะสมอันเป็นการเอาเปรียบ

ผู้เข้าร่วมรายการมีลักษณะใดบ้าง หรือการจัดกิจกรรมใดมีลักษณะมอมเมาประชาชน เอาเปรียบ หรือไม่เป็นธรรมต่อผู้เข้าร่วมรายการ

ในมาตรา 15 (3) บัญญัติให้เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตที่มีลักษณะตามมาตรา 6 ซึ่งยังขาดความชัดเจน เป็นการให้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาของเจ้าพนักงานอย่างเปิดกว้าง ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา อาจทำให้มีเจ้าพนักงานมีแนวการพิจารณาที่แตกต่างกัน หรือกลายเป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชั่นของเจ้าพนักงานบางรายได้

4. หมวด 2 การออกใบอนุญาต

การบัญญัติเรื่องเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตการจัดให้มีการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ไม่ควรใช้แนวทางของการพิจารณาออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เนื่องจากผู้ประกอบการจำหน่ายสินค้าหรือบริการที่ใช้การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในการส่งเสริมการขาย มีความแตกต่างจากการจัดให้มีการพนันที่กฎหมายอนุญาต กล่าวคือ

ก. การส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคมีความซับซ้อน และมีบทบัญญัติที่อาจเกิดปัญหาในการใช้ การตีความกฎหมาย

ข. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคให้มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในบางกรณี และมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานหรือคณะอนุกรรมการในบางกรณี

มาตรา 10 การพิจารณาออกใบอนุญาตตาม ควรบัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่สามารถมอบอำนาจให้เจ้าพนักงานตามประกาศของคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาต

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

ควรกำหนดให้มี "คณะกรรมการกำกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค" เนื่องจากมีความพร้อมและความเชี่ยวชาญด้านคุ้มครองผู้บริโภคมากกว่ากระทรวงมหาดไทย โดยอาจมอบอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานของกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตร่วมด้วย เช่น หากเป็นเครื่องดื่มหรืออาหารที่มีปริมาณน้ำตาลสูงเกินความจำเป็นที่ร่างกายจะได้รับในแต่ละวัน ควรกำหนดเป็นเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานไม่สามารถอนุญาตให้จัดกิจกรรมเสี่ยงโชค แจกของรางวัล หรือกิจกรรมส่งเสริมการขายอื่น ๆ ได้

ทั้งนี้ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุขได้เปิดเผยผลการศึกษา จัดทำโดย เครือข่ายเด็กไทยไม่กินหวาน พบว่า ในปี 2557 เด็กอายุ 2-5 ปีร้อยละ 64 บริโภคน้ำตาลมากกว่า 8 ช้อนชาต่อวัน โดยแหล่งอาหารที่เป็นที่มาสำคัญของการได้รับน้ำตาลมากเกินของเด็กไทย ได้แก่ น้ำอัดลมและนมเปรี้ยว และจากข้อมูลการเฝ้าระวังติดตามการเจริญเติบโตในเด็กนักเรียนอายุ 6 – 18 ปี จำนวน 2,546,714 คนทั่วประเทศของกรมอนามัย ปี 2557 พบว่า นักเรียนมีภาวะเริ่มอ้วนและอ้วน จำนวน 242,900 คน คิดเป็นร้อยละ 9.5 ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบให้มีภูมิต้านทานโรคต่ำ ติดเชื้อได้ง่าย นอกจากนี้ ข้อมูลของGlobal Agricultural Information Network

ปี 2557 พบว่า คนไทยบริโภคน้ำตาล 28.4 ช้อนชาต่อวัน ซึ่งสูงกว่าคำแนะนำถึง 4.7 เท่า การได้รับปริมาณน้ำตาลมากเกินความจำเป็นจะทำให้ร่างกายไม่สามารถเผาผลาญหรือนำไปใช้ไม่หมด กลายเป็นไขมันสะสมในร่างกาย เป็นอีกหนึ่งสาเหตุให้ร่างกายหลั่งสารอินซูลินออกมามากเกินจำเป็น ในระยะยาวร่างกายจะผลิตอินซูลินได้น้อยลง หรืออินซูลินที่ผลิตออกมาด้อยประสิทธิภาพจนทำให้ร่างกายเกิดโรคเบาหวานและโรคไม่ติดต่อเรื้อรังอื่นๆ ตามมา

ปัจจุบันมีเครื่องดื่มรสหวานในท้องตลาดหลายชนิดที่ได้รับความนิยม เช่น น้ำอัดลม เครื่องดื่มชาเขียว น้ำสมุนไพร น้ำผลไม้พร้อมดื่ม และเครื่องดื่มกาแฟสด ซึ่งเครื่องดื่มรสหวานเหล่านี้จะมีส่วนประกอบของน้ำตาลปริมาณมากเกินปริมาณที่แนะนำต่อวันคือไม่เกิน 24 กรัม หรือ 6 ช้อนชา โดยน้ำอัดลมชนิดน้ำดำกระป๋องปริมาณ 325 มิลลิลิตร มีน้ำตาลประมาณ 31 กรัม หรือ 8 ช้อนชา, น้ำอัดลมน้ำสีและน้ำใสกระป๋องปริมาณ 325 มิลลิลิตร มีน้ำตาลประมาณ 39 กรัม หรือ 10 ช้อนชา, เครื่องดื่มสมุนไพรปริมาณ 380 มิลลิลิตร มีน้ำตาลประมาณ 40 กรัม หรือ 10 ช้อนชา, หรือกาแฟสดหรือชาชงแก้วขนาดกลาง มีน้ำตาลประมาณ 9 - 10 ช้อนชา[7]

มาตรา 12 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอใบอนุญาต ควรกำหนดเพิ่มเติมคือ ต้องเป็นผู้ที่ไม่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ด้วย

หากบุคคลนั้นกระทำการฝ่าฝืนตามมาตรา 6 ตามร่าง พ.ร.บ.ฉบับนี้ ก็ควรบัญญัติห้ามยื่นขอใบอนุญาตตลอดไปโดยไม่มีกำหนด เพราะบางกรณีอาจเข้าข่ายร้ายแรง กระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น การจัดกิจกรรมให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี หรือมีลักษณะมอมเมาประชาชน

มาตรา 14 อายุใบอนุญาต ควรมีกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน เช่น อายุใบอนุญาต 30 วัน 45 วัน โดยใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า บริการที่ส่งเสริมการขาย ผลกระทบด้านสุขภาพจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ดังกล่าว มิใช่กำหนดให้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงาน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

5. หมวด 3 บทกำหนดโทษ

5.1 ควรเพิ่มเติมโทษทางปกครอง โดยเฉพาะโทษปรับทางปกครองแก่ผู้ประกอบธุรกิจผู้ได้รับใบอนุญาตที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในใบอนุญาต เช่น กรณีฝ่าฝืนมาตรา 7 เพราะโทษอาญาเป็นมาตรการที่ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ เพราะมีการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคที่ฝ่าฝืนกฎหมายไปแล้ว

5.2 ควรบัญญัติโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 6 โดยควรมีโทษสูงกว่าการฝ่าฝืนมาตรา 5 เพราะเป็นกรณีที่สร้างผลเสียอย่างกว้างขวางต่อประชาชน

---

[7] ข่าวแจก "กรมอนามัย เตือน คอน้ำอัดลม - น้ำหวาน เสี่ยงโรคอ้วน เบาหวาน ความดัน หัวใจ" (วันที่ 26 พ.ค. 2559) เว็บไซต์กรมอนามัย http://www.anamai.moph.go.th/ewt_news.php?nid=9465

5.3 ควรพิจารณาแก้ไขโทษอาญาคือ โทษปรับในมาตรา 18 เป็นโทษปรับทางปกครองซึ่งสามารถกำหนดจำนวนเงินปรับได้สูงถึงหลักแสนบาทถึงหลักล้านบาทเหมือนกับกฎหมายหลายฉบับในปัจจุบัน

6. ความเห็นอื่น ๆ

6.1 ควรบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีรักษาการตามร่าง พ.ร.บ.นี้ เหมือน พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

6.2 อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ มีอัตราที่ค่อนข้างต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่มักจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแปรผันตามมูลค่าเงินรางวัล เช่น หากสินค้าที่จัดกิจกรรมเสี่ยงโชคมีมูลค่าเงินหรือของรางวัลสูง จะมีอัตราค่าธรรมเนียมตามร้อยละของรางวัลด้วย ถือเป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของรัฐอย่างหนึ่ง จึงควรเปลี่ยนวิธีคำนวณอัตราค่าธรรมเนียม โดยให้แปรผันตามมูลค่าของรางวัล เช่น ค่าธรรมเนียมร้อยละ 10 ถึง 20 ของมูลค่าของรางวัลทั้งหมด

6.3 ควรมีบทบัญญัติกำหนดโทษ กรณีการหลอกลวงประชาชน หรือกรณีการเอาเปรียบประชาชนจากประกอบธุรกิจที่ใช้กิจกรรมการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค แต่อาจไม่เข้าข่ายกรณีฉ้อโกงประชาชน เช่น การประกาศว่าจะให้ของรางวัลต่าง ๆ แก่ผู้โชคดี แต่ไม่มีการแจกรางวัลจริง หรือของรางวัลมีจำนวนและมูลค่าน้อยกว่าที่ประกาศไว้

6.4 ร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ควรมีบทบัญญัติกำหนดวิธีการจับรางวัลที่ยุติธรรม เป็นกลาง และมีเหตุผล พิสูจน์ได้ในการจับรางวัล และการให้รางวัลทุกอย่างจะต้องมีเงื่อนไขกำหนดไว้อย่างเข้มงวดเหมือนในต่างประเทศ เช่น กำหนดมูลค่าของรางวัล[8] ระยะเวลาและความถี่ในการออกรางวัล ห้ามใช้การโหมกระหน่ำโฆษณามากกว่าปกติ และกดดันผู้ร่วมรายการ[9]

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

[8] ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายชื่อ Act against Unjustifiable Premiums and Misleading Representations กำหนดมูลค่าของรางวัลว่าไม่ให้เกิน 20 เท่าของราคาสินค้า และห้ามมีมูลค่าเกิน 100,000 เยน (หรือประมาณ 1,000 USD) และ ของรางวัลรวมในกิจกรรมครั้งนั้น จะต้องรวมมูลค่าไม่เกิน 2% ของรายได้คาดการณ์ด้วยในกิจกรรมนั้น และตลอดทั้งปี จะสามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายได้ไม่เกินมูลค่าของรางวัล”

[9] ธาม เชื้อสถาปนศิริ, หวยชาเขียว : รัฐต้องยอมเปลี่ยนแปลง ? กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 16 และ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2558

บทที่ 4

บทสรุป และ
ข้อเสนอการพัฒนากฎหมายกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

บทสรุป

ร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... ที่เสนอโดยกระทรวงมหาดไทย มีข้อสังเกตบางประการ สรุปได้ดังนี้

1) เนื้อหาของบทบัญญัติต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... มีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มิได้มีบทบัญญัติที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญแต่อย่างใด

2) ร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... ขาดกลไกควบคุมหรือกำกับดูแลการส่งเสริมการขายโดยการเสนอให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่มีประสิทธิภาพ และไม่มีระบบการถ่วงดุลหรือคานอำนาจ กล่าวคือ การส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค เป็นกลยุทธ์ทางธุรกิจที่มีความซับซ้อน มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการขออนุญาต รวมถึงการตรวจสอบ การตีความกฎหมาย

3) การส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มีจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องหลายประการ จนเป็นมูลเหตุให้มีการจัดกิจกรรมที่สร้างค่านิยมให้ประชาชนหมกมุ่นในเรื่องการเสี่ยงโชค เช่น การแจกทองคำหนัก กิโลกรัม มูลค่าหลายล้านบาท การแจกรถยนต์ หรือบ้านพร้อมที่ดิน ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วไม่สามารถดำเนินการได้

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

ควรมีมาตรการที่เข้มงวดหรือห้ามการโฆษณาหรือการขอใบอนุญาตจัดกิจกรรมให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในสินค้าที่มีผลกระทบต่อสุขภาพของผู้บริโภค เช่น เครื่องดื่มหรืออาหารที่มีปริมาณน้ำตาลสูง โซเดียมสูง หรือไขมันสูง ซึ่งล้วนแต่เป็นสาเหตุของการปัญหาสุขภาพของประชาชนที่เจ็บป่วยด้วยโรคเบาหวาน โรคความดันโลหิตสูง และโรคไม่ติดต่ออื่น ๆ (NCDs) ที่เป็นผลจากการใช้ยา เช่น โรคไต โรคหัวใจ โรคไขมันในเลือด โรคเกี่ยวกับหลอดเลือดสมอง (stroke)[10] ซึ่งเป็นสาเหตุของการเสียชีวิตหรือสร้างภาระต่อค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของภาครัฐและประชาชนโดยรวมเป็นจำนวนเงินมหาศาล

ในขณะที่ภาครัฐกลับได้รับผลประโยชน์จากการอนุญาตให้มีกิจกรรมส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคน้อยมาก กล่าวคือ ได้รับค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายละไม่กี่พันบาท หรือได้รับเงิน

[10] สุรเกียรติ อาชานานุภาพ, “เบาหวาน : โรคภัยเงียบ หรือ เพชฌฆาตมืด” (หมอชาวบ้าน เล่มที่: 367, พ.ย.2552).

ภาษีสรรพสามิตไม่สูงมากนัก ตามพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต ได้แก่ น้ำอัดลม (ร้อยละ 20) โซดา (ร้อยละ 25) แต่กฎหมายยังไม่ครอบคลุมไปถึงเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสูงอย่างเครื่องดื่มที่มีน้ำตาลสูง โดยที่กฎหมายปัจจุบันยังไม่สามารถจัดเก็บภาษีสรรพสามิตตามปริมาณน้ำตาลได้ [11]

การกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสำหรับกิจกรรมเสี่ยงโชคของธุรกิจการค้าในต่างประเทศ จะมีการกำหนดอัตราค่าจัดเก็บในอัตราสูง มีกำหนดค่าธรรมเนียมขั้นต่ำ และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่ผันแปรไปตามประมาณการณ์รายได้ที่เกิดจากจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคดังกล่าว

4) ร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... ไม่มีกลไกกำกับดูแลปัญหาที่เกิดจากการส่งเสริมการขายของผู้ประกอบธุรกิจด้วยการเสี่ยงโชคที่ไม่เป็นธรรม และไม่มีมาตรการเฉพาะในการป้องกันผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดื่มสำเร็จรูปที่มีปริมาณน้ำตาลสูง ซึ่งมีผลเสียต่อประชาชน เป็นสาเหตุของโรคภัยไข้เจ็บและปัญหาสุขภาพของประชากรทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก เยาวชนที่มีแนวโน้มเป็นโรคเบาหวานเพิ่มมากขึ้น

5) การทำตลาดหรือส่งเสริมการขายของผู้ประกอบธุรกิจ โดยจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคซึ่งถือเป็นการพนันอย่างหนึ่ง เป็นสิ่งภาครัฐควรเข้ามาดูแลถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้าน โดยเฉพาะผลกระทบทางสังคม ปัญหาการติดพนัน ปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ไม่เหมาะสม

ตัวอย่างเช่น ผลกระทบต่อเยาวชน นักเรียน นักศึกษาที่มักจะเล่นเสี่ยงโชคด้วยการส่งข้อความสั้น (SMS) ผ่านโทรศัพท์มือถือ เพื่อชิงรางวัลต่าง ๆ ซึ่งมีรายงานการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ [12] ได้ผลสรุปว่า มีเด็กหรือเยาวชนที่อยู่ในวัยเรียนบางราย เล่น SMS เพื่อชิงของรางวัล จนเสียการเรียน มีปัญหาครอบครัว หมกมุ่นกับการเล่นเสี่ยงโชค ทายผลชิงรางวัล จนบางรายสูญเสียเงินจำนวนมาก แม้ว่าตนเองจะไม่เคยได้รับรางวัลก็ตาม ซึ่งการเล่นเกมในลักษณะนี้เข้าลักษณะเป็นการพนันอย่างชัดเจน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายกำกับการส่งเสริมการขายด้วยวิธีการเสี่ยงโชค

การจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค ถือเป็นการพนันประเภทหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 สอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศที่ควบคุมหรือกำกับดูแลกิจกรรมการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค ต่างก็ถือว่าการเสี่ยงโชคถือเป็นการพนันประเภทหนึ่ง เนื่องจากผู้เล่นหรือผู้บริโภคที่ร่วม

[11] ข้อมูลจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลัง ต่อคณะกรรมาธิการสาธารณสุข สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 15/2559 วันพุธที่ 25 พฤษภาคม 2559 ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ หมายเลข 310 ชั้น 3 อาคารรัฐสภา 2

[12] จุฑิมาศ สุกใส, โครงการการสำรวจสถานการณ์การเสี่ยงโชคผ่านข้อความสั้นทางโทรศัพท์มือถือ (SMS) (2555) (ภายใต้โครงการขับเคลื่อนสังคมและนโยบายสาธารณะเพื่อลดผลกระทบของการพนัน สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

รายการมิได้ใช้ทักษะในการแข่งขันแต่อย่างใด อาศัยการเสี่ยงโชคที่เรียกว่า “Game of Chance” จึงต้องมีกฎหมายที่ควบคุมกิจกรรมเหล่านี้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือผลเสียต่อผู้บริโภคจากการเล่นเสี่ยงโชค การป้องกันการสร้างค่านิยมเรื่องโชค หรือร่ำรวยด้วยโชค เช่น ญี่ปุ่นจะกำกับมูลค่าสูงสุดของของรางวัลไม่เกิน 20 เท่าของผลิตภัณฑ์ที่จัดกิจกรรม มูลค่ารวมของรางวัลต้องไม่เกิน 30,000 บาท และกำหนดสัดส่วนรางวัลเปรียบเทียบกับรายได้จากการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชคนั้น ๆ รวมถึงการกำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับกิจการเสี่ยงโชค การกำหนดโทษที่เป็นค่าปรับทางแพ่งที่มีมูลค่าสูง ๆ แก่ผู้ประกอบการหรือผู้ได้รับอนุญาตที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

1) ควรกำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค คือ **สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)** เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุมการโฆษณากิจกรรมการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคโดยตรง และมีบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านคุ้มครองผู้บริโภคจำนวนมาก ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่มีแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความเข้าใจด้านคุ้มครองผู้บริโภค หรือผลกระทบของกิจกรรมเสี่ยงโชคด้านสังคม เศรษฐกิจและสุขภาพประชาชน

เนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... ควรกำหนดให้มีองค์กรตามกฎหมายคือ **“คณะกรรมการกำกับการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค”** ซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่เสนอไว้ในบทที่ 3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ และกรรมการจากองค์กรภาคประชาสังคมที่มีผลงานหรือวัตถุประสงค์ด้านคุ้มครองผู้บริโภคหรือสุขภาพ เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขการอนุญาต การรับอุทธรณ์ การตีความ และตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอีกทางหนึ่ง สอดคล้องกับหลักการเสนอกฎหมายที่มีระบบคานอำนาจระหว่างหน่วยงาน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

2) ควรแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. .... ฉบับผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาใหม่ทั้งหมด โดยควรเน้นมาตรการเชิงป้องกันและมาตรการเชิงแก้ไขผลกระทบจากการพนัน และสนับสนุนองค์กรเอกชน และภาคประชาสังคมในการตรวจสอบหรือเฝ้าระวังการโฆษณาหรือส่งเสริมการขายผลิตภัณฑ์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดภาระงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

3) การแถมพกสินค้าหรือบริการ ไม่เข้าลักษณะเป็นการพนันแต่อย่างใด เนื่องจากผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจะได้รับของแถมพกในทันทีที่ได้ซื้อสินค้าหรือบริการนั้น ๆ ไม่ต้องเสียเงินหรือทรัพย์สินเพิ่มเติม ไม่ต้องเสี่ยงโชคว่าตนเองจะได้รับของแถมหรือไม่ เช่น การซื้อครีมอาบน้ำ 1 ขวดแถมครีมอาบน้ำแบบเติมได้ 1 ถุง จึงไม่จำเป็นที่จะต้องนำเรื่องแถมพกมาบัญญัติไว้ในร่าง พ.ร.บ.นี้ และควรแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.การพนัน 2478 ในเรื่องนี้ด้วย

ภาคผนวก

สงวนลิขสิทธิ์ © 2559

โดย ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มิถุนายน พ.ศ. 2559

อนุญาตให้นำเนื้อหาในเอกสารนี้ไปใช้และเผยแพร่ โดยมิให้ผลิตซ้ำเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า รวมทั้งให้อ้างอิงแหล่งที่มาจากศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

พิมพ์ที่ : กรุงเทพมหานคร,ประเทศไทย

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)
มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)
1168 ซอยพหลโยริน 22 ถ.พหลโยริน
แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900

: 0-2511-5855

: 0-2939-2122

: ICGP@THAINHF.ORG

: WWW.THAINHF.ORG/ICGP

: ICGCP

: @ICGP1

: ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะ
เพื่อลดปัญหาจากการพนัน

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)