

ปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการพนันในประเทศไทย
ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478
Problems in the Prevention and Suppression of Gambling in Thailand
According to Gambling Act B.E. 2478

ณัฐภูมิ สารักษ์¹
กองพลที่ 1 รักษาพระองค์
232 ถนนศรีอยุธยา แขวงดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: teangna@gmail.com

Nanattaphum Sarnrak²
The 1st Division, The King's Guard
232 Sriayutaya Road, Dusit, Bangkok 10300, Thailand
Email: teangna@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตลอดจนแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันเป็นไปโดยประสิทธิภาพ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการพนันในประเทศไทยนั้นมี 3 ประการ คือ 1) บทบัญญัติกฎหมายการพนันมีความล้าหลัง ไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุมปัญหาการพนัน โดยเฉพาะประเภทการพนันตามทีระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัติ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาในการตีความบทบัญญัติของกฎหมาย 2) การกำหนดความผิดเกี่ยวกับการจัดให้มีการเล่นการพนันตามมาตรา 12 นั้นไม่ได้แบ่งแยกการกระทำความผิดและการกำหนดความผิดของผู้เกี่ยวข้องไม่เป็นไปตามทฤษฎีสัดส่วนโทษที่ได้กำหนดไม่รุนแรงมากพอ จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และ 3) การนำมาตรการในการควบคุมการพนัน โดยกำหนดสถานที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการพนันในประเทศไทยนั้น ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว แต่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมและให้ครอบคลุมไปถึงการพนันออนไลน์ ดังนี้ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ คือ 1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในการกำหนดความผิดและเพิ่มบทลงโทษทางอาญาให้เป็นไปตามทฤษฎีสัดส่วนของผู้กระทำความผิดและสอดคล้องกับสังคมปัจจุบัน 2) ควรแก้ไขการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลของการพนันออนไลน์ และ 3) ควรกำหนดสถานที่ที่อนุญาตให้เล่นการพนันที่ชัดเจน และควรนำกฎหมายการฟอกเงินและริบทรัพย์มาบังคับใช้ควบคู่กัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายการพนันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: การป้องกันและปราบปราม; การพนัน; พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

¹ เจ้าหน้าที่ฝ่ายข่าวกรอง, จ่าสิบเอก.

² Intelligence Officer, Sergeant Major First Class.

Abstract

The objective of the research is to explore the problem toward prevention and suppression of gambling offenses in Thailand under the Gambling Act B.E. 2478, as well as find out the solutions in order to effectively prevent and suppress the gambling offense.

It has been found that the problems toward prevention and suppression of gambling in Thailand comprise of: 1) the gambling legislation is out-dated, ambiguous and uncover, especially specific types of gambling which are listed at the end of the Act, consequently, it lead to issues on the interpretation of the law, 2) the determination of an offense relating to the article 12 does not distinguish and the definition of offense is not based on principle of proportionality as well as the penalty is insufficient severe, then offender is unfear the law and 3) control measure to solve gambling by setting up a place for legal gambling in Thailand is already supported by law, however, it must be modified and covered online gambling. So, The author has suggested that: 1) the law shall be amended by imposing criminal offenses and penalties in accordance with the principle of proportionality and current societies, 2) the government officials should be authority to access the data of online gambling and 3) a place for legal gambling shall be obviously permit as well as law on money laundering and forfeiture of property should be applied to effectively enforce with gambling laws.

Keywords: Prevention and Suppression; Gambling; Gambling Act B.E. 2478

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในประเทศไทย ปัญหาการพนันถูกมองว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดให้มีการจัดให้มีการเล่นหรือเข้าเล่นการพนันตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติ รวมทั้งควบคุมไม่ให้เกิดให้มีการจัดให้มีการเล่นหรือเข้าเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ ขณะที่ในหลายประเทศอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจสถานคาสิโนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ด้วยธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่สร้างผลกำไรอย่างมหาศาล จึงทำให้เกิดปัญหาการลักลอบเปิดบ่อนการพนันอย่างผิดกฎหมาย ตลอดจนการทุจริตติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จนเกิดส่วยการพนันขึ้นภายในประเทศ ส่งผลกระทบต่อหลาย ๆ ด้าน อาทิ การวิ่งเต้นโยกย้ายตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งพื้นที่ใดมีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันขนาดใหญ่หรือหลายแห่ง การส่งส่วยการพนันก็มากตามขนาดและจำนวนบ่อนพนันในพื้นที่นั้น ส่งผลให้เกิดเจ้าหน้าที่รัฐบางราย มีการวิ่งเต้นด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อต้องการมีอำนาจเหนือพื้นที่ปกครองนั้น ๆ โดยมุ่งหวังในการได้มาซึ่งผลประโยชน์ โดยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการปราบปรามบ่อนการพนันเพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ได้รับ แม้จะมีการบังคับใช้กฎหมาย

แต่การกระทำผิดเกี่ยวกับการพนันก็ไม่ได้ลดลง แต่ยังคงมีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายมากมายหลายแห่งในประเทศไทย นอกจากนี้ ด้วยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะอินเทอร์เน็ตเป็นปัจจัยสำคัญ ทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลต่างสถานที่สามารถติดต่อและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ง่าย สะดวกและรวดเร็วขึ้น จึงได้มีการพัฒนาธุรกิจการให้บริการเข้าเล่นการพนันผ่านทางเว็บไซต์บนเซิร์ฟเวอร์หรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ต รวมทั้งในแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์มือถืออย่างแพร่หลายในปัจจุบัน หรือที่เรียกกันว่า “การพนันออนไลน์” นั้นเอง ทั้งที่เป็นการให้บริการเปิดให้เข้าเล่นการพนันออนไลน์ที่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายต่างประเทศก็ตาม

จากข้อมูลทางสถิติพบว่า การพนันออนไลน์เป็นธุรกิจที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ. 2541 มีจำนวนเว็บไซต์รับแทงพนันทั่วโลก จำนวน 190 เว็บไซต์ ต่อมาได้จำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 1,800 เว็บไซต์ในปี พ.ศ. 2545 และในปี พ.ศ. 2549 มีเว็บไซต์รับแทงพนันสูงถึง 2,500 เว็บไซต์ โดยสามารถสร้างรายได้ให้ผู้ประกอบการอยู่ที่ประมาณ 651 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือประมาณเกือบ 2 หมื่นล้านบาท) ในปี พ.ศ. 2541 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2540 มากกว่าเท่าตัว ขณะที่ในปี พ.ศ. 2547 ผู้ประกอบการมีรายได้จากการพนันประมาณ 7,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ต่อปี หรือราว 2.25 แสนล้านบาทต่อปี และเพิ่มขึ้นสูงเป็น 12,000 - 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (หรือประมาณ 3.6 - 4.5 แสนล้านบาทต่อปี) ในปี พ.ศ. 2549 และยังมีการคาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2558 ผู้ประกอบการจะมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นไปถึง 528,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือประมาณ 15.8 ล้านล้านบาทต่อปี โดยเฉลี่ยการประกอบธุรกิจการพนันออนไลน์จะมีส่วนกำไรที่ผู้ประกอบการธุรกิจพนันออนไลน์ได้รับคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 60 ของรายได้³

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ประกอบกับพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเมื่อ 80 กว่าปีที่แล้ว ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ซึ่งที่ผ่านมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีการแก้ไขครั้งล่าสุด ในปี พุทธศักราช 2505 ซึ่งเป็นเวลานานกว่า 50 ปีมาแล้ว ที่ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายการพนันในประเทศไทย ให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จึงมีความล้าหลังและไม่ชัดเจน ต้องใช้การตีความตัวบทบัญญัติกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการพนัน โดยเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามของการพนันออนไลน์ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อให้ได้แนวทางที่จะนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนบรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสังคมตามภารกิจของกฎหมายอาญา

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการพนัน และการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

³ Ronnachai To-ngarm, “Measures to Suppress Online Gambling Offenders,” (Independent Study of Master’s thesis, Faculty of Law, Sripatum University, 2016), 2. [In Thai]

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยกับในต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเพื่อนำไปบังคับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการพนันในประเทศไทย ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายภารกิจกฎหมายอาญาในการคุ้มครองสังคม

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไขกฎหมายเพื่อนำไปบังคับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการพนันออนไลน์ ตามหลักการ แนวคิด ทฤษฎีกฎหมายอาญา เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในต่างประเทศ โดยไม่รวมไปถึงมาตรา 8, มาตรา 9, มาตรา 9 ทวิ และมาตรา 9 ทริ ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้ได้บทสรุปและข้อเสนอแนะที่จะนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษานี้ ประกอบไปด้วยตัวบทกฎหมาย หนังสือตำรา รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ วารสาร บทความ เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต โดยใช้วิธีการวิเคราะห์และเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันตามแนวคิด ทฤษฎีกฎหมายอาญา เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่สามารถนำมาปรับใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพนัน และนำไปใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

1.5.2 ทำให้ทราบถึงข้อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยกับในต่างประเทศ

1.5.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการพนันในประเทศไทยให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายภารกิจของกฎหมายอาญาในการคุ้มครองปกป้องสังคม

2. ผลการวิจัย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พบว่าปัญหากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการพนันในประเทศไทยมีดังต่อไปนี้

2.1 ปัญหาในความล้าหลังและไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการพนันของประเทศไทยที่ถูกตราขึ้นบังคับใช้เป็นเวลากว่า 80 ปีมาแล้ว และเป็นเวลานานกว่า 50 ปี ที่ไม่ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว จึงทำให้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมีความล้าหลัง ไม่ชัดเจนหลายประการ ได้แก่

1) ประเภทการพนันตามที่ระบุในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ มีชื่อที่ล้าสมัย และมีการเล่นหลายประเภทที่ไม่ควรควบคุมและกำหนดให้เป็นการพนัน ได้แก่ โตเต้ไล่เซเตอร์ (เพราะไม่ใช่ประเภทการพนัน), โพนกกระจอก, ต่อแต้ม, บิลเลียด, สนุกเกอร์, พูล, ฟุตบอลโต๊ะ, วิ่งวู้วคน, มวยปล้ำ, ชีรูบ, โยนสตางค์, โยนห้วง, ยิงเป้า, ปาหน้าคน, เต้าข้ามด่าน, บิงโก, สะบ้าทอย, สะบ้าชุด, ชลูกชลิค, สี่เหลงลัก-456 และน้ำเต้า⁴ ส่งผลทำให้บทบัญญัติกฎหมายการพนันในประเทศไทยไม่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติและบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ จนเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการเล่นกีฬา ได้แก่ สนุกเกอร์ และบิลเลียด เป็นต้น⁵

2) บทบัญญัติกฎหมายการพนันในทางปฏิบัติไม่ทันสมัย ไม่มีการระบุความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลไว้อย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าพนักงานผู้จับกุมหรือพนักงานอัยการบางแห่งตั้งข้อหาว่าการเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลเป็นความผิดฐานเล่นเสี่ยงโชคตามบัญชี ข. ลำดับที่ 16 (สลากกินรวบหรือสลากกินแบ่ง) หรือฐานร่วมกันเล่นตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) หรือเจ้าพนักงานบางราย ตั้งข้อหาว่าเป็นความผิดที่คล้ายคลึงกับการพนันตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) หรือเป็นความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นความผิดนอกจากที่กล่าวไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข.⁶ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตามมาตรา 4 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ว่าจะต้องเป็นการจัดให้เล่นหรือการเล่นการพนันที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน แต่ในส่วนมาตรา 4 ทวิ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ว่า จะต้องเป็นเป็นการจัดให้เล่น หรือการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 ประกอบกับการพนันที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ไม่ได้มีการระบุความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลไว้⁷ ส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ มีการตั้งข้อหาผู้กระทำความผิดที่ได้การกระทำ

⁴ Warangya Thassaneesriwong, *Laws on Gambling* (Publications Paper) (Bangkok: Gambling Study Center, 2015), 4-5. [In Thai]

⁵ Nanthawat Boramanandh, *Laws Relating to Gambling in Thailand* (Research Report) (Bangkok: Thai Health Promotion Foundation, 1981), 22-23. [In Thai]

⁶ Warangya Thassaneesriwong, *Laws on Gambling* (Publications Paper), 2. [In Thai]

⁷ Nanthawat Boramanandh, *Laws Relating to Gambling in Thailand* (Research Report), 21-24. [In Thai]

ความผิดในลักษณะเดียวกันแตกต่างกันไปคนละฐานความผิด บางกรณีตั้งข้อหาตามมาตรา 4 และบางกรณีตั้งข้อหาตามมาตรา 4 ทวิ โดยทั้งสองมาตรามีโทษทางอาญาที่แตกต่างกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้กระทำ ความผิดที่จะได้รับความยุติธรรมโดยตรง

3) ตัวบทกฎหมายมีความล้าหลัง ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายของพระราชบัญญัติการพนันในการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ในการแก้ไขป้องกันและปราบปรามปัญหาการพนันออนไลน์ที่เหมาะสม และไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดความผิดและบทลงโทษเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ที่ชัดเจนไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา ยังไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้มีความเหมาะสมกับบริบทสังคม และสภาพปัญหาการพนันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการเล่นพนันที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการติดต่อสื่อสาร เช่น โทรศัพท์มือถือ หรือคอมพิวเตอร์ เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ แม้จะได้มีการตีความกฎหมาย คำว่า “การพนัน” หมายถึง “การเล่นด้วยฝีมือหรือทำนายผลของเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน และต้องมีการได้เสียเงินทองหรือทรัพย์สินให้แก่กัน”⁸ ซึ่งครอบคลุมไปถึงลักษณะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการติดต่อสื่อสารก็ตาม

แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายในต่างประเทศพบว่า ในประเทศอังกฤษได้มีการให้นิยามศัพท์การพนันที่เล่นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือการโทรคมนาคมไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ การพนันระยะไกล (Remote Gambling)⁹ เป็นต้น และประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อบังคับใช้กับการพนันออนไลน์โดยเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการพนันทางอินเทอร์เน็ตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Unlawful Internet Gambling Enforcement Act 2006) เพื่อห้ามมิให้ธุรกิจการพนัน รับชำระเงินจากบุคคลอื่น ที่เล่นการพนันหรือวางเดิมพันในการพนันที่เกี่ยวกับอินเทอร์เน็ต ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายรัฐหรือสหรัฐ¹⁰ และเพื่อเป็นการตัดเส้นทางการถ่ายเทเงินทุนของธุรกิจการพนันออนไลน์ จึงมีบทบัญญัติที่ให้การโอนเงิน ที่ได้จากการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือการพนันที่ผิดกฎหมาย เป็นความผิดด้วย เนื่องจากการพนันออนไลน์ส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการอยู่ภายนอกประเทศ และอยู่นอกเขตอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายของสหรัฐหรือของรัฐ¹¹ โดยจะเห็นได้ว่าทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างมีบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนันออนไลน์ไว้โดยเฉพาะ ขณะที่กฎหมายการพนันของประเทศไทยยังคงล้าหลัง ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการพนันออนไลน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁸ Ibid, 25.

⁹ The Gambling Act 2005, Part 1: Principle Concepts, Section 4 Remote Gambling.

¹⁰ Federal Deposit Insurance Corporation, “Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 Overview,” last modified 2010, accessed October 8, 2017, <http://www.fdic.gov/news/news/financial/2010/fil10035a.pdf>

¹¹ Piya-orn Plianphadung, *Laws to Control Online Gambling in England and United States of America and Possibility to Apply Gambling Act B.E. 2478 in Online Gambling Cases* (Research Report) (Bangkok: Thai Health Promotion Foundation, 2014), 56-57. [In Thai]

อีกทั้งพระราชบัญญัติกฎหมายการพนัน พุทธศักราช 2478 ของประเทศไทยก็ไม่ได้กำหนดในการให้อำนาจเจ้าพนักงาน ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการพนันออนไลน์ไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากในกรณีทั่วไป ซึ่งในทางปฏิบัติ การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีการพนันออนไลน์ จะต้องเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์หรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์อื่นใดอันมีลักษณะคล้ายกัน เพื่อเข้าถึงและได้มาซึ่งพยานหลักฐานในการสนับสนุนในการตั้งข้อกล่าวหาหรือกำหนดความผิดดังกล่าว ปัญหาความล่าช้าหลังของพระราชบัญญัติกฎหมายการพนันที่ไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงการพนันออนไลน์ที่ชัดเจน ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับผู้จัดให้มีการเล่นการพนันออนไลน์ หรือตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อกับเจ้ามือหรือเจ้าของธุรกิจคาสีโนหรือบ่อนการพนัน ซึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนหรือผู้เชื่อมต่อที่กล่าวมาอยู่ในประเทศไทย แต่เป็นผู้จัดให้เล่นหรือให้เข้าถึงการเล่นพนันออนไลน์ กับบ่อนพนันหรือคาสีโนบนเซิร์ฟเวอร์หรือเครือข่ายบนเว็บไซต์ที่อยู่ต่างประเทศได้ โดยพระราชบัญญัติการพนันไม่ได้มีบทบัญญัติในการกำหนดความผิดครอบคลุมไปถึงบุคคลเหล่านี้ โดยบ่อนพนันหรือคาสีโนนั้นจะเปิดบริการให้เข้าเล่นโดยถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายของต่างประเทศนั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติการพนันของไทยก็ล่าช้าหลังไม่ได้ครอบคลุมชัดเจนถึงบุคคลดังกล่าว เช่น กรณีที่มีผู้เข้าเล่นพนันฟุตบอลออนไลน์บนโทรศัพท์มือถือของตัวผู้เล่นคนนั้นเอง ซึ่งตัวผู้เล่นอยู่ในประเทศไทย เจ้าพนักงานจะเข้าไปจับกุมหรือขอตรวจสอบข้อมูลในโทรศัพท์มือถือของผู้เล่นพนันออนไลน์เหล่านั้นทันที ไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปยึดโทรศัพท์มือถือมาตรวจสอบทันที หรือเข้าไปตรวจสอบในเซิร์ฟเวอร์ทางอีเมล (Email) หรือเฟซบุ๊ก (Facebook) ของผู้เล่นพนันได้ทันที แม้จะถือว่าการเล่นพนันออนไลน์บนโทรศัพท์มือถือของผู้เล่นพนันนั้น จะเข้าลักษณะเป็นการกระทำซึ่งหน้าก็ตาม แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันในลักษณะผ่านเซิร์ฟเวอร์หรือออนไลน์นี้เอาไว้เฉพาะให้เป็นความผิดที่ชัดเจน และปลายทาง คือ เจ้ามือ หรือเจ้าของบ่อน หรือสถานที่ตั้งบ่อนพนันนั้นอยู่ต่างประเทศและจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ จึงทำให้กฎหมายการพนันในประเทศไทยไม่สามารถบังคับใช้ได้ แต่จะมีตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อที่นำหรือประสานจัดการให้ผู้เล่นได้เข้าเล่นพนันบนเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ในประเทศไทย แต่กฎหมายการพนันในประเทศไทยก็ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดความผิดที่ชัดเจนและครอบคลุมไปถึงบุคคลซึ่งเป็นตัวแทน ตัวแทนช่วง หรือผู้เชื่อมต่อให้เข้าเล่นพนันไว้โดยเฉพาะ

ดังนั้นแล้ว จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และประเภทการพนันตามที่ระบุในท้ายพระราชบัญญัติ ในบัญชี ก. บัญชี ข. ในส่วนที่ล่าช้าให้ชัดเจน ยกเลิกประเภทการพนันที่ไม่มีการเล่นแล้วในปัจจุบันออกจากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเสีย เพิ่มหรือกำหนดการพนันที่มีขึ้นมาใหม่เข้าไปแทน เช่น เพิ่มการพนันออนไลน์เข้าไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ และบัญญัติกฎหมายการพนันออนไลน์ขึ้นใช้บังคับโดยเฉพาะ รวมทั้งกำหนดให้การโอนเงินที่ได้จากการพนันออนไลน์และการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือผิดกฎหมายเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา รวมถึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในการให้อำนาจเจ้าพนักงานในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลไม่ว่าจะเป็นโทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์หรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์อื่นใดอันมีลักษณะคล้ายกัน เพื่อเข้าถึงและได้มาซึ่งพยานหลักฐานในการสนับสนุนในการตั้งข้อกล่าวหาหรือกำหนดความผิดเกี่ยวกับการพนันดังกล่าว แต่การจะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อตรวจสอบเช่นนี้ อาจลิดรอนสิทธิของบุคคลหรืออาจขัดกับกฎหมายอื่น เป็นต้น ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายอื่น ตลอดจนมาตรการ

ทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เหมาะสมมาประกอบเพื่อไม่ให้ขัดกับกฎหมายอื่น และให้บทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไข นั้นกระตือรือร้นขึ้นพื้นฐานของบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นให้น้อยและเป็นธรรมมากที่สุด ด้วย เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและนำไปใช้ในการป้องกันและปราบปรามการพนันในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อไปในอนาคต รวมทั้งให้นำมาตรการของกฎหมายฟอกเงิน และการริบทรัพย์มาใช้ควบคู่กัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายพนันมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2.2 ปัญหากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการพนันในการกำหนดความผิดและบทลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

การพนันเป็นความผิดอาญาเพราะเป็นการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (Mala Prohibita) เพื่อคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย ดังนั้นการใช้กฎหมายอาญาในการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการพนัน จะต้องสอดคล้องเป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายอาญาไม่ว่าจะเป็นการกำหนดความผิดหรือบทลงโทษทางอาญา และหลักการลงโทษที่ได้สัดส่วน หากพิจารณาจะพบว่าพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 12 ได้มีการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการจัดให้มีการเล่นการพนันไว้ โดยไม่ได้มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเอาไว้ และโทษที่ได้กำหนดไว้มีระวางโทษสูงสุด คือ จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งอัตราโทษดังกล่าวเบาเกินไป โดยเฉพาะโทษปรับที่มีอัตราโทษสูงสุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท หากเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพเมื่อ 80 กว่าปีมาแล้ว โทษปรับ 5,000 บาท จะมีความรุนแรงมากกว่าในปัจจุบันหลายสิบเท่าตัว ขณะที่ในปัจจุบันโทษปรับ 5,000 บาท เป็นโทษที่ไม่รุนแรงเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับ จากการจัดให้มีการเล่นการพนัน ทำให้ไม่สามารถป้องกัน ช่มชู้ ยับยั้งการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹² รวมทั้งการลงโทษตามประเภทการพนันที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ไม่ได้พิจารณาตามวงเงินของการพนัน จึงเป็นการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนที่เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด หากพิจารณาจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดอัตราโทษในความผิดฐานจัดให้มีการเล่นการพนันและความผิดฐานเล่นการพนันเอาไว้ใกล้เคียงกัน ทั้งที่ในความเป็นจริง ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันควรมุ่งเน้นป้องกันและปราบปราม ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันมากกว่าผู้เล่นการพนัน เพื่อให้สอดคล้องกับผลร้ายที่สังคมได้รับจากการจัดให้มีการเล่นการพนัน รวมทั้งทำให้ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเกรงกลัวต่อกฎหมายไม่กล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำอีก หรือบุคคลอื่นไม่กล้ากระทำความผิดตามแบบอย่าง

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในต่างประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดโทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการพนันไว้ค่อนข้างหนัก โดยจะกำหนดอัตราโทษผู้จัดให้มีการเล่นการพนันไว้รุนแรงมากกว่าแตกต่างจากผู้เล่นการพนัน¹³ โดยให้มีโทษปรับในอัตราที่สูงเทียบเท่าหรือมากกว่ามูลค่าผลตอบแทนที่ได้มาจากการกระทำความผิดจากการพนันดังกล่าว ตลอดจนได้มีการนำมาตรการริบทรัพย์และกฎหมายฟอกเงินมาใช้ควบคู่

¹² Ong-art Chaiphetyothin, "Enforcement of Laws on Gambling: Case Study of Football Match Results," (Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 1998), 74. [In Thai]

¹³ Warangya Thassaneesriwong, *Laws on Gambling* (Publications Paper), 2. [In Thai]

กันไปเพื่อตัดวงจรการกระทำความผิด อีกทั้งยังเป็นการขจัดมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิดและเพิ่มเสริมประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการพนันยิ่งขึ้น

โดยปัญหาดังกล่าวจะเห็นจากกรณีตัวอย่าง เช่น เมื่อเวลา 21.30 น. วันที่ 28 เมษายน 2561 พล.ต.ต. ภาณุรัตน์ หลักบุญ รอง ผบ.ช.น. พร้อมด้วย พ.ต.อ. สำราญ นวลมา และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.ท่าข้ามร่วมกันนำหมายศาลเข้าตรวจค้นสถานที่ต้องสงสัยเป็นเครือข่ายเว็บไซต์พนันฟุตบอลออนไลน์ต่างชาติ ซึ่งเปิดเว็บไซต์ให้มีการลักลอบรับแทงพนันทายผลฟุตบอลผ่านทางเว็บไซต์ต่าง ๆ โดยผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมได้ทั้งหมดเป็นเพียงลูกจ้างมีนายทุนอีกทอดทั้งหมดทำหน้าที่รับโทรศัพท์ และบันทึกข้อมูลของลูกค้าที่โทรมาแทงพนันฟุตบอลออนไลน์ซึ่งมีเว็บไซต์ที่ดูแลอยู่ทั้งสิ้น 47 เว็บไซต์ ส่วนใหญ่มีเซิร์ฟเวอร์อยู่ที่ต่างประเทศ มีทั้งถูกและผิดกฎหมายของประเทศนั้น ๆ สำหรับการตรวจสอบข้อมูลในเชิงลึก พบว่ามีการลักลอบทำมาตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมามียอดเงินที่ได้กำไรไปแล้วทั้งสิ้น 70 ล้านบาท เบื้องต้นเจ้าหน้าที่แจ้งข้อหาร่วมกันจัดให้มีการเล่นพนันทายผลพนันฟุตบอลมีโทษจำคุก 1 ปี ปรับ 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ก่อนขยายผลติดตามจับกุม ผู้ร่วมขบวนการ พร้อมทั้งประสานทางสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อตรวจสอบเส้นทางการเงินต่อไป

จากคดีที่มีการจับกุมการเล่นพนันฟุตบอลออนไลน์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการจับและดำเนินคดีได้เฉพาะตัวลูกจ้าง แต่การติดตามเอาผิดและดำเนินคดีกับตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อเว็บไซต์ทั้ง 47 เว็บไซต์นั้นกระทำได้ยากและกฎหมายการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่ครอบคลุมถึงในส่วนดังกล่าวทำให้เป็นปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการพนันในประเทศไทย และการแจ้งข้อกล่าวหาสามารถแจ้งข้อกล่าวหาได้เพียงจัดให้มีการเล่นพนันฟุตบอล (ไม่สามารถแจ้งข้อกล่าวหาการเล่นพนันฟุตบอลออนไลน์ได้) ซึ่งถือว่าเป็นความล้มเหลวของตัวบทบัญญัติของกฎหมายการพนัน และคดีตามตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นถึงอัตราโทษที่พนักงานสอบสวนตั้งข้อกล่าวหาซึ่งมีอัตราโทษที่กำหนดจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 1,000 บาท แต่มูลค่าการกระทำความผิดกว่า 70 ล้านบาท¹⁴ ซึ่งเป็นโทษที่เบาไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหาย และไม่ได้สัดส่วนของความรุนแรงในการกระทำความผิดในบทบาทของแต่ละบุคคล ดังนี้ จึงควรปรับให้สูงขึ้นเท่ากันหรือมากกว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน และการกำหนดโทษตามลักษณะการกระทำความผิดควรกำหนดให้สอดคล้องกับสัดส่วนของการกระทำความผิด โดยแยกเป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือเจ้าของธุรกิจพนัน เจ้ามือ ตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อให้มีการเข้าเล่น ผู้เล่น ให้ได้รับโทษลดหลั่นกันไปตามสัดส่วนแห่งความผิด และนำมาตราการกฎหมายฟอกเงินและการริบทรัพย์มาใช้ในการแก้ปัญหาควบคู่กันด้วย จะทำให้การบังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3 ปัญหากฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการพนันโดยใช้มาตรการการควบคุมการพนัน โดยกำหนดสถานที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันมาใช้แก้ไขปัญหการพนันในประเทศไทย

กฎหมายการพนันในประเทศไทยเป็นมาตรการทางกฎหมายอาญา มีทั้งที่เป็นการป้องกันโดยห้ามจัดให้มีหรือเข้าเล่นการพนันอย่างเด็ดขาด สำหรับประเภทการพนันที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และที่เป็นการควบคุม

¹⁴ Khaosod Company Limited, "Online Gambling Den: Football World Cup 2018," Hot News Column, Khaosod, April 28, 2018, accessed April 30, 2018, https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_1274947/ [In Thai]

โดยอนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่นการพนันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับประเภทการพนันที่ระบุไว้ในบัญชี ข. รวมทั้งที่เป็นการควบคุมโดยกำหนดสถานที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนัน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนัน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) เช่น ในอดีตสมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง จัดตั้งสถาน “คาสีโน” ที่กิ่งอำเภอหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2482 โดยอาศัยอำนาจในการเปิดสถานคาสีโน (Casino) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2)¹⁵ จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ข้อ 2.1 จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ในต่างประเทศ มีทั้งที่เป็นการป้องกันโดยห้ามอย่างเด็ดขาด และที่เป็นการควบคุมโดยอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นหากจะบัญญัติกฎหมายการพนันออนไลน์ขึ้นบังคับใช้ในประเทศไทย จะต้องพิจารณาความเหมาะสมของตัวบทกฎหมาย รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ระหว่างการป้องกันโดยห้ามอย่างเด็ดขาด และการควบคุมโดยอนุญาต ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยพื้นฐานแล้วการที่รัฐจะนำกฎหมายอาญามาใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ในสังคม ก็เพื่อรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในรัฐ เนื่องจากกฎหมายอาญามีสภาพบังคับที่รุนแรง ในลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงควรต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้อยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นและเหมาะสม แต่การที่จะพิจารณาว่า ควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายอาญาในลักษณะใดขึ้นใช้ควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ในสังคม จะต้องพิจารณาถึงภารกิจกฎหมายอาญาซึ่งมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสังคม¹⁶ กล่าวคือ เมื่อกฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือของรัฐเพื่อรักษาความสงบและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในรัฐ มาตรการทางกฎหมายอาญาก็ควรมีประสิทธิภาพ สามารถคุ้มครองสังคมได้จริง เช่น การใช้กฎหมายอาญาที่มีลักษณะเป็นการป้องกันโดยห้ามจัดให้มีการเล่นหรือเข้าเล่นการพนันออนไลน์อย่างเด็ดขาด มาตรการดังกล่าวจะต้องสามารถป้องกัน ช่มชู้ ยับยั้งไม่ให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคล สังคม เศรษฐกิจและประเทศชาติได้

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันของประเทศอังกฤษจะพบว่า วัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เล่นการพนันได้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าการพนันจะกระทำอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส เนื่องจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันออนไลน์ส่วนใหญ่จะมีการดำเนินการอยู่ภายนอกประเทศ และอยู่นอกเขตอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมาย การบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการพนันออนไลน์ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็อาจจะเป็นแนวทางในแก้ไขปัญหาการพนันออนไลน์ได้ โดยการสร้างหลักประกันว่า การพนันออนไลน์จะกระทำอย่างเป็นธรรมและโปร่งใส นอกเหนือไปจากการออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการพนันออนไลน์ โดยตัดเส้นทางในการถ่ายเทเงินทุนของธุรกิจการพนันออนไลน์ ดังเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในขณะนี้ในปัจจุบัน ปัญหาการพนันออนไลน์ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ยังไม่ได้รับการแก้ไข หากรัฐยังคงเพิกเฉย

¹⁵ Phaisarn Limsathit, “Analysis of Problems Relating to Gambling Act B.E. 2478,” Supplementary Document in Workshop: Directions of Gambling in Northern Thailand, Chiang Mai, April 30, 2013. 2. [In Thai]

¹⁶ Kanit Na Nakhon, *Criminal: General Part*, 3th ed. (Bangkok: Winyuchon, 2008), 44-50. [In Thai]

ปล่อยให้มีการเล่นการพนันออนไลน์โดยผิดกฎหมาย อาจทำให้ประชาชนต้องตกเป็นเหยื่อ¹⁷ กลโกง โดยในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ คน สัตว์หรือสิ่งอื่นใด ในการบังคับ ควบคุม อุปกรณ์ในการใช้เล่นพนันซึ่งทำให้ผลการทายพนันออกมาตามเจตนาของผู้ใช้หรือเจ้าของบ่อนพนัน เช่น ใช้ริโมท ควบคุมให้ลูกเต๋าที่เล่นเกมไฮโลว์ ออกมาผลตรงข้ามที่ผู้เล่นทายไว้เพื่อให้เจ้ามือหรือผู้จัดให้เล่นชนะพนัน เป็นต้น¹⁸ จากการเล่นการพนันออนไลน์เสี่ยงโชคได้ รวมทั้งในการดำเนินการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ดังนี้แล้ว ภาครัฐควบคุมการเล่นการพนันโดยการกำหนดสถานที่ที่อนุญาตให้มีการเล่นพนันได้อย่างถูกกฎหมาย รวมถึงควรกำหนดอายุบุคคลที่จะให้เข้าเล่นพนัน และกำหนดถึงฐานรายได้ของบุคคลที่สามารถเล่นการพนันได้ เช่น ฐานรายได้ 50,000 - 100,000 บาท ต่อเดือน เป็นต้น แต่ในการกำหนดดังกล่าว ต้องพิจารณาถึงเหมาะสมตามบริบทในสังคมปัจจุบัน ร่วมด้วย และทั้งนี้ ต้องศึกษาปัญหาต่าง ๆ และศึกษากฎหมายการพนันของต่างประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ประกอบในการพิจารณาในการอนุญาตและวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียอื่น ๆ ประกอบ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ หรืออีกด้านจะเป็นการมอมเมาประชาชนหรือไม่ ตลอดจนด้านอาชญากรรมและผลกระทบอื่น ๆ ที่จะตามมา แต่การควบคุมการพนันโดยกำหนดสถานที่ที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมาย ก็เป็นทางแก้ปัญหาลักษณะการพนันที่ผิดกฎหมาย ซึ่งประชาชนอาจตกเป็นเหยื่อกลโกงหรือการเล่นพนันที่ไม่เป็นธรรมของบ่อนพนันที่ลักลอบเปิดผิดกฎหมายอยู่ในปัจจุบันได้ และช่วยลดการเรียกร้องผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐอีกทาง และส่วนหนึ่งทำให้รัฐมีรายได้จากการเรียกเก็บภาษีการพนันในส่วนนี้เพิ่มขึ้น แทนที่ผลประโยชน์จะตกไปอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นเมื่อ 80 กว่าปีที่แล้วซึ่งเป็นเวลานานมากโดยไม่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยให้สอดคล้องกับบริบทและสภาพปัญหาในปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้ในการป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยเกิดปัญหาขึ้น อาทิ ความล่าช้าและไม่ชัดเจนหลายประการ ได้แก่ ประเภทการพนันตามที่ระบุในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ มีชื่อที่ล้าสมัย และมีการเล่นหลายประเภทที่ไม่ควรควบคุมกำหนดให้เป็นพนัน ได้แก่ โตแต้ไลเซเตอร์ (เพราะไม่ใช่ประเภทการพนัน), ไพ่นกกระจอก, ต่อแต้ม, บิลเลียด, สนุกเกอร์, พูล, ฟุตบอลโต๊ะ, วิ่งวู้วคน, มวยปล้ำ, ซัวร์, โยนสตางค์, โยนห้วง, ยิงเป้า, ปาหน้าคน, เต้าข้ามด่าน, บิงโก, สะบ้าทอย, สะบ้าชุด, ซลุกขลิค, สีเหงาลัก-456 และน้ำเต้า¹⁹ ส่งผลทำให้บทบัญญัติกฎหมายการพนันไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายของต่างประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการส่ง

¹⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, "Computer Related Crime: Fact Sheet 6," Paper Presented at the 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, Thailand, April 18-25, 2005. 1-2.

¹⁸ McMullan J. L. and Rege A., "Online Crime and Internet Gambling," *Journal of Gambling Issues* 24, no. 5 (July 2010): 54-85.

¹⁹ Warangya Thassaneesriwong, *Laws on Gambling* (Publications Paper), 4-5. [In Thai]

เสริมการเล่นกีฬา ได้แก่ สนุกเกอร์และบิลเลียด เป็นต้น รวมทั้งไม่ได้ระบุนความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผล การแข่งขันฟุตบอลไว้อย่างชัดเจน ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ มีการตั้งข้อหาผู้กระทำความผิดที่ได้การกระทำความผิดในลักษณะเดียวกันแตกต่างกันไปคนละฐานความผิด บางกรณีตั้งข้อหาตามมาตรา 4 และบางกรณีตั้งข้อหาตามมาตรา 4 ทวิ เป็นต้น

ตัวบทกฎหมายมีความล้าหลัง ไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาในการป้องกันและปราบปรามการพนันออนไลน์ที่ชัดเจนและเหมาะสม การแสวงหาพยานหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์กระทำได้อย่างยากเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันและปราบปรามการพนันออนไลน์ไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลบนเซิร์ฟเวอร์ ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานในคดีการพนันออนไลน์ ที่จะต้องเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าว อาทิ โทรศัพท์มือถือ คอมพิวเตอร์หรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์อื่นใดอันมีลักษณะคล้ายกัน เพื่อเข้าถึงและได้มาซึ่งพยานหลักฐานในการสนับสนุนในการตั้งข้อกล่าวหาหรือกำหนดความผิดดังกล่าวไม่สามารถกระทำได้หรือกระทำได้อย่างยาก ตลอดจนไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงการพนันออนไลน์ที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายกับ ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันออนไลน์ ซึ่งเป็นตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อกับเจ้ามือหรือเจ้าของธุรกิจคาสีโนหรือบ่อนการพนัน ซึ่งบุคคลที่เป็นตัวแทนหรือเชื่อมต่อให้ได้เข้าเล่นพนันเหล่านี้อยู่ในประเทศไทย และเป็นผู้จัดให้เล่นหรือให้เข้าถึงการเล่นพนันกับบ่อนพนันหรือคาสีโนบนเซิร์ฟเวอร์หรือเครือข่ายบนเว็บไซต์ที่อยู่ต่างประเทศได้ โดยยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดความผิดครอบคลุมไปถึงบุคคลเหล่านี้ทำให้การป้องกันและปราบปรามการพนันไม่มีประสิทธิภาพ การกำหนดความผิดและบทลงโทษมาตรา 12 โดยกำหนดความผิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนันตามบทบาหน้าที่ รวมทั้งเพิ่มบทลงโทษ โดยเฉพาะในกรณีโทษปรับ ควรปรับให้สูงขึ้นเท่ากันหรือมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการพนัน และการกำหนดโทษตามลักษณะการกระทำความผิดควรกำหนดให้สอดคล้องกับสัดส่วนของการกระทำความผิด โดยแยกเป็น ผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือเจ้าของธุรกิจพนัน เจ้ามือ ตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อให้มีการเข้าเล่น ผู้เล่น ให้ได้รับโทษลดหลั่นกันไปตามสัดส่วนแห่งความผิด และนำมาตราการกฎหมายฟอกเงินและการรับทรัพย์มาใช้ในการแก้ปัญหาควบคู่กันด้วย การใช้มาตรการทางกฎหมายโดยวิธีการควบคุมโดยกำหนดสถานที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันมาใช้ในประเทศไทย ปัจจุบันมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว แต่อาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมรวมไปถึงการพนันออนไลน์ ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 การใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยวิธีการควบคุมโดยกำหนดสถานที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมายมาใช้ ต้องศึกษาปัญหาต่างๆ และศึกษากฎหมายการพนันของต่างประเทศรวมถึงกฎหมายอื่นๆประกอบ ในการพิจารณาในการอนุญาตให้มีการกำหนดสถานที่เปิดบ่อนพนันโดยถูกกฎหมาย วิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียอื่น ๆ ประกอบ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจหรือจะเป็นการมอมเมาประชาชนหรือไม่ ตลอดจนด้านอาชญากรรมและผลกระทบอื่น ๆ ที่จะตามมา การควบคุมการพนันโดยกำหนดสถานที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันที่ถูกกฎหมาย ก็เป็นทางแก้ปัญหาลักษณะการลักลอบการเล่นพนันที่ผิดกฎหมายที่ประชาชนอาจตกเป็นเหยื่อกลโกงหรือการเล่นพนันที่ไม่เป็นธรรมของบ่อนพนันที่ลักลอบเปิดผิดกฎหมายอยู่ในปัจจุบันได้ และช่วยลดการเรียกรับผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐอีกทาง และส่วนหนึ่งทำให้รัฐมีรายได้จากการเรียกเก็บภาษีการพนันในส่วนนี้เพิ่มขึ้นแทนที่ผลประโยชน์จะตกไปอยู่กับเจ้าหน้าที่รัฐบางคน

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยกำหนดให้นิยามศัพท์ของคำว่า “การพนัน” และ “การพนันออนไลน์” ให้ชัดเจน

3.2.2 เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมประเภทการพนันตามที่ระบุในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติให้ทันสมัยและชัดเจน รวมทั้งให้ยกเลิกการเล่นที่ถูกควบคุมให้เป็นการพนัน ได้แก่ โตแต้ไลเซเตอร์ (เพราะไม่ใช่ประเภทการพนัน), ไพ่นกกระจอก, ต่อแต้ม, บิลเลียด, สนุกเกอร์, พูล, ฟุตบอลโต๊ะ, วิ่งวู้ดคน, มวยปล้ำ, ชู้รูป, โยนสตางค์, โยนห่วง, ยิงเป้า, ปาหน้าคน, เต่าข้ามด่าน, บิงโก, สะบ้าทอย, สะบ้าชุด, ชลูกชลีก, สี่เหลงลัก-456 และน้ำเต้า

3.2.3 เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางอุปกรณ์สื่อสาร โทรศัพท์มือถือ เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ หรือคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคลได้ หากมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ โดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการเชื่อมต่อสื่อสารในการเข้าเล่นพนัน เพื่อเป็นการเข้าถึงข้อมูลและได้มาซึ่งพยานหลักฐานในการสนับสนุนในการตั้งข้อกล่าวหาหรือกำหนดความผิดดังกล่าว

3.2.4 เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 12 โดยบัญญัติกฎหมายเพิ่มโทษจำคุกและโทษปรับให้สูงขึ้น ในกรณีผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน ให้มีโทษปรับที่มากกว่าหรือเทียบเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับของผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือผู้กระทำความผิดจากการจัดให้มีการเล่นการพนัน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดคิดว่าผลตอบแทนที่ได้รับจากการกระทำความผิดนั้นไม่คุ้มค่างับโทษที่จะได้รับการฝ่าฝืนกฎหมายการพนัน ทั้งนี้ ให้รวมถึงตัวแทน ตัวแทนช่วงหรือผู้เชื่อมต่อให้เข้าเล่นพนันด้วย

3.2.5 เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 12 โดยให้มีการกำหนดความผิดผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนันอื่น ๆ และบทลงโทษที่มีความรุนแรงลดหลั่นกันลงไปตามความร้ายแรงของการกระทำความผิด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการลงโทษที่ได้สัดส่วน

3.2.6 เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 12 ควรใช้สัดส่วนการกำหนดอัตราโทษปรับ 20,000 บาท ต่อโทษจำคุก 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญาในปัจจุบัน เนื่องจากที่ผ่านประเทศไทยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาโดยใช้เกณฑ์กำหนดสัดส่วนอัตราโทษปรับ 20,000 บาท ต่อโทษจำคุก 1 ปี

3.2.7 ภาครัฐควรให้มีการศึกษาข้อดีข้อเสีย เพื่อเปรียบเทียบระหว่างการป้องกันโดยห้ามไม่ให้มีการเล่นการพนันหรือเข้าเล่นการพนันห้ามอย่างเด็ดขาด และการควบคุมโดยอนุญาตให้มีการจัดให้มีการเล่นการพนันหรือเข้าเล่นการพนันตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหการพนันออนไลน์ในประเทศไทย

References

- Athikhom Inthaphuti. "Laws Relating to Gambling in Thailand." *Nitisart Journal* 12, no. 2 (April 1981): 119-137. [In Thai]
- Federal Deposit Insurance Corporation. "Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 Overview." Last modified 2010. Accessed October 8, 2017. <http://www.fdic.gov/news/news/financial/2010/fl10035a.pdf/>
- J. L., McMullan, and Rege A. "Online Crime and Internet Gambling." *Journal of Gambling Issues* 24, no. 5 (July 2010): 54-85.
- Kanit Na Nakhon. *Criminal: General Part*. 3th ed. Bangkok: Winyuchon, 2008. [In Thai]
- Nanthawat Boramanandh. *Laws Relating to Gambling in Thailand* (Research Report). Bangkok: Thai Health Promotion Foundation, 1981. [In Thai]
- Ong-art Chaiphetyothin. "Enforcement of Laws on Gambling: Case Study of Football Match Results." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 1998. [In Thai]
- Phaisarn Limsathit. "Analysis of Problems Relating to Gambling Act B.E. 2478." Supplementary Document in Workshop: Directions of Gambling in Northern Thailand, Chiang Mai, April 30, 2013. [In Thai]
- Piya-orn Plianphadung. *Laws to Control Online Gambling in England and United States of America and Possibility to Apply Gambling Act B.E. 2478 in Online Gambling Cases* (Research Report). Bangkok: Thai Health Promotion Foundation, 2014. [In Thai]
- Ronnachai To-ngarm. "Measures to Suppress Online Gambling Offenders." Independent Study of Master's thesis, Faculty of Law, Sripatum University, 2016. [In Thai]
- Sahathon Rattanaphaijit. "Objectives of Criminal Punishments: Case of Study of Thailand while Penal Law Ror Sor 127 and Penal Code in Effect." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 1984. [In Thai]
- Sarit Sriyothin. "Status of Gambling Dens in Thai Society: Case Study of Casino." PhD diss., Major of Social Administration, Faculty of Social Sciences, Thammasat University, 2010. [In Thai]
- Satidhorn Thananithichoti. "Gambling in Social, Economic and Legal Perspectives." *Economics and Public Policy Journal* 2, no. 4 (July-December 2011): 90-110. [In Thai]

-
- Sawang Manam. “Measures to Control Gambling in Gambling Act B.E. 2478.” Independent Study of Master’s thesis, Faculty of Law, National Institute of Development and Administration (NIDA), 2013. [In Thai]
- Somyot Watthanaphirom. “Fine Suspension and Identification.” Master’s thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 1993. [In Thai]
- Sucharat Khampheeranon. “The Gambling Business Control in Thailand: A Case Study of Online Gambling Business.” *Academic Journal Phranakhon Rajabhat University* 6, no. 1 (April 2015): 229-239. [In Thai]
- United Nations Office on Drugs and Crime. “Computer Related Crime: Fact Sheet 6.” Paper Presented at the 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, Thailand, April 18-25, 2005.
- Warangya Thassaneesriwong. *Laws on Gambling* (Publications Paper). Bangkok: Gambling Study Center, 2015. [In Thai]
- Weeraphong Boonyophas. “Analysis of Gambling Act B.E. 2478 and Some Important Sections.” *Law Journal* 17, no. 1 (January 1997): 96-97. [In Thai]