

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

ไพศาล ลีมสถิตย์**

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายพนันที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปีแล้ว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2505¹ และมีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ก็ยังมิได้ปรับปรุงเนื้อหาในประเด็นสำคัญ ทำให้พระราชบัญญัติการพนันเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากพนันในปัจจุบันที่มีลักษณะต่างไปจากเดิมมาก ระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการพนันตามกฎหมายก็มีความหละหลวม ไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีการพนันผิดกฎหมายก็เป็นปัญหาสำคัญที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้อีกทั้งยังมีปัญหาในการปรับใช้ การตีความบทบัญญัติบางประการ

รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามพ.ร.บ.การพนัน คือ กระทรวงมหาดไทย มิได้ให้ความสำคัญกับการป้องกัน แก้ไขผลกระทบด้านลบของการพนัน โดยเฉพาะผลกระทบทางสังคม พฤติกรรมการใช้เงินของประชาชนที่เล่นพนัน อาทิเช่น การก่ออาชญากรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการลัก วิ่ง ชิง ปล้น ดังที่ปรากฏในข่าวสารทั่วไปที่มีสาเหตุจากการพนัน หรือปัญหาพฤติกรรมการใช้เงินของผู้เล่นพนัน ปัญหาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวหรือคนใกล้ชิด ปัญหาหนี้สิน หนี้นอกระบบ การใช้อำนาจของกลุ่มผู้มีอิทธิพล การฟอกเงิน รวมถึงปัญหาสุขภาพจิตของผู้เล่นบางรายที่หมกมุ่นอยู่กับการเล่นพนันจนเข้าข่ายเป็น โรคติดพนัน (pathological gambling)

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 โดยตรงคือเนื้อหาของบทบัญญัติต่าง ๆ การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

1. ภาครัฐไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการผลกระทบจากการพนัน

นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อปี เดือนมิถุนายน พ.ศ.2475 และมีการประกาศใช้กฎหมายการพนันฉบับปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478 อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลในอดีตจนถึง

** นบ., นม. กรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย วุฒิสภา (พ.ศ.2555-2556)

¹ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505

ปัจจุบันไม่มีนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับการพนันที่ชัดเจน แม้ว่ารัฐบาลในบางยุคสมัยจะสนับสนุนให้มีการดำเนินธุรกิจพนันถูกกฎหมาย ในขณะที่รัฐบาลบางชุดก็ไม่ส่งเสริมหรือสนับสนุนมีการพนันถูกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

เช่น สมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง จัดตั้ง สถาน “กาสิโน” (ตัวสะกดตามกฎหมายในขณะนั้น มาจากภาษาอังกฤษ “casino”) เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ.2482² ที่กิ่งอำเภอหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งอาศัยอำนาจในการเปิดสถานกาสิโน (casino) ตาม “พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2)”³ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา³ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (นายปรีดี พนมยงค์)⁴ ได้กำหนดชนิดการพนันที่ให้เล่นได้รวม 5 ชนิดคือ 1.แปดเก้าและบาคารา 2.จับยี่กี 3.น้ำเต้า 4.ไฮโลว์ 5.ขลุ่ยขลุ่ย สถานกาสิโนยังคงเปิดดำเนินการเรื่อยมาจนถึงรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม พ.ศ.2487 – 31 สิงหาคม 2488) เริ่มส่งผลกระทบทางสังคมอย่างมาก เกิดอาชญากรรม ทำให้ประชาชนไม่เป็นอันทำงาน เอาแต่เล่นการพนัน จึงมีการยกเลิกในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนยังไม่มีข้อมูลรายละเอียดชัดเจนในส่วนนี้ จึงควรมีการศึกษาวิจัยเป็นการเฉพาะต่อไป

เหตุผลที่มีการเสนอจัดตั้งกาสิโนหรือสถานกาสิโนในขณะนั้น เนื่องจากรัฐบาลขาดรายได้จากการจัดเก็บเงินรัฐูปการ⁵ จึงต้องหารายได้ชดเชยภาษีทางอ้อม จึงมีข้อเสนอของขุนสมานหารหิตะคดี (โป๊ โประคุปต์) และนายควง อภัยวงศ์ เรื่องภาษีพนัน และ casino ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ มิได้คัดค้าน แต่เสนอให้ปรึกษากระทรวงมหาดไทยก่อนดำเนินการ⁶

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 274 ลงวันที่ 26 เมษายน 2482

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 646 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2482

⁴ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “เมื่อ ปรีดี พนมยงค์ ตั้ง ‘สถานกาสิโน’” มติชนสุดสัปดาห์ 28,1439 (14-20 มี.ค.51) 25-26.

⁵ เงินรัฐูปการคือ เงินช่วยเหลือจากไพร่พล โดยปรกติยามสงบชายไทยทุกคน ที่สังกัดมูลนาย หรือ ที่เรียกว่า ไพร่หลวง ทำหน้าที่รับราชการ ช่วยกันทำนุบำรุงและป้องกันประเทศชาติ ในยามปรกติ ต้องมีหน้าที่เข้ารับราชการ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ตลอด 3 เดือน ผู้ใดไม่ต้องการเข้าเกณฑ์แรงงาน ก็หาสิ่งของหรือเงินมาทดแทนการเกณฑ์แรงงานได้ ซึ่งผู้ที่ใช้เงินหรือสิ่งของมาแทนแรงงาน เรียกว่า ไพร่พล และเรียกเงินที่ใช้แทนแรงงานเรียกว่า “ส่วย” ในสมัยรัชกาลที่ 5 เรียกว่า เงินค่าราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 6 เรียกว่าเงินรัฐูปการ โดยกำหนดให้ ชายฉกรรจ์ ที่มีอายุ 18 – 60 ปีและข้าราชการ ต้องเสียเงินรัฐูปการ
“เศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6”

http://www.sainampeung.ac.th/chalengsak/units/unit4/chapter4/chapter4_6/Ram6_3_History.htm

⁶ “เมื่อปรีดี พนมยงค์ตั้งสถานกาสิโนกับคนลักษณะศีลธรรมจัด” (16 มีนาคม 2551) at

<http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=spiral&date=16-03-2008&group=25&gblog=18>

เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกากบับที่ 2 ข้างต้นคือ การให้รัฐบาลมีอำนาจพิจารณาอนุญาตจัดตั้ง “สถานคาสีโนของรัฐบาล” ได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งปัจจุบันนี้พระราชกฤษฎีกากบับนี้ยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย⁷ กระทรวงมหาดไทยมิใช่ผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชกฤษฎีกากบับนี้ จึงไม่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องการตั้งคาสีโน⁸ หากเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่า จะนำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาให้มีบ่อนคาสีโนในไทยหรือไม่

ในอดีตเคยมีข่าวคราวเรื่องการริเริ่มจะจัดให้มีคาสีโนในไทยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากสังคม ภายหลังจากนั้น รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้าบริหารประเทศ รัฐบาลสมัครก็เสนอแนวคิดสร้างคาสีโนขึ้นมาอีกครั้ง จนกลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก แต่ก็ได้ข้อสรุปว่าการมีบ่อนคาสีโนในประเทศไทยจะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี เป็นแหล่งอบายมุขที่จะมอมเมาคนในประเทศ และอาจมีผลกระทบอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย อย่างไรก็ตาม สิ่งที่มีความคล้ายคลึงกันก็คือ รัฐบาลแต่ละชุดต่างก็มิได้ให้ความสำคัญกับการป้องกันหรือลดผลกระทบหรือปัญหาที่เกิดจากการพนันอย่างจริงจัง

สถานการณ์ของการพนันในประเทศไทยนั้นพบว่า รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยมิได้ทำการศึกษาข้อมูลสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยไว้เลย ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จึงต้องอาศัยรายงานการศึกษาของนักวิชาการล่าสุดคือ ผลการศึกษาของ ดร.พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ¹⁰ จากการสำรวจข้อมูลกลุ่มประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 5,042 คน ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศรวม 16 จังหวัด ระหว่างเดือนตุลาคม 2553 ถึง กุมภาพันธ์ 2554 ได้ข้อสรุปสำคัญคือ

- ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 64.2 เคยเล่นพนันในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2553)
- ประชากรมากกว่าร้อยละ 63 เคยเล่นพนันในขณะที่เป็นเด็ก เยาวชนหรือมีอายุไม่เกิน 24 ปี โดยพบผู้เคยเล่นพนันอายุต่ำที่สุดคือ อายุเพียง 7 ปี

⁷ คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549), หน้า 287.

⁸ “การตั้งสถานคาสีโน” ในหนังสือ คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (กรุงเทพมหานคร: สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย), หน้า 287.

⁹ ไพศาล ลิมส์ถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “การพนันออนไลน์ การทนายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478” สนับสนุนโดย มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), หน้า 24-25.

¹⁰ พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2554) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), หน้า 21-22, 27, 48-49.

- ประเภทของการพนันที่ประชากรส่วนใหญ่นิยมเล่นมากที่สุดคือ หวยใต้ดิน (จำนวน 19,923,643 คน) รองลงมาคือ สลากกินแบ่งรัฐบาล (จำนวน 19,211,727คน), ลำดับที่ 3 คือ การเล่นพนันในบ่อนพนันผิดกฎหมาย (จำนวน 3,125,705 คน) ลำดับที่ 4 คือ การพนันทายผลฟุตบอล (จำนวน 1,067,418 คน) ลำดับที่ 5 คือ การพนันกีฬาพื้นบ้าน¹¹ (จำนวน 883,592 คน) (กรุณา ดูตารางที่ 1)
- เมื่อพิจารณาจากประมาณการปริมาณเงินที่หมุนเวียนในการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ พบว่า หวยใต้ดินมีมูลค่าเงินราว 1 แสนล้านบาทต่อปี รองลงมาคือ สลากกินแบ่งรัฐบาล (76,770 ล้านบาท) (กรุณา ดูตารางที่ 2), การพนันในบ่อน และการพนันกีฬาพื้นบ้านตามลำดับ¹²

ตารางที่ 1 ประมาณการจำนวนประชากรนักพนันจำแนกตามประเภทการพนันที่เล่นและพื้นที่ศึกษา

หน่วย: คน

ประเภทการพนัน	พื้นที่ศึกษา			รวมทั้งประเทศ
	กรุงเทพมหานคร	เขตเมือง	เขตชนบท	
สลากกินแบ่งรัฐบาล	2,149,130	6,055,813	11,006,783	19,211,727
หวยใต้ดิน	1,492,809	4,682,078	13,748,756	19,923,643
พนันในบ่อน	328,161	658,417	2,139,128	3,125,705
พนันฟุตบอล	276,684	479,588	311,146	1,067,418
กีฬาพื้นบ้าน	6,435	138,186	738,971	883,592
มวย/มวยตู้	112,604	178,829	388,932	680,366
หวยอื่นๆ	112,604	262,246	252,806	627,656
การพนันอื่นๆ	38,607	271,380	388,932	698,919

¹¹ การพนันกีฬาพื้นบ้านที่ใช้เก็บข้อมูลในรายงานศึกษาของดร.พินิจ ลากธนานนท์ ได้แก่ วัวลาน ชนไก่ แข่งเรือ กัดปลา ฯลฯ

¹² ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, “การพนันในสังคมไทย” (ทันกม, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, 2555), หน้า 7.

ตารางที่ 2 ประมาณการจำนวนเงินที่เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยใต้ดินในแต่ละงวดและจำนวนเงินรวมทั้งปี จำแนกตามภาคและพื้นที่ศึกษา

หน่วย : บาท

ภาค	จำนวนเงินเล่น/ครั้ง สลากกินแบ่งฯ	จำนวนเงินรวมทั้งปี สลากกินแบ่งฯ	จำนวนเงินเล่น/ครั้ง หวยใต้ดิน	จำนวนเงินรวมทั้งปี หวยใต้ดิน
กลาง	906,470,604	14,298,426,892	1,000,494,542	16,307,393,150
เหนือ	1,133,367,287	23,074,369,274	1,351,204,485	26,567,970,708
ตะวันออกเฉียงเหนือ	685,344,318	14,166,698,016	1,431,329,171	27,330,738,108
ใต้	366,688,660	6,553,854,369	857,621,644	13,374,577,007
ปริมณฑล	350,709,690	7,368,097,692	365,684,386	6,668,986,816
กรุงเทพมหานคร	498,576,705	11,308,108,229	524,285,052	11,808,389,635
รวมทั้งสิ้น	3,941,157,264	76,769,554,471	5,530,619,278	102,058,055,424

ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านลบหรือปัญหาที่เกิดจากการพนันในสังคมไทยนั้น ในปัจจุบันยังไม่มี การจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ แต่เราก็มักจะพบเจอข่าวสารและเหตุการณ์ที่พบเจออยู่เสมอ คือ ปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะการลัก ینگ ซิง ปล้น ปัญหาหนี้สิน หนี้นอกระบบ ปัญหาพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของประชาชนที่เป็นนักพนัน ปัญหาความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว ปัญหาเด็ก เยาวชนเล่นพนันผิดกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง มิได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงไม่มีการกำหนด นโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการผลกระทบด้านลบจากการพนัน ในทางกลับกันรัฐบาลบางยุค สมัยกลับส่งเสริมให้ประชาชนเล่นพนันเพิ่มมากขึ้น โดยมีได้มีการศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ไม่มีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน เช่น “โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม”หรือโครงการหวยบนดินที่จัดทำในช่วงรัฐบาลอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ช่วงปี พ.ศ.2546-2549 และโครงการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องอัตโนมัติ(โครงการหวยตู้/หวยออนไลน์)

2. บทบาทหน้าที่ของของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจพนันและปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 17¹³ บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นหน่วยงานหลักผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือแนวทางการควบคุม กำกับดูแลกิจการพนันที่สามารถขอรับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ตามกฎหมาย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หลักของพนักงานเจ้าหน้าที่คือการพิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตเท่านั้น ส่วนการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำผิดตามกฎหมายพนันก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลัก ทำให้การทำงานมีลักษณะแยกส่วน ต่างคนต่างทำ ทำให้ปัญหาการพนันเป็นปัญหาที่เรื้อรังของสังคมไทย

เมื่อพิจารณาผลการศึกษากฎหมายพนันในต่างประเทศที่ศึกษาคือ กฎหมายพนันประเทศแอฟริกาใต้และประเทศมาเลเซีย รวมถึงกฎหมายพนันในหลายประเทศพบว่า หน่วยงานที่ควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการพนันหรือธุรกิจพนัน (regulator) มักจะจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งด้านธุรกิจพนัน เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย ด้านสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบาย ทิศทางเกี่ยวกับการกำกับหรือควบคุมกิจการพนันในประเทศ มิได้ปล่อยให้เป็นการใช้ดุลพินิจของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยลำพังเท่านั้น อีกทั้งหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านี้มักจะคำนึงถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมจากการอนุญาตให้มีการพนันตามกฎหมายในพื้นที่ต่าง ๆ ด้วย เช่น การจัดให้มีศูนย์ให้คำปรึกษาผู้มีปัญหาเกี่ยวกับการพนัน ทั้งผู้เล่นหรือนักพนันและครอบครัวที่ได้รับผลกระทบ, สถานบริการสาธารณสุขหรือสถานพยาบาลที่บำบัดรักษาผู้มีปัญหาติดพนัน

ตัวอย่างปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

โครงสร้างในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและปราบปรามการพนันในประเทศไทยตาม พ.ร.บ.การพนันนั้น พบว่าหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคือ ตำรวจ ยังมิได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาระงานของตำรวจที่มีมากอยู่แล้ว หรือเหตุผลใดก็ตาม เช่น ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางราย ปัญหาผู้มีอิทธิพล มาเฟีย ดังนั้น ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงเป็นเรื่องที่ถูกกละเลย ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก

¹³ “มาตรา 17 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ดังตัวอย่างกรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้รับแจ้งจากประชาชนว่า มีการพนันออนไลน์ในร้านมินิแลนด์ ภายในห้างเอสพลานาด ถนนรัชดาภิเษก เมื่อเย็นวันที่ 4 พฤษภาคม 2554 ทาง ป.ป.ท.จึงได้ประสานงานไปยังตำรวจสันติบาล แต่ตำรวจสันติบาลได้แจ้งว่า ไม่สามารถเข้าจับกุมได้โดยให้เหตุผลว่า การจับกุมตามกฎหมายการพนัน ไม่ใช่หน้าที่ของ ตำรวจสันติบาล ต่อมา ป.ป.ท.ได้แจ้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพิรพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค) ในเรื่องนี้ จึงมีการประสานงานขอคำสั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ 191 เดินทางไปจับกุมที่ร้านมินิแลนด์ โดยไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.ที่ได้แจ้งให้ข้อมูลให้ทราบ แต่การเข้าจับกุมล่าช้าจากเวลาที่ได้รับแจ้งเป็นเวลานานกว่า 1-2 ชั่วโมง ทำให้ไม่พบผู้เล่นในร้าน มีเพียงพนักงานเฝ้าร้าน เหตุการณ์นี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับหน่วยงาน ป.ป.ท.ที่ได้รับแจ้งเบาะแสจากประชาชน โดย ตำรวจปฏิเสธว่าไม่พบความผิดตามกฎหมายใด ๆ¹⁴

สำหรับสาเหตุที่ ป.ป.ท.มิได้แจ้งตำรวจท้องที่ เนื่องจากนายอำพล วงศ์ศิริ เลขานุการ ป.ป.ท. กล่าวว่า การตรวจของ ป.ป.ท.ครั้งนี้ ไม่ได้แจ้งแผนให้ตำรวจท้องที่รับทราบก่อน เพราะที่ผ่านมาเคยแจ้งให้ตำรวจท้องที่มาตรวจสอบแล้วหลายครั้ง แต่เมื่อแจ้งเบาะแสดำเนินการทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้ จึงได้ประสานงานกับตำรวจหน่วยอื่นแทน (ตำรวจสันติบาล ตำรวจ 191) เพราะเกรงว่าข่าวจะรั่วไปถึงผู้กระทำ ความผิด¹⁵ เคยมีแจ้งข่าวให้ตำรวจท้องที่ทราบแล้ว แต่ทำให้ข่าวรั่วไปถึงผู้กระทำผิดกฎหมาย

พล.ต.อ.ประทีป สันติประภพ อธิบดีกรมตำรวจ กล่าวถึงกรณีการจับกุมร้านมินิแลนด์ว่า ป.ป.ท.มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปตรวจสอบ และเมื่อประสานไปยังตำรวจสันติบาลแล้ว หากสันติบาลคิดว่าตัวเองไม่มีหน้าที่เข้าจับกุมก็ควรที่จะประสานไปยังหน่วยงานอื่นให้เข้ามาช่วยจับกุม และไม่มีทางเป็นไปได้เลยที่ตำรวจท้องที่จะไม่รู้ พล.ต.อ.ประทีป กล่าวว่า “ทางตำรวจจะมาโทษว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.เข้าไปจับมิชอบนั้นมันไม่ได้ หลักฐานจากคลิปวิดีโอก็มีอยู่ ผู้สื่อข่าวหลายสำนักก็ขึ้นไปสืบข่าวนี้ ถ้าไม่เชื่อภาพที่สื่อเสนอออกมา จะให้เชื่อใคร อีกทั้งเลข ป.ป.ท.ยังออกมาปฏิบัติหน้าที่เอง ถ้าตำรวจจะมาอ้างว่า จับไม่ได้ไม่มีผู้เล่น ไม่มีเงิน ไม่มีบัตร แต่พยานรู้เห็นทุกคนที่เคยไปเล่นและทุกคนที่แจ้งเบาะแสมา สามารถไปเป็นพยานได้” อธิบดีอธิบดีกรมตำรวจยังกล่าวอีกว่า อยากให้ตำรวจที่มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวน สำนองราชการไปเลย ไม่ใช่แค่เซ็นคำสั่งสั่งให้มาช่วยราชการราชการเพียงแค่ว่า 30 แล้วกลับมาทำงานใหม่ อยากให้ตำรวจเด็ดขาด ไม่ใช่เห็นแก่พวกพ้องตัวเอง เพราะผิดเห็นชัดเจน ในส่วนที่ผู้กำกับ สน.ห้วยขวางบอกว่าเอาคำสั่งไปอารักขานายกรัฐมนตรี ฟังไม่ขึ้นเลย เพราะกำลังตั้งโรงพัก จะไม่เหลือไว้ทำอย่างอื่น

¹⁴ “โฆษกนครบาล! ตัดพ้อ ป.ป.ท.บุกจับบ่อนโดยไม่แจ้งท้องที่” (5 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ at <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055310>

¹⁵ “ป.ป.ท. โหวกليبวีดีโอมัด “มินิแลนด์” ผิดจริง-จ่อฟ้องนายกฯ!” (6 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ at www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055671

เลยหรือไร ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรปกป้องลูกน้องเพื่อผลประโยชน์เล็กน้อย ควรที่จะเซ็นคำสั่งย้ายผู้กำกับ สน.หัวขวางทันที¹⁶

3. การจัดแบ่งประเภทหรือชนิดของการพนันล่าสมัยและขาดความชัดเจน

การจัดแบ่งประเภทหรือชนิดของการพนันตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ล่าสมัยและขาดความชัดเจนหลายประการ กล่าวคือมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงใด ๆ เลยตั้งแต่กฎหมายนี้เริ่มใช้บังคับในปี พ.ศ.2478 จนถึงการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดในปี พ.ศ.2505 ตาม พ.ร.บ.การพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505

ประการแรก การกำหนดบัญชีการเล่นพนันแนบท้ายพระราชบัญญัติมีความไม่เหมาะสมในหลายกรณี ตัวอย่างการเล่นพนันที่ในบัญชี ก.ที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องบัญญัติไว้แล้ว เช่น หวย ก.ข. ไปปิ่น ไปกำถั่ว จับยี่เกี ไฮโลว์ น้ำเต้าทุก ๆ อย่าง ฯลฯ สำหรับการพนันผิดกฎหมาย

ประการที่ 2 การจัดทำเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ 2 บัญชีคือ บัญชี ก. และบัญชี ข.นั้น ไม่สอดคล้องกับแนวทางการบัญญัติกฎหมายการพนันของหลายประเทศ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วที่ส่งเสริมให้มีธุรกิจพนัน ก็มีได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ อย่างไรก็ตาม การเสนอให้เพิ่มเติมการพนันชนิดใหม่ ๆ ในบัญชีที่สามารถอนุญาตได้คือ บัญชี ข. อาจเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะอาจสร้างผลกระทบทางสังคมและประชาชนในวงกว้าง

ประการที่ 3 แนวทางการกำหนดบัญชี ก.และบัญชี ข.ตามกฎหมายพนันฉบับปัจจุบัน มีปรัชญาหรือแนวคิดที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 กล่าวคือ กฎหมายการพนัน 2473 จะบัญญัติให้การพนันในบัญชี ก.เป็นการพนันที่ห้ามอนุญาตให้เล่นอย่างเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ หากจะมีการอนุญาตแล้ว จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 กำหนดให้บัญชี ก.เป็นบัญชีที่สามารถอนุญาตให้มีการเล่นได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้มีการเล่นชนิดใดชนิดหนึ่งเป็นกรณี ๆ ไปตามมาตรา 4 วรรคแรก ดังนั้น บัญชี ก.จึงมิใช่การห้ามเล่นโดยเด็ดขาดดังที่นักวิชาการบางท่านเข้าใจผิดมาโดยตลอด

ฉะนั้น กรณีที่มีนักวิชาการด้านกฎหมายเสนอให้ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมรูปแบบการพนันประเภทใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การพนันทายผลการแข่งขันกีฬาต่าง ๆ ในบัญชี ก.หรือบัญชี ข.นั้น¹⁷ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่

¹⁶ “ข้าราชการและป.ป.ท.บุกตรวจพนันออนไลน์” (เว็บไซต์ คมชัดลึก) at

<http://www.komchadluek.net/detail/20110506/96849/%E0%B8%A2%E0%B8%B3%E0%B8%95%E0%B8%A3.%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%9B.%E0%B8%9B.%E0%B8%97.%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%84%E0%B8%A5%E0%B8%99%E0%B9%8C.html>

น่าจะเหมาะสม เพราะควรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร อีกทั้งจะต้องมีกระบวนการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านสังคม

4. การบัญญัตินิยามศัพท์ “การพนัน” และถ้อยคำที่เกี่ยวข้อง

สำหรับประเด็นนิยามศัพท์คำว่า “การพนัน” หรือถ้อยคำที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีได้บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การนิยามศัพท์เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นหากจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพนันฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะนิยามที่มีความสำคัญตามกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้การปรับใช้และการตีความกฎหมายชัดเจนมากขึ้น

อย่างไรก็ดี การนิยามศัพท์ก็ยังคงมีความสำคัญรองลงมาจากข้อกำหนดชนิดหรือประเภทของการพนัน เพราะเมื่อมีกฎหมายมีบทบัญญัติที่อุดช่องว่างกฎหมายไว้แล้ว หรือมีความชัดเจนในเรื่องประเภทของการเล่นพนันที่สามารถอนุญาตได้ ก็จะทำให้ปัญหาการใช้หรือการตีความกฎหมายมีไม่มากนัก เช่น แม้ว่าจะมิได้กำหนดเรื่องการเล่นพนันทายผลฟุตบอล หรือการเล่นพนันออนไลน์ แต่ก็ถือว่าเป็นการเล่นพนันดังกล่าวผิดกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 ทวิ ซึ่งศาลฎีกาได้มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้อยู่แล้ว¹⁸

5. การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมาย ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ

หน่วยงานที่รับผิดชอบตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลยื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หากเป็นการออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันและการแถมพอกหรือให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในกรุงเทพมหานคร ผู้อนุมัติให้ออกใบอนุญาตส่วนใหญ่คือ อธิบดีกรมการปกครอง แต่หากเป็นการออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในจังหวัดอื่นผู้อนุมัติให้ออกใบอนุญาตส่วนใหญ่คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จากการศึกษากฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องพบว่า หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการพิจารณาออกใบอนุญาตไม่มีรายละเอียดชัดเจน บุคคลใด ๆ ก็

¹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “จับประเด็นกฎหมายการพนัน ... 83 ปี ยังไม่มีนิยาม?” ใน แม่นวาด กฤษกร ณ อรุณยา (บรรณาธิการ) รายงานประจำปี 2555 ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 45-46.

¹⁸ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478”, อ้างแล้ว, หน้า 34-36.

สามารถยื่นขอใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากการอนุมัติใบอนุญาตในประเทศทางตะวันตกที่จะมีความเข้มงวดในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

6. ปัญหามาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมจากการพนัน

ดังที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่า พ.ร.บ.การพนัน 2478 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมานาน แต่ก็มิได้ปรับปรุงในสาระสำคัญแต่อย่างใด จากการศึกษาเนื้อหาของบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ พบว่า ขาดบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนัน

อาทิเช่น แม้วว่าใน มาตรา 7 (3) จะบัญญัติให้ผู้เล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย จะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วหรือมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นการพนันถูกกฎหมายหรือการพนันผิดกฎหมายก็ตาม โดย พ.ร.บ.การพนันได้ยกเว้นการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16¹⁹ คือ เด็กและเยาวชนสามารถซื้อหรือเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ได้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กล่าวคือ เด็กเยาวชนหรือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีก็สามารถซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสลากการกุศลได้ โดยผู้จำหน่ายสลากให้แก่เด็ก เยาวชนไม่มีความผิดตามกฎหมาย ในขณะที่กฎหมายสลากและกฎหมายพนันของต่างประเทศจะกำหนดเงื่อนไขในการจำหน่ายลอตเตอรี่ของผู้ค้าหรือผู้แทนจำหน่ายไว้ว่า ห้ามเยาวชนอายุไม่เกิน 18 ปี หรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะซื้อสลากกินแบ่ง (lottery) มิฉะนั้น จะถูกตัดสิทธิการจำหน่าย หรือมีโทษตามกฎหมาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและนโยบายการพนันในต่างประเทศ จะมีการตราบทบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น กฎหมายพนันของประเทศสหราชอาณาจักรชื่อว่า Gambling Act (2005) มีบทบัญญัติห้ามโฆษณา เชิญชวนเด็กหรือเยาวชน หรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะให้เล่นพนัน มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย แม้วว่าจะเป็นกรพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้วก็ตาม หรือกรณีที่ผู้กระทำความผิดในฐานะเล่นพนันผิดกฎหมายเป็นเด็กหรือเยาวชน กฎหมายก็จะบัญญัติโทษต่ำกว่ากรณีผู้ที่ไม่ใช่ผู้เยาว์

กฎหมายพนันของแอฟริกาใต้ชื่อว่า National Gambling Act (2004) มาตรา 12 บัญญัติห้ามเด็ก เยาวชนหรือผู้เยาว์ (minor) คือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปสถานที่สำหรับเล่นพนัน และยังได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้กับผู้ประกอบการและลูกจ้างที่จะต้องให้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อตรวจสอบว่า ผู้ที่เล่นพนันเป็นเด็กและเยาวชนหรือไม่ โดยกฎหมายบัญญัติห้ามเด็กและเยาวชนเข้าสถานที่เล่นพนัน

¹⁹ 16. “สลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง”

7. บทลงโทษล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญอีกประการของ พ.ร.บ.การพนัน คือ ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การกำหนดบทลงโทษที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพ ค่าเงินในปัจจุบัน และความรุนแรงของการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน โดยเฉพาะผู้ที่เป็นเจ้ามือรายใหญ่ที่มีเงินพนันหมุนเวียนหลายล้านบาท จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย ขอมที่จะเสียเงินค่าปรับไม่กี่พันบาท หรือได้รับโทษจำคุกไม่นาน หรือได้รับการรอลงอาญา ทำให้ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการลงโทษตามกฎหมายที่ต้องการให้เด็ดขาด

บทลงโทษจะบัญญัติไว้ใน มาตรา 12 ของ พ.ร.บ.การพนัน กำหนดระวางโทษสูงสุดคือ จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษตาม มาตรา 12 เป็นโทษที่บัญญัติไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เมื่อเปรียบเทียบค่าเงินของเงิน 5,000 บาท ในสมัยรัชกาลที่ 8 กับเงินจำนวนนี้ในปัจจุบัน ย่อมให้ความแตกต่างของค่าเงินหลายสิบหรือหลายร้อยเท่า และเมื่อได้ย้อนไปดูกฎหมายการพนันฉบับเก่าที่ได้ยกเลิกไปแล้ว คือ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2473 พบว่า โทษตามกฎหมายปัจจุบันคือ พ.ร.บ.การพนัน 2478 มีอัตราโทษไม่แตกต่างจากกฎหมายปี พ.ศ. 2473 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติให้ผู้จัดให้มีการเล่น หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น หรือโฆษณา เชิญชวนให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมาย หรือขัดต่อใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเมื่อศึกษาย้อนหลัง ไปอีกถึง “พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัตนโกสินทร์ ศก 111” (ตรงกับ พ.ศ. 2435) ซึ่งได้บัญญัติบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐาน “ผู้เป็นเจ้าสำนัก” ให้ปรับไหมเจ้ามือ เจ้าสำนัก คราวละ 4,000 บาท ส่วนผู้เล่นคือ ผู้แทงถูกปรับไหมคราวละ 2,000 บาท จะเห็นว่า จำนวนเงินค่าปรับในสมัยรัชกาลที่ 5 มีอัตราโทษที่สูงมาก หากเทียบกับมูลค่าของเงินบาทในสมัยนั้น แต่กฎหมายการพนันฉบับปัจจุบันกลับยังใช้อัตราโทษที่เบากว่ากฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้วเป็นอันมาก

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า มีการบัญญัติบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะโทษปรับที่มีระวางโทษค่อนข้างสูงมากสำหรับผู้ที่เป็นเจ้ามือ ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป²⁰

จากการศึกษาวิเคราะห์ยังพบอีกว่า การกำหนดความผิดตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ.การพนัน ก็ไม่สอดคล้องกับหลักการบัญญัติโทษเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ กฎหมายมักจะกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นต้นเหตุสำคัญในการกระทำความผิดอาญาที่ค่อนข้างสูง เพื่อป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิด ได้แก่ การบัญญัติโทษสำหรับผู้จัดให้มีการเล่น หรือที่มักเรียกว่า “เจ้ามือ” หรือ “เจ้ามือรับกินรับใช้” ให้มีอัตรา

²⁰ ไพศาล ลิ้มสถิตย์ และคณะ, ร่างรายงานผลการศึกษาโครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคารพนันในต่างประเทศ” สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ สสส. (อยู่ระหว่างการศึกษา)

โทษเท่ากับกรณีผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย คือ ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 หรือการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท แต่ถ้าเป็นความผิดในการเล่นอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26(10) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย แลกเปลี่ยนหรือให้สุราแก่เด็กไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ เป็นการปฏิบัติทางการแพทย์ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 78) และถ้ามีกฎหมายอื่นที่มีโทษหนักกว่าก็ให้ลงโทษตามกฎหมายนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับฐานความผิดอีกกรณีหนึ่งคือ มาตรา 45 ที่ห้ามมิให้เด็ก²¹ซื้อหรือเสพสุรา หรือเข้าไปใน สถานที่เฉพาะเพื่อการจำหน่ายหรือเสพสุรา หากมีการฝ่าฝืน เด็กจะถูกเรียกผู้ปกครองมาตักเตือน ทำทัณฑ์บนต้องทำงานบริการสังคมและอาจมีการวางข้อกำหนดอื่นใดเพื่อป้องกันมิให้เด็กกระทำความผิดขึ้นอีก หากผู้ปกครองยังละเลยปล่อยให้เด็กกระทำความผิดอีก จะถูกทำทัณฑ์บนและวางประกันเป็นเงินตามสมควรแก่ฐานะของผู้ปกครอง หากทำผิดทัณฑ์บนใน 2 ปี จะถูกริบเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเด็ก (มาตรา 26, 39 และมาตรา 44) จะเห็นว่า พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก จะกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่จำหน่ายสุราให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในอัตราโทษที่แตกต่างจากกรณีการซื้อหรือเสพสุราของเด็ก

จากการศึกษากฎหมายการพนันของต่างประเทศพบว่า จะมีการบัญญัติโทษของผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้ามือที่จัดให้มีการเล่นหรือตัวการ ผู้สนับสนุน ในอัตราโทษที่สูงกว่ากรณีผู้เล่นพนันที่เป็นประชาชนทั่วไป

8. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

สถานการณ์การพนันผิดกฎหมายในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึง 2553 ยังคงมีจำนวนคดีสูงมาก กล่าวคือมีการจับกุมคดีพนันที่ขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลเป็นจำนวนมาก มีผู้ต้องหาราว 1 ถึง 2 แสนคนต่อปี (กรุณา ดู ตารางที่ 3) ข้อมูลสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสถิติคดีแพ่งและคดีอาญาในปี พ.ศ. 2555 พบว่า ในคดีอาญาที่มีสถิติสูงสุดในลำดับที่ 3 คือ คดีเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติการ

²¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 4

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส

พนัน พ.ศ. 2478 คิดเป็นจำนวน 49,572 ข้อหา มีผู้ต้องหาราว 1-2 แสนรายต่อปี²² รองจากคดียาเสพติดให้โทษ และคดีตามกฎหมายจราจรที่อยู่ในลำดับ 1 และ 2 ตามลำดับ

ตารางที่ 3 จำนวนคดีอาญาที่น่าสนใจที่ราชอาณาจักร (ปี พ.ศ. 2551 – 2553)

ปีปฏิทิน	คดีพนันทั่วไป (จำนวนคดี)	คดีพนันสลากกินรวบ (จำนวนคดี)	รวม (จำนวนคดี)	รวม (จำนวนผู้ต้องหา)
2551	58,212 (จำนวนผู้ต้องหา 203,627 ราย)	17,042 (จำนวนผู้ต้องหา 17,386 ราย)	75,254	221,013
2552	54,072 (จำนวนผู้ต้องหา 182,355 ราย)	17,200 (จำนวน ผู้ต้องหา 17,506 ราย)	71,272	199,861
2553	50,062 (จำนวนผู้ต้องหา 149,287 ราย)	13,996 (จำนวนผู้ต้องหา 14,266 ราย)	60,058	163,553

แหล่งข้อมูล : รวบรวมจากข้อมูลจากเว็บไซต์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ข้อมูลสถิติคดีการพนันข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาสำคัญของ พ.ร.บ.การพนัน คือความล้มสมัยของบทบัญญัติกฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย กล่าวคือปัจจุบันมีการกระทำผิดตามกฎหมายการพนันอยู่เป็นจำนวน โดยเฉพาะบ่อนพนันผิดกฎหมายชนิดต่าง ๆ รวมถึงการพนันที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) คือการพนันออนไลน์ การพนันทายผลฟุตบอลอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีการจับกุมผู้กระทำผิดเป็นจำนวนมากนับแสนรายต่อปี แต่ก็ยังพบการกระทำผิดอยู่เสมอ เพราะความเป็นฐานเป็นเจ้ามือรับกินรับใช้มีบทลงโทษที่ต่ำมาก แทบจะไม่แตกต่างจากความผิดฐานเล่นพนันผิดกฎหมาย อีกทั้งไม่มีมาตรการควบคุมการพนันอื่น ๆ เช่น มาตรการยึดอายัดทรัพย์สินหรือธุรกรรมทางการเงินของเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย

ตัวอย่างกรณีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่อาจถือเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายคือ การโฆษณาชักชวนให้มีการเล่นพนันออนไลน์ของหนังสือพิมพ์กีฬาหลายราย รวมถึงนิตยสารบางหัว กล่าวคือมีการโฆษณาเว็บพนันบอลอย่างชัดเจนในหน้าโฆษณาของหนังสือพิมพ์

²² “ศาลยุติธรรมแถลงปี 2555 พิพากษาคดีแล้วกว่า 1 ล้านคดี” (11 มกราคม 2556)

กีฬาที่ได้รับความนิยม²³ ทั้ง ๆ ที่ถือเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 12 (2) ประกอบ มาตรา 4 ทวิ อย่างชัดเจน มีโทษทางอาญาคือ ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า มีการโฆษณาเว็บพนันผิดกฎหมายเป็นเวลานานหลายปีแล้ว ซึ่งถือการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน กฎหมายบัญญัติให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 นอกจากนี้ ในหนังสือกีฬาเหล่านี้ยังมีเนื้อหาที่เข้าลักษณะการชักชวนให้ประชาชนเข้าเล่นพนันด้วย เช่น การจัดทำทวีตระห่อตราต่อรองในการแข่งขันฟุตบอลแต่ละคู่ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่สามารถใช้การในพนันบอลได้ ซึ่งน่าจะเป็นความผิดตามกฎหมายเช่นกัน ส่วนทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้รับจากการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ จะถูกริบทรัพย์สินตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 (2) ด้วย แต่ปัจจุบันยังไม่พบว่า เคยมีการดำเนินคดีกับเจ้าของหรือผู้พิมพ์ผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์กีฬาเหล่านี้แต่อย่างใด

ปัจจุบันมีเว็บไซต์ที่รับพนันบอล มีการโฆษณาเชิญชวนให้เล่นพนันประเภทต่าง ๆ ทางเว็บไซต์ โดยที่มีความเชื่อมโยงกับผู้กระทำความผิดที่เป็นคนไทย เช่น มีการเปิดบัญชีของธนาคารพาณิชย์ของไทย เพื่อรับโอนเงินพนัน มีเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อรับพนันบอล แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการทางกฎหมายกับเว็บไซต์พนันเหล่านั้น โดยใช้อำนาจตามกฎหมายคือ พ.ร.บ.การพนัน

ตัวอย่างปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในอีกแง่มุมหนึ่งคือ ตำรวจมักจะไม่สามารถสืบค้น ดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นเจ้าของบ่อนพนันจริง ๆ ได้ เช่น การพนันทายผลฟุตบอลทางเว็บไซต์หรือพนันออนไลน์ ตำรวจมักจะจับได้เฉพาะผู้ที่เป็นคนที่ถูกว่าจ้าง ลูกจ้างที่ดูแลคอมพิวเตอร์หรือดูแลสถานที่ แต่ไม่สามารถสืบหาตัวเจ้ามือพนันบอลได้

ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้มีการพนันผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นบ่อนพนันทั่วไปหรือการพนันออนไลน์ เช่น เมื่อประชาชนพบเห็นผู้มีผิดกฎหมายในชุมชนของตน และแจ้งข้อมูลเบาะแสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องที่ทราบแล้ว ปรากฏว่าเมื่อตำรวจท้องที่เดินทางไปตรวจสอบสถานที่ที่ได้รับแจ้งเบาะแสแล้ว มีหลายกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่จัดให้มีการพนันผิดกฎหมายได้ยุติการเล่นไปก่อน หรือมีการเคลื่อนย้ายเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน ผู้มีออกจากสถานที่ก่อนที่ตำรวจจะเดินทางไปถึง จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ตำรวจท้องที่จะมีส่วนรู้เห็นกับเจ้าของผู้มีหรือบ่อนพนัน จนกระทั่งพบกรณีที่ต้องให้ตำรวจหน่วยงานอื่น เช่น ตำรวจกองปราบเข้าดำเนินการจับกุม โดยไม่แจ้งให้ตำรวจท้องที่ทราบ

²³ จากการสอบถามจากผู้จัดทำหนังสือพิมพ์บางรายได้ข้อมูลว่า หนังสือพิมพ์กีฬาบางฉบับมียอดจำหน่ายสูงกว่าหนังสือพิมพ์รายวันบางฉบับ

ภาคประชาชนที่ทำงานด้านต่อต้านการพนันคือ “เครือข่ายรณรงค์หยุดพนัน” ได้เคยยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ผ่าน พล.ต.อ.ภาณุพงศ์สิงห์ อยุธยา ที่ปรึกษา สบ 10 เพื่อขอความร่วมมือในการปราบปรามการเล่นพนันฟุตบอลโลก 2010 โดยสั่งปิดเว็บพนันบอล และให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าไปมีส่วนพัวพันกับโต๊ะบอล แต่ก็ได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบว่า ทางตำรวจได้สั่งประสานกระทรวงไอซีทีในการปิดเว็บไซต์พนันแล้ว แต่การปราบปรามการเล่นพนันทางออนไลน์ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากเซิร์ฟเวอร์เครือข่ายอยู่ต่างประเทศ ทำให้ยากต่อการจับกุม²⁴ แต่ในเรื่องนี้ก็มีความเห็นจากคุณพิริยะ ทองสอน ผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ว่า เจ้าหน้าที่สามารถสั่งการให้ดำเนินการบล็อกเว็บ (blocking) หรือกรองเนื้อหา (filter) เว็บพนันผิดกฎหมายได้ แม้ว่าจะมี server ในต่างประเทศก็ตาม ถ้าเป็นเว็บไซต์พนันบอลที่มีความผิดตามกฎหมายอย่างชัดเจน

สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนันขาดประสิทธิภาพ สรุปได้ดังนี้

- 1) รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีนโยบายจัดการกับการพนันผิดกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม
- 2) เนื้อหาของกฎหมายมีความล้าสมัยดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดฐานความผิด โดยเฉพาะบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย
- 3) ปัญหาการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการพนันที่ผิดกฎหมายขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเกิดจากตำรวจมีภาระงานประจำที่มากอยู่แล้ว หรือทำงานในเชิงรับมากเกินไป ขาดการทำงานในเชิงรุก เช่น การหาข่าวสาร ตรวจสอบว่ามีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนันหรือไม่
- 4) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ.การพนัน คือ ตำรวจบางส่วนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเนื้อหาสาระของบทบัญญัติต่าง ๆ ใน พ.ร.บ.การพนัน ทำให้ไม่สามารถปรับใช้กฎหมายกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ เช่น กรณีการพนันออนไลน์ที่ตำรวจบางนาย ยังเข้าใจว่าไม่ถือเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดโดยสิ้นเชิง
- 5) เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตบางส่วนอาจได้รับสินบน หรือผลประโยชน์บางอย่างในกระบวนการออกใบอนุญาต รวมถึงการพนันผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล มาเฟีย นักการเมือง อาจมีตำรวจบางนายได้รับผลประโยชน์ หรือเป็นส่วนหนึ่งกับเจ้ามือที่ดำเนินการจัดให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายเสียเอง ทำให้ตำรวจชั้นผู้น้อยไม่กล้าที่จะดำเนินการตามหน้าที่

²⁴ “เครือข่ายรณรงค์หยุดการพนันเสนอ 4 แนวทางปราบพนันบอลโลก” (11 มิ.ย.2553) เว็บไซต์

http://www.mcot.net/cfcustom/cache_page/65861.html

6) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นเชิงรับ ขาดการทำงานเชิงรุก ไม่มีกลไกเฝ้าระวังการพนันผิดกฎหมาย หรือการค้นหาข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ขาดการประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรอื่น โดยเฉพาะการทำงานกับภาคประชาชน

7) การบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนันไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากผู้แจ้งเบาะแสเกรงกลัวว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตราย ถูกข่มขู่ กลั่นแกล้งจากผู้มีอิทธิพล อำนาจมืด หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลประโยชน์อันมิชอบ เนื่องจาก พ.ร.บ.การพนันและกฎหมายอื่น²⁵ ไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่แจ้งเบาะแสการพนันผิดกฎหมาย เพราะผู้ที่แจ้งเบาะแสมิมีสถานะเป็นพยานในคดีอาญา หากยังไม่มีการแจ้งความ ฟ้องร้องเป็นคดีความทางอาญา สิ่งที่สำคัญในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสคือ การปกป้องตัวตนของผู้แจ้งเบาะแสให้เป็นความลับ

บทสรุป

ปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดจากการพนันในสังคมไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ ในบางยุคสมัยรัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะมีการส่งเสริมให้ประชาชนเล่นพนันเพิ่มมากขึ้น เช่น โครงการห่วยผู้จำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว หรือการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน²⁶ เพื่อเปิดกว้างให้มีการพนันประเภทใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การพนันที่นิยมเล่นในคาสิโน การเล่นหวยหุ้น หวยปิงปอง ตู้ม้า พนันทายผลฟุตบอล ฯลฯ โดยไม่มีการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน และมีได้รับฟังความเห็นของประชาชนในวงกว้าง ฉะนั้น ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการควรร่วมมือกันอย่างจริงจังในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหา นี้ มากกว่าการคำนึงถึงเพียงผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือการเพิ่มรายได้ของรัฐ

²⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งพยานที่จะได้รับความคุ้มครอง จะต้องเป็นพยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา

²⁶ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. และและร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554