



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

มาตรการทางกฎหมาย เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาการพนันในต่างประเทศ

ไพศาล ลิ้มสถิตย์
เชษฐ รัชดาพรรณาริกุล
จุมพล แดงสกุล



แผนงานสนับสนุนศูนย์วิจัยปัญหาการพนัน
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ด้วยความสนับสนุนจาก ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ตรีรัตน์ ผู้อำนวยการ ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้โอกาสในการศึกษาวิจัยนี้

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความเห็นอันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงผลการศึกษาครั้งนี้คือ อาจารย์ ดร. วิเชียร ต้นศิริคองค อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ท้ายนี้ ใคร่ขอขอบคูนักวิจัย 2 ท่านคือ อาจารย์จุมพล แดงสกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งทั้งสองท่านมีส่วนสำคัญที่ทำให้การศึกษานี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

ไพศาล ลีมสฤติย์

หัวหน้าโครงการ

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายฉบับที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปีแล้ว แต่ยังไม่ได้ปรับปรุงเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการเล่นพนันในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะต่างไปจากเดิมมาก บทบัญญัติในกฎหมายการพนันฉบับนี้หลายเรื่อง ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือผลกระทบด้านลบที่เกิดจากการพนัน ไม่ว่าจะเป็นการพนันถูกกฎหมายหรือการพนันผิดกฎหมาย รูปแบบหรือวิธีการพนันในปัจจุบัน ทำให้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายมีความรุนแรงมากขึ้น สาเหตุหนึ่งเกิดจากรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพนันที่ชัดเจน หน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตตามกฎหมายคือ กระทรวงมหาดไทยก็มิได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการพนันตามที่ควรจะเป็น เช่น ไม่มีการศึกษาถึงผลกระทบจากการพนันหรือการเสี่ยงโชค โดยเฉพาะผลกระทบด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากการพนัน

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ 2 ประเทศคือ ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศมาเลเซีย ทำให้ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำหนดทิศทางหรือนโยบายการพนันของแต่ละประเทศ ที่มีปัจจัยหลายประการ เช่น ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ บริบททางสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน หลักศีลธรรมทางศาสนา หรือผลกระทบทางสังคม

กรณีศึกษาประเทศแอฟริกาใต้ มีประวัติศาสตร์ของกิจกรรมการพนันเกี่ยวเนื่องกับการใช้แรงงาน การแบ่งแยกสีผิวตั้งแต่ยุคอาณานิคม การศึกษาเรื่องผลกระทบของอุตสาหกรรมพนันอย่างรอบด้าน ก่อนที่ภาครัฐจะมีนโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมการพนัน มีการเสนอกฎหมายการพนันแห่งชาติที่เป็นระบบ กำกับดูแลกิจการพนันของรัฐบาลกลาง มีกฎหมายการพนันของเขตปกครองต่าง ๆ แต่ก็ยังมีความเชื่อมโยงกันอยู่ในเรื่องมาตรฐานในการกำกับดูแลการออกใบอนุญาต องค์การกำกับดูแลกิจการพนันระดับชาติคือ คณะกรรมการการพนันแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานในภาพรวม การเสนอให้มีการพนันรูปแบบใหม่ รวมถึงการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจหรืออุตสาหกรรมพนันอย่างระบบ มีการศึกษาผลกระทบด้านลบที่เกิดจากการพนัน อย่างไรก็ดี เริ่มพบปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้เล่นพนันในบ่อนคาสิโนถูกกฎหมาย และยังคงพบปัญหาการพนันผิดกฎหมาย

กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย ซึ่งเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งห้ามการเล่นการพนันได้ในทุกรูปแบบ จึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายและมาตรการควบคุม กำกับดูแลกิจการพนันของภาครัฐรวมถึงเป็นแนวทางปฏิบัติของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมพนัน แม้ว่ามาเลเซียจะไม่มีองค์การกำกับดูแลการพนันระดับชาติเหมือนประเทศแอฟริกาใต้ โดยกฎหมายพนันบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย จุดแข็งที่ควรนำมาพิจารณาปรับใช้กับ

ประเทศไทยคือ สาระสำคัญของกฎหมายพนันฉบับต่าง ๆ ที่มีความทันสมัย แม้ว่ากฎหมายพนันบางฉบับจะบัญญัติไว้นานหลายสิบปี แต่ก็มีบทแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่เสมอ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันของไทยคือ การเสนอเรื่องการปฏิรูปกฎหมายการพนัน ด้วยการยกเลิกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ทั้งฉบับ และเสนอให้มีกฎหมายพนันฉบับใหม่คือ “ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน พ.ศ.” ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการกำหนดประเภทการพนัน นิยามศัพท์การพนันที่ชัดเจน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระและไม่อยู่ในสังกัดของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการฯ ควรทำหน้าที่เป็นองค์กรควบคุมหรือกำกับดูแลกิจการพนัน มีระบบตรวจสอบธรรมาภิบาลและความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ไม่ถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจพนันหรือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการออกใบอนุญาต

กฎหมายพนันฉบับใหม่ควรมีมาตรการป้องกันผลเสียจากการพนันของประชาชน, มาตรการป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการพนัน, การควบคุมหรือห้ามการโฆษณา การส่งเสริมการขายการพนันประเภทต่าง ๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเด็กหรือเยาวชน, ข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการให้กู้ยืมเงินเพื่อเล่นพนัน, การคุ้มครองผู้เจ็บแสบเมื่อพบการพนันผิดกฎหมาย, การโอนภาระการพิสูจน์ในชั้นศาลไปยังฝ่ายจำเลยหรือผู้ต้องหาในลักษณะความผิดบางอย่าง, การปรับปรุงบทกำหนดโทษตามกลุ่มผู้กระทำความผิด โดยเน้นการลงโทษกลุ่มเจ้ามือพนันผิดกฎหมายให้มีโทษที่รุนแรงกว่าผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ มาตรการอายัดทรัพย์สิน การทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย รวมถึงกฎหมายป้องกันการฟอกเงินสำหรับเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย

สารบัญ

บทคัดย่อ

บทที่

1. บทนำ	1
2. ประเทศแอฟริกาใต้	8
2.1 ความเป็นมาของกฎหมายควบคุมการพนันในแอฟริกาใต้	11
2.1.1 ความเป็นมาของการพนันและวิวัฒนาการของกฎหมายพนันในแอฟริกาใต้	
2.1.2 การปฏิรูปนโยบายและกฎหมายการพนัน	
ก) Howard Commission	
ข) Wichahn Report	
ค) พัฒนาการหลังปี ค.ศ. 1995	
2.2 อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้	29
2.2.1 ข้อความเบื้องต้น	
2.2.2 ข้อมูลทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันแอฟริกาใต้	
ก) รายได้รวมจากการพนัน	
ข) ภาษีการพนัน	
ค) การจ้างงานในธุรกิจการพนัน	
ง) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับธุรกิจคาสิโนในแอฟริกาใต้	
2.3 ผลกระทบทางสังคมของการพนันในแอฟริกาใต้	49
2.3.1 ข้อความเบื้องต้น	
2.3.2 ปัญหาที่เกิดจากการพนัน (Problem Gambling)	
ก) แนวทางการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการพนัน	
ข) สถานการณ์ปัญหาจากการพนันในแอฟริกาใต้	
2.4 นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันแอฟริกาใต้	61
2.4.1 ข้อความเบื้องต้น	
2.4.2 องค์การกำกับดูแลธุรกิจพนันแอฟริกาใต้	
ก) คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board)	
ข) สภานโยบายการพนันแห่งชาติ (National Gambling Policy Council)	

ค) หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs)	
ง) คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ	
2.4.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการพนัน	
2.4.4 การแก้ปัญหาคารพนันผิดกฎหมาย	
2.5 มาตรการทางกฎหมายพนันและมาตรการที่เกี่ยวข้อง	73
2.5.1 ข้อความเบื้องต้น	
2.5.2 สารสำคัญของกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004	
ก) มาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชน	
ข) มาตรการควบคุมการโฆษณา	
ค) ข้อจำกัดในการให้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่ผู้เล่นพนัน	
ง) การห้ามบุคคลเล่นพนัน	
จ) การบังคับหนีพนันและการอายัดทรัพย์สินของผู้ชนะพนันผิดกฎหมาย	
ฉ) การควบคุมอาคารและสถานที่เล่นพนัน	
2.5.3 มาตรการอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการพนัน	
3. ประเทศมาเลเซีย	95
3.1 ความเป็นมาและสถานการณ์ธุรกิจพนัน	97
3.2 ปัญหาและผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการพนัน	104
3.3 นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันมาเลเซีย	106
3.4 มาตรการทางกฎหมายการพนัน	109
3.4.1 The Common Gaming House Act 1953	
3.4.2 The Betting Act 1953	
3.4.3 The Pool Betting Act 1967	
3.4.4 The Racing (Totalisator Board) Act 1961	
3.4.5 Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965	
3.4.6 The Gaming Tax Act 1972	
3.4.7 The Betting and Sweepstakes Duties Act, 1948	
3.5 มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลการพนัน	132

4. บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	139
4.1 ภาครัฐไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพนัน	139
4.2 บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจพนันและ	144
ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน	
4.3 การจัดแบ่งประเภทหรือชนิดของการพนันล้ำสมัยและขาดความชัดเจน	146
4.4 การบัญญัตินิยามศัพท์ “การพนัน” และถ้อยคำที่เกี่ยวข้อง	147
4.5 การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมายของเจ้าหน้าที่	147
4.6 ขาดมาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมจากการพนัน	148
4.7 บทลงโทษล้ำสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน	149
4.8 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	150
 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	155
5.1 บทสรุป	155
5.2 ข้อเสนอแนะ	160
 บรรณานุกรม	166

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายควบคุมการพนันของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน มาเป็นเวลานานมากกว่า 70 ปี แม้ว่าจะเคยมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง (แก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2508) แต่ก็ยังมีเนื้อหาสาระที่ล้าสมัย ทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความกฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งรัฐบาลในอดีตที่ผ่านมา ก็ไม่เคยมีนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการจัดการปัญหาการพนันในสังคมไทย จนทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งลุ่มหลงมัวเมาในการเล่นการพนัน ส่งผลกระทบต่อหน้าที่การงาน ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาหนี้สิน ปัญหาครอบครัว ปัญหาที่เด็กหรือเยาวชนเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการพนันผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย หรือในฐานะที่เป็นผู้เล่นพนัน ก็ส่งผลเสียต่อเด็กและเยาวชนเหล่านั้น รวมถึงสถาบันครอบครัว ชุมชนท้องถิ่น การพนันยังเป็นบ่อเกิดของปัญหาอาชญากรรม การฟอกเงิน ผู้มีอิทธิพล การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ จากการสืบค้นข้อมูลการจัดทำกฎหมายพนันยุคใหม่ของไทยคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายพนันของไทยในปัจจุบัน ก็พบความไม่ชัดเจนหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นต้นแบบของกฎหมายต่างประเทศที่นำมาเป็นแม่แบบของกฎหมายในขณะนั้น การยกร่างกฎหมายในสมัยนั้นต้องอาศัยนักกฎหมายชาวต่างประเทศเป็นหลัก โดยมีนักกฎหมายไทยร่วมปรึกษาหารือ

แนวโน้มในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพนันฉบับปัจจุบันก็คือ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการร่างกฎหมายทั้งสองฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2554 ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับอาจส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้างได้ เพราะมีเนื้อหาหรือบทบัญญัติบางเรื่องที่มีลักษณะส่งเสริมให้มีธุรกิจพนันที่เปิดกว้างกว่าในอดีต และได้กำหนดมาตรการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการพนันที่มีอยู่ในปัจจุบัน

การศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแลการพนันในต่างประเทศ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะออกแบบแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ซึ่งมีรูปแบบของการพนันถูกกฎหมายและการพนันผิดกฎหมายที่แตกต่างไปจากในอดีตเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีองค์ความรู้และการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้น้อยมาก จึงมีความจำเป็นที่จะมีการศึกษาโครงการนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกประเทศที่ศึกษา โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก ดังนี้

1) ไม่เลือกประเทศที่มีนโยบายหรือกฎหมายที่สนับสนุนอุตสาหกรรมการพนัน หรืออนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจพนันอย่างกว้างขวางหรือเสรี โดยใช้ธุรกิจเป็นแหล่งแสวงหารายได้ของรัฐทั้งทางตรงหรือทางอ้อม หรือรัฐมีนโยบายให้มีการพนันรูปแบบใหม่ ๆ ในวงกว้าง เช่น พนันออนไลน์

2) ไม่เลือกประเทศที่ห้ามการพนันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งมีบริบทแตกต่างจากประเทศไทย เช่น ประเทศที่รัฐบาลมีกฎหมายห้ามธุรกิจพนันทุกรูปแบบ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม

3) เลือกประเทศที่มีระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันที่มีความเป็นธรรมาภิบาล และมีมาตรการทางกฎหมายที่น่าสนใจ เช่น องค์กรกำกับหรือควบคุมธุรกิจพนัน การป้องกันผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน มาตรการจำกัดการส่งเสริมธุรกิจพนัน มาตรการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ การป้องกันผลเสียหรือปัญหาที่เกิดจากการพนัน

ประเทศแอฟริกาใต้

ในอดีตก่อนปี ค.ศ. 1994 การพนันส่วนใหญ่ในประเทศแอฟริกาใต้ถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย มีเพียงการพนันแข่งม้าชนิดเดียวที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ จนกระทั่งในปี ค.ศ.2004 มีการตรากฎหมายการพนันแห่งชาติชื่อว่า National Gambling Act เป็นผลทำให้มีการอนุญาตให้เล่นพนันรูปแบบต่าง ๆ ได้ เช่น คาสิโน เกมบิงโก ล็อตเตอรี่ ทำให้ธุรกิจการพนันเติบโตอย่างรวดเร็ว ภาครัฐได้จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายชื่อว่า คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board -NGB) มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจพนัน อีกทั้งมีการจัดทำรายงานผลกระทบจากการพนันในด้านเศรษฐกิจ สังคมที่น่าสนใจ กรณีศึกษาประเทศแอฟริกาใต้จึงเป็นประโยชน์ที่ทำให้เห็นพัฒนาการของประเทศที่เปลี่ยนผ่านจากแนวคิดที่ห้ามการพนัน มาเป็นการกำกับธุรกิจการพนันนั้น มีการบริหารจัดการควบคุมหรือกำกับดูแลอย่างไรบ้าง กฎหมายหลักเกี่ยวกับการพนัน เช่น National Gambling Act (2004), Lotteries Act (No 57 of 1997)

ประเทศมาเลเซีย

ธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศมาเลเซียมีหลายประเภท ได้แก่ การแข่งม้า ล็อตเตอรี่ เครื่องเล่นเกม รวมถึงการจัดตั้งคาสิโน (ปัจจุบันมีเพียงแห่งเดียวคือ the Genting Highlands of Pahang) แต่ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามในมาเลเซียไม่สามารถเล่นเกมพนันเหล่านี้ได้ เพราะถือว่าขัดต่อหลักทางศาสนาอิสลาม ในอดีตนั้นเคยมีการอนุญาตให้มีธุรกิจตู้ม้าในมาเลเซียอย่างแพร่หลาย แต่ในปี ค.ศ. 2000 รัฐบาลมาเลเซียได้ห้ามไม่ให้มีการเล่นพนันตู้ม้าอีก เนื่องจากเห็นว่าการพนันดังกล่าวส่งผลเสียต่อเด็กและเยาวชน โดยมีการเปรียบเทียบว่าการพนันลักษณะนี้เป็นเหมือนการสุบฝืนอย่างหนึ่ง ในปัจจุบัน การพนันบางประเภทยังไม่อนุญาตให้ดำเนินการได้ เช่น การพนันออนไลน์ การพนันบอล

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อทราบมาตรการควบคุมและกำกับดูแลการพนันในต่างประเทศ โดยเน้นเฉพาะมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ รวม 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย และประเทศแอฟริกาใต้

2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และการปรับปรุงเนื้อหาของบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

3. ขอบเขตการศึกษา

1) ศึกษาประวัติศาสตร์ ความเป็นมา ตลอดจนแนวคิดการควบคุมหรือกำกับดูแลการพนันของรัฐ ด้วยมาตรการทางกฎหมาย การกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง

2) ศึกษาหลักการและเหตุผล สาเหตุสำคัญของกฎหมายการพนัน และปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

3) ศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลการพนัน เช่น กฎหมายฟอกเงิน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา

4) วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนในกรณีศึกษาต่างประเทศ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับแนวทางการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายการพนันของไทย

4. ระเบียบวิธีวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาโครงการนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร และเชิงคุณภาพ (documentary research and qualitative research) เน้นการทบทวนวรรณกรรม เอกสารวิชาการ กฎหมายการพนันต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงติดต่อขอข้อมูล ความเห็นจากนักวิชาการ หรือผู้แทนหน่วยงาน องค์กรที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้อง

5. กิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยแต่ละข้อ

กิจกรรม กำหนดเวลา	เดือนที่ 1-2	เดือนที่ 3-4	เดือนที่ 5-6	เดือนที่ 7	
1. ศึกษารวบรวมข้อมูล เอกสารวิชาการ และกรณีศึกษาต่างประเทศ					
2. จัดทำร่างผลรายงานการศึกษาเบื้องต้น					
3. จัดประชุมนำเสนอผลการศึกษา					
4. จัดทำรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์					

แผนการดำเนินการแบ่ง มีกำหนดเวลา 7 เดือน แบ่งเป็น 2 ระยะคือ

ระยะที่ 1 ระยะเวลา 5 เดือนแรก

- ศึกษารวบรวมข้อมูล เอกสารวิชาการที่เกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายการพนันในกรณีศึกษาต่างประเทศ
- ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478
- จัดทำร่างรายงานผลการศึกษาเบื้องต้น

ระยะที่ 2 ระยะเวลา 2 เดือนหลัง

- จัดประชุมนำเสนอผลการศึกษา
- จัดทำร่างผลการศึกษา และจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับเมื่อการดำเนินงานเสร็จสิ้น¹

1) ใช้เป็นข้อมูลประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อยู่ระหว่างการเตรียมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรี) รวมถึงร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ.

2) เป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 หรือแนวทางในการยกเลิกกฎหมายการพนันปัจจุบันและเสนอกฎหมายฉบับใหม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน พ.ศ. (ฉบับประชาชน)²

3) ทำให้ทราบประวัติศาสตร์ ความเป็นมา ตลอดจนแนวคิดการควบคุมหรือกำกับดูแลการพนันในต่างประเทศ

4) ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพนันในต่างประเทศ โดยเฉพาะผลกระทบทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม การฟอกเงิน ฯลฯ ที่สามารถนำมาพิจารณาปรับใช้กับสภาพปัญหาและบริบทของสังคมไทยอย่างเหมาะสม

7. งบประมาณโครงการ³

สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

8. ผลลัพธ์ (outcome)

1) คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญหรือบทบัญญัติบางส่วนตามร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. รวมถึงร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ. (ฉบับคณะรัฐมนตรี) ตามข้อมูล องค์ความรู้ที่ได้จากโครงการวิจัยนี้

¹ โครงการนี้มีขอบเขตการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ แต่ไม่รวมถึงการเสนอแนวทางการควบคุม กำกับดูแลธุรกิจเกี่ยวกับลอตเตอรี่ (lottery) และไม่รวมถึงการบริหารจัดการรายได้จากธุรกิจพนันที่ใช้การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ซึ่งควรมีการศึกษาวิจัยเป็นการเฉพาะ

² ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ซึ่งผู้วิจัยได้เคยกร่างเนื้อหาไว้แล้วเมื่อเดือนมิถุนายน 2555 เพื่อปรับปรุงให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

³ งบประมาณโครงการสามารถย้ายหมวดและปรับใช้ได้ตามความจำเป็นภายในวงเงินเท่าเดิม ยกเว้นเงินในหมวดค่าตอบแทน และผู้ให้ทุนจะรับผิดชอบงบประมาณและการจัดประชุมนำเสนอผลการศึกษา

2) รัฐบาล หน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลการศึกษาในต่างประเทศมาใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนัน

3) เป็นข้อมูลวิชาการประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 หรือการเสนอร่างกฎหมายใหม่ เช่น ร่าง พ.ร.บ.ควบคุมการพนัน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ที่มีเนื้อหาเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

9. รายชื่อและประวัติคณะผู้วิจัย (กรุณา ดู เอกสารประวัติ ผลงานของคณะผู้วิจัยในเอกสารแนบ)

หัวหน้าโครงการวิจัย

ชื่อ-สกุล (โปรดระบุคำนำหน้าชื่อ ยศ / ตำแหน่ง)

(ภาษาไทย) นายไพศาล ลิ้มสถิตย์

(ภาษาอังกฤษ) Mr. Paisan Limstit

คุณวุฒิ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่ทำงาน ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

เบอร์โทรศัพท์มือถือ 084-675-7959 โทรสาร 02-224-8100 E-mail plimstit@hotmail.com

บทบาทหน้าที่/ความรับผิดชอบในโครงการนี้

1) บริหารจัดการโครงการ

2) รับผิดชอบศึกษาวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกรณีศึกษา 2 ประเทศ และการปรับใช้กับสภาพ

ข้อเท็จจริงของประเทศไทย พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3) นำเสนอผลการศึกษา

4) ร่วมจัดทำร่างผลการศึกษา และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

นักวิจัย

ชื่อ-สกุล (โปรดระบุคำนำหน้าชื่อ ยศ / ตำแหน่ง)

(ภาษาไทย) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เชษฐ รัชดาพรรณาธิกุล

คุณวุฒิ ศีลศาสตรดุษฎีบัณฑิต (ประชากรศึกษา) มหาวิทยาลัยมหิดล

ตำแหน่งปัจจุบัน (ทางวิชาการ/ราชการ) หัวหน้าศูนย์กฎหมายการแพทย์ สาธารณสุข สิ่งแวดล้อม และ

วิทยาศาสตร์ และอาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

หน่วยงานที่สังกัด คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ที่ทำงาน 25/25 อาคาร 3 ชั้น 3 คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ถ.พุทธ
มณฑลสาย 4 อ.พุทธมณฑล ต.ศาลายา จ.นครปฐม 73170
เบอร์โทรศัพท์มือถือ 081-642-0551 เบอร์โทรศัพท์ที่ทำงาน/โทรสาร 02-441-9787

บทบาทหน้าที่/ความรับผิดชอบในโครงการนี้

- 1) รับผิดชอบศึกษาวิเคราะห์กรณีศึกษา 1 ประเทศ (ประเทศมาเลเซีย)
- 2) จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายไทย ร่วมจัดทำร่างผลการศึกษา และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

นักวิจัย

ชื่อ-สกุล (โปรดระบุตำแหน่ง / ตำแหน่ง)

(ภาษาไทย) อาจารย์จุมพล แดงสกุล

คุณวุฒิ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำแหน่งปัจจุบัน (ทางวิชาการ/ราชการ) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หน่วยงานที่สังกัด คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ที่ทำงาน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง เลขที่ 248 หมู่ 2 ถ.ลำปาง-เชียงใหม่ ต.ปงยางคก อ.

ห้างฉัตร จ.ลำปาง 52190

เบอร์โทรศัพท์มือถือ 083-156-6598

บทบาทหน้าที่/ความรับผิดชอบในโครงการนี้

- 1) รับผิดชอบศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลกรณีศึกษา 1 ประเทศ (ประเทศแอฟริกาใต้)
- 2) จัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายไทย ร่วมจัดทำร่างผลการศึกษา และรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

บทที่ 2

ประเทศแอฟริกาใต้

ข้อมูลทั่วไปของประเทศแอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้ มีชื่อเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐแอฟริกาใต้” (Republic of South Africa) เป็นประเทศกำลังพัฒนา มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (federal state) ประชาชนิธิปไตยเป็นประมุขของประเทศโดยได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภา มีพรรคการเมืองหลายพรรค เมืองหลวงในการบริหารประเทศคือ กรุงปริตอเรีย (Pretoria) แอฟริกาใต้จัดแบ่งเขตปกครองออกเป็น 3 ระดับคือ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐที่บริหารประเทศ, การปกครองส่วนภูมิภาคประกอบด้วย 9 เขตปกครองหรือจังหวัด (province) คือ Free State; Eastern Cape; Gauteng; KwaZulu-Natal; Limpopo; Mpumalanga; Northern Cape; <http://www.info.gov.za/aboutsa/provinces.htm> - freestateNorth West และ <http://www.info.gov.za/aboutsa/provinces.htm> - gautengWestern Cape ซึ่งเขตปกครองต่าง ๆ จะมีรัฐสภา รัฐบาลและคณะผู้บริหารของตนเอง และการปกครองในระดับท้องถิ่น

ระบบกฎหมายที่ใช้ประเทศแอฟริกาใต้เป็นแบบผสม โดยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษที่เคยเป็นเจ้าอาณานิคมค่อนข้างมากคือ มีกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Legislation) คำพิพากษาศาลที่ถือเป็นหลักกฎหมายอย่างหนึ่ง (Case Law), หลักคอมมอนลอว์ (Common Law), กฎหมายจารีตประเพณีที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร, แนวคิดหรือข้อเขียนของนักวิชาการทางกฎหมายที่ยอมรับกัน, กฎหมายของชนพื้นเมือง (Indigenous Law) และมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (South African Constitution, 1996) และมีระบบศาล ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ (the Constitutional Court), ศาลสูงสุด (the Supreme Court of Appeal), ศาลสูง (the High Courts), ศาลชั้นต้น (the Magistrate's Courts) และศาลอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (an Act of Parliament) เช่น ศาลพิเศษต่าง ๆ ¹

ในปี ค.ศ.1990 รัฐบาลคนผิวขาวที่เป็นคนส่วนน้อยได้ยกเลิกนโยบายเหยียดผิวและปล่อยตัวนักโทษการเมืองชาวผิวสีที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน ทำให้มีการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1994 จนได้ประธานาธิบดีชาวคนผิวสีคนแรกที่ยึดกันดีในฐานะผู้ต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนและเป็นผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพคือ นายเนลสัน แมนเดลา (Nelson Mandela) ซึ่งเคยถูกจำคุกในคดีการเมืองเป็น

¹ INTRODUCTION INTO THE SOUTH AFRICAN LEGAL SYSTEM at

<http://www.justice.gov.za/policy/african%20charter/afr-charter02.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2556)

เวลานานถึง 27 ปี ข้อมูลประชากรของสำนักงานสถิติแห่งแอฟริกาใต้ (Statistics South Africa) เมื่อปี ค.ศ.2011(พ.ศ. 2554) พบว่ามีราว 51.7 ล้านคน ข้อมูลอัตราการเติบโตของประชากรในปี 2011 มากถึงร้อยละ 15.5 ต่อปี ประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 75 – 80 เป็นคนผิวสี มีฐานะยากจน พลเมืองส่วนใหญ่อาศัยในพื้นที่ห่างไกล²

เมื่อพิจารณาถึงคุณภาพชีวิตของประชากรในแอฟริกาใต้จากตัวชี้วัดที่เรียกว่า Human Development Index (HDI)³ ของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูเอ็นดีพี (UNDP) ที่มีการจัดลำดับเป็นประจำทุกปี ข้อมูล HDI ในปี ค.ศ. 2011 ประเทศแอฟริกาใต้ถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 123 ด้วยคะแนน 0.619 การจัดทำตัวชี้วัด HDI จะใช้ข้อมูล 3 ด้านคือ ระยะเวลาที่ได้ การศึกษา และสุขภาพของประชากรในแต่ละประเทศ เมื่อพิจารณาจากค่าเฉลี่ยของประเทศในทวีปแอฟริกาในกลุ่มภูมิภาค Sub-Saharan Africa จะพบว่าแอฟริกาใต้มีค่าเฉลี่ยสูงกว่าค่าเฉลี่ยของภูมิภาคแอฟริกา⁴ และมีแนวโน้มสูงกว่าในอดีตย้อนหลังไปราว 10 – 20 ปีที่ผ่านมา (กรุณาดู ตารางที่ 2.1 ประกอบ)

ตารางที่ 2.1 แสดงแนวโน้ม HDI และอายุขัยเฉลี่ยของประชากรแอฟริกาใต้ (ค.ศ. 1980 – 2011)

	Life expectancy at birth	Expected years of schooling	Means years of schooling	GNI per capita (2005 PPP\$)	HDI value
1980	56.9	11.1	4.8	8,388	0.564
1985	59.8	11.1	4.8	7,877	0.576
1990	61.5	11.4	6.5	7,668	0.615
1995	59.9	13.1	8.2	7,338	0.644
2000	54.8	13.1	8.2	7,443	0.616
2005	51.1	13.1	8.2	8,420	0.599
2010	52.2	13.1	8.5	9,257	0.615
2011	52.8	13.1	8.5	9,469	0.619

สภาพเศรษฐกิจ⁵

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มบริกส์ (BRICS) ซึ่งประกอบด้วยประเทศบราซิล รัสเซีย อินเดีย จีน และแอฟริกาใต้ ทำให้มีความร่วมมือในการลงทุนและการค้าของกลุ่มประเทศเหล่านี้ในแอฟริกาใต้หลายโครงการ เช่น ความร่วมมือในการริเริ่มสร้างโรงกลั่นน้ำมันระหว่างบริษัทน้ำมันแห่งชาติของแอฟริกาใต้ที่ชื่อว่า PetroSA กับกลุ่มบริษัทจีนคือ China's Sinopec Group เมื่อพิจารณา

² กรุณาดูข้อมูลเพิ่มเติมในเว็บไซต์รัฐบาลแอฟริกาใต้ <http://www.gov.za/>

³ Human Development Index เป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชากรในแต่ละประเทศ จัดทำโดย UNDP เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ถือเป็นทางเลือกในการวัดระดับการพัฒนาประเทศอย่างหนึ่ง นอกเหนือจากวิธีการเดิมที่จะเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจหรือระดับรายได้ของประชากรเท่านั้น

⁴ “South Africa: HDI values and rank changes in the 2011 Human Development Report” (UNDP) at <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ZAF.html>

⁵ “Economy” (South African Government Information) at <http://www.info.gov.za/aboutsa/economy.htm>

กิจการที่สร้างรายได้ในลำดับต้นของประเทศนี้ ได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตรถยนต์, อุตสาหกรรมเหมืองแร่, อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และการท่องเที่ยว

สภาพเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ไม่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกมากนัก และมีการคาดการณ์ว่าอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศแอฟริกาใต้ในปี ค.ศ.2013 อยู่ที่ร้อยละ 2.7 ซึ่งสูงกว่าปี 2012 ที่อยู่ในอัตราร้อยละ 2.5 รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณประจำปี 2013 – 2014 มีจำนวนสูงถึง 1.06 ล้านล้านเหรียญ⁶ หรือคิดเป็นเงินไทยราว 3.389 ล้านล้านบาท⁷ ซึ่งมากกว่างบประมาณประจำปี 2556 ของไทยที่มีมูลค่า 2.4 ล้านล้านบาท อีกทั้งมีแนวโน้มการขาดดุลงบประมาณที่ลดลงในอนาคต งบประมาณที่รัฐบาลแอฟริกาใต้ใช้มากกว่าร้อยละ 50 นั้น จะถูกจัดสรรสำหรับโครงการหรือกิจกรรมด้านการศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย และการให้ทุนสนับสนุนด้านการพัฒนาสังคม (social grants) และจะจัดสรรให้แก่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นราว 5.2 พันล้านเหรียญเพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาสังคมที่จำเป็นขององค์กรท้องถิ่นขนาดเล็ก

สภาพสังคม

ข้อมูลการสำมะโนประชากรในแอฟริกาใต้เมื่อปี ค.ศ. 2011⁸ พบว่า ประชากรในประเทศมีจำนวนเกือบ 52 ล้านคน โดยส่วนใหญ่เป็นคนแอฟริกัน ร้อยละ 79.2 ของประชากรทั้งหมด รองลงมาคือคนผิวขาวและคนผิวสี (coloured) มีสัดส่วนเท่ากันคือร้อยละ 9 และมีคนเชื้อชาติอินเดียและเอเชียราวร้อยละ 2.5 มีกลุ่มประชากรชาติพันธุ์ต่าง ๆ อาทิเช่น ชนเผ่าซูลู (Zulu) Xhosa, Ndebele, Swazi, Sotho-Tswana ประชากรมีความหลากหลายของวัฒนธรรม ภาษา (ภาษาราชการมีมากถึง 11 ภาษา ภาษาที่ใช้สื่อสารส่วนใหญ่เป็นภาษาอังกฤษ) และความเชื่อทางศาสนาที่รัฐธรรมนูญของประเทศให้เสรีภาพประชาชนในการนับถือศาสนา โดยศาสนาคริสต์เป็นศาสนาที่ประชากรร้อยละ 80 นับถือ ศาสนาอื่น ๆ ได้แก่ ศาสนาฮินดู อิสลาม ยิว และศาสนาพุทธ

อายุขัยเฉลี่ยของประชากรแอฟริกาใต้ทั้งเพศชายและหญิงคือ อายุ 52.8 ปี โดยมีแนวโน้มที่อายุขัยเฉลี่ยของประชากรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา (ตั้งแต่ปี 1980 ถึง 2011) จะมีแนวโน้มลดลง อีกทั้งยังมีอายุขัยเฉลี่ยน้อยกว่าค่าเฉลี่ยของประชากรทั่วโลกที่มีอายุ 68 ปี⁹ ประชากรในประเทศนี้ป่วยด้วยโรคเอดส์

⁶ “SA economy, fiscus stable: Gordhan” (27 February 2013) at

<http://www.southafrica.info/business/economy/policies/budget13a.htm>

⁷ 1 เหรียญแอฟริกาใต้ South African Rand (ZAR) 1 เหรียญ เท่ากับ 3.1977 บาท (อ้างอิงจากราคาขายตามอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2556)

⁸ “South Africa's people” at <http://www.info.gov.za/aboutsa/people.htm>

⁹ Ibid.

ไอวี (HIV) ในอัตราความชุกของโรคนี้สูงกว่าประเทศอื่นคือ ประชากร 1,000 คน ที่มีช่วงอายุระหว่าง 15 – 49 ปี จะป่วยด้วยโรคนี้มากถึง 178 คน ในขณะที่อัตราความชุกของประชากรทั่วโลกมีราว 8 คนต่อประชากร 1,000 คน และยิ่งสูงกว่าประเทศในภูมิภาคแอฟริกาที่มีอัตราความชุกราว 47 คนต่อประชากร 1,000 คน รัฐบาลแอฟริกาได้ถือว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญของประเทศ

หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องการพัฒนาสังคมชื่อว่า กระทรวงพัฒนาสังคม (Department of Social Development) ประเด็นปัญหาสังคมที่พบมากในประเทศนี้คือ ปัญหาความยากจน ข้อมูลการสำรวจของรัฐบาลในปี ค.ศ.2008-2009 ซึ่งให้เห็นว่า ประชากรราว 3 ล้านครัวเรือนหรือคิดเป็นจำนวน 15 ล้านคนดำรงชีพในสถานะที่ยากจนมากที่สุด (extreme poverty)¹⁰ ทำให้รัฐบาลต้องมีแผนงาน โครงการเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ ปัญหาใหญ่อีกประการก็คือ ปัญหาสาธารณสุขหรือปัญหาสุขภาพของประชากร กล่าวคือมีผู้ป่วยโรคเอดส์หรือติดเชื้อ HIV เป็นจำนวนมาก ข้อมูลของ UNAID ในปี ค.ศ.2009 มีจำนวนประชากรแอฟริกาใต้ที่ป่วยเป็นโรคเอดส์มากถึง 5.3 ล้านคน คือมีผู้ป่วยเอดส์มากถึงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด¹¹ ประเด็นสังคมอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ เช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม ฯลฯ

2.1 ความเป็นมาของกฎหมายการพนันในแอฟริกาใต้

2.1.1 ความเป็นมาของการพนันและวิวัฒนาการของกฎหมายพนันในแอฟริกาใต้¹²

ในยุคการค้าอาณานิคม เมื่อนักล่าอาณานิคมชาวดัตช์ได้เดินทางมาถึงแอฟริกาใต้ในศตวรรษที่ 17 ความประสงค์ของกลุ่มคนดังกล่าวเพียงแต่ต้องการสร้างจุดพักเรือเพื่อเดินทางผ่านแหลม Good Hope ไปยังดินแดนที่ไกลออกไปเท่านั้น และการติดต่อที่มีกับชาวพื้นเมืองผู้ใช้ภาษาบันตู (Bantu) จะเป็นไปในลักษณะของคู่ค้า โดยเฉพาะการซื้อขายวัวควาย เมื่อการติดต่อซื้อขายของชาวดัตช์ และชาวอังกฤษในช่วงเวลาต่อมา ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมั่นคงถาวรในดินแดนแล้ว ความสัมพันธ์กับชนพื้นเมืองก็ได้เปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิง ปัจจัยสำคัญยิ่งคือการค้นพบแร่ธาตุมหาศาลในดินแดนแอฟริกาใต้ โดยเฉพาะแร่ทองคำและอัญมณีทั้งหลาย ทำให้อุตสาหกรรมขนาดใหญ่เข้ามาจัดตั้งขึ้นภายในดินแดนแอฟริกาใต้มากขึ้น และอุตสาหกรรมเหล่านี้เล็งเห็นว่าชาวพื้นเมืองถือเป็นแรงงานที่มีมูลค่าการจ้างต่ำ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการลดต้นทุนในการทำเหมืองแร่ของผู้ประกอบการเหล่านี้

¹⁰ “Social development” at <http://www.info.gov.za/aboutsa/socialdev.htm>

¹¹ HIV / AIDS at <http://www.developafrica.org/hiv-aids-Africa>

¹² Jeffrey J Sallaz, “Gambling with Development: Casino Capitalism in South Africa and on Indian Lands in California” at <http://www.irlle.berkeley.edu/culture/conference/sallaz.pdf> (วันที่ 1 ธันวาคม 2555), pp.7-8.

รัฐแอฟริกาใต้ในขณะนั้น (ที่ได้ถูกยึดครองโดยชนชาว Afrikaners) ไม่อาจที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรแร่จำนวนมหาศาลได้อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มผู้ประกอบการเหมืองแร่ชาวอังกฤษ ผู้นำด้านอุตสาหกรรมในเวลานั้นได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายของรัฐในช่วงต้นและช่วงกลางศตวรรษที่ 20 จนเป็นผลให้เกิดระบบ Bantustan ขึ้นอย่างเป็นทางการจากกฎหมาย Natives Land Act ในปี 1913 และ Bantu Authorities Act ในปี 1951 ระบบดังกล่าวทำให้เกิดการสร้างแหล่งรายชื่อแรงงานที่อุตสาหกรรมต่าง ๆ จะสามารถนำไปใช้ได้ และอนุญาตให้นายจ้างในระบบการเกษตรแบบดั้งเดิมสามารถจ่ายค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพได้ ระบบดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญอย่างยิ่ง 3 ประการ ได้แก่

1. ระบบ Bantustans เป็นกลไกทางกฎหมายที่ถูกออกแบบไว้อย่างดีเพื่อการแบ่งแยกแรงงาน โดยคำนึงถึงสีผิว ระบบดังกล่าวจะควบคุมการเคลื่อนย้ายของแรงงานผิวดำทั่วประเทศ โดยเฉพาะการใช้แรงงานของคน Bantustans ในชนบท ของศูนย์กลางอุตสาหกรรมในเขตเมือง
2. ระบบดังกล่าวเป็นระบบที่มีคัมค่าในทางเศรษฐกิจในการก่อให้เกิดความมั่นคงถาวรในระบบการผลิตที่คุ้มกับการลงทุน
3. เป็นระบบที่รับรองการดูแลเหยียดหยามปมด้อยทางพันธุกรรมของชนผิวดำชาวแอฟริกัน

ประวัติศาสตร์ในยุคล่าอาณานิคมและการเหยียดสีผิวของแอฟริกาใต้ สะท้อนให้เห็นว่า “vice activities” หรือกิจกรรมที่รัฐหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย อาทิเช่น การพนัน การให้บริการทางเพศ การจำหน่ายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์หรือยาเสพติด แต่กลับถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีนัยสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของแอฟริกาใต้ และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมคนงานชาวแอฟริกัน กล่าวคือธุรกิจประเภทผิดกฎหมายอื่น ๆ ข้างต้นมีอยู่แพร่หลายทั่วไป และได้รับการสนับสนุนจากเจ้าของหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ เพื่อรองรับความต้องการของคนงานเหมือง ทำให้คนงานได้ใช้จ่ายเงินที่ได้รับไปกับกิจการเหล่านี้จนไม่เหลือไว้สำหรับการออมแต่อย่างใด ภาวะดังกล่าวทำให้ภาพของธุรกิจประเภทนี้ เป็นเสมือนการตอกย้ำความยากจนและสถานะที่ต่ำต้อยของชาวแอฟริกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ธุรกิจนอกกฎหมายเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนของการกดขี่ของระบบทุนนิยมเหนือประเทศและพลเมืองของแอฟริกาใต้

พัฒนาการสำคัญของกฎหมายพนัน¹³ คือรัฐเริ่มเปิดกว้างให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ 20 รัฐเริ่มมีแนวคิดให้เสรีภาพแก่ชนพื้นเมืองในแอฟริกาใต้มากขึ้นในการตัดสินใจด้วยตนเอง (self-determination) ทำให้มุมมองต่อภาพลักษณ์ของธุรกิจการพนันเปลี่ยนไป

¹³ Jeffrey J Sallaz, Ibid., pp.10-11.

จากเครื่องมือที่ใช้เพื่อการกดขี่แรงงาน ไปสู่การมองธุรกิจการพนันเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อการพัฒนาประเทศได้ (nation development tool)

อย่างไรก็ตาม รัฐยังคงออกกฎหมายตามนโยบายเพื่อแบ่งแยกเชื้อชาติ(Apartheid) โดยให้อำนาจการปกครองตนเองแก่ดินแดนดั้งเดิม (Homelands) เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองและมีศักยภาพเพียงพอที่จะทำให้เกิดการจ้างงานที่มั่นคงภายในดินแดน โดยมีการออกกฎหมายการพนันฉบับแรกในระดับสหพันธรัฐ (federal law) ที่ชื่อว่า **Gambling Act of 1965** ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามการจัดให้มีการเล่นพนันทุกประเภททั่วประเทศ ยกเว้นการพนันแข่งม้า ต่อมา มีการประกาศใช้กฎหมายเลขที่ 21 ของปี 1971 (the Self Governing Territories Constitution Act) ให้อำนาจดินแดนดั้งเดิมสามารถออกกฎหมายเพื่อทำให้การพนันกลายเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งผู้นำของดินแดนดั้งเดิมทั้ง 4 แห่ง อันได้แก่ Transkei, Bophuthatswana, Ciskei และ Venda ก็ได้ออกกฎหมายเพื่อรับรองให้กิจการการพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายได้

ในช่วงแรก บริษัทที่ประสงค์จะเปิดธุรกิจได้แก่ Holliday Inn และ Southern sun ทั้งสองได้แข่งขันกันเพื่อเจรจาสัญญากับรัฐบาลของ Bantustan แต่ท้ายที่สุด ในปี 1983 Sol Kerzner ซึ่งเป็นอดีตผู้ถือหุ้นของ Southern Sun ได้จัดตั้งบริษัทชื่อ Sun International หลังจากได้มีการเจรจาอย่างไม่เป็นทางการหลายต่อหลายคราวกับผู้นำท้องถิ่น ทำให้ Sun International เป็นผู้ถือครองใบอนุญาตประกอบกิจการคาสิโนมากถึง 18 แห่งเมื่อนับถึงช่วงต้นยุค 1990 เหตุผลเนื่องจากบริษัทของ Kerzner ตกลงที่จะให้ภายในอัตราที่สูงแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งบริษัทไม่เพียงแต่จะผูกขาดการประกอบธุรกิจคาสิโนเท่านั้น แต่ยังได้มีอำนาจกำกับดูแลกิจการของตนเองได้อีกด้วย จากเหตุผลที่รัฐบาลของดินแดนดั้งเดิมเหล่านี้ไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะทำการกำกับดูแลหรือตรวจสอบการดำเนินงานของคาสิโนเหล่านี้ได้นั่นเอง

ธุรกิจคาสิโนบนดินแดนดั้งเดิมล้วนแต่ประสบความสำเร็จอย่างดี ชาวเมืองผิวขาวได้เดินทางสู่ดินแดนดังกล่าว เพื่อเล่นการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย และธุรกิจบริการทางเพศซึ่งยังคงให้บริการในบริเวณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ตัวเลขผลกำไรที่เกิดขึ้นจากธุรกิจคาสิโนใน Bantustans จะสูงมาก แต่ผลดีต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวมก็ไม่ได้มีมากแต่ประการใด ข้อตกลงระหว่าง Kerzner และผู้นำในท้องถิ่นมักมีเนื้อหาที่อยู่นอกเหนือจากเจตนารมณ์ (ซึ่งไม่อาจเกิดขึ้นได้ในความเป็นจริง) ของกฎหมายกระจายอำนาจที่ได้กล่าวมาข้างต้น ด้วยปรากฏว่าบริษัท Sun International ได้จ้างคนงานและผู้จัดการคาสิโนมาจากประเทศในยุโรป ในขณะที่เดียวกันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกลับสร้างความมั่งคั่งให้ผู้นำมากกว่าจะก่อให้เกิดการลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานในดินแดน Bantustan รวมทั้งระบบการควบคุมตนเองของคาสิโนก็นำไปสู่การฉ้อฉลในรูปแบบต่าง ๆ และการฟอกเงินในกิจการของคาสิโนนั่นเอง

ผลจากการจัดสรรอำนาจในการเมืองใหม่ในดินแดนแอฟริกาใต้ เป็นปัจจัยที่ส่งผลอย่างยิ่งต่อแนวทางการดำเนินการเพื่อให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (legalisation of gambling) การดำเนินการในขั้นแรกก่อนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุด Howard Commission ในปี 1993 ธุรกิจการพนัน

ส่วนใหญ่แล้วยังคงถูกมองเป็นเรื่องที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่ภายหลังจากปี 1994 ด้วยกลไกที่นำไปสู่การออกกฎหมายการพนันแห่งชาติในปี 1996 ที่ชื่อว่า National Gambling Act ธุรกิจการพนันส่วนใหญ่ได้ถูกดึงออกจากภาคของการประกอบกิจการที่มีขอบด้วยกฎหมาย ให้กลายเป็นกิจการอันสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัดของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค (Provincial dispensation) ธุรกิจการพนันที่ถูกทำให้ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ การแข่งม้า (ซึ่งเป็นธุรกิจที่ขอบด้วยกฎหมายอยู่แต่แรก) คาสิโน บิงโก ล็อตเตอรี และเครื่องพนัน¹⁴

ปัจจัยหลักที่เป็นสาเหตุของการทำให้ธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่ขอบด้วยกฎหมายนั้น เนื่องจากแนวคิดที่ว่า การควบคุมการพนันที่มีขอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากกว่าการควบคุมดูแลธุรกิจการพนันที่ขอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ การทำให้การพนันเป็นสิ่งที่ขอบด้วยกฎหมาย ยังช่วยให้มีรายได้เพิ่มจากการเก็บภาษี และทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นอีกด้วย

นับแต่ปี ค.ศ. 1976 เป็นต้นมา ดินแดนในแอฟริกาใต้ โดยเฉพาะรัฐอิสระเดิมทั้ง 4 แห่ง ได้แก่ Transkei, Bophuthatswana, Venda, และ Ciskei ได้มีการประกาศใช้กฎหมายการพนันของตนเอง ด้วยแรงผลักดันจากบริษัทเอกชนชื่อว่า Sun International (Pty) Ltd. และหน่วยงานของรัฐได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการคาสิโนรวมทั้งสิ้น 18 แห่ง รวมทั้งการอนุญาตให้ออกล็อตเตอรีอีกจำนวนมาก

จนถึงช่วงต้นของยุคทศวรรษที่ 1990 เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี 1993 และได้มีการผนวกเอารัฐอิสระดั้งเดิมทั้ง 4 แห่งเข้าเป็นสาธารณรัฐแอฟริกาใต้แล้ว บรรดาผู้ประกอบการธุรกิจพนันก็ยังคงได้ใบอนุญาตตามเดิม คือยังคงสามารถประกอบกิจการการพนันที่ถูกกฎหมายต่อไปได้ตามความในมาตรา 229 ของรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการจำกัดขอบเขตการประกอบการตามใบอนุญาตไว้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดในธุรกิจดังกล่าว

ภายหลังจากสิ้นสุดยุคของการแบ่งแยกเชื้อชาติในแอฟริกาใต้ ธุรกิจคาสิโนและการพนันในประเทศแอฟริกาใต้อยู่ในสถานะที่ไม่แน่นอน รัฐธรรมนูญ (the Constitution of the Republic of South Africa) ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1993 มาตรา 126 (1)¹⁵ ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายการพนัน ค.ศ.1965 โดยมีผลทำให้เขตปกครองในพื้นที่ต่าง ๆ สามารถกำกับดูแลกิจการการพนันตามที่เห็นสมควรตามที่บัญญัติไว้ ได้แก่ ธุรกิจคาสิโน การแข่งม้า และการพนันชนิดอื่น ๆ ผลของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวทำให้ธุรกิจคาสิโนในท้องถิ่นยังคงดำเนินการได้อยู่

¹⁴ Pierre Voges, “The Cape Town International Convention Centre: A Positive Economic Impact Created Through the Legalisation of Gambling”, (University of Stellenbosch, April 2004), pp.9-11.

¹⁵ Section 126 Legislative competence of provinces

(1) A provincial legislature shall be competent, subject to subsections (3) and (4), to make laws for the province with regard to all matters which fall within the functional areas specified in Schedule 6.

ต่อมา รัฐบาลกลางของแอฟริกาใต้ได้ออกกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (National Gambling Act, 1996) เพื่อให้กฎหมายที่ควบคุมกิจการเช่นนั้นเป็นระบบเดียวกันและมีมาตรฐานอย่างเดียวกันทั่วประเทศ โดยกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการให้อำนาจแก่เขตปกครองในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการพนันเพื่อบังคับภายในเขตปกครองนั้น โดยอยู่ในขอบเขตของเนื้อหาที่กำหนดเอาไว้อย่างกว้าง ๆ ในกฎหมายกลางดังกล่าว

นโยบายดังกล่าวยังคงถูกท้าทายโดยคำถามหลักของการทำให้ธุรกิจการพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นคือ จะเลือกใช้มาตรการเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตในลักษณะใด ระหว่าง การพยายามจำกัดผลกระทบในด้านลบที่จะเกิดกับการพนันให้มากที่สุด หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด¹⁶ เพราะกิจการพนันเป็นกิจการที่มีการลงทุนสูง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นกิจการที่ให้ผลตอบแทนสูงเช่นเดียวกัน จากประสบการณ์การดำเนินการในเขต Western Cape แสดงให้เห็นว่าการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันนั้นควรที่จะมีมูลค่าสูง เพราะจะเป็นการกระตุ้นให้มีการก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานซึ่งรัฐไม่มีกำลังจะดำเนินการด้วยงบประมาณของตนเองได้ ในขณะที่เอกชนก็ไม่มี ความสนใจที่จะมาลงทุนในงานดังกล่าวหากไม่ใช่เพื่อการประกอบธุรกิจการพนัน

จนกระทั่งเมื่อมีผลการศึกษาจากคณะกรรมการเพื่อศึกษาการทำให้ธุรกิจการพนันชอบด้วยกฎหมายใน 2 คณะ ได้แก่ Howard Commission ในปี 1993 และ Wiehahn Commission ในปี 1995 ผลสรุปของรายงานของคณะกรรมการเฉพาะกิจทั้ง 2 ชุด ได้ข้อสรุปตรงกันคือ ในประเด็นที่ว่า ควรจะเปิดให้มีการพนันโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในรายงานของคณะกรรมการชื่อ Howard Commission ได้ทำการพิจารณาทั้งในประเด็นทางการเงิน คุณค่าทางสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้น รัฐบาลแอฟริกาใต้ควรอนุญาตให้ธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยระบุเหตุผลประกอบข้อเสนอแนะเรื่องนี้คือ¹⁷

1) ข้อเท็จจริงของหลายประเทศทั่วโลกและแอฟริกาใต้ แสดงให้เห็นว่าธุรกิจการพนันนั้นมีอยู่ทั่วไปจะถูกห้ามโดยรัฐบาลหลายประเทศ การพนันจึงเป็นเสมือนธรรมชาติส่วนหนึ่งของมนุษย์ (Gambling is thus an inherent feature of human nature)

2) ทั่วโลกเริ่มยอมรับให้การพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายมากขึ้น สืบเนื่องจากการปรับเปลี่ยนทัศนคติไปสู่ความเป็นเสรีนิยม และการที่คนทั่วไปมีเวลาว่างมากขึ้น ทำให้การพนันกลายเป็นกิจการที่แพร่หลาย และถือเป็น “การฆ่าเวลาที่ได้รับคามนิยมอย่างสูง” (very popular pastime) ประกอบกับคนในสังคมมีความต้องการอย่างมาก กล่าวโดยสรุปแล้ว กิจการการพนันไม่ถือเป็นกิจการที่

¹⁶ Cabot, “Casino Gambling: Policy, Economics and Regulation” (University of Las Vegas International Gaming Institute, the William F H College of Hotel Administration, 1996), p.53.

¹⁷ Howard Commission: 16 cited in Sallaz, op. cit., p.13.

ไม่สมเหตุผล แต่ถูกมองว่าเป็นรูปแบบกิจการบันเทิงอย่างหนึ่งซึ่งได้รับความสนใจจากผู้บริโภคทั่วโลก

3) กลุ่มผู้คัดค้านธุรกิจการพนันนั้น ปัจจุบันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งมักคัดค้านด้วยเหตุผลในทางส่วนตัวเสียมากกว่า เช่น กรณีของ Sun International ที่ได้แสดงที่ทำคัดค้านการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันเป็นการทั่วไป ก็เพียงเพื่อต้องการที่จะผูกขาดการประกอบธุรกิจดังกล่าวเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มศาสนาก็จะคัดค้านการพนันบนพื้นฐานของความเชื่อทางศาสนาซึ่งไม่อาจนำมาใช้พิจารณาประกอบการตัดสินใจของรัฐได้ ยิ่งไปกว่านั้นการพนันจะไม่ส่งผลกระทบต่อระดับปัจเจกชน ตรงกันข้ามที่บุคคล “ไม่ได้ถูกบังคับให้ต้องเข้ามีส่วนร่วมในธุรกิจการพนัน”

อย่างไรก็ตาม ผลสรุปข้างต้นของ Howard Commission ก็มีประเด็นโต้แย้งหลายจุด เช่น การกล่าวอ้างว่า การพนันเป็นรูปแบบการพักผ่อนหรือกิจกรรมสันทนาการทางสังคมของผู้บริโภคทั่วโลกยุคใหม่ ไม่มีข้อมูลหลักฐานทางวิชาการ โดยเฉพาะในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่มีภาวะคนว่างงานเป็นจำนวนมาก การพนันคงไม่ใช่กิจกรรมพักผ่อนของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศนั้น ๆ การผลักดันให้มีธุรกิจคาสิโนถูกกฎหมายในแอฟริกาใต้ เกิดจากความอ่อนแอของสังคม ศาสนา และการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁸

2.1.2 การปฏิรูปนโยบายและกฎหมายการพนัน

จากประวัติความเป็นมาของธุรกิจการพนันที่ขบด้วยกฎหมายในแอฟริกาใต้ ทำให้ได้ข้อสรุปประการหนึ่งคือ อำนาจในการตัดสินใจว่าจะมีการพนันถูกกฎหมายประเภทใดบ้างหรือมีเมื่อใด เป็นอำนาจของนักการเมืองหรือฝ่ายบริหาร (political elites) ที่มีอำนาจในขณะนั้น รวมทั้งอาศัยความร่วมมือจากบริษัทประกอบกิจการคาสิโนในประเทศตะวันตกเท่านั้น แต่ไม่ปรากฏความขัดแย้งหรือการคัดค้านเหมือนในประเทศตะวันตกบางประเทศแต่อย่างใด

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือ กฎหมายการพนันในเขตปกครองหรือมณฑลต่าง ๆ (Provinces) ของแอฟริกาใต้ เป็นกฎหมายที่ผู้บริหารหน่วยงานรัฐในเขตปกครองไม่ค่อยให้ความสำคัญมากนัก ทำให้ผู้ประกอบการในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการจัดตั้งสถานที่เล่นพนันได้อย่างเสรีทั่วประเทศ ทำให้กลายเป็นการสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมการพนันเสรีในประเทศนี้¹⁹ การพนันที่พบเห็นได้ทั่วไปตามผับ บาร์

¹⁸ Jeffrey J Sallaz, op. cit., pp.13-14.

¹⁹ Gavin Fisher and Tony Schreuder, “Black jack in South Africa”. Grahamstown (1992), SA: Grocott and Sherry.

คือ เครื่องสล็อตแมชชีน และแบล็กแจ็ก อีกทั้งยังมีสโมสรหรือบ่อนพนันเปิดในเขตเมืองต่าง ๆ แม้แต่ องค์การการกุศลที่ไม่แสวงหากำไรก็ยังใช้การพนันเข้ามาเป็นรายได้ขององค์กรของตน

สภาพการณ์ข้างต้นทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมหรือกำกับธุรกิจพนันที่ขยายตัวออกไปได้เอง จึงต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดการกำหนดนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพนันของประเทศ แรงผลักดันดังกล่าวมีมาจากหลายภาคส่วนในสังคม ไม่ว่าจะเป็นความไม่พอใจของฝ่ายศาสนา และกลุ่มต่าง ๆ ในชุมชนต่อการปรากฏขึ้นอย่างเปิดเผยของสถานพนันที่เล่นพนันผิดกฎหมาย ในขณะที่ผู้ประกอบการธุรกิจพนันถูกกฎหมายอย่าง Sun International ก็มีความประสงค์ที่จะกำจัดผู้ประกอบการรายย่อยที่ถือเป็นคู่แข่งในการประกอบธุรกิจ รวมไปถึงการที่ผู้นำทางการเมืองประสบปัญหาสถานะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้จำเป็นต้องแสวงหาแหล่งการลงทุนและรายได้ของรัฐใหม่ ๆ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องพิจารณาประเด็นในทางกฎหมายและจริยธรรมของกิจการดังกล่าว โดยแต่งตั้งกรรมการสองคณะ คือ **Howard Commission** ในปี 1992 และ **Weinhard Commission** ในปี 1995 เพื่อตอบประเด็นสำคัญ 2 ประการคือ 1) ควรจะมีการอนุญาตให้ประกอบกิจการพนันในประเทศหรือไม่ และ 2) หากจะต้องจัดตั้งแล้ว ควรจะจัดวางโครงสร้างของการประกอบกิจการดังกล่าวไว้เป็นประการใด

คณะกรรมการทั้งสองคณะประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยในกระบวนการศึกษาได้มีการสำรวจธุรกิจการพนันทั่วประเทศแอฟริกาใต้ และมีการศึกษากฎหมายของต่างประเทศรวมถึงการดูงานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการการพนันในต่างประเทศด้วย ท้ายที่สุด ยังได้มีการจัดการรับฟังความเห็นจากประชาชนทั่วไปที่มีส่วนได้เสียกับการดำเนินกิจการดังกล่าว เพื่อรับฟังความเห็นให้รอบด้านมากที่สุด

ก) Howard Commission

คณะกรรมการในชุดนี้ได้ถูกตั้งขึ้นในปี 1993 ตามคำสั่งของประธานาธิบดีแอฟริกาใต้ในขณะนั้น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้²⁰

“เพื่อจัดทำผลการศึกษาในประเด็นต่าง ๆ ได้แก่

1. ความจำเป็นในการเสนอกฎหมายรับรองการพนันที่ยังถือเป็นกิจการอันต้องห้ามตามกฎหมายในพื้นที่หรือในภูมิภาคใด ๆ โดยพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

ก. คุณค่าทางสังคมและจริยธรรมของประเทศโดยรวม และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภูมิภาคหรือพื้นที่ดังกล่าว

²⁰ Howard Commission, 1993 : 22 cited in Voges , op. cit., at p.11.

ข. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และผลที่สำคัญอันจะกระทบต่อพัฒนาการในทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาคหรือพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งภูมิภาคหรือพื้นที่ใกล้เคียง

2. ปัญหาที่ว่ารายได้ที่เกิดจากการอนุญาตให้ประกอบกิจการพนันประเภทลอตเตอรี่ การพนันเกี่ยวกับกีฬา และการพนันในรูปแบบอื่น ไม่ว่าจะเป็นได้มาจากการเก็บภาษีหรือวิธีใด ๆ จะสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนทางการเงินเพื่อรายจ่ายทางสังคมของรัฐเป็นประการใดบ้าง
3. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และผลที่สำคัญอันจะกระทบต่อพัฒนาการในทางสังคมและเศรษฐกิจในภูมิภาคหรือพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งภูมิภาคหรือพื้นที่ใกล้เคียง”

ในรายงาน Howard Commission²¹ ระบุถึงเหตุผลที่ควรมีการอนุญาตให้มีคาสิโนตามกฎหมายด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น การจัดตั้งคาสิโนผิดกฎหมายเป็นสิ่งที่ผลอยู่ดาษดื่นในแอฟริกาใต้ โดยถือเป็นการบั่นทอนรูปแบบหนึ่ง ข้อมูลในปี 1993 ระบุว่า มีคาสิโนผิดกฎหมายในคาเฟ่ ผับ บาร์ ที่พักอาศัย โรงแรม และ โรงรถ มีจำนวนการเล่นเกมนพนันแบบ table games 630 โต๊ะเกม และมีเครื่องสล็อตแมชชีนราว 9,100 เครื่องในคาสิโนมากถึง 2,000 แห่ง ในรายงานนี้ยังกล่าวอ้างว่า มีความต้องการอย่างมากที่จะให้มีคาสิโนตามกฎหมาย เหตุผลหลักที่อ้างถึงอีกประการคือ ประชาชนชาวแอฟริกาใต้หลายล้านคนเคยเล่นคาสิโนในดินแดนที่เรียกว่า Transkei, Bophuthatswana, Venda, and Ciskei (TBVC States) ซึ่งในอดีตเคยเป็นเขตปกครองที่ความเป็นอิสระ โดยมีผู้เดินทางไปเล่นพนันในคาสิโนเป็นจำนวนมาก แต่ละคนจะเล่นพนันครั้งละ 100 เหยียญแอฟริกาใต้ หรือเฉลี่ยปีละ 900 เหยียญ ฯ

ข) Wiehahn Report

คณะกรรมการชื่อ Wiehahn Commission ถูกแต่งตั้งขึ้นในปี 1995 ภายหลังการจัดตั้งคณะกรรมการที่ชื่อว่า Lotteries and Gambling Board ในปี 1994 เพื่อศึกษาการจัดระบบการพนันของประเทศแอฟริกาใต้ เช่นเดียวกับรายงานของคณะทำงานชุด Howard Commission รายงานฉบับนี้สรุปได้ว่าการพนันนั้นเป็นกิจการที่ไม่อาจห้ามไม่ให้เกิดขึ้นในทางปฏิบัติได้ เนื่องจาก “ธรรมชาติของมนุษย์ชอบที่จะเผชิญกับโอกาสและความเสี่ยง” การพนันจึงถือเป็นสิ่งที่แยกไม่ได้จากธรรมชาติของมนุษย์²²

²¹ Pierre Voges , op. cit., pp.12-13.

²² Wiehahn Report 1995: 54 cited in Sallaz, op. cit., p.13

ในรายงานชั้นกลาง (interim report) เสนอแนะให้การพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังต่อไปนี้²³

1) การห้ามไม่ให้บุคคลเล่นพนันนั้น เป็นข้อห้ามที่ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ โดยสาเหตุหลักมาจากการไม่ยอมบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานตำรวจ ทำให้ในทางข้อเท็จจริงนั้นมีการพนันที่มีชอบด้วยกฎหมายจำนวนมากในประเทศ โดยคาดการณ์ว่ามีคาสิโนถึง 2,000 แห่งที่ดำเนินธุรกิจโดยมีชอบด้วยกฎหมาย ข้อเท็จจริงที่ว่า ธุรกิจนอกกฎหมายเช่นการพนันกลับได้รับการรับรองจากหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น สร้างความไม่แน่นอนให้กับผู้ประกอบการและผู้ให้บริการเป็นอย่างมาก คณะกรรมการมีความเห็นว่าการห้ามการประกอบธุรกิจการพนันเป็นการทั่วไปนั้น เป็นมาตรการที่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องย่อมหาทางเลี่ยงกฎหมายได้อยู่ดี เช่นนี้แล้วการทำให้ธุรกิจดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการสร้างมาตรการควบคุมที่เคร่งครัดผ่านระบบการออกใบอนุญาต และมาตรการร่วมกันของตำรวจกับฝ่ายปกครอง จะเหมาะสมกว่า

2) การห้ามการพนันในแอฟริกาใต้ นั้น ทำให้เงินจำนวนมากไหลออกจากระบบของประเทศไปสู่ประเทศเพื่อนบ้านที่สามารถเล่นการพนันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เงินจำนวนมหาศาลที่จะได้มาจากการจัดเก็บภาษีธุรกิจการพนันที่มีชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้ได้สร้างรายได้ให้กับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งที่เงินจำนวนดังกล่าวควรที่จะเป็นของแอฟริกาใต้เอง หากได้ดำเนินการทำให้ธุรกิจเหล่านี้ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการจึงเสนอแนะให้ทำการรับรองธุรกิจการพนันเพื่อหารายได้ให้รัฐและนำเงินไปลงทุนทางสังคม

3) การที่รัฐอนุญาตให้มีลอตเตอรี่และการพนันถูกกฎหมายนั้น จะช่วยให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและมีการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อมจากการประกอบธุรกิจดังกล่าว นอกจากนี้ การพนันยังมีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับธุรกิจท่องเที่ยว การพักผ่อนหย่อนใจและกิจกรรมในยามว่างของบุคคลอีกด้วย คณะกรรมการได้เสนอในรายงานว่า ธุรกิจการพนันจะก่อให้เกิดตำแหน่งงานถึง 100,000 ตำแหน่งภายในปี 1997

หลักการสำคัญของการควบคุมการพนัน ซึ่งได้จัดวางโครงสร้างไว้ในรายงานของคณะกรรมการ มีสาระโดยสรุปดังนี้

- ก. การคุ้มครองสังคมจากแรงกดดันหรือปัญหาที่เกิดจากการพนันเพิ่มมากขึ้น โดยใช้มาตรการจำกัดโอกาสการเล่นพนัน (limitation of gambling opportunities)

²³ South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation” (Final Report submitted to the Minister of Trade and Industry)(September 2010) at <http://www.thedti.gov.za/news2011/Gambling_review.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2555), pp.27-30.

- ข. คุ้มครองผู้เล่น และมีระบบตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นธรรมของกิจการการพนันผ่านมาตรการควบคุมและกำกับดูแลกิจการที่เคร่งครัด
- ค. การกำหนดนโยบายและกฎหมายที่สอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในหน่วยงานของรัฐทุกระดับและทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ รวมทั้งก่อให้เกิดการร่วมมือและประสานงานกัน
- ง. การสร้างรายได้และภาษีให้กับรัฐบาลของแต่ละเขตพื้นที่ รวมถึงการนำรายได้ไปใช้ในกิจการที่เป็นประโยชน์
- จ. การส่งเสริมอำนาจทางเศรษฐกิจให้กับกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมมาอย่างยาวนาน
- ฉ. ส่งเสริมให้เกิดการเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น

รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ยอมรับถึงสภาวะติดพนัน (gambling addiction) ว่ามีอยู่จริงในสังคม แต่ก็มีข้อมูลในเรื่องนี้ไม่มากพอในแอฟริกาใต้และประเทศอื่น ๆ พอที่จะบ่งชี้ถึงสภาพปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการติดพนัน คณะกรรมการจึงได้เสนอแนะให้มีการทบทวนเพื่อศึกษาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งจัดตั้งโครงการเพื่อการรักษาและบำบัดฟื้นฟูผู้ติดพนันเอาไว้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย²⁴

ในภาพรวมของการควบคุมธุรกิจการพนันนั้น รายงานฉบับดังกล่าวมีข้อเสนอสรุปได้ดังนี้²⁵

1. ให้นำบทบัญญัติในกฎหมายการพนันปี 1965 (กฎหมายลำดับที่ 51 ปี 1965) มาบังคับใช้กับกาสิโนที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งย่อมส่งผลให้กิจการกาสิโนที่มีขอบด้วยกฎหมายทั่วประเทศต้องปิดกิจการลง
2. เขตปกครองแต่ละพื้นที่จะต้องดำเนินการจัดตั้งระบบการออกใบอนุญาตและควบคุมดูแลธุรกิจกาสิโน เพื่อให้เกิดการควบคุมและกำกับดูแลที่เหมาะสม และ
3. ใบอนุญาตนั้นให้ใช้ได้ในช่วงเวลาหนึ่ง แต่อาจยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตได้

²⁴ Wiehahn Report 1995,p.107 cited in Gambling Review 2010 at p.28

²⁵ Wiehahn Report 1995,p.10 cited in Voges, op. cit., p.13

สำหรับข้อเสนอในการทำให้ธุรกิจการพนันเป็นกิจการอันชอบด้วยกฎหมายนั้น คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอข้อพิจารณาที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. ธุรกิจการคาสีโนมีลักษณะเช่นเดียวกับสินค้าที่คนทั่วไปมองว่าอันตรายและไม่ชอบด้วยศีลธรรม เช่น แอลกอฮอล์และยาสูบ เป็นต้น สินค้าดังกล่าวแม้จะมีผู้ต้องการบริโภค แต่ก็ไม่ควรที่จะอนุญาตให้ซื้อขายกันได้อย่างเสรีแต่ประการใด
2. การอนุญาตให้ธุรกิจการคาสีโนเป็นธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นที่คาดหมายว่าจะสามารถนำมาซึ่งรายได้จำนวนมากให้กับเขตปกครอง โดยเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานท้องถิ่น
3. ด้วยผลสำเร็จที่เห็นได้จากการประกอบกิจการของ Sun International ทำให้เชื่อได้ว่า ธุรกิจการคาสีโนจะเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการเติบโตในธุรกิจการท่องเที่ยวทั้งจากนักท่องเที่ยวในประเทศและต่างประเทศ
4. จากประสบการณ์ของธุรกิจการคาสีโนในสหรัฐอเมริกา นั้น แสดงให้เห็นว่ากิจการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหลายประเภท โดยเฉพาะการค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การฟอกเงิน เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวอาจทวีความรุนแรงมากขึ้นในแอฟริกาใต้ซึ่งธุรกิจการคาสีโนไม่ได้รับการกำกับดูแลอย่างถูกต้อง และอาจก่อปัญหาอาชญากรรมหรือส่งผลกระทบต่อสังคมในทางลบมากยิ่งขึ้นก็เป็นได้
5. ในประการสุดท้าย ปัญหาผลกระทบทางสังคมหรือต้นทุนทางสังคม (social cost) ที่เกิดจากการเล่นพนันมากเกินไปนั้น อาจบรรเทาความเสียหายลงได้ด้วยการคิดค่าใช้จ่ายพิเศษกับผู้เล่นพนัน (เช่น ค่าธรรมเนียม) นอกเหนือจากภาษีการพนันทั่วไป เช่นเดียวกับมาตรการที่ใช้กับกรณีผู้บริโภคแอลกอฮอล์และยาสูบ

ข้อเสนอสุดท้ายของคณะกรรมการ Wiehahn Commission²⁶ เป็นข้อเสนอที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล และมีการดำเนินการในภายหลัง ได้แก่

1. ให้รัฐอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจการคาสีโนโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่มิใช่การอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการคาสีโนแบบระบบตลาดเสรี

²⁶ Wiehahn Report 1995,p.31 cited in Voges , op. cit., p.14.

2. ให้จำกัดใบอนุญาตประกอบกิจการธุรกิจคาสีโนไว้ที่จำนวน 40 ใบอนุญาตทั่วประเทศ และให้จำกัดจำนวนคาสีโนที่หนึ่งบริษัทจะดำเนินการได้ไม่เกิน 2 แห่งในแต่ละเขตปกครอง (Province) และ
3. ให้อำนาจควบคุมและออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจเป็นของรัฐบาลของเขตปกครอง (provincial government) ซึ่งอาจกำหนดอากรการพนันที่จัดเก็บจากผลประกอบการที่ถูกต้องกับจำนวนทุนที่แท้จริงของกิจการในรูปแบบของเงินประมูล เงินประกัน เงินจำนองล่วงหน้าก่อนทำสัญญา หรือเงินที่จ่ายเป็นรายปีรูปแบบอื่น ๆ

คณะกรรมการ Wiehahn Commission เสนอให้จัดตั้ง **คณะกรรมการกิจการพนันและขันต่อแห่งชาติ (National Gambling and Wagering Board)** และมีหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจพนันที่เป็นอิสระในแต่ละเขตปกครอง (independent provincial regulatory agencies) เพื่อบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายในเขตพื้นที่นั้น ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี 1994 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐบาลของเขตพื้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับกิจการ “คาสีโน การแข่งขันความเร็ว การพนันและขันต่อ”

คณะกรรมการกิจการพนันและขันต่อแห่งชาติ (National Gambling and Wagering Board) ควรมีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบดังนี้²⁷

- “1) สอบสวนและให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลส่วนภูมิภาคในเรื่องใด ๆ เกี่ยวข้องกับการพนันและขันต่อ
- 2) ประสานงาน อำนาจความสะดวก และเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลของเขตพื้นที่ในเรื่องเกี่ยวกับการพนันและขันต่อ
- 3) เพื่อทำการศึกษาและวิจัยในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการพนันและขันต่อ และจัดทำรายงานในเรื่องนั้นๆ
- 4) เพื่อประสานและให้ความร่วมมือกับองค์กรด้านการพนันทั้งระดับชาติและระดับระหว่างประเทศในเรื่องที่มีปัญหาหรือผลประโยชน์เกี่ยวข้องกัน
- 5) เพื่อรับรองเครื่องพนัน (gaming machine) และอุปกรณ์ของเครื่องดังกล่าว
- 6) เพื่อรับรองว่าการเล่นพนันประเภทใดที่สามารถจะกระทำได้

²⁷ Wiehahn Report 1995,p.98 cited in Gambling Review 2010 at p.29

7) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติหรือการใช้อำนาจให้บรรลุหน้าที่ของคณะกรรมการ”

เพื่อให้การประสานงานและการสร้างความร่วมมือกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด คณะกรรมการได้เสนอให้คณะกรรมการระดับชาติดังกล่าวนั้น ประกอบด้วยประธาน 1 คน ผู้แทนของเขตปกครองอีก 9 คน และผู้แทนของรัฐบาลแห่งชาติอีก 5 คน ข้อเสนอที่น่าสนใจอีก 2 ประการได้ปรากฏในรายงานฉบับเดิม (ซึ่งได้ถูกรับไปปรับใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น) **ประการแรก** คณะกรรมการเสนอให้โครงสร้างการควบคุมการพนันในระดับประเทศนั้น ให้นำเงินอุดหนุนมาจากรายได้ของแต่ละเขตปกครอง โดยให้คิดเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เกิดจากการพนันนั่นเอง **ข้อเสนอประการที่สอง** คือ แต่ละเขตปกครองต้องกำหนด “โครงสร้างที่จำเป็นสำหรับการควบคุมและกำกับดูแลให้เป็นไปตามเงื่อนไขซึ่งกำหนดในกฎหมายกลางของประเทศ” ไว้ในกฎหมายที่ออกโดยเขตปกครองของตน

ต่อกรณีปัญหาที่อาจจะเกิดความขัดแย้งในการดำเนินการของรัฐบาลของเขตปกครองและรัฐบาลกลางนั้น คณะกรรมการเสนอให้ “ให้มีการประสานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลของเขตปกครอง และองค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งรักษาความเชื่อมโยงดังกล่าวไว้ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ตรงไปตรงมา และความยุติธรรมในธุรกิจการพนันของแอฟริกาใต้”²⁸

สำหรับการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายที่ใช้บังคับกับกิจการการพนันในแต่ละเขตปกครองที่แตกต่างกันนั้น คณะกรรมการเรียกร้องให้ “กฎหมายในทุกระดับจะต้องพยายามมุ่งให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเชิงนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการพนันให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อสร้างและพัฒนาให้เกิดการควบคุมและกำกับดูแลกิจการที่เป็นรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ” ทั้งนี้ คณะกรรมการเสนอให้กฎหมายของรัฐบาลกลางนั้น ควรจะต้องมีเนื้อหาที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งแต่ละเขตปกครองจะต้องผนวกไว้ในกฎหมายของตนด้วย

เมื่อพิจารณาเนื้อหาในรายงานฉบับของคณะกรรมการ Wiehahn จะพบข้อที่ไม่สอดคล้องกันกับวัตถุประสงค์ในการทำให้การพนันเป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายตามที่นำเสนอไว้ในรายงานฉบับนี้ โดยข้อแรกคือ วัตถุประสงค์ของการสร้างรายได้ให้มากที่สุด (revenue maximisation) กับวัตถุประสงค์ในการจำกัดผลกระทบด้านลบไว้ให้น้อยที่สุด (minimalisation of a negative social impact) ข้อขัดแย้งดังกล่าวนี้ปรากฏให้เห็นอยู่เสมอมาในการควบคุมกิจการการพนันตลอดเวลา 14 ปีแรกนับแต่ที่ได้ทำให้การพนันเป็นกิจการอันชอบด้วยกฎหมาย โดยข้อเสนอของคณะกรรมการ Wiehahn ได้แนะนำให้ดำเนินการปรับใช้นโยบายสร้างผลประโยชน์สูงสุดในการพนันประเภทลอตเตอรี่ ทั้งนี้ ในข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้พิจารณาผลกระทบทางสังคมไว้แต่ประการใด ซึ่งแนวทางเช่นนี้อาจไม่สามารถนำไปใช้

²⁸ Wiehahn Report 1995, p.21 cited in Gambling Review 2010 at p.29.

กับการควบคุมการพนันรูปแบบอื่น ซึ่งอาจส่งผลกระทบทางสังคมในด้านลบมากกว่าการพนันแบบลอตเตอรี่ดังกล่าว

ข้อขัดแย้งประการต่อมา นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ใช้อำนาจปกครองในแต่ละระดับ ซึ่งมักจะให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์แต่ละด้านแตกต่างกัน โดยในระดับเขตปกครองนั้น มักจะให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ในการสร้างรายได้มากกว่า ในขณะที่นโยบายระดับประเทศ จะมุ่งเน้นไปที่การควบคุมไม่ให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อสังคมมากกว่า

กรอบการพิจารณาที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ที่จะนำมาใช้เพื่อเลือกให้ความสำคัญกับเป้าหมายของการดำเนินการที่แตกต่างกันดังกล่าว นั้น ถูกนำเสนอโดยรายงานการศึกษาเกี่ยวกับลอตเตอรี่ของมลรัฐต่าง ๆ (State Lotteries) ในสหรัฐอเมริกา โดย Charles Clotelter และ Philip Cook ที่ได้แบ่งรูปแบบออกเป็น 3 รูปแบบ (กรุณาดู ตารางที่ 2.2) ได้แก่ รูปแบบที่คำนึงถึงรายได้ (revenue model) รูปแบบที่คำนึงถึงผู้บริโภค (consumer model) และรูปแบบจำกัดค่าใช้จ่ายหรือพฤติกรรมการใช้เงินของผู้เล่นพนัน (sumptuary model)

1. รูปแบบที่คำนึงถึงรายได้ มีเป้าหมายหลักในการสร้างรายได้กับรัฐบาลให้มากที่สุด และเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รูปแบบนี้จะเลือกมาตรการควบคุมเพียงแค่การจำกัดการโฆษณาเท่านั้น โดยจะอนุญาตให้มีการพนันได้หลากหลายรูปแบบ

2. รูปแบบที่คำนึงถึงผู้บริโภค เป็นรูปแบบที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองความคุ้มค่าของผู้บริโภคและมุ่งเน้นให้การโฆษณานั้นให้ข้อมูลอย่างถูกต้องครบถ้วน โดยไม่มีการหลอกลวง รูปแบบนี้ไม่มีข้อจำกัดในเรื่องความหลากหลายของรูปแบบการพนัน และเป้าหมายหลักคือการควบคุมให้เกิดความคุ้มค่าแก่ผู้บริโภคมากที่สุด

3. รูปแบบจำกัดค่าใช้จ่ายหรือพฤติกรรมการใช้เงินของผู้เล่นพนัน เป็นรูปแบบที่เลือกใช้มาตรการในการควบคุมพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของผู้ประกอบกิจการและผู้บริโภค รูปแบบนี้จะทำการควบคุมกลไกตลาดของธุรกิจพนันให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ (public policy) ที่กำหนดไว้ โดยตอบสนองต่ออุปสงค์ที่มีจริงและจำกัดไม่ให้มีการบริโภคหรือเล่นพนันมากเกินไป มาตรการที่จำเป็นคือการจำกัดการโฆษณาและบังคับให้ต้องจัดให้มีการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคำเตือนเกี่ยวกับอันตรายของการพนัน การดำเนินการนี้จะจำกัดไม่ให้มีรูปแบบหรือวิธีเล่นพนันที่หลากหลาย รวมทั้งจำกัดจำนวนเงินรางวัลที่ได้จากการเล่นพนันเพื่อลดความต้องการของผู้ที่จะเล่นพนันด้วย

ตารางที่ 2.2 รูปแบบการกำกับดูแลธุรกิจการพนัน

รูปแบบ	เป้าหมาย	การส่งเสริมให้เล่นพนัน	รูปแบบการพนัน	อัตราการจัดเก็บเงินรางวัล
รูปแบบคำนึงถึงรายได้ (revenue model)	มุ่งสร้างรายได้สูงสุดให้แก่รัฐ	มีข้อจำกัดน้อย	ไม่จำกัด	ต่ำ
รูปแบบคำนึงถึงผู้บริโภค (consumer model)	คุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคมากที่สุด	ควบคุมให้การโฆษณาที่เสนอข้อมูลตามความเป็นจริง	ไม่จำกัด	สูง
รูปแบบจำกัดค่าใช้จ่าย (sumptuary model)	จัดการกับอุปสงค์ที่มีจริง และลดความต้องการที่จะเข้าเล่นพนันของประชาชน	มีการให้ข้อมูลหรือข้อความแจ้งเตือน	จำกัด	ต่ำ

ที่มา Clottelter and Cook (2001, p.242)

รูปแบบทั้งสามข้างต้นทำให้เห็นภาพรวมในการกำกับกิจการธุรกิจพนันได้อย่างชัดเจนคือ หากเลือกใช้รูปแบบคำนึงถึงรายได้ ก็มีข้อห้ามหรือข้อจำกัดเรื่องการส่งเสริมการขาย การโฆษณาน้อยที่สุด เพราะหากใช้มาตรการจำกัดการโฆษณาและรูปแบบการพนันมากเกินไปแล้ว ก็จะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหารายได้เป็นสำคัญ แต่หากเลือกรูปแบบจำกัดรายจ่าย ก็ไม่ควรใช้มาตรการใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดอุปสงค์ใหม่ ๆ ขึ้น อันจะเป็นการขัดกับเป้าหมายของรูปแบบดังกล่าว

คณะทำงานชุด Wiehahn เสนอให้ใช้รูปแบบที่คำนึงถึงรายได้เหมาะสำหรับการพนันลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) ส่วนรูปแบบจำกัดค่าใช้จ่ายนั้นเหมาะสมกับที่จะประยุกต์ใช้กับการพนันรูปแบบอื่น ๆ ข้อเสนอดังกล่าวนี้ได้นำไปปรับใช้โดยการออกกฎหมายว่าด้วยการพนันและลอตเตอรี่ในระดับประเทศของแอฟริกาใต้ด้วย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้น รูปแบบทั้ง 3 ข้างต้นไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างต่อเนื่องในแอฟริกาใต้ และยังคงมีแรงกดดันให้ผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลต้องยอมอ่อนข้อให้กับความบีบคั้นทางการเมืองและความต้องการของสาธารณชน โดยเฉพาะในระดับของรัฐบาลของเขตพื้นที่การปกครอง ตกอยู่ในภาวะที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในเชิงรายได้ ดังนั้น จากมุมมองของรัฐบาลท้องถิ่นจึงมักจะเห็นว่า การจำกัดโอกาสในการลงทุนและขยายกิจการเกี่ยวกับการพนันนั้น เป็นเรื่องที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับพื้นที่การ

ปกครองของตนแต่ประการใด แต่ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลแห่งชาตินั้นกลับถูกแรงกดดันที่หนักหน่วง ยิ่งกว่า ให้ต้องดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจากการขยายตัวของธุรกิจการพนัน มากกว่าที่จะคำนึงว่ารัฐจะมีรายได้จากการพนันมากแค่ไหน จึงปรากฏว่า รัฐบาลกลางเลือกที่จะใช้รูปแบบจำกัด รายจ่าย แทนนโยบายดังกล่าวกลับถูกบั่นทอนความสำคัญลงไป จากการที่รัฐบาลท้องถิ่นในแต่ละเขต ปกครองเลือกที่จะให้ความสำคัญกับการสร้างรายได้สูงสุดมากกว่า ปัญหาที่เป็นตัวอย่างของเรื่องนี้ คือ การนำเอาเครื่องเล่นบิงโกระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ ซึ่งจะได้อีกต่อไป

การคัดค้านผลการศึกษาที่สนับสนุนให้มีการพนันชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่ง คือ การคัดค้านการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายของภาค ประชาสังคมในแอฟริกาใต้ ในช่วงเริ่มต้นแนวคิดที่จะทำให้การพนันเป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏ การคัดค้านอยู่บ้างจากผู้ประกอบธุรกิจรายเดิมที่ประสงค์จะผูกขาดการประกอบกิจการ กับกลุ่ม เคลื่อนไหวทางศาสนา อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ปรากฏในรายงาน Howard Commission นั้น ระบุว่ากลุ่มผู้ คัดค้านนั้น เป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ เท่านั้น และก่อนที่จะมีการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพนัน ผ่านกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 คณะกรรมการ Wiehahn ได้ทำการศึกษาและรับฟังข้อคิดเห็น จากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอย่างกว้างขวาง และเมื่อได้รับรองความชอบด้วยกฎหมายของอุตสาหกรรม การพนันแล้ว หน่วยงานของรัฐได้มีการจัดทำรายงานข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านการพนันต่อสังคมและ เศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อจัดการปัญหาที่เกิดจากการพนัน ด้วย²⁹

ก) พัฒนาการหลังปี ค.ศ. 1995

ช่วงระหว่างปี 1995 -1999 กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการลอตเตอรี่และการพนัน ได้นำเอาข้อเสนอของคณะกรรมการ Wiehahn ไปปรับใช้ โดยเริ่มจากการนำไปกำหนดไว้เป็นกรอบทางด้านกฎหมายและข้อบังคับก่อนเป็น ประการแรก ซึ่งกฎหมายสองฉบับที่ถูกนำเสนอไว้ในรายงานดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำไปประกาศใช้โดยมี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย ได้แก่

1) กฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 (National Gambling Act of 1996) บัญญัติให้มีการ จัดตั้ง “คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Board : NGB) ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้ บทบาทของ NGB ในเชิงด้านการให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและ

²⁹ คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ มีการจัดทำรายงานการศึกษาข้อมูลผลกระทบของการพนันต่อสังคมและ เศรษฐกิจอย่างสม่ำเสมอ โปรดดูใน <http://www.ngb.org.za/> แผนงานชื่อ National Responsible Gambling Programme ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากกลุ่มธุรกิจการพนัน และมีการดำเนินงานที่มีบทบาทอย่างมากใน การแก้ปัญหาที่เกิดจากการพนันในประเทศ

อุตสาหกรรม (Minister of the Department of Trade and Industry) เช่น การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานของผู้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธุรกิจพนัน รวมถึงจำนวนใบอนุญาตที่สามารถออกได้มากที่สุด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ฯ รวมถึงการให้คำปรึกษาแก่นักหน่วยงานที่ควบคุมดูแลกิจการการพนันในแต่ละพื้นที่เขตปกครองด้วย ซึ่งเรียกชื่อว่า หน่วยงานควบคุมดูแลการพนันในเขตพื้นที่การปกครอง (Provincial gambling regulatory authorities -PGRAs) รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบส่วนแบ่งในตลาดและการกระจุยตัวของกิจการดังกล่าว, อำนาจหน้าที่ในการศึกษาวิจัยและดำเนินมาตรการเพื่อระงับข้อพิพาทระหว่างเขตปกครอง ท้ายที่สุดคณะกรรมการยังมีอำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของโครงการบำบัดและฟื้นฟูผู้มีปัญหาติดพนันด้วย

กฎหมายการพนันปี 1996 ได้กำหนดไว้ให้การออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจในลักษณะกาสิโน นั้น มีได้ไม่เกิน 40 ใบอนุญาต และแบ่งไปตามพื้นที่เขตปกครองต่าง ๆ³⁰ เกณฑ์การกำหนดตัวเลขดังกล่าวคำนวณให้มีกาสิโน 1 แห่ง ต่อจำนวนประชากร 1 ล้านคน ซึ่งเป็นตัวเลขเดียวกันที่ใช้ในประเทศอื่น ๆ เช่นประเทศสหรัฐอเมริกา การกระจายตัวเลขไปยังพื้นที่ต่าง ๆ ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายที่จะประนีประนอมผลประโยชน์ในเชิงการเมือง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงรายได้ที่เกิดจากการพนัน โดยไม่ได้คำนึงถึงความหนาแน่นของประชากรในแต่ละเขตปกครองแต่เพียงอย่างเดียว เขตปกครอง ที่มีประชากรหนาแน่นที่สุดอย่าง Gauteng จึงได้รับใบอนุญาตจำนวน 6 ใบ ในขณะที่พื้นที่ประชากรอาศัยอยู่น้อยที่สุดอย่าง Northern Cape (ที่มีประชากรประมาณ 1 ใน 10 ของ Gauteng) ก็ได้รับใบอนุญาตจำนวน 3 ใบ

ในมาตรา 13 (3)(j) ของกฎหมายปี 1996 กำหนดให้บริษัทผู้ประกอบการรายหนึ่งจะถือใบอนุญาตได้ไม่เกิน 16 ใบ และจะถือใบอนุญาตในเขตปกครองหนึ่งได้ไม่เกิน 2 ใบ (หรือ 3 ใบในกรณีที่ผู้ประกอบการถือใบอนุญาตมาแล้วก่อนปี 1994) โดยเจตนารมณ์ของเนื้อหากฎหมายนี้มีขึ้นเพื่อกระจายการถือครองสิทธิไปยังผู้ประกอบการหลายราย อันจะช่วยส่งเสริมการแข่งขันในธุรกิจประเภทนี้

คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ หรือ NGB เริ่มดำเนินการในปี 1998 โดยในช่วงเวลาระหว่างปี 1996 -1998 เขตปกครองได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการพนันและมีการตั้งหน่วยงานควบคุมกิจการการพนันในแต่ละเขตปกครองเอง แต่ในขณะนั้นกลับยังไม่มีแนวทางการดำเนินการทั้งในส่วน of แนวปฏิบัติแห่งชาติ ปทัสถานและมาตรฐานในการประกอบธุรกิจพนัน (national guidelines, norms and

³⁰ มาตรา 13(1)(j) ของกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งเนื้อหาเช่นว่านั้นได้หายไปในการแก้ไขฉบับปี 2004 แม้เมื่อพิจารณาตามสัดส่วนของกิจการตามแต่ละภูมิภาคแล้ว จะยังคงใกล้เคียงกับที่ได้กำหนดสัดส่วนไว้ในกฎหมายปี 1996 ก็ตาม ซึ่งตัวเลขมีดังนี้ : Eastern Cape 5 (ตัวเลขผู้ประกอบการตามความเป็นจริง = 4); Free State 4 (4); Gauteng 6 (7); KwaZulu-Natal 5 (5); Mpumalanga 4 (3); Northern Province 3 (2); Northern Cape 3 (3); North West 5 (4); Western Cape 5(5).

standards) ของรัฐบาลกลาง สภาการณดังกล่าวทำให้มีผู้วิเคราะห์ว่า ความล่าช้าในการจัดตั้ง คณะกรรมการการพนัน ฯ นั้น เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการที่คณะกรรมการที่จะวางกรอบหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะใช้กับเขตปกครองต่าง ๆ (Provinces) ได้อย่างเต็มที่

ต่อมา มีการยกเลิกกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 โดยกฎหมายปัจจุบันที่มีผลใช้บังคับคือ **กฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 (National Gambling Act of 2004)** ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียด ในบทที่ 4 และบทที่ 5

2) กฎหมายลอตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ. 1997 (National Lotteries Act of 1997) บัญญัติให้กิจการ สลากหรือลอตเตอรี่เป็นกิจการที่รัฐเป็นเจ้าของ (a state-owned lottery) โดยรัฐบาลกลาง ทำให้การพนัน ในรูปแบบลอตเตอรี่ยุคใหม่สามารถหลุดพ้นจากอุปสรรคทางกฎหมายที่มีในการพนันรูปแบบอื่น ๆ

คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lotteries Board :NLB) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี 1998 โดยมีการออกใบอนุญาตฉบับแรกให้แก่ผู้ประกอบการเอกชนที่ออกลอตเตอรี่แห่งชาติคือ บริษัท Uthingo ในปี 1999 และมีการออกรางวัลครั้งแรกในเดือนมีนาคม 2000 และกิจการดังกล่าวได้เติบโตขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญในช่วง 3 ปีแรกของการดำเนินการ แต่รายรับจากกิจการดังกล่าวได้คงที่ไปจนกระทั่งหมด สัมพันธ์กับ Uthingo ในปี 2007 ทั้งนี้ ภายใต้แผนนโยบายการสร้างรายได้สูงสุดจากกิจการลอตเตอรี่ยุคใหม่นี้เอง ทำให้มีแรงผลักดันให้มีการพนันรูปแบบใหม่ ๆ ขึ้น รวมไปถึงการออกรางวัลในจำนวนงวดที่ถี่มากขึ้น เพื่อให้รักษาระดับของรายได้ และด้วยการแต่งตั้งผู้ประกอบการรายใหม่ คือ บริษัท Gidani นั้น ได้ ดำเนินการล่าช้าไปถึง 6 เดือน ทำให้รายได้จากกิจการลอตเตอรี่ยุคใหม่นั้นลดลงอย่างมาก ซึ่งความล่าช้า ดังกล่าว ก็เกิดขึ้นจากการฟ้องร้องทางศาลในเรื่องข้อกฎหมายในการเลือกผู้ประกอบการรายใหม่ของ Uthingo ที่เป็นผู้ประกอบการรายเดิมนั่นเอง

มาตรการควบคุมดูแลกิจการลอตเตอรี่ยุคใหม่นี้มีเป้าหมายคือ การสร้างรายได้สูงสุด เพื่อนำไปใช้ อุดหนุนกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน (good causes) อย่างไรก็ตาม มีเสียงสะท้อนขององค์กร การกุศลทั้งหลายถึงความไม่พอใจเกี่ยวกับความล่าช้า และกระบวนการพิจารณาจัดสรรเงินทุน ซึ่งมีการจัดประชุมรับฟังความเห็นหลายครั้งดำเนินการโดยกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม แต่เพิ่งจะมี รายงานศึกษาตรวจสอบจากภายนอกในปี 2008 (Louw and Ronald-Louw, 2008) โดยมีข้อเสนอแนะให้ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการจัดการในส่วนของการกระจายรายได้ (Distribution Agencies (“DAs”) และกองทุนจัดสรร รายได้จากลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Distribution Trust Fund - NLDTF) แต่ข้อเสนอก็ยังไม่ได้ ถูกนำมาปรับปรุงแต่ประการใด

2.2 อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้

2.2.1 ข้อความเบื้องต้น³¹

อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้ได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ที่เป็นธุรกิจชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 แม้จะประสบแรงกดดันจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจโลกในบางช่วงเวลา แต่ก็ยังคงเป็นธุรกิจที่สร้างผลกำไรมหาศาลให้ผู้ประกอบการและนำมาซึ่งรายได้แก่รัฐบาล อย่างไรก็ตาม กล่าวได้ว่าธุรกิจการพนันได้เติบโตมาในระดับหนึ่งแล้ว และการขยายตัวก็ไม่ได้อยู่ในอัตราที่สูงเหมือนช่วงทศวรรษแรก ๆ ที่มีการอนุญาตแต่อย่างใด ในขณะที่การพนันรูปแบบใหม่ ๆ ที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการพนันออนไลน์ (online gambling) ที่ได้เข้ามามีส่วนแบ่งอย่างสำคัญกับการพนันในรูปแบบเดิม ๆ

ข้อมูลเกี่ยวกับประเภทและชนิดการพนัน

ประเภทของการพนันที่ได้รับอนุญาตในแอฟริกาใต้ในปัจจุบันมี 5 ประเภทหลัก ได้แก่

- 1) ธุรกิจคาสีโน (Casino)
- 2) เครื่องเล่นเกม (Limited Payout Machine - LPM)
- 3) การพนันทายผลการแข่งขันผ่านเจ้ามือพนันหรือผู้รับพนัน (Betting or wagering)
- 4) เกมบิงโก (Bingo) รวมถึง Electronic Bingo Terminals (EBTs)
- 5) ล็อตเตอรี่

กฎหมายพนันฉบับปัจจุบันคือ National Gambling Act (2004) ได้บัญญัติให้การพนันถูกกฎหมายจะต้องได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติตามกฎหมายมี 4 ประเภทคือ คาสีโน, เครื่องเล่นเกม, การพนันทายผลการแข่งขัน และบิงโก

สำหรับการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายอีกประเภทคือ ล็อตเตอรี่แห่งชาติ (the National Lottery) อยู่ภายใต้กฎหมายอีกฉบับคือ กฎหมายว่าด้วยล็อตเตอรี่แห่งชาติ ค.ศ.1997 ((Lotteries Act) (No 57 of 1997)) ล็อตเตอรี่ถือเป็นกิจการของรัฐที่ผูกขาดแต่ผู้เดียว ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ แต่มอบอำนาจให้ผู้ประกอบการทำหน้าที่เป็น operator และมี “คณะกรรมการล็อตเตอรี่แห่งชาติ” (National Lotteries Board - NLB) ที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแล (regulator) กิจการล็อต

³¹ South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation”, op. cit., pp.39-72.

เตอร์³² ฉะนั้น กิจการล็อตเตอรี่จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย National Gambling Act (2004) คณะผู้วิจัยจะไม่กล่าวถึงกรณีล็อตเตอรี่เนื่องจากอยู่นอกขอบเขตการศึกษาในรายงานนี้

รูปแบบหรือวิธีการพนันที่นิยมเล่นในแอฟริกาใต้คือ ล็อตเตอรี่ ข้อมูลในปี 2005 ล็อตเตอรี่มีผู้เล่นสูงถึงร้อยละ 81.5 ของจำนวนผู้เล่นพนันทั้งหมดในประเทศ การพนันที่ได้รับความนิยมรองลงมาคือ การเล่นพนันในคาสิโน(ดูตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 รูปแบบหรือวิธีการพนันที่นิยมเล่นในแอฟริกาใต้

	2001	2003	2005	2008
Lottery	67.6%	72.3%	81.5%	Not provided
Scratchcards	12.0%	15.0%	14.0%	Not provided
Slots	19.2%	14.1%	13.9%	3.7%
Roulette	1.5%	1.4%	2.2%	0.5%
Horses	7.8%	5.7%	5.9%	Not provided
Newspaper jackpots	9.5%	3.3%	2.6%	Not provided
Sports betting	2.8%	2.2%	2.3%	Not provided
Bingo	1.5%	1.4%	1.2%	Not provided
Fahfee	4.5%	5.6%	4.0%	5.1%
Dice	1.7%	2.0%	1.6%	1.8%
Cards	3.4%	3.2%	2.7%	2.2%

Source: NPS (2001, 2003, 2006, 2010a).

กล่าวได้ว่า กฎหมายพนัน ปี 2004 ได้บัญญัติเป็นหลักการสำคัญไว้ว่า การพนันทุกประเภทถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมายทั้งสิ้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การพนันทุกประเภทที่ไม่ได้รับอนุญาตจะถือเป็นการพนันผิดกฎหมายทั้งสิ้น แม้ว่าจะเป็นพนันชนิดใหม่ที่มีได้บัญญัติไว้ในกฎหมายก็ตาม เช่น การพนันออนไลน์ (interactive gambling), fahfee (ล็อตเตอรี่ชนิดหนึ่งที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย), cards and dice, การแข่งม้าที่ผิดกฎหมาย (bush racing), การแข่งสุนัข (greyhound racing), betting exchange รวมถึงการพนันโป๊กเกอร์บางชนิด³³ หลักกฎหมายพนันของแอฟริกาใต้ในเรื่องนี้สอดคล้องกับกฎหมายพนันในหลายประเทศรวมถึงกฎหมายพนันของไทยคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

³² ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “ศึกษากลไกการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง” (2555) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), หน้า 168-169.

³³ South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation” (2010), op. cit., p.142.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการพนันหลายชนิดที่กฎหมายบัญญัติให้สามารถขอใบอนุญาตโดยถูกต้องตามกฎหมายได้ แต่ก็ยังมีผู้ประกอบการหลายรายที่ไม่ต้องการถูกกำกับหรือตรวจสอบจากภาครัฐ จึงยอมที่จะกระทำผิดกฎหมายคือไม่ขออนุญาตตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้

2.2.2 ข้อมูลทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันแอฟริกาใต้

การศึกษาผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ โดย NGB เมื่อปี 2009 พบว่า ธุรกิจการพนันทำเงินอยู่ที่ 9,6 พันล้านแรนด์ หรือคิดเป็นร้อยละ 0.46 ของ GDP ซึ่งเป็นตัวเลขที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญนับตั้งแต่ปี 2005 และธุรกิจการพนันอื่น ๆ นอกจากการออกล็อตเตอรี่แห่งชาติ สร้างตำแหน่งงานได้ถึง 59,958 ตำแหน่งทั่วประเทศ³⁴ ในรายงานศึกษาผลกระทบจากการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของธุรกิจการพนัน ได้มีการจำแนกรูปแบบการพนันออกเป็น 4 ประเภทหลักซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ NGB และองค์กรกำกับดูแลการพนันของเขตปกครอง โดยเริ่มพิจารณาจากรายได้รวมของการพนัน (Gross Gambling Revenues -GGR)³⁵

ตัวแทนผู้ค้าล็อตเตอรี่แห่งชาติ (Lotto และ LottoPlus, Powerball, WinaManje, และ SportsStake) เปรียบเทียบกับภาวะที่ไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งผลกระทบจากรางวัลที่น้อยลงของล็อตเตอรี่ ประกอบกับภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทั่วโลก ทำให้กิจการเกิดความผันผวน แต่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ ปัญหาพิพาททางกฎหมายในการเลือกผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต ทำให้เกิดความล่าช้าในการออกรางวัลไปหลายเดือนในช่วงปี 2007

ก) รายได้รวมจากการพนัน

ลักษณะสำคัญของรายได้ที่เกิดจากการพนันนั้น คือ จำนวนรายได้รวมจากการพนัน (Gross Gambling Revenues - GGR) มีนักวิชาการชื่อ Gerda Reith เคยวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากอุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้ว่า มูลค่าของรายได้จากธุรกิจพนันที่เพิ่มมากขึ้น มิได้สะท้อนถึงความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นในสังคม แต่เป็นเรื่องของการโอนย้ายความมั่งคั่งที่มีอยู่แล้วในสังคมจากคนกลุ่มหนึ่งไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้มาจากผู้เล่นพนันในประเทศ ซึ่งแตกต่างจากประเทศอย่างสิงคโปร์ที่รายได้จากการพนันมาจากนักท่องเที่ยวต่างชาติที่ใช้

³⁴ AA Ligthelm and Ms E Jonkheid, Socio Economic Impact of of legalised gambling in South Africa (Study commissioned by the NATIONAL GAMBLING BOARD, 2009), p.71.

³⁵ GGR คือรายได้รวมของการพนัน คิดจากจำนวนเงินเดิมพันที่ผู้เล่นจ่ายไป หักด้วยเงินที่ได้รับตอบแทนเป็นรางวัล ซึ่งจะทำให้ได้ผลลัพธ์ที่สะท้อนความจริงได้ชัดเจนกว่าการนำเอาเงินรางวัลไปรวมเข้ากับเงินเดิมพันที่ผู้เล่นจ่ายไป

จ่ายเงินคิดสัดส่วนมากถึง 2 ใน 3 ส่วน รายได้ที่เพิ่มขึ้นในสิงคโปร์จึงเป็นความมั่นคงที่เพิ่มขึ้นในระบบเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาตัวเลขทางเศรษฐกิจ ธุรกิจการพนันในแอฟริกาใต้เติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ตัวเลขจะลดน้อยลงบ้างในช่วงปี 2008 ถึง 2009 แต่ตัวเลขจากการพนันถูกกฎหมาย 4 ประเภทหลักคือ มูลค่า GGR รวมของธุรกิจคาสิโน เครื่องเล่นเกม (Limited Payout Machine - LPM) การพนันทายผลการแข่งขันผ่านเจ้ามือพนันหรือผู้รับพนัน และเกมบิงโก มีรายได้เพิ่มขึ้นจากมูลค่ารวม 15,618 ล้านแรนด์ในปีงบประมาณ 2007/2008 เป็นมูลค่า 15,921 ล้านแรนด์ (หรือคิดเป็นเงินราว 50,947 ล้านบาท) ในปีงบประมาณ 2008/2009 หรือเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 1.94 แม้ตัวเลขนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเติบโตที่ลดน้อยลงเมื่อเทียบกับอัตราเงินเฟ้อก็ตาม แต่ก็ยังเป็นตัวเลขที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทั่วโลก³⁶ เมื่อพิจารณาจากรายได้จากการพนันในแอฟริกาใต้ตั้งแต่ปี 2001 ถึงปี 2009 การพนันเป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการโอนและการหมุนเวียนทางทรัพย์สินอย่างมากในประเทศ และมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มถึงร้อยละ 250 ในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา (กราฟดูภาพที่ 2.1)

ภาพที่ 2.1 แนวโน้มรายได้จากธุรกิจพนันประเภทคาสิโน, เครื่องเล่นเกม, การพนันทายผล และบิงโก



ที่มา : NGB, Annual Report 2009, verified against 2003-2009 reports.

³⁶ Bloomberg Business Week, May 27, 2010 cited in Gambling Review 2010 at p.39.

ข้อมูลรายได้ของการพนันต่ำสุดในแอฟริกาใต้ระหว่างปีงบประมาณ 2010-2011³⁷ มีมูลค่า GGR เพิ่มขึ้นร้อยละ 5.4 เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ 2009-2010 คือมีมูลค่าจาก 16,268 ล้านดอลลาร์เพิ่มเป็น 17,140 ล้านดอลลาร์ โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากคาสีโน คิดเป็นร้อยละ 89.8 ในขณะที่การพนันทายผลการแข่งขันมีรายได้รองลงมาคือ คิดเป็นร้อยละ 5.4

ข้อมูลในปี 2009 รายได้หลักส่วนใหญ่ของธุรกิจพนันส่วนใหญ่มาจากคาสีโนมากถึงร้อยละ 84.8 มีมูลค่าสูงถึง 13,501 ล้านดอลลาร์ รองลงมาคือการพนันทายผลการแข่งขันคิดเป็นร้อยละ 10.3 และเขตปกครองที่มีรายได้จากธุรกิจพนันมากที่สุด 3 ลำดับแรกคือ Gauteng, KwaZulu-Natal และ Western Cape ตามลำดับ (ดูตารางที่ 2.4)

ตารางที่ 2.4 รายได้จากการพนันจำแนกตามประเภท (ปี 2009)

ประเภทการพนัน	ร้อยละ	มูลค่า (ล้านแรนด์)
casino	84.8	13,501
Limited Payout Machines (LPMs)	4.2	669
Betting (Totalisator and Bookmakers)	10.3	1,640
Bingo	0.8	127
รวม	100%	15,921

ที่มา: NGB, Annual Report 2009³⁸

ขณะที่รายได้จากธุรกิจคาสีโนอยู่ในระดับคงที่ รายได้จากธุรกิจพนันแข่งม้ากลับอยู่ในสถานะที่ถดถอยอย่างมาก บริษัทผู้ประกอบการที่สำคัญอย่าง Phumelela และ Gold Circle ต่างมีรายได้ที่ลดลง ทำให้ต้องมีการทบทวนรูปแบบการประกอบธุรกิจใหม่ โดยเฉพาะการผสมผสานการพนันแข่งม้าเข้ากับการพนันเกี่ยวกับกีฬาอื่น ๆ ซึ่งเป็นกิจการที่กำลังได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้น

ข้อมูลจำนวนคาสีโนในแอฟริกาใต้

ข้อมูลของ “สมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้” (Casino Association of South Africa – CASA) ในปีงบประมาณ 2008/2009³⁹ ระบุว่า จำนวนคาสีโน 35 แห่งทั่วประเทศมีจำนวนผู้เข้าไปเล่นรวมทั้งสิ้น

³⁷ “National Gambling Statistics 2010/2011 Financial Year (1 April 2010-31 March 2011)” (National Gambling Board).

³⁸ คณะกรรมการทบทวนกิจการการพนันชุดปี 2010 มีข้อสังเกตว่ารายงานประจำปีของ NGB นั้น คิดอัตราเป็นร้อยละโดยดูเลขทศนิยมเพียงหลักเดียวเท่านั้น จำนวนที่เก็บข้อมูลโดย NGB นี้จึงอาจมีความคลาดเคลื่อนไปจากตัวเลขที่แท้จริงอยู่

61 ล้านครั้ง (visits) เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2004/2005 ที่มียอดผู้เข้าไปในคาสิโนจำนวน 34 ล้านครั้ง แม้ว่าจะมีผู้เข้าไปเล่นพนันในคาสิโนเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่จำนวนเงินที่ผู้เล่นพนันใช้จ่ายในการเล่นแต่ละครั้งกลับมีมูลค่าลดลงคือ ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2008/2009 มียอดใช้จ่ายราว 221 เหยียญแรนด์ต่อครั้ง ลดลงจากปีงบประมาณ 2004/2005 คือ 294 เหยียญแรนด์ ข้อมูลดังกล่าวอาจเป็นผลจากปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในแอฟริกาใต้ช่วงปี 2008 ทำให้ประชาชนใช้จ่ายเงินลดลงรวมถึงการเล่นพนัน ข้อมูลจำนวนโต๊ะพนัน (table games) ในปีงบประมาณ 2008/2009 มีจำนวน 800 โต๊ะเล่นและมีเครื่องสล็อตแมชชีนจำนวน 22,206 เครื่อง เพิ่มขึ้นจากข้อมูลในปีงบประมาณ 2004/2005 (ดูตารางที่ 2.5)

ตารางที่ 2.5 การขยายตัวของธุรกิจคาสิโน

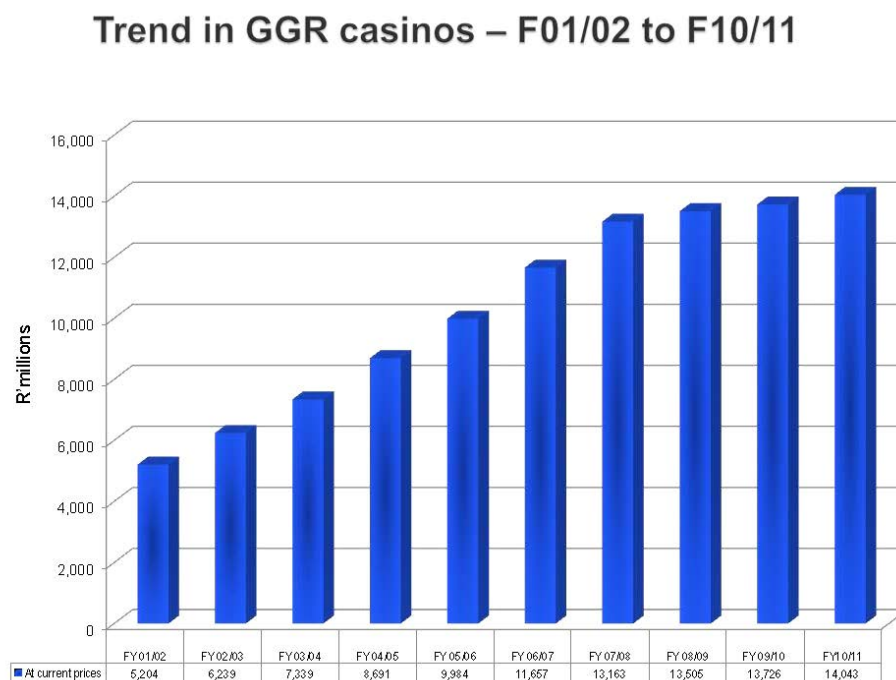
	จำนวนคาสิโน		จำนวนโต๊ะพนัน		จำนวนเครื่อง Slot Machine	
	2004-05	2008-09	2004-05	2008-09	2004-05	2008-09
Eastern Cape	3	4	46	57	1,555	1,766
Free State	3	4	24	34	547	830
Gauteng	5	7	270	323	5,650	8,742
KwaZulu-Natal	5	5	119	124	3,077	3,303
Limpopo	2	2	18	22	397	524
Mpumalanga	3	3	39	44	1,071	1,137
North West	5	4	85	78	2,398	1,730
Northern Cape	1	2	9	15	212	398
Western Cape	4	5	90	103	2,574	3,776
TOTAL	31	36	700	800	17,481	22,206

Source: Casa (2005, 2009); Desert Palace Website.

ข้อมูลสถิติแนวโน้มรายได้ที่คิด GGR ในธุรกิจคาสิโนในแอฟริกาใต้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาคือปีงบประมาณ 2001/2002 ถึง งบประมาณ 2010/2011 พบว่ามีอัตราเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ก็เริ่มมีแนวโน้มของรายได้ที่เริ่มคงที่ตั้งแต่ในช่วงปีงบประมาณ 2007/2008 เป็นต้นมา โดยข้อมูลล่าสุดในปีปีงบประมาณ 2010/2011 มีมูลค่า GGR ราว 14,043 ล้านแรนด์ (ดูภาพที่ 2.2) และเมื่อจำแนกตามเขตปกครองที่มีรายได้สูงสุดคือ เขตปกครอง Gauteng (ดูตารางที่ 2.6)

³⁹ Casino Association of South Africa (CASA), The 2004-05 Survey of Casino Entertainment (www.casasa.org.za/survey.htm).

ภาพที่ 2.2 แนวโน้มรายได้ GGR ในธุรกิจกาสิโนช่วงปีงบประมาณ 2001/2002 ถึง งบประมาณ 2010/2011



ตารางที่ 2.6 รายได้จากการพนัน จำแนกตามเขตปกครอง

เขตปกครอง (2009)	ร้อยละ	R' million
Eastern Cape	7	1,114.47
Free State	2	318.42
Gauteng	42	6,686.82
KwaZulu-Natal	19	3,024.99
Limpopo	2	318.42
Mpumalanga	4	636.84
North West	6	955.26
Northern Cape	1	159.21
Western Cape	17	2,706.57
Total	100%	15,921

Source: NGB, *Financial Statistics*, 2009

ข) ภาษีการพนัน

ประเทศแอฟริกาใต้ มีการกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บจากรัฐกิจการพนันโดยตรง โดยแต่ละเขตปกครองจะได้นำหนดไว้เป็นอัตราสัดส่วนของรายได้รวมจากการพนัน หรือผลการดำเนินการของธุรกิจการพนัน โดยจะกำหนดไว้ในอัตราส่วนที่แตกต่างกันตามประเภทการพนัน และเขตการปกครองต่าง ๆ ก็ยังกำหนดอัตราภาษีที่ต่างกันไปอีกด้วย ดังจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจการพนันยังต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลคิดเป็นร้อยละ 28 รวมทั้งมีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มอีกด้วย ซึ่งผู้ประกอบธุรกิจกาสิโนถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรายจ่าย โดยไม่มีการผลักภาระไปยังผู้เล่นพนันแต่อย่างใด ฉะนั้น หากมีการเพิ่มอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ก็จะทำให้ผลกำไรของผู้ประกอบการลดน้อยลง⁴⁰

ภาษีและอากรจากการพนันถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดในระดับของเขตปกครอง (ไม่รวมกรณีภาษีจากการออกใบอนุญาตที่ถือเป็นของภาษีของรัฐบาลกลาง) ในปี 2008-2009 องค์กรกำกับดูแลการพนันในแห่งเขตปกครองเก็บภาษีได้กว่า 1,539 พันล้านแรนด์ เพื่อใช้ในการกิจการของรัฐบาลแห่งเขตปกครอง เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของเงินที่จัดเก็บได้พบว่า ธุรกิจกาสิโนเป็นการพนันที่จัดเก็บภาษีได้มากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 81ของรายได้จากภาษีพนันทั้งหมด รองลงมาคือธุรกิจการพนันแข่งม้าคือจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 13 (ดูตารางที่ 2.7)

ตารางที่ 2.7 สัดส่วนเงินภาษีการพนันที่จัดเก็บได้ (จำแนกตามประเภทการพนัน)

ประเภทการพนัน (2009)	ร้อยละ	R' million
Casinos	81	1,247
Limited Payout Machines (LPMs)	5	77
Betting (Totalisator and Bookkeepers)	13	200
Bingo	1 1	5
Total	100%	1,539

ที่มา: NGB, Annual Report 2009.

⁴⁰ Betting on the future South African gaming outlook: 2012- 2016 (PricewaterhouseCoopers, November 2012), p.14.

สำหรับข้อมูลภาษีและอากรจากธุรกิจพนันประจำปีงบประมาณ 2010-2011 นั้น รัฐสามารถจัดเก็บเพิ่มขึ้นร้อยละ 6 เมื่อเปรียบเทียบกับปีงบประมาณที่ผ่านมา คือเพิ่มจากจำนวนเงิน 1,575 ล้านแรนด์ เป็น 1,670 ล้านแรนด์⁴¹

เมื่อพิจารณาสัดส่วนของรายได้จากภาษีการพนัน เปรียบเทียบกับเงินรายได้ซึ่งเป็นของเขตปกครองเอง (provincial own revenues⁴²) จะพบว่าภาษีที่จัดเก็บจากธุรกิจคาสีโน (casino taxes) มีอัตราการเติบโตของภาษีส่วนนี้เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่น ในปีงบประมาณ 2008-2009 เขตปกครองทั้งหลายมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีคาสีโนคิดเป็นร้อยละ 14.1 ของรายได้ทั้งหมดที่เขตปกครองจัดเก็บได้ หรือคิดเป็นมูลค่าราว 1,325 ล้านแรนด์ สำหรับภาษีที่จัดเก็บได้จากธุรกิจการแข่งม้า นั้น ในปี 2008-2009 มีอัตราส่วนไม่มากนัก เช่น ปีงบประมาณ 2005-2006 ถือเป็นรายได้เพียงร้อยละ 1.3 ของรายได้ทั้งหมดที่เขตปกครองจัดเก็บได้ และมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บภาษีจากการแข่งม้าได้ลดน้อยลงในปีงบประมาณ 2011-2012 (ดูตารางที่ 2.8)

ตารางที่ 2.8 Gambling taxes: Contribution to provincial “own revenues”

Provincial Tax Receipts	2005-06 (million)	2008-09 (million)	2011-12*(million)
Casinos	916	1,325	1,649
(% own revenue)	(12.5%)	(14.1%)	(15.2%)
Horseracing	92	150	145
(% own revenue)	(1.3%)	(1.6%)	(1.3%)
Total “own revenue”	7,321	9,388	10,830

* ตัวเลขประมาณการ ที่มา : National Treasury (2009, pp.10-12).

ในรายงานของ Gambling Commission⁴³ ให้ข้อสังเกตว่า จำนวนเงินมหาศาลจากการพนันทำให้ธุรกิจประเภทนี้สามารถมีอิทธิพลเหนือหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจพนันในเขตปกครอง (provincial

⁴¹ “National Gambling Statistics 2010/2011 Financial Year (1 April 2010-31 March 2011)”, op. cit.

⁴² รายได้ที่เขตปกครองจัดเก็บได้เองส่วนใหญ่มาจากงบประมาณของรัฐบาลกลาง แต่มีรายได้ที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ของเขตปกครอง (own revenues) คิดเป็นร้อยละ 8.6 ซึ่งรายได้ส่วนนี้ราวร้อยละ 35 เป็นรายได้จากภาษีทะเบียนรถยนต์, ภาษีธุรกิจคาสีโน, ภาษีการแข่งม้า และภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สำหรับภาษีจากล็อตเตอรี่นั้นจัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง

อ้างอิง National Treasury (2009). “Provincial budgets and expenditure review: 2005/06 – 2011/12” (www.treasury.gov.za/publications/igfr/2009/prov/), pp.6,10.

⁴³ South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation”, op. cit., p.43.

regulators) และยังเป็นปัจจัยกระตุ้นผู้มีอำนาจควบคุมของเขตปกครองพยายามที่จะส่งเสริมการประกอบธุรกิจประเภทนี้ในทุกวิถีทาง เนื่องจากสามารถนำรายได้จากกิจการการพนันมาใช้ในการกิจการของท้องถิ่นได้โดยตรง

อัตราภาษีและค่าธรรมเนียมพนันสำหรับคาสีโน

มาตรการทางภาษีพนันของกิจการพนันประเภทต่าง ๆ ของคาสีโนแอฟริกาใต้พบว่า เขตปกครองต่าง ๆ ซึ่งมีกฎหมายพนันของตนเองที่กำกับดูแลธุรกิจพนัน จึงมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและภาษีที่แตกต่างกันไปตามเขตปกครองต่าง ๆ อีกทั้งมีระบบการคิดอัตราภาษีการพนันและค่าธรรมเนียมที่แตกต่างกันตามรูปแบบของการพนันและมูลค่าของรายได้ของผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาต รายละเอียดจึงมีค่อนข้างมาก ในรายงานฉบับนี้จะขอยกตัวอย่างเพียง 3 เขตปกครองที่มีรายได้จากธุรกิจพนันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะการพนันในคาสีโน⁴⁴ มีรายละเอียดดังนี้

เขตปกครอง Gauteng

กำหนดอัตราภาษีพนันของผู้ประกอบการธุรกิจคาสีโนคือ ร้อยละ 9⁴⁵ โดยผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตมีหน้าที่ชำระภาษีทุกสัปดาห์ และยังมีการจัดค่าธรรมเนียมประจำปีด้วย ดังนี้ (ตารางที่ 2.9)

ตารางที่ 2.9 อัตราค่าธรรมเนียมธุรกิจคาสีโนในเขตปกครอง Gauteng

Description	Annual Fee
Licence Fee	R 106 530.00
Registered gaming machine exposed for play to the public	R1 961.00 per machine
Licensed casino table	R3 922.00 per table
Licensed bingo seat	R95.00 per seat

⁴⁴ JUSTIN ESROM ROBERTS, THE PROPOSED NEW GAMBLING TAX IN SOUTH AFRICA (submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of MAGISTER COMMERCII (TAXATION) in the FACULTY OF BUSINESS AND ECONOMIC SCIENCES at NELSON MANDELA METROPOLITAN UNIVERSITY), pp.17-22.

François Vaillancourt and René Ossa, The Taxation of Gambling In Africa (International Studies Program Working Paper 11-10, May 2011) (Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University), pp.6-7.

⁴⁵ Regulation 85 of the Gauteng Gambling Regulations.

เขตปกครอง Western Cape

กำหนดอัตราภาษีพนักแบบรายเดือนแก่ผู้ถือใบอนุญาต โดยกำหนดรายได้ขั้นต่ำของคาลิโนที่มีรายได้ไม่เกิน 14.2 ล้านแรนด์ ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 6 ของทุก ๆ ยอดเงิน 1 ล้านแรนด์ แต่หากมีรายได้สูงกว่า 14.2 ล้านมีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 2.10)

ตารางที่ 2.10 อัตราภาษีพนักของผู้ประกอบธุรกิจคาลิโนในเขตปกครอง Western Cape

Taxable Revenue	Rates of tax
Does not exceed R14.2 million	6% of each R1
Exceeds R14.2 million but does not exceed R28.4 million	R852 000 plus 8.5% of amounts exceeding R14.2 million
Exceeds R28.4 million but does not exceed R42.6 million	R2.059 million plus 11% of amounts exceeding R28.4 million
Exceeds R42.6 million but does not exceed R56.8 million	R3.621 million plus 13% of amounts exceeding R42.6 million
Exceeds R56.8 million but does not exceed R71.0 million	R5.467 million plus 15% of amounts exceeding R56.8 million
Exceeds R71.0 million	R7.587 million plus 17% of amounts exceeding R71 million

นอกจากนี้ ผู้ถือใบอนุญาตคาสิโนในเขตปกครอง ยังมีหน้าที่เสียค่าธรรมเนียมประจำปีตามอัตราที่กฎหมายกำหนด (ตารางที่ 2.11) ดังนี้

ตารางที่ 2.11 อัตราค่าธรรมเนียมธุรกิจคาสิโนในเขตปกครอง Western Cape

Description	Annual Fee
Licence fee	R172 650.00
Investigation fee	R5 180.00 per gambling table plus R3 450.00 per slot machine
Exclusivity fee - Value of casino development does not exceed R175 million - Value of casino development exceeds R175 million	- R500 000.00 for ten years, escalating annually³¹ - R1 000 000.00 for ten years, escalating annually³²

เขตปกครอง Kwazulu – Natal

กำหนดอัตราภาษีพนันแบบรายเดือนแก่ผู้ถือใบอนุญาตคาสิโน โดยกำหนดรายได้ขั้นต่ำของคาสิโนที่มีรายได้ไม่เกิน 30 ล้านแรนด์ ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 9 แต่หากมีรายได้มากกว่า 30 ล้านแรนด์ ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 12 และมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมประจำปี มีรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 2.12)

ตารางที่ 2.12 อัตราค่าธรรมเนียมธุรกิจคาสิโนในเขตปกครอง Kwazulu – Natal

Description	Annual Rate/Fee
Local government levy	0.5% of gross gaming revenue
Casino licence renewal fee	R100 000
Gaming machine licence fee	R1 000 per gaming machine
Table game or other casino game licence	R6 840 per table game or other casino game

กฎหมายของเขตปกครอง Kwazulu – Natal ยังกำหนดให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาตคาสิโนประเภทชั่วคราว (once-off licence) รวมถึงค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนขออนุญาต (ตารางที่ 2.13)

ตารางที่ 2.13 อัตราค่าธรรมเนียมธุรกิจคาสิโนประเภทชั่วคราวในเขตปกครอง Kwazulu – Natal

Description	Fee
Casino licence, including a temporary casino licence contemplated in section 48 of the Act	R100 000
Gaming machine licence and registration fee	R1 000 per gaming machine
Table game or other casino game licence and registration fee	R6 000 per table game or other casino game

ภาษีเงินรางวัลจากการเล่นพนัน

แม้ว่ารัฐบาลแอฟริกาใต้จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายพนันของประเทศ แต่ก็ยังปรากฏว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบางกรณี ถูกต่อต้านหรือคัดค้านอย่างมากจากผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมพนัน เช่น การเสนอให้จัดเก็บภาษีหัก ณ ที่จ่าย (withholding tax) ของเงินรางวัลที่ผู้เล่นได้รับจากการพนันในอัตราร้อยละ 15 สำหรับผู้ชนะรางวัลคิดเป็นมูลค่าตั้งแต่ 25,000 เหยรียูนด์จากการเล่นทุกประเภท รวมถึงกรณีลอตเตอรี่ (National Lottery) โดยมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2012 เป็นต้น ในช่วงที่มีข่าวการเสนอจัดเก็บภาษีดังกล่าว ผู้ประกอบการธุรกิจพนันนำโดย Casino Association of South Africa (CASA) ต่างก็คัดค้านนโยบายดังกล่าวอย่างมาก⁴⁶ เหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การรับรองการพนันให้เป็นกิจการที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น นำมาซึ่งการดึงเอาผู้ประกอบการเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐเกี่ยวกับการพนัน การปรับใช้นโยบายใดของรัฐบาลย่อมต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องมากขึ้น และต้องเผชิญข้อเรียกร้องจากบุคคลหลายฝ่ายมากขึ้น แน่นอนที่ว่าข้อเรียกร้องจากผู้ประกอบการพนัน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนภาครัฐเป็นจำนวนมากนั้น ย่อมมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลอยู่ไม่น้อยทีเดียว

มุมมองที่น่าสนใจในประเด็นดังกล่าว คือ ในขณะที่รัฐมนตรีผู้ประกาศนโยบายดังกล่าว มีเหตุผลทั้งในส่วนของการสร้างรายได้จากการพนันที่รัฐจะจัดเก็บจากผู้ประกอบการให้มากขึ้นแล้ว ยังเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่สนับสนุนการพนันไปในตัว และยังทำให้รัฐบาลแอฟริกาใต้ได้เงินภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้น ในขณะที่ฝ่ายคัดค้านซึ่งได้แก่กลุ่มผู้ประกอบการเป็นส่วนใหญ่มองว่า การจัดเก็บภาษีดังกล่าวจะทำให้นักท่องเที่ยวเลือกที่จะไปเล่นพนันในประเทศอื่นมากขึ้น ในขณะเดียวกัน การจัดเก็บภาษีจากผู้ชนะพนันโดยถือว่าเป็นเงินได้ (gain) แต่รัฐไม่ยอมให้นำส่วนที่ผู้เล่นสูญเสียไปในการพนันมาเป็นค่าใช้จ่าย (loss) ถือเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เล่นพนันอย่างหนึ่ง

อัตราภาษีสำหรับกิจการลอตเตอรี่

ภาษีที่รัฐบาลกลางแอฟริกาใต้จัดเก็บจากลอตเตอรี่คือ รัฐจัดเก็บเป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ปัจจุบันจัดเก็บในอัตราร้อยละ 14 ของราคาตัวลอตเตอรี่ และยังมีการจัดสรรเงินรายได้เฉลี่ยร้อยละ 30 เพื่อจัดสรรเข้ากองทุนที่มีรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ที่ชื่อว่า National Lottery Distribution Trust

⁴⁶ “New Gambling Taxes Earmarked for South Africa” (27 Feb 2012) at

<http://www.gamblingsa.com/stories/gsa-new-gambling-taxes-earmarked-for-south-africa.html>

and “Taxing winners or sinners?” at

<http://www.accountancysa.org.za/resources/ShowItemArticle.asp?ArticleId=2373&Issue=1112>

Fund ซึ่งถูกนำไปใช้ในกิจกรรมและโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์ (good causes) เช่น โครงการที่เสนอโดยองค์กรการกุศล, ศิลปะ วัฒนธรรม, กิจกรรมกีฬา⁴⁷

ค) การจ้างงานในธุรกิจคาสีโน

ตัวเลขการจ้างงานที่คาสีโนเป็นนายจ้างโดยตรง (ทั้งลูกจ้างแบบประจำ และแบบการจัดจ้างจากภายนอก (outsource) ของคาสีโน 35 แห่งเพิ่มจาก 32,837 ตำแหน่ง เป็น 34,477 ตำแหน่งในช่วงเวลา ระหว่างปี 2005-2009 นอกจากนี้ ยังมีการจ้างงานอีก 16,840 รายที่อยู่ในสถานอำนวยความสะดวกทั้งหลายที่อยู่ในคาสีโน (เช่นร้านอาหาร โรงแรม และกิจการอื่น ๆ) ทำให้คาสีโนสามารถทำให้เกิดการจ้างงานโดยตรง 51,317 ตำแหน่ง โดยไม่รวมถึงการจ้างงานโดยอ้อมและการกระตุ้นให้เกิดการจ้างงานอื่น ๆ ซึ่งหากพิจารณาว่ามีแรงงานจำนวน 9,916,500 คนซึ่งเป็นแรงงานในระบบการจ้างงานปกติของประเทศแล้ว ธุรกิจคาสีโนจะมีส่วนในการจ้างงานดังกล่าวร้อยละ 0.52 และหากพิจารณาว่าธุรกิจการพนันสามารถก่อให้เกิดการจ้างงานวิฤตในอัตราร้อยละ 5.6 ตามผลการศึกษาของ NGB แล้ว คาสีโนจะสามารถก่อให้เกิดตำแหน่งงานทั้งสิ้น 236,058 ตำแหน่ง โดย 158,594 ตำแหน่ง เป็นงานที่อยู่ในธุรกิจคาสีโนโดยตรง และอีก 76,728 ตำแหน่งนั้น เป็นงานที่อยู่ในธุรกิจการบันเทิงและพักผ่อนหย่อนใจที่มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งถือเป็นจำนวนร้อยละ 2.8 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ

ง) ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับธุรกิจคาสีโนในแอฟริกาใต้

ในหัวข้อนี้ จะได้พิจารณาถึงสภาพข้อเท็จจริงของการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายในประเทศแอฟริกาใต้ จากข้อมูลการศึกษาของคณะกรรมการทบทวนกิจการการพนันเมื่อปี 2010 โดยจะขอหยิบยกรูปแบบการพนันที่สำคัญคือ คาสีโน มีรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของกิจการคาสีโน รายได้และค่าใช้จ่ายของธุรกิจดังกล่าว มีดังนี้

(1) การเป็นเจ้าของกิจการ (Ownership)

กฎหมายการพนันแห่งชาติปี 1996 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การออกใบอนุญาตประกอบกิจการคาสีโนนั้น มีได้ไม่เกิน 40 ใบอนุญาตทั่วประเทศ โดยแบ่งไปตามเขตปกครองต่าง ๆ ทั้งนี้ มาตรา 13 (3) กำหนดให้ผู้ประกอบการแต่ละรายจะถือใบอนุญาตได้ไม่เกิน 16 ใบ ซึ่งจะต้องไม่เกิน 2 ใบอนุญาตในแต่ละ

⁴⁷ François Vaillancourt and René Ossa, *The Taxation of Gambling In Africa*, pp.5-6. และ

ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัย “ศึกษาผลกระทบการบริหารจัดการรายได้จากสลากกินแบ่งรัฐบาล สนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิตในกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) (2555), หน้า 177-180.

ละเขตปกครอง (หรือ 3 ใบ ในกรณีที่เป็นผู้ถือใบอนุญาตมาก่อนปี 1994) เจตนารมณ์ของผู้ร่าง คือ เพื่อให้ เกิดการกระจายความเป็นเจ้าของกิจการไปยังผู้ประกอบการหลายคน และเพื่อส่งเสริมการแข่งขันใน ธุรกิจการพนัน ตามข้อเสนอของคณะกรรมการชุด Wiehahn นั้นเอง

นับตั้งแต่กฎหมายได้ประกาศใช้เมื่อปี 1996 ได้มีการออกใบอนุญาตทั้งสิ้นจำนวน 37 ใบ ซึ่งยัง ดำเนินการอยู่ถึงปัจจุบันจำนวน 36 ใบ โดยเขตปกครองที่ยังคงเหลือใบอนุญาตประกอบธุรกิจกาสิโนซึ่ง สามารถออกให้แก่ผู้ประกอบการได้ คือ เขต Eastern Cape, Limpopo และ Mpumalanga เขตละ 1 ใบอนุญาต

ในปัจจุบันนี้ ข้อกำหนดจำนวนใบอนุญาตทั่วประเทศ และใบอนุญาตที่ถือครองได้โดย ผู้ประกอบการรายหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในปี 1996 นั้น ได้ถูกยกเลิกไปโดยกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายบัญญัติ มาตรา 45(1)⁴⁸ ประกอบ มาตรา 87 (1)(b) ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมออกประกาศกำหนดจำนวนใบอนุญาตธุรกิจกาสิโนที่สามารถออกได้ สูงสุด⁴⁹ ซึ่งปัจจุบันมีการออกประกาศดังกล่าวแล้วและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2006 ซึ่งได้ กำหนดจำนวนใบอนุญาตทั้งประเทศรวม 40 ใบอนุญาตในเขตปกครองต่าง ๆ ดังนี้

(i)	Eastern Cape	5 ใบอนุญาต
(ii)	Free State	4 ใบอนุญาต
(iii)	Gauteng	7 ใบอนุญาต
(iv)	KwaZulu-Natal	5 ใบอนุญาต
(v)	Mpumalanga	4 ใบอนุญาต
(vi)	Limpopo	3 ใบอนุญาต
(vii)	Northern Cape	3 ใบอนุญาต
(viii)	North West	4 ใบอนุญาต
(ix)	Western Cape	5 ใบอนุญาต

⁴⁸ Maximum numbers of casino licences

45. (1) The Minister, by regulation made in accordance with section 87, and after considering the criteria set out in this section, may prescribe a maximum number of casino licences that may be granted in the Republic, and in each province.

(2) Before making a regulation contemplated in subsection (1), the Minister may consult the Competition Commission, and must consider, amongst other things, the following criteria:

⁴⁹ NOTICE OF PRESCRIBED MAXIMUM NUMBERS OF CASINO LICENCES IN TERMS OF THE NATIONAL GAMBLING ACT, 2004 (ACT NO. 7 OF 2004).

ทั้งนี้ รัฐมนตรี ฯ จะต้องได้รับคำปรึกษาแนะนำจาก “คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า” (Competition Commission) และต้องพิจารณาปัจจัยหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตธุรกิจคาสีโนตามกฎหมาย มีดังนี้

ก) จำนวนใบอนุญาตธุรกิจคาสีโนที่ผู้ประกอบการรายนั้นมีอยู่ทั้งหมดในประเทศ และระยะเวลาที่ระบุในใบอนุญาต และการเพิ่มจำนวนใบอนุญาตดังกล่าวจะต้องไม่เกินจำนวนใบอนุญาตที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละเขตปกครอง

ข) ความจำเป็นในการปรับปรุงจำนวนใบอนุญาตคาสีโนในประเทศหรือการเปลี่ยนสัดส่วนในเขตปกครองต่าง ๆ ซึ่งจะต้องพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ประกอบด้วย ได้แก่

ข.1) ปัญหาหรือผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้นจากการติดพนันของประชาชน (compulsive and addictive gambling) ในพื้นที่นั้น ๆ

ข.2) การสนับสนุนความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจกลุ่มคนผิวดำ (black economic empowerment) หรือชนพื้นเมือง

ข.3) การส่งเสริม กรณีต่อไปนี้

(aa) การเข้าสู่ตลาดการพนันของผู้ประกอบการรายใหม่

(bb) การสร้างงานในอุตสาหกรรมการพนัน

(cc) ความหลากหลายของผู้เป็นเจ้าของกิจการในอุตสาหกรรมการพนัน

(dd) ความมีประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมการพนัน

(ee) การแข่งขันภายในอุตสาหกรรมการพนัน”

ข้อที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายการพนันในปี 2004 ได้เปิดช่องให้รัฐมนตรีสามารถออกใบอนุญาตเพิ่มเติมจากใบอนุญาตที่มีอยู่เดิมได้ หากเห็นว่าจำนวนใบอนุญาตที่มีอยู่เดิมไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันภายในธุรกิจการพนันอย่างเพียงพอที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายประการใด ๆ ที่กล่าวไว้ข้างต้นได้

ในปัจจุบัน ความเป็นเจ้าของในธุรกิจคาสีโนนั้น อยู่กับกลุ่มผู้ประกอบการคาสีโน 4 ใน 6 กลุ่ม และอีกบริษัทอิสระอีก 2 แห่งที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ (ดูตารางที่ 2.14)

ตารางที่ 2.14 เจ้าของกิจการคาสิโนในแอฟริกาใต้

เขตปกครอง	Sun International	Peermount Global	Century Casino	London Clubs International	Tsogo Sun	Akani / Gold Reef	Independents	รวม
Eastern Cape	2				1	1		4
Free State	2	1				1		4
Gauteng	2	1		1	1	2		7
KwaZulu-Natal	1	1	1		1	1		5
Limpopo	1	1						2
Mpumalanga		1			2			3
North West	2	2						4
Northern Cape	1						2	3
Western Cape	2		1			2		5
รวม	13 (35 %)	7 (19 %)	2 (5 %)	1 (3 %)	5 (14 %)	7 (19 %)	2 (5 %)	37

ที่มา : CASA Annual Report, 2009, p.16.

(2) รายรับของคาสิโนจากกิจการอื่นที่ไม่ใช่การพนันในคาสิโน (Casino non-gaming revenues)

รายรับที่ไม่ได้มาจากการพนันของคาสิโนนั้น มีที่มาหลักจากบรรดากิจกรรมบันเทิงและพักผ่อนหย่อนใจที่ให้บริการอยู่ในคาสิโน กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดการจ้างงานเกือบ 17,000 ตำแหน่ง โดยในปี 2009 เครือข่ายคาสิโนของ CASA 35 แห่ง มีรายรับกว่า 3 พันล้านแรนด์ (CASA 2009) p.17) ซึ่งรายรับดังกล่าวรวมเงินที่เกิดจากการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในคาสิโนตามรายการต่อไปนี้ด้วย

- (1) การขายตั๋วหนัง 27 ล้านแรนด์
- (2) รายรับจากการฉายหนัง 58 ล้านแรนด์
- (3) รายรับจากภัตตาคาร 1 พันล้านแรนด์
- (4) รายรับจากร้านขายฟาสต์ฟู้ด 122 ล้านแรนด์
- (5) รายรับจากพื้นที่เพื่อความบันเทิงจำนวน 82 ล้านแรนด์
- (6) รายรับจากพื้นที่ค้าขายรายย่อยในคาสิโน 156 ล้านแรนด์

- (7) รายรับจากโรงแรมในคาสิโน 1 พันล้านแรนด์
- (8) รายรับจากการใช้สปาและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น 54 ล้านแรนด์
- (9) รายรับจากการจัดกีฬา 79 ล้านแรนด์

ทั้งนี้ รายรับจากกิจการทั้งหลายเหล่านี้ จะก่อให้เกิดรายได้ในทางภาษีแยกเป็นรายการต่างหาก

(3) ค่าใช้จ่ายในการลงทุน และการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในสังคม

ใบอนุญาตประกอบกิจการคาสิโนนั้น จะออกให้ภายใต้เงื่อนไขที่ผู้ประกอบการจะต้องทำการลงทุนในเรื่องการก่อสร้างสถานที่สำหรับการเล่นพนัน การบันเทิง และกิจการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น รวมถึงการลงทุนจัดสร้างสิ่งที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่ที่ดินประกอบกิจการด้วย การบังคับตามเงื่อนไขดังกล่าว หน่วยงานกำกับดูแลประสงค์ที่จะให้เกิดประโยชน์แก่คนในชุมชนที่อยู่ใกล้สถานที่เล่นพนัน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนันด้วย ส่งผลให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้น ทั้งยังเกิดการพัฒนาโครงการอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับธุรกิจคาสิโน เช่น ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก เช่น การสร้าง Ccrown Casino ในกรุงเมลเบิร์น ได้เปลี่ยนแปลงเขต Dockland ที่ซบเซาให้กลายเป็นศูนย์กลางการพัฒนาท้องถิ่นได้

ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างหอประชุมนานาชาติแห่ง Cape Town และการขุดคลอง Roggebaai (CASA 2009) รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินแก่พิพิธภัณฑ์ Apartheid Museum ก็มาจากผู้ประกอบการธุรกิจพนัน ทั้งนี้ จากข้อมูลของ CASA ค่าใช้จ่ายในการลงทุนของคาสิโนในอดีตถึงเดือนมีนาคม 2009 มีจำนวนรวมกว่า 18.8 พันล้านแรนด์ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าค่า GGR ในแต่ละปีของธุรกิจการพนันทั้งระบบ หรือมีมูลค่าเท่ากับการสร้างสนาม Green Point Stadium เป็นสนามฟุตบอลความจุ 70,000 ที่นั่งที่สร้างขึ้นเพื่อรองรับการเป็นเจ้าภาพฟุตบอลโลกเมื่อปี 2010 จากทั้งหมดรวม 5 แห่ง

ทั้งนี้ องค์กรกำกับดูแลการพนันในเขตปกครองนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงการลงทุนของผู้ประกอบการคาสิโนที่ถือใบอนุญาตได้ผูกพันตนเองไว้

(4) คาสิโนกับการลงทุนในกิจการเพื่อสังคม (Corporate Social Investment : CSI)

คาสิโนได้ใช้เงินจำนวน 0.5 % ของมูลค่า GGR ไปเพื่อใช้จ่ายในกิจการเพื่อสังคม อันถือเป็นหนึ่งในเสาหลัก 7 ประการของนโยบายที่เรียกว่า Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE)

ในช่วงระหว่างปี 2006-2009 จำนวนเงินลงทุนดังกล่าวอยู่ที่ 256 ล้านแรนด์ โดยเป็นจำนวนเงินในปี 2008/2009 60 ล้านแรนด์ (CASA 2009) โดยนโยบายในเรื่อง CSI นี้เป็นนโยบายอิสระของผู้

ประกอบกิจการคาสโนในแต่ละแห่งที่จะสามารถกำหนดเองได้ โดยจะต้องเสนอให้หน่วยงานควบคุมประจำเขตปกครองทำการรับรองนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการจำนวนมากได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า หน่วยงานควบคุมดูแลนั้นได้เข้ามาแทรกแซงในเรื่องการจัดการค่าใช้จ่ายเพื่อกิจกรรม CSI ของผู้ประกอบการมากเกินไป แทนที่จะทำหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบนโยบายที่เสนอไปว่าสอดคล้องกับนโยบายของเขตปกครองหรือนโยบายระดับชาติหรือไม่ แม้หน่วยงานควบคุมจะทำได้ด้วยความปรารถนาดีที่ต้องการจะให้การใช้จ่ายของผู้ประกอบการในกิจกรรม CSI นั้น ได้กระทำลงในพื้นที่ที่มีความต้องการความช่วยเหลือมากจริง ๆ แต่ก็ควรมีกระบวนการที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลกิจกรรมให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐได้ โดยไม่ไปกระทบถึงเสรีภาพในการตัดสินใจดำเนินโครงการของผู้ประกอบการด้วย

(5) คาสโนกับการดำเนินการตามนโยบาย B-BBEE

การแบ่งแยกทางสีผิว เป็นประเด็นปัญหาที่ฝังรากลึกในวัฒนธรรมของแอฟริกาใต้มาอย่างยาวนาน และในอดีตนั้น รัฐได้ใช้นโยบายทางเศรษฐกิจแบ่งแยกสีผิวที่เรียกว่า Apartheid เป็นพื้นฐานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศมาก่อน ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีลักษณะการกีดกันการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของชนผิวดำที่เป็นชนพื้นเมืองของแอฟริกาใต้เป็นอย่างมาก ในที่สุดภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แอฟริกาใต้ได้ดำเนินนโยบายโดยการมุ่งสร้างเสริมศักยภาพในทางเศรษฐกิจให้กับคนผิวดำ ภายใต้แผนงานที่ชื่อว่า Broad-Based Black Economic Empowerment (B-BBEE) ภายใต้นโยบายดังกล่าว มีการกำหนดถึงเสาหลักทั้ง 7 ประการที่จะทำให้การดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลได้ ซึ่งบรรดาวิสาหกิจทั้งหลายจะต้องประกอบกิจการโดยสนับสนุนนโยบายดังกล่าวด้วย⁵⁰ คาสโนก็ถือเป็นผู้ประกอบการที่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์อันจะต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเช่นกัน ในทางข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ประกอบการได้มีข้อโต้แย้งถึงเงื่อนไขการปฏิบัติตามนโยบาย B-BBEE เช่นว่านี่ว่ามีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ประกอบการมากขึ้น โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่ถือใบอนุญาตมาก่อนที่จะมีการออกนโยบายนี้ อย่างไรก็ตาม องค์กรผู้ทำหน้าที่ควบคุมถือว่าผู้ประกอบการนั้นได้แสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าที่จะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่รัฐจะออกบังคับใช้ในภายหลัง จึงควรที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้แสดงเจตจำนงไว้เมื่อขณะที่ขอใบอนุญาตนั้น

บทสรุป

⁵⁰ ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับนโยบายนี้ โปรดดู Department of Trade and Industry

<<http://bee.thedti.gov.za/21.htm>>

การดำเนินนโยบายเกี่ยวกับคาสีโนของรัฐบาลแอฟริกาได้นั้นเป็นไปในลักษณะที่จะอนุญาตให้ประกอบกิจการบนพื้นฐานของแนวคิดที่เรียกว่า “destination style gambling”⁵¹ ซึ่งเป็นแนวคิดที่จำกัดรูปแบบของการเปิดกิจการคาสีโน การอนุญาตให้ประกอบกิจการนั้นจึงมักเป็นสถานคาสีโนขนาดใหญ่ รัฐมิได้อนุญาตให้เปิดคาสีโนหรือสถานที่เล่นพนันขนาดกลางหรือขนาดเล็กในผับ บาร์ต่าง ๆ เหมือนในบางประเทศ อาทิเช่น ประเทศออสเตรเลีย แนวทางการดำเนินการดังกล่าวถือว่าได้ผลดีในช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะรายได้จากการลงทุน การท่องเที่ยว และกิจการบันเทิงที่เกี่ยวข้อง

2.3 ผลกระทบทางสังคมของการพนันในประเทศแอฟริกาใต้

2.3.1 ข้อความเบื้องต้น⁵²

อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้มีอัตราการเติบโตที่รวดเร็วมากระหว่างปี 1997 ถึง 2002 นับตั้งแต่ที่กฎหมายพนัน ค.ศ. 1996 อนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมายหลายประเภทอย่างเปิดกว้าง รวมถึงการจัดตั้งคาสีโนถูกกฎหมาย จากที่เดิมนั้นเคยถูกห้ามโดยกฎหมายการพนัน ค.ศ. 1965 แต่ก็ยังการเปิดคาสีโนในเขตปกครองบางพื้นที่

แม้ว่าอุตสาหกรรมการพนันจะสร้างผลดีในทางเศรษฐกิจหลายประการ เช่น การสร้างรายได้ให้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตปกครอง, การจ้างงาน, การลงทุนก่อสร้าง รวมถึงธุรกิจท่องเที่ยว การค้า การลงทุนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กลุ่มองค์กรทางสังคม นักวิชาการบางกลุ่มก็มีความวิตกกังวลอย่างมากเกี่ยวกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากธุรกิจประเภทนี้ เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในแอฟริกาใต้เป็นผู้มีฐานะยากจนหรือกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบาง (vulnerable) จึงต้องมีมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

ในรายงานฉบับของ Wiehahn Commission เมื่อปี 1995 ก็ได้สะท้อนไว้ว่า “การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพนันนั้น จะเป็นทางให้เกิดประโยชน์อย่างมหาศาล แต่การดำเนินนโยบายดังกล่าวจะต้องกระทำภายใต้การควบคุมอย่างเคร่งครัด ด้วยการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ และการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้รัฐบาลกลางและรัฐบาลของเขตปกครอง” แนวทางดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของรูปแบบของการควบคุมดูแลการพนันภายใต้แนวคิดของการจำกัดค่าใช้จ่าย (Sumptuary

⁵¹ รายละเอียดแนวคิดดังกล่าว โปรดดู Young, M, Tyler, B, & Lee, W 2007, “Destination-style gambling”: a review of the literature concerning the reduction of problem gambling and related social harm through the consolidation of gambling supply structures, report prepared for the Department of Justice, Victorian Government, Melbourne, Vic. <http://www.austgamingcouncil.org.au/images/pdf/eLibrary/19131.pdf>

⁵² Gambling Review 2010, pp.73-104.

Model) ดังที่กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา กล่าวคือภาครัฐหรือรัฐบาลจะต้องไม่คำนึงถึงรายได้ของธุรกิจพนันเป็นสำคัญ

คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) ได้เริ่มจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้ในปี 2002, 2005⁵³ และปี 2009⁵⁴ เช่น การสำรวจพฤติกรรมการใช้จ่ายเงิน การเล่นพนัน ผลกระทบต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชากรในครัวเรือน ความถี่ในการเล่นพนัน ฯลฯ

ข้อมูลการสำรวจพฤติกรรมการเล่นพนันของประชากรในช่วงปี 2001, 2003, 2005 และ 2008 ได้ข้อมูลที่น่าสนใจคือ ความถี่ในการเล่นพนันทุกประเภทรวมถึงลอตเตอรี่ของผู้เล่นพนันเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นตั้งแต่ปี 2001 ถึง 2005 โดยมีจำนวนความถี่สูงสุดร้อยละ 86 ในปี 2005 แต่กลับมีความถี่ลดน้อยลงเหลือร้อยละ 41.6 ในปี 2008 (ดูตารางที่ 2.15) อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาดังกล่าวอาจมีความคลาดเคลื่อนบางส่วน เนื่องจากจำนวนกลุ่มประชากรที่ใช้สำรวจแตกต่างกันคือ การสำรวจในปี 2003 ดำเนินการจากกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ใหญ่ราว 2,050 คน แต่การสำรวจในปี 2005 และ 2009 ดำเนินการจากประชากร 3,100 ครัวเรือน

ตารางที่ 2.15 พฤติกรรมการเล่นพนันเป็นประจำ เล่นเป็นครั้งคราว หรือกรณีไม่เล่นพนัน

	2001	2003	2005	2008
Gamble regularly (once a month)	72.1%	75.7%	86.1%	41.6%
- At least one game, but not	(37.5%)	(34.3%)	(33.6%)	(18.8%)
- Lottery only	(34.6%)	(41.4%)	(52.5%)	(22.7%)
Gamble occasionally	2.2%	4.3%	5.5%	10.5%
No gambling (past 12 months)	25.6%	20.1%	8.3%	47.9%

Source: NPS (2001-2009).

ผลการสำรวจผลกระทบทางสังคมจากการพนันในปี 2009⁵⁵ เป็นการสำรวจประชากรที่เป็นผู้ใหญ่ มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป ในระยะเวลา 3 เดือน ในหัวข้อการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพนัน (gambling activities) มีข้อมูลที่น่าสนใจคือ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 29.2 เคยซื้อลอตเตอรี่หรือ lotto, ร้อยละ 6.3 เคยพนันในคาสิโน, ร้อยละ 3.3 เคยเล่นเกมแข่งขันต่าง ๆ เช่น การส่ง SMS ผ่านมือถือ, ร้อยละ 1.7 เคยเล่นพนันทายผลการแข่งขันกีฬา, ร้อยละ 1.2 เคยเล่นพนันแข่งม้า และที่น่าสนใจคือมี

⁵³ National Gambling Board (NGB) (2005a). "Socio-economic impact of legalized gambling in South Africa" (Pretoria: NGB/Unisa).

⁵⁴ National Gambling Board (NGB) (2009) "Socio-economic impact of legalized gambling in South Africa" (Pretoria: NGB/Unisa).

⁵⁵ Ibid.

ประชากรมากถึงร้อยละ 65.1 ที่ให้ข้อมูลว่าไม่เคยเล่นพนัน สำหรับการพนันผิดกฎหมายที่นิยมเล่นกันมากที่สุด คือ การเล่น fafi ร้อยละ 2.4

ผลการสำรวจพฤติกรรมของกลุ่มผู้เล่นพนันในกาสิโนพบความถี่ในการเล่น ดังนี้

- ร้อยละ 3.1 เล่นเป็นประจำทุกวัน
- ร้อยละ 21.9 เล่นสัปดาห์ละ 1 ครั้ง
- ร้อยละ 20.3 เล่นทุก ๆ 2 สัปดาห์
- ร้อยละ 28.1 เล่นเดือนละ 1 ครั้ง
- ร้อยละ 26.6 ไม่ได้เล่นพนันในกาสิโนเป็นประจำ

เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบกลุ่มผู้เล่นพนันที่เล่นเป็นประจำ (High frequency) คือ เล่นพนันเป็นประจำทุกวันและเล่นสัปดาห์ละ 1 ครั้ง โดยเทียบกับผลการสำรวจก่อนหน้านี้ในปี 2002 และ 2005 พบข้อมูลที่น่าสนใจคือ อัตราความถี่ของผู้เล่นพนันในกาสิโนของปี 2009 คิดเป็นร้อยละ 25 ของกลุ่มผู้เล่นในกาสิโนทั้งหมด สูงกว่าอัตราความถี่ของผู้เล่นเป็นประจำในช่วงปี 2002 และปี 2005 ที่มีเพียงร้อยละ 9.3 และ 10.2 ตามลำดับ

ผลการศึกษาพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของผู้เล่นพนันเป็นข้อมูลสำคัญ โดยเฉพาะการเล่นพนันของกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำหรือมีฐานะยากจนคือ การศึกษาระดับรายได้ของผู้เล่นพนัน ข้อมูลที่น่าสนใจคือ การเล่นเกมสล็อตเตอร์ยังคงเป็นรูปแบบการเล่นพนันที่ผู้มีฐานะยากจนนิยมเล่นมากที่สุด เนื่องจากเข้าถึงได้ง่าย ใช้เงินในการเล่นแต่ละครั้งไม่มากนัก ส่วนการเล่นที่คนที่มีรายได้น้อยนิยมเล่นรองลงมาคือ เกมพนันในกาสิโนและ scratchcards สำหรับกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่แจ้งว่าไม่เล่นพนันนั้น ส่วนใหญ่ร้อยละ 70.5 เป็นกลุ่มผู้มีฐานะยากจนหรือรายได้ต่ำคือ มีรายได้ต่ำกว่า 6,000 เหยียญแรนด์ต่อคน/ปี หรือคิดเป็นเงินไทยราว 19,200 บาทต่อคน/ปี

กลุ่มผู้เล่นพนันในกาสิโนส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ปานกลางถึงรายได้สูงคือ มีรายได้ตั้งแต่ 60,000 เหยียญต่อคน/ปี จนถึงรายได้มากกว่า 120,000 เหยียญต่อคน/ปี แต่ก็ยังมีกลุ่มนี้ที่มีฐานะยากจนที่ยังคงเล่นพนันในกาสิโนคิดเป็นร้อยละ 3.3 ทั้งนี้ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติแอฟริกาใต้ระบุว่า รายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือน (average annual household income) ของคนแอฟริกาใต้ในปี 2011 คือ 103,204 เหยียญแรนด์ต่อปี⁵⁶ (ดูตารางที่ 2.16)

⁵⁶ Average income has risen by 113% (October 31 2012) at <http://www.iol.co.za/dailynews/news/average-income-has-risen-by-113-1.1414814#.UWA9W5MqzTo>

ตารางที่ 2.16 พฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของผู้เล่นพนันประเภทต่าง ๆ (2009)

Gambling mode	Less than R6 000 pa ¹ %	R6 001- R12 000 pa %	R12 001- R24 000 pa %	R24 001- R60 000 pa %	R60 001- R120 000 pa %	More than R120 000 pa %
Lotto	23.6	26.5	33.8	34.9	36.0	28.6
Casino gambling	3.3	2.4	6.8	7.1	15.4	11.3
Limited Payout Machines	0.7	0.0	0.8	1.1	2.3	1.9
Wagering (betting on horses)	0.7	0.6	0.8	2.5	2.3	0.4
Sports betting	1.9	0.8	1.0	2.1	3.5	1.5
Bingo	0.3	0.2	0.5	0.2	0.3	0.0
Scratch cards	4.9	6.7	8.8	8.4	9.0	0.8
Interactive gambling	0.3	0.4	0.5	0.0	0.6	0.4
Fafi	1.1	4.3	3.5	1.6	1.3	0.8
Dice	1.3	1.0	1.0	2.3	1.6	0.0
Gaming competitions eg per SMS	3.5	3.2	2.5	3.0	5.5	3.0
Other	1.5	0.0	0.5	0.2	0.3	0.0
No gambling participation	70.5	69.4	60.8	59.4	57.6	64.5

อย่างไรก็ดี การศึกษาในประเด็นนี้ก็มีข้อจำกัดบางประการกล่าวคือ ผู้ตอบแบบสอบถามมักจะ
ไม่ตอบข้อมูลตามความเป็นจริง เนื่องจากไม่อยากแจ้งรายได้ส่วนบุคคลแก่บุคคลอื่น จึงต้องอาศัยข้อมูล
อื่นประกอบด้วย เช่น ข้อมูลสถานที่อยู่อาศัยซึ่งจะสะท้อนฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เล่นพนัน ทำให้
การศึกษาอัตราความชุกของโรค (the National Prevalence Study) ในกรณีการเล่นพนัน

รายงานของ Gambling Review Commission ปี 2010 ระบุถึงประเด็นการบังคับใช้กฎหมายการ
พนันของแอฟริกาใต้ เพื่อคุ้มครองกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางคือ ผู้ที่มีฐานะยากจน รวมถึงกลุ่มเด็ก
และเยาวชน สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁵⁷ มาตรการทางกฎหมายในการลดผลกระทบด้านลบของการพนัน
(negative impact of gambling) ในบางเรื่องนั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและยังมีช่องว่างบาง
ประการ โดยเฉพาะมาตรการห้ามเด็กหรือเยาวชนเล่นพนัน และการห้ามบุคคลที่จดทะเบียนไว้โดยสมัคร
ใจเล่นพนัน (excluded person) Gambling Review Commission มีความเห็นว่า รัฐบาลควรกำหนด
มาตรการที่เข้มข้นมากกว่าเดิมคือ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการตรวจสอบตัวตนของบุคคลที่จะเล่น
พนัน โดยใช้แบบอย่างของกรณีประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่มีมาตรการป้องกันปัญหา
ผลกระทบจากการพนันที่มีประสิทธิภาพประเทศหนึ่ง มาตรการในลักษณะนี้ควรนำมาประยุกต์ใช้การ
กับการพนันทุกประเภท (all modes of gambling)

⁵⁷ South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation”, op. cit., pp.139-140.

สิ่งที่ Gambling Review Commission มีความกังวลอีกประการก็คือ การผ่อนคลายกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ควบคุมการเล่นพนันที่มากเกินไป จนทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงการเล่นพนันได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น การอนุญาตให้ผู้ประกอบการจัดให้มีการเล่นเกมบิงโกในห้างสรรพสินค้า (shopping malls) หรือการอนุญาตให้เปิดคาสิโนมากถึงกว่า 37 แห่งทั่วประเทศ คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังเสนอแนะว่า ไม่ควรที่ประชาชนทั่วไปสามารถเล่นพนันอย่างง่ายดายเหมือนการจับจ่ายซื้อสินค้าทั่วไปในห้างสรรพสินค้า และยังมีประเด็นเรื่องการขาดมาตรฐานเกี่ยวกับการโฆษณาเชิญชวนให้บุคคลเล่นพนัน (norms and standards regarding advertising) ในเขตปกครองต่าง ๆ ทำให้ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องนี้ของประเทศ และไม่มีความเป็นเอกภาพสำหรับการพนันประเภทต่าง ๆ ด้วย ข้อกังวลประการอื่นๆ ที่คณะกรรมการ ฯ เน้นย้ำก็คือ สนับสนุนให้มีการจัดสถานที่สำหรับการเล่นพนันเป็นการเฉพาะ (destination gambling venue approach) ซึ่งจะช่วยให้การบริหารจัดการธุรกิจพนันทำได้สะดวกมากขึ้น และสามารถควบคุมปัญหาที่เกิดจากการพนัน

2.3.2 ปัญหาที่เกิดจากการพนัน (Problem Gambling)

ก) แนวทางการพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการพนัน

ปัญหาประการแรกของการพิจารณาเกี่ยวกับการพนันที่ก่อปัญหา คือ การให้คำนิยามว่า พฤติกรรมการพนันในลักษณะใดที่จะถือได้ว่าเป็นกรณีปัญหาที่เกิดจากพนัน (Problem Gambling) โดยทั่วไปแล้วหมายถึง พฤติกรรมที่ผู้เล่นพนันไม่สามารถควบคุมความต้องการในการเล่นพนันของตนเองได้ อันจะนำมาซึ่งผลร้ายต่อตัวผู้พนันเองและคนรอบข้าง ในผลการศึกษาของ British Gambling Prevalence Survey เมื่อปี 2007⁵⁸ ให้คำจำกัดความการพนันที่ก่อปัญหาไว้ว่า “การพนันในระดับที่เป็นภัยหรือรบกวน หรือทำลายสถาบันครอบครัว ตัวบุคคล หรือเวลาที่ใช้เพื่อกิจกรรมอื่น” ในขณะที่โครงการวิจัยการพนันแห่งชาติ (the National Gambling Research Programme) ของออสเตรเลียให้คำจำกัดความการพนันที่ก่อปัญหาไว้คือ เป็นการพนันที่ก่อปัญหาโดยคำนึงถึง “ปัญหาที่เกี่ยวกับการจำกัดจำนวนเงินหรือเวลาที่เสียไปสำหรับการพนัน ซึ่งจะนำมาซึ่งผลร้ายต่อตัวผู้พนันเอง หรือต่อชุมชน”⁵⁹

⁵⁸ BGPS 2007 , p.72 cited in Gambling Review 2010 at p.79

⁵⁹ P. Neal, P.H. Delfabbro and M O'Neil. “Problem Gambling and Harm: Towards a National Definition” (2005) (Melbourne: Report prepared for the National Gambling Research Programme Working Party) cited in Gambling Review 2010 at p.79

นอกจากนี้ ยังมีวิธีการประเมินหรือสำรวจพฤติกรรมการเล่นพนันที่ใช้ประเมินปัญหาที่เกิดจากการพนัน อาทิเช่น DSM-IV พัฒนาโดย the American Psychiatric Association หรือ the South Oaks Gambling Screen (SOGS) พัฒนาโดย Henry Lesieur and Sheila Blume สำหรับวิธีการประเมินปัญหาการพนันที่นิยมใช้ในการสำรวจปัญหาการพนันคือ Canadian Problem Gambling Index (CPGI) หรือ the 9-question Problem Gambling Severity Index (PGSI)⁶⁰ จะเห็นได้ว่าการพนันที่อาจส่งผลกระทบต่อตัวผู้พนันและครอบครัว รวมทั้งการพิจารณาปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และปัจจัยส่วนบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวจะเข้าลักษณะของปัญหาที่เกิดจากการพนัน

รัฐบาลประเทศแอฟริกาใต้ได้ใช้แนวทางข้างต้น รวมถึงแนวทางการสำรวจของ “แผนงานการพนันที่มีความรับผิดชอบแห่งชาติ” (National Responsible Gambling Programme^{61 62}) (NRGP) ในการจัดแบ่งประเภทของผู้พนันออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 ผู้เล่นพนันเพื่อสันทนาการหรือสันทนาการ (recreational gambler) คือ ผู้ที่เล่นพนันตามโอกาสต่าง ๆ เพื่อการพบปะสังสรรค์ทางสังคมกับเพื่อนฝูงหรือคนรู้จัก ผู้เล่นพนันประเภทนี้ ได้แก่ ผู้เล่นพนันส่วนใหญ่ที่มักจะเล่นพนันโดยการซื้อลอตเตอรี่ หรือเล่นพนัน ณ สถานพนันที่ได้จัดไว้ คนกลุ่มนี้มักรู้จักยับยั้งชั่งใจและยอมรับการเสียพนันที่จะเกิดขึ้นได้

กลุ่มที่ 2 ผู้เล่นพนันที่มีปัญหาในความหมายอย่างกว้าง (problem gambler in broader sense) ได้แก่ บรรดานักพนันที่ได้ใช้เวลาและเงินทองส่วนใหญ่ไปกับการเล่นพนัน พฤติกรรมของนักพนันกลุ่มนี้สร้างปัญหาให้กับทั้งตัวนักพนันเองและผู้อื่น อีกทั้งมักจะมีความเชื่อมโยงไปสู่การกระทำความผิดลักษณะอื่น ๆ เป็นพฤติกรรมที่ถือได้ว่ามีอาการติดพนันในลักษณะเดียวกันกับการติดยาเสพติดคือ ผู้เล่น

⁶⁰ South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation”, op. cit., pp.79-81.

⁶¹ National Responsible Gambling Programme เป็นแผนงานที่เริ่มดำเนินการในปี ค.ศ.1999 โดยองค์กรพัฒนาเอกชนชื่อ the SA Responsible Gambling Foundation (SARGF) ซึ่งมีกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนองค์กรกำกับดูแลภาครัฐและตัวแทนอุตสาหกรรมการพนัน แผนงานนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากภาครัฐกิจในอุตสาหกรรมพนัน ได้แก่ ผู้ประกอบการคาสิโน แห่งมา บิงโก ฯลฯ และได้รับงบประมาณจากโครงการพิเศษต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น Department of Finance and Economic Development ในเขตปกครอง Gauteng Provincial Government และ Gauteng Gambling Board รวมถึง Mpumalanga Gambling Board

<http://www.responsiblegambling.co.za/>

⁶² National Prevalence Study (NPS) (2009). *Gambling and Problem Gambling in South Africa: A Comparative Report* (Cape Town: National Responsible Gambling Programme).

พนันจะใช้เวลาและเงินในการเล่นจำนวนมาก แต่ยังมีความรู้สึกผิดอยู่ด้วย ผู้ป่วยในกลุ่มนี้สามารถให้การบำบัดรักษาได้ โดยการให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลเสียของการเล่นพนัน หรือให้ข้อมูล ความรู้ที่ถูกต้องในเรื่อง การเสี่ยงโชค

กลุ่มที่ 3 ผู้เล่นพนันที่มีปัญหาในความหมายอย่างแคบ(problem gambler in narrow sense) คือเป็นกลุ่มนักพนันที่เข้าข่ายเป็น โรคติดพนัน (Compulsive and pathological gamblers) ถือถือเป็นผู้ป่วยจิตเวชอย่างหนึ่ง มีลักษณะความผิดปกติที่ไม่สามารถควบคุมตนเองได้ ชอบเล่นพนันด้วยเงินจำนวนมากหรือมีความถี่ในการเล่นสูง การบำบัดรักษานักพนันกลุ่มนี้ค่อนข้างทำได้ยาก หรืออาจไม่สามารถรักษาให้หายขาดได้ในบางราย

ข) สถานการณ์ปัญหาจากการพนันในแอฟริกาใต้

ในเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้ สมควรที่จะทราบข้อมูล สถิติเรื่องข้อมูลพฤติกรรมการเล่นพนันที่ได้รับความนิยมหรือสร้างรายได้จำนวนในลำดับต้น ๆ ในแอฟริกาใต้ โดยเฉพาะกรณีคาสีโน

สมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้ (Casino Association of South Africa) ได้ว่าจ้างบริษัทเอกชน จัดทำการสำรวจพฤติกรรมการเล่นพนันในคาสีโนจำนวน 5,233 คนในคาสีโนจำนวน 18 แห่งทั่วแอฟริกาใต้ช่วงเดือนกันยายน ค.ศ.2011 เพื่อประเมินสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้เล่นพนันในคาสีโน ได้ข้อสรุปสำคัญคือ⁶³

กลุ่มผู้เล่นส่วนใหญ่เป็นคนผิวดำคิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาคือ คนผิวขาวร้อยละ 38, คนผิวสีร้อยละ 13 และคนเอเชียร้อยละ 9 เมื่อแยกตามเพศของผู้เล่นพนันแล้วมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน ช่วงอายุของผู้เล่นพนันส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 25-44 ปี

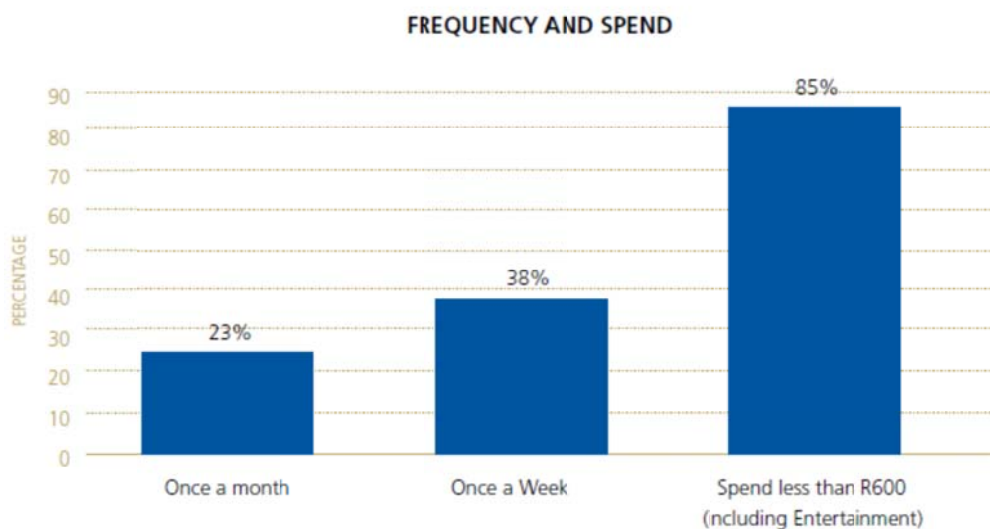
เมื่อพิจารณาจากอาชีพหรือสถานะทางเศรษฐกิจของผู้เล่นพนันพบว่า ผู้เล่นพนันส่วนใหญ่ร้อยละ 61 เป็นผู้มีงานทำแบบเต็มเวลา, ร้อยละ 15 เป็นผู้สูงอายุที่เกษียณอายุแล้ว, ร้อยละ 10 ทำงานล่วงเวลา, ร้อยละ 8 เป็นแม่บ้าน และมีผู้เล่นร้อยละ 3 ที่ไม่มีงานทำหรือกำลังหางาน ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ของผู้เล่นพนัน ส่วนใหญ่ร้อยละ 74 มีรายได้มากกว่าเดือนละ 5,000 เหยรียูนเรนด์ ซึ่งในจำนวนนี้ร้อยละ 58 มีรายได้มากกว่าเดือนละ 8,000 เหยรียูนเรนด์ อย่างไรก็ตามก็ มีผู้เล่นพนันหลายคนที่ไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับรายได้ของตนเอง

⁶³ Casino Association of South Africa (CASA), The 2010 Survey of Casino Entertainment, p.6.

ประเด็นเรื่องวัตถุประสงค์ในการเข้าเล่นพนันของผู้เล่นพนันที่ ข้อมูลน่าสนใจคือ ผู้เล่นส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดต้องการเล่นพนันเพื่อที่จะเล่นพนัน แต่ก็มีผู้เข้าไปในคาสิโนที่ต้องการทำกิจกรรมอื่นที่ไม่ใช่การเล่นพนันคิดเป็นร้อยละ 23

พฤติกรรมการเล่นพนันที่ประเมินจากความถี่ในการเล่นพนัน (ภาพที่ 2.3) พบว่า ผู้เล่นพนันคิดเป็นร้อยละ 61 เล่นพนันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง, ร้อยละ 23 เล่นพนันสัปดาห์ละ 1 ครั้ง สำหรับจำนวนเงินที่ใช้เล่นนั้น ผู้เล่นส่วนใหญ่ร้อยละ 85 วางแผนการใช้จ่ายเงินในการเล่นราว 600 เหรียญแอนด์ โดยเงินจำนวนนี้รวมถึงค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าอาหาร, ค่าชมภาพยนตร์, เล่นเกมส์ และกิจกรรมอื่น ๆ ที่มีใช้ในการเล่นพนัน

ภาพที่ 2.3 อัตราความถี่และจำนวนเงินของผู้เล่นพนันในคาสิโน (ข้อมูลสำรวจปี 2011)



ปัญหาที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้ ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วงปี 2003 ปัจจัยสำคัญคือการเปิดให้มีการเสี่ยงโชคจากการพนันแบบลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) นั่นเอง ซึ่งหลังจากช่วงเวลาดังกล่าวเพียงไม่นานคือ ในปี 2005 ภาพรวมของปัญหาการพนันในแอฟริกาใต้ก็อยู่ในระดับคงที่มาโดยตลอด

การศึกษาศาณการณปัญหาที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาในกลุ่มผู้เล่นพนันที่เป็นผู้ใหญ่หรือ National Prevalence Study ในปี 2008 โดยใช้ประเด็นคำถาม 9 ข้อของ PGSI screen พบข้อมูลน่าสนใจคือ ผู้เล่นพนันร้อยละ 36 ของประชากรทั้งหมด (รวมถึงผู้ที่ไม่เล่นพนัน) อยู่ในกลุ่มที่ไม่มีความเสี่ยงใด ๆ ก็เป็นกลุ่มผู้เล่นพนันเพื่อสันทนาการ (gambling entertainment) ในขณะที่พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 10 เข้าข่ายเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในระดับต่ำ, ร้อยละ 8 เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในระดับปานกลาง และร้อยละ 3 เป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงในระดับสูงที่จำเป็นต้องได้รับการบำบัดรักษา ในขณะที่ผล

การศึกษา National Prevalence Study เมื่อปี 2008 ที่ใช้คำถาม GA-20 Screen พบว่ามีกลุ่มนักพนันที่มีความเสี่ยงในระดับสูงหรือเข้าข่ายเป็นโรคติดพนันราวร้อยละ 4.7 ซึ่งสูงกว่าผลการสำรวจในปี 2001 ที่อยู่ที่ร้อยละ 4.2 แต่ลดลงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลปี 2005 (ดูตารางที่ 2.17)⁶⁴

ตารางที่ 2.17 แนวโน้มของนักพนันที่มีปัญหาหรือมีความเสี่ยงในระดับสูง (Problem gamblers)

	2001	2003	2005	2008
PGSI Screen	n/a	n/a	n/a	3%
GA-20 Screen (NPS study)	4.2%	6.8%	4.3%	4.7%

Source: NPS (2006, p.5; 2009, p.5).

ผลการศึกษาของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติในปี 2005 และ 2009 ในเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการพนัน การจำแนกนักพนันที่มีปัญหากับนักพนันที่เป็นโรคติดพนันได้เป็นดังนี้ กลุ่มนักพนันที่มีปัญหา (problem gamblers) มีอยู่ร้อยละ 4.5 ในปี 2009 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.7 ในปี 2005 โดยในกลุ่มนักพนันที่มีปัญหานั้น มีกลุ่มที่เข้าข่ายเป็นโรคติดพนันราวร้อยละ 0.16 ของจำนวนประชากรที่เป็นผู้ใหญ่ทั้งหมด (ดูตารางที่ 2.18)

ตารางที่ 2.18 การจำแนกสัดส่วนของนักพนันที่มีปัญหาความร้ายแรงระดับต่าง ๆ

	2005	2009
Pathological (entire adult population)		0.16%
Pathological (only adults who gamble)		0.44%
Pathological ("high frequency gamblers")	1.1%	1.2%
Problem gamblers ("high frequency gamblers")	3.7%	4.5%

Source: NGB (2005, p.58; 2009, p.42).

นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาของ PGSI พบว่ากลุ่มคนผิวดำชาวแอฟริกันมีความเสี่ยงที่จะเป็นผู้พนันในระดับที่ก่อปัญหา (4 %) มากกว่าชาวแอฟริกันผิวขาว (1%) ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาที่เกิดจากการพนัน กับปัจจัยทางด้านการศึกษา สภาพเศรษฐกิจของผู้พนัน รวมทั้งสภาพที่อยู่อาศัยด้วย เนื่องจากชาวแอฟริกันผิวดำนั้น มักอยู่ภายใต้สภาพเศรษฐกิจและที่อยู่อาศัยซึ่งด้อยกว่าชาวผิวขาว นอกจากนี้ การศึกษายังพบความเชื่อมโยงในเรื่องของลักษณะของสถานพนันในบริเวณที่อยู่อาศัย กับการให้ความสำคัญกับการพนันของประชากรในบริเวณดังกล่าว ซึ่งพบว่า ประชากรที่อยู่อาศัยในบริเวณที่มีสถานพนันที่เป็นทางการ (เช่น คาสิโน) มีความคาดหวังผลสำเร็จจากการพนันใน

⁶⁴ South African Gambling Review Commission, "Review of the South African gambling industry and its regulation", op. cit., p.82.

อัตราร้อยละ 12 ซึ่งน้อยกว่าประชากรในพื้นที่ซึ่งมีสถานพนันที่ไม่เป็นทางการ ที่คาดหวังผลสำเร็จจากการพนันถึงร้อยละ 22⁶⁵

ปัญหาที่เกิดจากการพนันกับสภาพที่อยู่อาศัย

ข้อมูลสภาพความเป็นอยู่หรือที่พักอาศัย (type of dwelling) ของผู้เล่นพนันหรือนักพนัน ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้มีปัญหาด้านการพนันนั้น มักจะมีที่อยู่อาศัยที่มีราคาไม่แพงมากนัก ซึ่งทำให้มีความเสี่ยงสูงที่จะเข้าไปเล่นการพนันในลักษณะที่ไม่เป็นทางการหรือการพนันผิดกฎหมาย อันจะนำมาซึ่งปัญหาในการพนันที่มากขึ้น ในขณะที่กลุ่มผู้พักอาศัยในบริเวณที่อยู่อาศัยราคาแพงนั้น มักเล่นพนันในสถานพนันที่เป็นทางการจำพวกคาสีโนมากกว่า ข้อมูลส่วนนี้แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าเงินส่วนใหญ่ที่ใช้จ่ายในการพนัน จะอยู่ในภาคส่วนของการพนันที่ถูกกฎหมาย แต่ปรากฏว่าคนจนส่วนใหญ่ในแอฟริกาใต้ใช้จ่ายเงินเพื่อซื้อลอตเตอรี่ในปริมาณมาก แต่ปัญหาจากการพนันที่แท้จริงนั้น เกิดจากการเล่นพนันในบ่อนพนันผิดกฎหมาย

ปัญหาที่เกิดจากการพนันกับประชากรที่มีฐานะยากจน⁶⁶

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ของปัญหาการพนันกับความยากจนจะพบว่า กลุ่มผู้ว่างงานหรือผู้ทำงานล่วงเวลานั้น มีตัวเลขความเสี่ยงที่จะเป็นผู้มีปัญหาด้านการพนันร้อยละ 4 (ค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศคือร้อยละ 3) และในกลุ่มของผู้ไม่มีรายได้ กับผู้มีรายได้จากเงินเบี้ยเลี้ยงหรือเงินช่วยเหลือ ก็เป็นกลุ่มที่มีปัญหาจากการพนันในอัตราร้อยละ 4 นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลที่ยืนยันได้ว่า อัตราการออมกับความเสี่ยงในการเกิดปัญหาจากการพนันนั้น มีความเชื่อมโยงกันอย่างมีนัยสำคัญคือ ชุมชนใดที่มีอัตราการออมต่ำ และมีปัญหาหนี้สินในจำนวนที่สูง มักจะประสบปัญหาจากการพนันควบคู่ไปด้วย

กลุ่มของผู้ที่มีความเสี่ยงจากปัญหาการพนัน อาจมีปัญหาด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย จากการสำรวจเมื่อปี 2008 พบว่าปัญหาจากการพนันมีความเชื่อมโยงอย่างมากกับปัญหาความเครียด (โดยเฉพาะจากภาวะทางสังคมและปัญหาความยากจน) และเมื่อพิจารณาในกลุ่มของผู้ติดสุรา ก็จะพบข้อมูลว่ามีเพียงร้อยละ 18 เท่านั้นที่ไม่ได้เล่นการพนัน ในขณะที่ร้อยละ 28 เป็นผู้มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาจากการพนัน และอีกร้อยละ 18 เป็นกลุ่มของผู้มีปัญหาด้านการพนันด้วย

ผลกระทบของการพนันต่อกลุ่มเยาวชน⁶⁷

รายงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการพนันในแอฟริกาใต้ในปี 2009 ดำเนินการโดย NGB มีข้อมูลสำคัญคือ นักเล่นพนันที่เป็นเยาวชน (youth gamblers) อายุระหว่าง 18-25 ปี

⁶⁵ NPS 2010 a ,p.65

⁶⁶ NPS 2010 a ,pp.12-16.

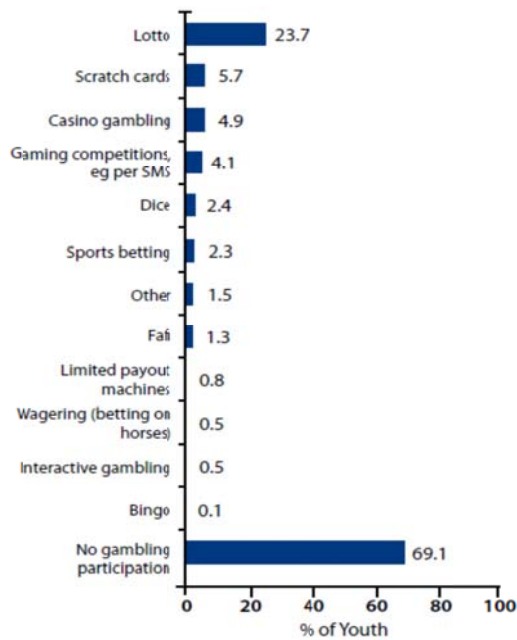
⁶⁷ National Gambling Board (NGB) (2009) “Socio-economic impact of legalized gambling in South Africa”, op. cit., p.54.

ประสบปัญหาที่เกิดจากการพนันและมีพฤติกรรมเล่นพนัน เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากสมาชิกในครอบครัว กลุ่มเพื่อน กลุ่มนักพนันเยาวชนร้อยละ 44.5 ได้ยืนยันข้อมูลในเรื่องนี้ แต่ก็มีนักพนันเยาวชนร้อยละ 49.5 ที่ตอบว่าไม่มีอิทธิพลใด ๆ

สำหรับกลุ่มกลุ่มนักพนันเยาวชนที่ยอมรับว่าสมาชิกในครอบครัว กลุ่มเพื่อนมีอิทธิพลอย่างสูงในการเล่นพนันนั้น มีการสอบถามข้อมูลไปยังสมาชิกในครอบครัวและกลุ่มเพื่อนที่นักพนันแจ้งว่ามีอิทธิพล โดยสอบถามว่าพฤติกรรมการเล่นพนันของพวกเขามีผลต่อเยาวชนหรือไม่ ผลปรากฏว่าผู้ตอบร้อยละ 41.9 ตอบว่ามีผลต่อพฤติกรรมการเล่นพนันของเยาวชน แต่ยังมีผู้ตอบปฏิเสธว่าไม่มีผลคิดเป็นร้อยละ 58.1

พฤติกรรมการเล่นพนันในกลุ่มผู้มีอายุระหว่าง 18-25 ปี ในช่วงระยะเวลา 3 เดือน ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถตอบได้มากกว่า 1 วิธีการเล่นพนัน ผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่นิยมเล่น lotto คิดเป็นร้อยละ 23.7 ของผู้เล่นพนันที่เป็นเยาวชน รองลงมาคือ scratch cards ร้อยละ 5.7, คาสิโน ร้อยละ 4.9 และ gaming competitions ร้อยละ 4.1 แต่มีกลุ่มผู้ตอบคำถามส่วนใหญ่ร้อยละ 69.1 ที่แจ้งว่าไม่เคยเล่นพนัน (ดูภาพที่ 2.4)

ภาพที่ 2.4 พฤติกรรมการเล่นพนันของเยาวชน



บทสรุป

ปัญหาที่เกิดจากการพนันในประเทศแอฟริกาได้อยู่ในระดับที่คงที่ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา เมื่อเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศที่อนุญาตให้มีการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายทั่วโลกแล้ว ระดับปัญหาจากการพนันของแอฟริกาได้ถือว่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าปัญหาที่พบในหลายประเทศในทวีปยุโรป ในขณะที่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ถือว่าระดับของปัญหาไม่แตกต่างกันมากนัก หากเทียบกับประเทศในทวีปเอเชียแล้ว แอฟริกาได้ยังมีปัญหาที่เกิดจากการพนันที่น้อยกว่า

ปัญหาที่สำคัญที่สุดของแอฟริกาได้ คือ การจัดการกับการพนันในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (informal gambling) หรือการพนันผิดกฎหมายที่ไม่อยู่ในการควบคุมหรือกำกับดูแลของภาครัฐ ซึ่งพบว่าเป็นปัจจัยหลักที่เชื่อมโยงไปสู่การสร้างปัญหาที่เกิดจากการพนัน ตามที่ได้ปรากฏในเนื้อความข้างต้น

ประเด็นสำคัญอีกประการคือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้ตระหนักถึงรูปแบบของการเล่นพนันถูกกฎหมายที่แตกต่างกันนั้น มีผลสำคัญต่อพฤติกรรมการเล่นพนันอย่างมีนัยสำคัญ การพนันที่เล่นด้วยเครื่องอัตโนมัติ (LPM) เช่น สล็อตแมชชีน มักจะไม่ได้รับการควบคุมดูแลมากนัก และมีรายงานการศึกษาที่ระบุว่าการเล่นพนันที่สร้างผลกระทบอย่างมากต่อผู้มีรายได้น้อย

การเริ่มเล่นพนันครั้งแรกของกลุ่มเด็ก เยาวชนหรือผู้ใหญ่ที่อยู่ในวัยเริ่มทำงานมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากมีการพนันถูกกฎหมายหลายรูปแบบให้เลือกเล่นเป็นจำนวนมาก เด็ก เยาวชนมักจะซึมซับหรือคุ้นเคยกับการเล่นพนันของพ่อแม่หรือคนในครอบครัวที่เป็นผู้ใหญ่ ทำให้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็่นนักพนันหน้าใหม่ หรือประสบปัญหาที่เกิดจากการพนัน หรือกลายเป็นผู้มีความเสี่ยงในระดับสูง เช่น การเล่นพนันแบบไพ่ เหยี่ยุในร้านหรือชุมชน ทำให้เด็กมีพฤติกรรมเลียนแบบผู้ใหญ่

หลักเกณฑ์การกำหนดอายุผู้เล่น (under-age gambling) ที่ห้ามเด็กเยาวชนเล่นผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เล่นพนัน แต่เมื่ออายุครบ 18 ปี ก็สามารถเล่นพนันตามกฎหมายได้นั้น ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ผู้ที่มีอายุ 18 ปี ยังไม่ควรได้รับอนุญาตให้เล่นพนันได้ เพราะยังขาดวุฒิภาวะหลาย ๆ ด้าน ส่วนใหญ่ไม่มีรายได้เป็นของตนเอง ผู้เล่นพนันจะต้องมีความรับผิดชอบต่อตนเองและครอบครัว

2.4 นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันแอฟริกาใต้

2.4.1 ข้อความเบื้องต้น

ดังที่กล่าวถึงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการพนันในแอฟริกาใต้ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ถึงกลางทศวรรษที่ 1990 ประเทศแอฟริกาใต้ในขณะนั้นไม่มีนโยบาย หลักเกณฑ์การควบคุมหรือกำกับดูแลที่ชัดเจน ประกอบกับกฎหมายของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐให้อำนาจแก่เขตปกครองในการออกกฎหมายของตนเองที่เกี่ยวกับกิจการพนันได้ ทำให้ขาดเอกภาพในการควบคุมกำกับดูแลธุรกิจพนันของประเทศ ในรายงานของ Wiehahn Commission ได้เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องกฎหมายควบคุม ตรวจสอบกิจการพนันในทุกระดับ ทั้งกฎหมายรัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตปกครองที่ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน

สิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญของแอฟริกาใต้คือ ระบบควบคุมดูแลกิจการการพนันในประเทศแอฟริกาใต้ที่มีความขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลเขตปกครองต่าง ๆ กล่าวคือ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) กับหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (provincial licensing authority⁶⁸) ในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการกำกับดูแลผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการพนันรูปแบบต่าง ๆ บางกรณีสามารถหาข้อยุติได้ แต่บางกรณีก็ไม่สามารถหาข้อยุติได้จนกระทั่งมีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรกำหนดนโยบายพนันตามกฎหมายคือ “สถานโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) แทรกแซงและตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ตัวอย่างเช่น กรณีการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์กลางตรวจสอบการประกอบการในบ่อนพนัน (the Central Electronic Monitoring System -CEMS) ที่มีความขัดแย้งเป็นคดีฟ้องร้องในศาลหลายคดี ทำให้ต้องมีการตกลงเจรจาระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตปกครองในเรื่องนี้ จนกระทั่งได้ข้อยุติว่า หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตในหลายเขตปกครอง (Provincial Gambling Regulatory Authority – PGRA) จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตในการกำกับดูแลการติดตั้งระบบ

⁶⁸ National Gambling Act, 2004, Section 1

“provincial licensing authority” means a body established by provincial laws to regulate casinos, racing, gambling or wagering

ตรวจสอบ CENS ของทุกเขตปกครองให้แก่ Zonke Monitoring System และมีผู้ประกอบการรับผิดชอบ
ว่าบริษัท Vukani ข้อยุติดังกล่าวเป็นผลจากการแทรกแซงของสถานนโยบายการพนันแห่งชาติและมีการ
แต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ย ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในระบบการบริหารจัดการอุตสาหกรรมการพนันใน
แอฟริกาใต้ที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพมากนัก

ประเด็นท้าทายอีกประการคือ การจัดทำกฎหมายในระดับ regulation ให้มีความสอดคล้องกัน
หรือมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ แม้ว่ากฎหมายการพนันปัจจุบันคือ the National Gambling Act
(2004) จะบัญญัติให้มีการออกกฎหมายลำดับรองที่เป็น regulation ในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเขตปกครองต่าง ๆ
จะต้องถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าเขตปกครองอาจมิได้ปฏิบัติตาม
regulation เหล่านั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้น สถานนโยบายการพนันแห่งชาติจึงต้องเข้ามาควบคุม
ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายการพนันให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและจัดเวทีในการ
ปรึกษาหารือร่วมกันของฝ่ายต่าง ๆ รวมถึงการระงับข้อพิพาทในบางกรณี

ระบบการบริหารจัดการธุรกิจหรืออุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้มีความซับซ้อนคือ มี
ระบบบริหารจัดการ การกำกับดูแลทั้งในระดับประเทศและระดับเขตปกครอง หน่วยงานระดับประเทศ
คือ คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) และสถานนโยบายการพนันแห่งชาติ (Policy Council) จึงมี
บทบาทสำคัญอย่างมาก ส่วนการกำกับดูแลในเขตปกครองนั้น เขตปกครองต่าง ๆ จะมีหน่วยงานกำกับ
ดูแลกิจการการพนัน (PGRA) ดูแลกิจการการพนันในแต่ละเขตปกครองของตน ในรายงานวิจัยนี้จะขอ
กล่าวถึงเฉพาะระบบการกำกับดูแลระดับประเทศและกฎหมายการพนันในปัจจุบัน

2.4.2 องค์การกำกับดูแลธุรกิจพนันแอฟริกาใต้

ก) คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board)

คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board - NGB) เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้ง
ขึ้น ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันคือ กฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 (National Gambling Act, 2004,
Act No 7 of 2004) (มีผลยกเลิกกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 1996 ฉบับเดิม) ได้บัญญัติให้
คณะกรรมการ NGB มีอำนาจหน้าที่ที่เข้มข้นกว่ากฎหมายพนันฉบับเดิม กล่าวคือ คณะกรรมการ NGB
มิได้มีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมที่รับผิดชอบ
ตามกฎหมายเท่านั้น หากยังมีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมการประกอบกิจการพนันทุกประเภทที่
กฎหมายบัญญัติไว้ให้สามารถดำเนินการได้ (ยกเว้นกิจการลอตเตอรี่ (lottery) ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล
ขององค์กรอื่น) ได้แก่ คาสีโน, การพนันทายผลการแข่งขันและการขันต่อ รวมถึงการพนันอื่น ๆ
โดยเฉพาะการหลักเกณฑ์เรื่องใบอนุญาตกิจการพนันในเขตปกครองต่าง ๆ รวมทั้งการสอบสวนและ

ตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานควบคุมด้านการพนันของเขตปกครอง (PGRA) ให้เป็นไปตามกฎหมายการพนันแห่งชาติ และทำความเข้าใจกับเขตปกครองเพื่อแก้ไขความบกพร่องที่เกิดขึ้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ NGB

คณะกรรมการการพนันแห่งชาติซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรกำกับดูแล (regulator) ของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่ร่วมกับองค์กรกำกับดูแลในเขตปกครองต่าง ๆ เพื่อให้เกิดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ของอุตสาหกรรมพนันที่สอดคล้องกันทั่วประเทศ เนื่องด้วยตามกฎหมายการพนันปี 1965 ยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ NGB แต่อย่างใด ทำให้เกิดความสับสนในการกำกับกิจการพนันในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ ในช่วงเริ่มต้นที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ NGB ตามกฎหมายการพนัน ค.ศ.1996 เป็นครั้งแรก

คณะกรรมการ NGB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างระบบการจดทะเบียนตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งการจดทะเบียนบุคคลต้องห้ามจากการพนัน (มาตรา 14) การจดทะเบียนเครื่องพนันและอุปกรณ์ (มาตรา 21) ศูนย์ทะเบียนกลางข้อมูลเกี่ยวกับการออกใบอนุญาต (มาตรา 35) การจัดเก็บข้อมูลทางทะเบียนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความถูกต้อง (มาตรา 57) และระบบศูนย์กลางการตรวจสอบแห่งชาติ (มาตรา 27)

อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้ในด้านการตรวจสอบ กำหนดทิศทางในการกำกับดูแลหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันประจำเขตปกครอง (Provincial Oversight) คือ⁶⁹

1) การประเมินการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประเภท national licences ของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันประจำเขตปกครอง (provincial licensing authorities) รวมถึงการตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตของหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้นว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

2) ดำเนินการตรวจสอบแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตระดับเขตปกครอง (provincial licensing) โดยมีกระบวนการในการประเมินบัญชีไว้ในกฎหมายการพนันแห่งชาติ มาตรา 34 เพื่อเป็นการรับประกันว่าได้มีการปฏิบัติตามปทัสถานและมาตรฐานต่าง ๆ ในเรื่องประกอบกิจการพนันของประเทศ (the national norms and standards) อย่างเป็นเอกภาพและสอดคล้องกันทั่วประเทศ

3) ช่วยเหลือ สนับสนุนหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันประจำเขตปกครองให้สามารถตรวจสอบและจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมาย (unlicensed gambling activities) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁶⁹ “Provincial Oversight” at

<http://www.ngb.org.za/organisational-areas/compliance/provincial-oversight.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2556)

คณะกรรมการ NGB ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจของการพนัน รวมถึงการหาสาเหตุของการติดพนัน หรือการพนันที่ก่อปัญหา รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายการพนันแห่งชาติในประเด็นของจำนวนสูงสุดของใบอนุญาตที่จะออกให้แก่ผู้ประกอบการ และการให้คำปรึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบาย แบบแผน หรือมาตรฐานระดับชาติที่ควรนำไปบังคับใช้ทั่วประเทศ รวมถึงการแก้ไขมาตรฐานดังกล่าว อีกทั้งคณะกรรมการ NGB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบส่วนแบ่งทางการตลาดในธุรกิจการพนัน และทำข้อเสนอแนะให้กับคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า และยังมีอำนาจจัดโครงการให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงและผลกระทบทั้งหลายที่จะเกิดขึ้นจากการพนันอีกด้วย

โครงสร้างการบริหารของคณะกรรมการ NGB

กฎหมายพนันฉบับปัจจุบัน มาตรา 67 ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างคณะกรรมการที่แตกต่างไป จากที่ตามกฎหมายเดิมเคยมีผู้แทนของเขตปกครองเป็นกรรมการ แต่กฎหมายหมายฉบับปัจจุบันได้ตัดกรรมการส่วนนี้ออกไปทั้งหมด คณะกรรมการ NGB ชุดปัจจุบันประกอบด้วยกรรมการจาก 2 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 กรรมการที่จากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม จำนวน 5 คน ได้แก่ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี

กลุ่มที่ 2 กรรมการที่เป็นผู้แทนหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง 4 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความปลอดภัยและความมั่นคง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม กรรมการในกลุ่มนี้ไม่มีกำหนดเวลาดำรงตำแหน่ง แต่จะยังคงเป็นกรรมการต่อไปจนกว่ารัฐมนตรีท่านนั้น ๆ จะพ้นจากตำแหน่ง

คุณสมบัติที่น่าสนใจของกรรมการ NGB ซึ่งช่วยป้องกันปัญหาผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) ก็คือ ผู้ที่จะเป็นกรรมการจะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (political office bearer) เช่น ไม่เป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ, สมาชิกสภาของเขตปกครอง, สมาชิกสภาท้องถิ่น, สมาชิกพรรคการเมือง ฯลฯ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งสามารถได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการได้ ข้อสำคัญก็คือ กรรมการ NGB จะต้องไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินหรือธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือกิจการพนันที่ออกใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ รวมถึงการเป็นเจ้าของสถานที่เล่นพนันที่จะต้องขออนุญาตตามกฎหมายนี้

วิสัยทัศน์ของคณะกรรมการ NGB คือ การทำให้ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศแนวหน้าที่สามารถกำกับดูแลอุตสาหกรรมพนันของเขตปกครองต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลค่าใช้จ่าย

ในการดำเนินการของ คณะกรรมการ NGB เมื่อสิ้นปีงบประมาณในเดือนมีนาคม 2009 มีจำนวนทั้งสิ้น 18.89 ล้านแรนด์ โดยมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 30 คน

ข) สถาบันนโยบายการพนันแห่งชาติ (National Gambling Policy Council)

องค์กรกำหนดนโยบายการพนันตามกฎหมายพนันแอฟริกาใต้คือ “สถาบันนโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) สมาชิกสภา ฯ มี 2 ประเภทคือ

(1) สมาชิกสามัญ (regular members) หรือสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียงได้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมเป็นประธานสภา และรัฐมนตรีของรัฐบาลแห่งเขตปกครองทั้ง 9 คน (Ministers of Executive Council - MECs) ที่รับผิดชอบธุรกิจพนันตามกฎหมาย

(2) สมาชิกสภาที่ไม่มีสิทธิออกเสียง (supplementary non-voting members) คือ ประธานกรรมการ NGB และประธานหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (provincial licensing authority)

อำนาจหน้าที่ของ “สถาบันนโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) บัญญัติไว้ในกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 มาตรา 62 คือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบายการพนันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการพนันทั้งระดับชาติและระดับเขตปกครอง ประเด็นที่ปรึกษาหารือมีดังนี้

ก. การกำหนดและเสนอนโยบายการพนันแห่งชาติ (national gambling policy)

ข. กฎหมายการพนัน รวมถึงการส่งเสริมให้มีกฎหมายการพนันระดับชาติและกฎหมายของเขตปกครองที่มีเนื้อหาสอดคล้องกันในด้านหลักเกณฑ์และมาตรฐานต่าง ๆ

ค. ประเด็นใด ๆ ที่เกี่ยวกับการพนันในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตปกครอง

ง. ประเด็นใด ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือการตรวจสอบกิจการพนันในประเทศหรือพื้นที่ใด ๆ ในเขตปกครอง

จ. การลงมติในกรณีข้อพิพาทที่อาจเกิดขึ้นจากการพิจารณาใบอนุญาตกิจการพนันในเขตปกครองต่าง ๆ หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (provincial licensing authority) กับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติในประเด็นการออกกฎเกณฑ์และการควบคุมกิจกรรมการพนัน (gambling activities)

ง. กรณีอื่น ๆ ที่สมาชิกสถาบันนโยบายการพนันแห่งชาติเห็นควรพิจารณา

นอกจากนี้ สถาบันนโยบายการพนัน ฯ ยังมีอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้

1) ตรวจสอบหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

2) สั่งการให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติหรือหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง เสนอข้อมูล รายงานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรดังกล่าวต่อสถานนโยบายการพนัน ฯ และสามารถให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

3) ในกรณีที่พบข้อเท็จจริงว่า หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครองมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย สถานนโยบายการพนัน ฯ สามารถสั่งการให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามกฎหมาย หรือจัดทำข้อตกลงร่วมกับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ เพื่อที่จะดำเนินการกับหน่วยงานกำกับดูแลในเขตปกครองซึ่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

กฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 ยังบัญญัติหน้าที่ของสถานนโยบายการพนัน ฯ จะต้องจัดประชุมอย่างน้อยปีงบประมาณละ 2 ครั้ง อย่างไรก็ตาม ข้อมูลของ Gambling Review Commission ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมเมื่อปี 2009 พบว่า ในทางปฏิบัติพบว่า สถานนโยบายการพนัน ฯ ได้จัดการประชุมในช่วงระยะเวลา 5 ปีคือ ระหว่างปี 2006 ถึง 2010 รวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง กล่าวคือในบางปีงบประมาณมีการประชุมเพียง 1 ครั้งเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมาย อีกทั้งการดำเนินงานหรือพิจารณาประเด็นที่มีความสำคัญ ๆ ของสถานนโยบายการพนัน ฯ ก็ทำอย่างล่าช้าค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ดี รายงานของ Gambling Review Commission ประเมินผลการดำเนินงานของสถานนโยบายการพนันแห่งชาติว่า ไม่มีประสิทธิภาพในการระงับข้อพิพาทต่าง ๆ รวมถึงการทำความเข้าใจในเรื่องราวของนโยบายการพนัน เนื่องจากสมาชิกสภา ฯ ส่วนใหญ่ก็เป็นผู้บริหารของหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง ทำให้ยากที่จะบรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับนโยบายการพนันในเรื่องต่าง ๆ เช่น ประเด็นการหารายได้จากธุรกิจพนัน การป้องกันผลกระทบทางสังคมที่อาจเกิดขึ้น การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เป็นผู้กำกับดูแล (regulators) กิจกรรมพนันในเขตปกครองกับคณะกรรมการระดับชาติจึงยังเป็นประเด็นหาอยู่เช่นกัน

ค) หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs)

สืบเนื่องจากกฎหมายการพนันฉบับเดิมในปี 1996 องค์กรกำกับดูแลกิจการพนันในแอฟริกาใต้ก็คือ หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (Provincial gambling regulatory authorities - PGRAs) คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board) ในขณะนั้นถูกจัดตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม ในกิจการเกี่ยวกับการพนัน แต่มิได้ทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลอย่างแท้จริง เนื่องจากหน่วยงาน

พิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประกอบกิจการหรือกิจกรรมพนันที่กฎหมายบัญญัติไว้⁷⁰ เช่น กฎหมายการพนันฉบับเดิม ปี 1996 มาตรา 11 บัญญัติให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรี ฯ ในเรื่องจำนวนใบอนุญาตประกอบกิจการพนันที่สามารถอนุญาตได้ทั่วประเทศ, การให้คำแนะนำหรือให้แนวปฏิบัติแก่หน่วยงานกำกับดูแลประจำเขตปกครองในเรื่องการออกกฎหมายลำดับรองที่เป็น regulation หรือการควบคุมกิจการการพนัน อาทิเช่น รูปแบบหรือวิธีการควบคุมกิจการพนันแต่ละประเภท, การกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต การสั่งพักใช้ใบอนุญาต, การเพิกถอนใบอนุญาต หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาต, การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษี อากรการพนัน, การกำหนดรูปแบบหรือวิธีเล่นพนันในคาสิโน ฯลฯ

ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายการพนันฉบับเดิม กฎหมายการพนันแห่งชาติฉบับปัจจุบันปี 2004 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในฐานะองค์กรกำกับดูแลกิจการพนันเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังคงให้อำนาจแก่หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) ในการกำกับดูแลกิจการพนัน 4 ประการคือ

1. ออกใบอนุญาตระดับประเทศและใบอนุญาตระดับเขตปกครอง (มาตรา 18, 24)
2. ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายคือ กฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของเขตปกครอง รวมทั้งตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขในใบอนุญาต (มาตรา 30)
3. ขจัดหรือต่อสู้กับการพนันผิดกฎหมาย (มาตรา 31)
4. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น การพิจารณาเห็นชอบเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ การให้เช่า หรือโอนการครอบครองเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนันของผู้รับอนุญาตรายเดิม (มาตรา 23)

ตัวอย่างของใบอนุญาตประกอบกิจการพนันที่ต้องได้รับการอนุมัติจาก PGRAs มีหลากหลายชนิดโดยจำแนกตามลักษณะการเล่นพนันหรือกิจกรรมที่ดำเนินการ ได้แก่ การประกอบกิจการคาสิโน (casino licences), bookmaker licences, totalisator licences, route operator licences, site operator licences, bingo licences, provincial employment licences, key persons licences, gaming manufacturer licences รวมถึงใบอนุญาตในการเป็นผู้ทดสอบอุปกรณ์ เครื่องมือที่ใช้เล่นพนัน (testing agent licences)

ลักษณะพิเศษของหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) คือ เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ (independent boards) ยกเว้นกรณีหน่วยงานประจำเขตปกครอง Northern Cape ที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐคือ the Department of Economic Affairs หน่วยงานในบางเขตปกครองมี

⁷⁰ South African Gambling Review Commission, 2010, op. cit., p.9.

อำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น The Free State Gambling and Racing Board ซึ่งรับผิดชอบกิจการพนันต่าง ๆ ได้แก่ คาสีโน, การพนันแข่งม้า, เกมบิงโก, เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์

ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) กับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB)

ประเด็นความสัมพันธ์ขององค์กรกำกับดูแลกิจการพนันระดับชาติกับระดับเขตปกครอง มีบัญญัติไว้ในกฎหมายการพนัน ๓ มาตรา 66 คือ ในกรณีที่ผู้บริหารองค์กรกำกับดูแลในเขตปกครองหรือ PGRA ร้องขอมา คณะกรรมการ NGB อาจพิจารณาจัดทำกิจกรรมร่วมกันใน 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 ความร่วมมือในการวิจัย, การเผยแพร่ข้อมูลเอกสาร, การให้ความรู้ การให้การศึกษา หรือการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรในหน่วยงานของเขตปกครองได้ คณะกรรมการ NGB

ลักษณะที่ 2 เมื่อได้มีการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรี ๓ แล้ว คณะกรรมการ NGB กับ PGRA อาจทำความตกลงแลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของแต่ละหน่วยงาน หรืออาจให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือแนะนำแก่ PGRA ในเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้าน

ในขณะเดียวกัน คณะกรรมการ NGB สามารถร้องขอให้ PGRA ยื่นรายงานหรือเอกสาร ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมของตนเองเสนอต่อ NGB ก็ได้ และอาจมีความร่วมมือกันเพิ่มเติมในเรื่องที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน (common interest)

กฎหมายการพนันฉบับปัจจุบัน ค.ศ. 2004 บัญญัติถึงบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่าง NGB กับ PGRA อีกทั้งยังกำหนดมาตรการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสองไว้ด้วย โดยสาระสำคัญคือ กฎหมายใหม่ได้แบ่งแยกภาระหน้าที่ในการทำงาน โดยให้ PGRA's ทำหน้าที่พื้นฐานในการควบคุมกำกับดูแล เช่น การออกใบอนุญาต การตรวจสอบและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะการควบคุมการพนันผิดกฎหมาย ในขณะที่บทบาทของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติหรือ NGB เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นเพียงองค์กรกำกับปรึกษาเปลี่ยนไปสู่การทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบกำกับดูแล (oversight function) การทำหน้าที่ของ PGRA

กฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 ได้นำเอาแบบแผนและมาตรฐานต่าง ๆ เขียนไว้ในตัวกฎหมายโดยตรง และให้ NGB ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานซึ่งตรวจสอบว่าแบบแผนและมาตรฐานเหล่านี้ได้ถูกนำไปปฏิบัติจริง

การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย

หน้าที่หลักของ PGRA นอกเหนือจากการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประกอบกิจการพนันต่าง ๆ ในเขตปกครองของตนเอง ก็คือ หน้าที่ตรวจสอบผู้รับอนุญาตหรือผู้ประกอบการทั้งหลาย แบ่งได้เป็น 3 ส่วนหลัก (มาตรา 30) คือ

(1) การปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการพนันแห่งชาติ

(2) การปฏิบัติตามกฎหมายการพนันของเขตปกครองนั้น ๆ และ

(3) เงื่อนไขตามใบอนุญาตที่ผู้ประกอบการรายนั้นได้รับ ไม่ว่าจะเป็นใบอนุญาตระดับประเทศหรือใบอนุญาตของเขตปกครอง

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัตินั้น กระบวนการตรวจสอบของ PGRA จะพิจารณาจากรายงานที่ผู้ประกอบการส่งมาเป็นหลัก การตรวจสอบที่คณะกรรมการประจำเขตปกครองนิยมดำเนินการคือ การเดินทางไปตรวจสอบสถานประกอบการอยู่เป็นประจำ โดยไม่แจ้งให้ผู้ประกอบการทราบล่วงหน้า เช่น คณะกรรมการการพนันของเขตปกครอง Mpumalanga Gambling Board จะดำเนินการตรวจสอบหรือสุ่มตรวจคาสีโนสัปดาห์ละ 3 ครั้งสำหรับคาสีโน 1 แห่ง ในกรณีเครื่องเล่นเกม LPM จะมีการตรวจสอบทุกเดือน และกรณีผู้รับแทงพนันการแข่งขันกีฬา การแข่งม้า (bookmakers and totalisators) จะตรวจสอบเป็นประจำทุกปี หรือกรณีคณะกรรมการการพนันประจำเขตปกครอง Gauteng จะมีการตรวจสอบคาสีโนและเครื่องเล่นต่าง ๆ ในคาสีโนเป็นประจำทุกสัปดาห์ และจะตรวจสอบระบบควบคุมการเล่นเกมพนัน (routine gaming control inspections) เดือนละ 2 ครั้ง เมื่อพิจารณาระบบตรวจสอบโดยรวมแล้ว พบว่ากิจการคาสีโนเป็นกิจการที่ถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการการพนันหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบ่อยมากที่สุด

71

ง) คณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ

กิจการการพนันประเภทลอตเตอรี่และการพนันเกี่ยวกับกีฬานั้น ถือเป็นการพนันที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lotteries Board) ที่จัดตั้งขึ้นตามความในกฎหมายลอตเตอรี่ 1997 (Lottery Act, 1997) มีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลกิจการลอตเตอรี่ในแอฟริกาใต้ กฎหมายฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ดังนี้

1. ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการลอตเตอรี่แห่งชาติ ซึ่งรวมถึงการออกใบอนุญาต การประเมินประสิทธิภาพของกฎหมายเกี่ยวกับลอตเตอรี่ และการจัดตั้งหรือดำเนินการโครงการส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคมอันเกี่ยวกับลอตเตอรี่

2. ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจการลอตเตอรี่และการพนันเกี่ยวกับกีฬานั้น ได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

4. คุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องการลอตเตอรี่แห่งชาติ

⁷¹ Ibid., pp.122-123.

4. ทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่ากิจการลอตเตอรี่แห่งชาติสามารถสร้างรายได้ได้มากที่สุดเท่าที่สามารถทำได้

5. บริหารงานกองทุน National Lottery Distribution Trust Fund (NLDTF)

6. ตรวจสอบ ควบคุม และดูแลความเรียบร้อยในกิจการลอตเตอรี่ที่ได้รับยกเว้นให้ออกได้เพื่อความบันเทิง ลอตเตอรี่เอกชน ลอตเตอรี่เพื่อสังคม หรือการแข่งขันใด ๆ ตามที่ระบุในมาตรา 54 ของกฎหมายฉบับนี้

ในส่วนของปัญหาการออกลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมายนั้น NLB ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดการปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ NLB ได้ดำเนินคดีกับการออกลอตเตอรี่สองรายที่มีลักษณะผิดกฎหมาย และศาลได้มีคำพิพากษาว่าเป็นการออกลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมายจริง ทั้งสองคดีดังกล่าวทำให้ NLB ได้รับการยอมรับในฐานะองค์กรควบคุมดูแลกิจการลอตเตอรี่มากขึ้น

ปัจจุบันยังคงมีการแข่งขันแบบใหม่ ที่มีลักษณะเข้าข่ายที่จะเป็นการออกลอตเตอรี่ผิดกฎหมายตลอดเวลา เช่น การเสี่ยงโชคผู้โชคดีจากการส่ง SMS เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงไปถึงความไม่ชัดเจนของกฎหมาย โดยเฉพาะการกำหนดถึงอำนาจหน้าที่ของ NGB ในการสอบสวนและดำเนินการตามกฎหมายกับการออกลอตเตอรี่ที่มีขอบด้วยกฎหมาย

2.4.3 หลักเกณฑ์การพิจารณาใบอนุญาตประกอบกิจการพนัน

การออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการการพนัน (ไม่รวมถึงกรณีลอตเตอรี่) ถือเป็นสิ่งสำคัญประการแรกในการวางกรอบของกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการพนัน เงื่อนไขในการออกใบอนุญาตนั้นเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายควบคุมการพนันมีประสิทธิภาพมากเพียงใด กฎหมายการพนันแห่งชาติ มาตรา 37 ถึง มาตรา 47 บัญญัติให้มีระบบใบอนุญาต 2 ระบบ คือ

- 1) การออกใบอนุญาตระดับประเทศ (national licences)
- 2) การออกใบอนุญาตระดับเขตปกครอง (provincial licences)

ประเภทใบอนุญาตในระดับประเทศ ได้แก่ ใบอนุญาตเพื่อการเป็นตัวแทนทดสอบเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน (national licence as a testing agent), ใบอนุญาตขอเป็นผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย หรือผู้ให้บริการบำรุงรักษาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน และใบอนุญาตการทำงานในอุตสาหกรรมการพนัน

ส่วนใบอนุญาตของเขตปกครอง ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการการพนันทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการคาสิโน หรือการรับพนันประเภทอื่น ๆ รวมทั้งใบอนุญาตการจ้างงานใน

ระดับเขตการปกครอง ตัวอย่างของเขตปกครอง Free State มีกฎหมายการพนันของเขตปกครองชื่อ Free State Gambling and Racing Act, 1996 บัญญัติประเภทใบอนุญาตรวม 8 ประเภทคือ

- (a) casino licences;
- (b) limited gaming machine operator licences;
- (c) limited gaming machine site licences;
- (d) bingo operator licences;
- (e) manufacturer, maintenance or supplier licences;
- (f) totalizator licences;
- (g) bookmaker licences;
- (h) race-meeting licences

หลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตกิจการพนันที่น่าสนใจ มีดังนี้

กรณีใบอนุญาตระดับประเทศนั้น ผู้ยื่นขอใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายการพนันแห่งชาติฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ (มาตรา 37 – 43) ได้แก่ การปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายนี้ รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ Financial Intelligence Centre Act และกฎหมายของเขตปกครองที่มีการขออนุญาตประกอบกิจการในเขตปกครองนั้น ๆ

ข้อนำสังเกตประการหนึ่งคือ หน่วยงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตระดับประเทศมิใช่ คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) แต่เป็นหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายการพนัน ๓ มาตรา 39

กฎหมายพนันแห่งชาติ มาตรา 53 และมาตรา 54 กำหนดเกณฑ์ที่ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตต้องปฏิบัติตาม (ยกเว้นกรณีใบอนุญาตการจ้างงานพนักงานในบ่อนพนัน) ดังนี้

- ก) การส่งเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของกลุ่มคนดำ (Black Economic Empowerment)
- ข) การป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการเล่นพนัน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการติดพนันหรือโรคติดพนัน (addictive and compulsive gambling) ของผู้เล่นพนันด้วย

นอกจากนั้น หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตประจำเขตปกครองจะต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญคือ ผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นกับคนในชุมชนที่เป็นสถานที่ตั้งของผู้ยื่นคำขอใบอนุญาต

ด้วย รวมถึงประเด็นการแข่งขันทางการค้าในอุตสาหกรรมการพนัน ประเด็นเหล่านี้จะถูกใช้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาออกใบอนุญาตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เงื่อนไขตามมาตรา 53 และ 54 นั้น ถือเป็นเงื่อนไขขั้นต่ำที่หน่วยงานของเขตปกครองจะต้องพิจารณา อย่างไรก็ตาม PGRA ยังต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขอื่น ๆ ประกอบด้วย อาทิเช่น การคัดค้านของประชาชนต่อการยื่นคำขอดังกล่าว, ผลได้หรือผลเสียที่รัฐจะได้รับ, ความเหมาะสมหรือธรรมาภิบาลในการบริหารงานของเอกชน, สถานะหรือประวัติทางการเงิน, ประวัติการก่ออาชญากรรม, ความเป็นเจ้าของของสถานที่เล่นพนัน รวมถึงปัจจัยแวดล้อม ได้แก่ ผลต่อการท่องเที่ยว, การจ้างงานคนในชุมชนท้องถิ่น, สถานที่ตั้ง เป็นต้น⁷²

2.4.4 การแก้ปัญหการพนันผิดกฎหมาย

ปัญหาการพนันผิดกฎหมายเป็นปัญหาสำคัญของการเติบโตของอุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาใต้ เพราะเป็นคู่แข่งกับผู้ประกอบการพนันถูกกฎหมาย จากการสำรวจของ Gambling Review Commission พบว่าข้อมูลที่ได้จาก PGRA พบว่า สถิติตัวเลขของการพนันผิดกฎหมายในแอฟริกาใต้ยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่ง PGRA ได้ทำการติดตามและรายงานการกระทำเหล่านี้ให้กับหน่วยงานตำรวจ (South African Police Services - SAPS) ทราบ เขตปกครองหลายแห่งได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อการสอบสวนและดำเนินคดีกับการพนันผิดกฎหมายเหล่านี้ ข้อมูลการสืบสวนสอบสวนของตำรวจส่วนใหญ่มาจากการแจ้งเบาะแสของประชาชนซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เรียกว่า whistleblowers

ตัวอย่างการพนันผิดกฎหมายในเขตปกครองต่าง ๆ เช่น เขตปกครอง Gauteng มักได้แก่การพนันออนไลน์, สล็อตแมชชีน, การเป็นเจ้ามือพนันทายผลแข่งขัน, ล็อตเตอรี, โป๊กเกอร์ หรือในเขตปกครอง Limpopo มักจะพบการพนันชนิด fahfee, สล็อตแมชชีน, dice, โป๊กเกอร์ หรือการแข่งม้า

ปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการจัดการกับการพนันผิดกฎหมายนี้ คือ ศักยภาพของบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดดังกล่าว ทั้งตำรวจ อัยการ หรือแม้กระทั่งศาล เนื่องจากผู้กระทำความผิดในนี้มักมีลักษณะเป็นอาชญากรอาชีพ และกระทำกันเป็นองค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ ความผิดและโทษที่บังคับกับผู้ประกอบกิจการการพนันผิดกฎหมายนั้นยังไม่รุนแรงเพียงพอที่จะยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำผิดได้ เช่น โทษปรับตามกฎหมายอาจคุ้มค่างับผลตอบแทนที่ผู้กระทำผิดจะได้รับจากการประกอบกิจการเหล่านี้ จึงควรที่จะมีการเพิ่มโทษในความผิดประเภทนี้ด้วย

⁷² Ibid., pp.121-122.

ข้อสรุปจากการพิจารณาประสิทธิภาพโดยรวมของหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRA) คือ โดยทั่วไปคณะกรรมการการพนันในเขตปกครองต่าง ๆ มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขในข้อบังคับ แต่ก็ยังปรากฏว่ายังคงมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่สอดคล้องตรงกันของการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต รวมทั้งการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานกลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายการพนันปี 2004 นอกจากนี้ ในแง่ของประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายกับกิจการการพนันผิดกฎหมายนั้น พบว่ามีความแตกต่างกันไปในแต่ละเขตปกครองเช่นกัน ในบางเขตปกครองมีความจริงจังในการแก้ไขและปราบปรามการกระทำความผิด ในขณะที่ยังมีบางเขตปกครองก็ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งในบางเขตปกครองที่ไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการปัญหาดังกล่าว ทำயที่สุดแล้ว การจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมายไม่ได้ขึ้นอยู่กับทรัพยากรของหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรจะต้องมีการควบคุมดูแลการพนันผิดกฎหมายโดยการประเมินความเสี่ยงทั้งหลายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการที่จะใช้จัดการกับปัญหาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

2.5 มาตรการทางกฎหมายพนันและมาตรการที่เกี่ยวข้อง

2.5.1 ข้อความเบื้องต้น

มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้กับกิจการการพนันในประเทศแอฟริกันนั้น เนื้อหาส่วนใหญ่มีที่มาจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการชุด Wichahn โดยมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยตามการปรับปรุงเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายเมื่อปี 2002 ทั้งนี้ ข้อเสนอของคณะกรรมการชุด Wichahn นั้นกล่าวว่า การพนันนั้นจะต้อง “ถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด มีการกำกับกิจการอย่างดีและการดูแลรักษาความเรียบร้อยอย่างมีประสิทธิภาพ” ในส่วนของกฎหมายและแนวนโยบายเกี่ยวกับกิจการการพนันนั้น คณะกรรมการเสนอให้กฎหมายควบคุมการพนันจะต้องมีเนื้อหาที่ครบถ้วน ชัดเจน และครอบคลุมแง่มุมเกี่ยวกับการพนันให้รอบด้านมากที่สุด นอกจากนี้ ควรที่จะมีกฎหมายจัดการเกี่ยวกับการพนันในทุกระดับชั้นของการปกครอง เพื่อให้กฎหมายและแนวนโยบายในการควบคุมการพนันของประเทศเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งของรัฐบาลกลางและกฎหมายของเขตปกครองแล้ว จะพบว่าปัจจุบันแอฟริกาใต้มีกฎหมายของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับการพนันคือ National Gambling Act, 2004 และ National Lotteries Act, 1997 แต่ในรายงานวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 (National Gambling Act of 2004) ของรัฐบาลกลาง

สำหรับกฎหมายการพนันของเขตปกครอง มีดังนี้⁷³

1. Gambling and Betting Act, 1997 (Eastern Cape)
2. Free State Gambling and Racing Act, 1996
3. Gauteng Gambling Act, 1995
4. KwaZulu –Natal Gambling Act, 1996
5. Mpumalanga Gambling Act, 1995
6. The North West Casino, Gambling and Betting Act, 1994
7. Northern Cape Gambling and Racing Act, 1996
8. Northern Province Gambling Act, 1996
9. Western Cape Gambling and Racing Law, 1996

จากการศึกษาเนื้อหาสาระของกฎหมายพนันของเขตปกครองทั้ง 9 ฉบับพบว่า ทำให้มีเนื้อหาบางประการที่แตกต่างกันตามบริบทของเขตปกครองนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม กฎหมายพนันของเขตปกครองจะต้องมีเนื้อหาไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย หากมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกันในเรื่องใด กฎหมายของรัฐบาลกลางย่อมมีผลใช้บังคับเหนือกฎหมายของเขตปกครอง สิ่งที่เพิ่มความซับซ้อนของกฎหมายการพนันในแอฟริกาใต้อีกประการคือ กฎหมายเหล่านี้ถูกบังคับใช้และตีความโดยหน่วยงานกำกับดูแลการพนัน (regulator) ที่แตกต่างกันไปด้วย

ความเชื่อมโยงหรือความทับซ้อนของกฎหมายเกี่ยวกับกิจการการพนัน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ฉบับปัจจุบัน ค.ศ.1996 ในบัญชีแนบท้ายที่ 4⁷⁴ บัญญัติให้กิจการเกี่ยวกับธุรกิจพนัน ได้แก่ คาสิโน, การแข่งม้า, การพนันและขันต่อ (แต่ไม่รวมถึงลอตเตอรีและการพนันทายผลแข่งขันกีฬา) ถือเป็นกิจการที่รัฐบาลกลางและเขตปกครองมีอำนาจในการออกกฎหมายและกำกับดูแลกิจการพนันได้เอง กล่าวคือรัฐบาลกลางกับรัฐบาลเขตปกครองต่างก็สามารถออกกฎหมายเฉพาะและกำกับดูแลกิจการพนันได้⁷⁵ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายการพนันฉบับปัจจุบัน จึงกล่าวได้ว่าเป็นการให้อำนาจบริหารและนิติบัญญัติแบบคู่ขนานกันของรัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตปกครอง หรือเรียกว่าเป็นการบริหารจัดการแบบประสานงานกัน (co-operative governance) ทั้งนี้ จะต้องมีการประกาศ

⁷³ Gambling Review 2010, pp.105-106.

⁷⁴ Schedule 4 FUNCTIONAL AREAS OF CONCURRENT NATIONAL AND PROVINCIAL LEGISLATIVE COMPETENCE, Part A

. . . Casinos, racing, gambling and wagering, excluding lotteries and sports pools

⁷⁵ ยกเว้นกฎหมายเกี่ยวกับกิจการลอตเตอรีตามกฎหมาย Lotteries Act และ Sports Pools เท่านั้นที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางแต่เพียงผู้เดียว ไม่สามารถโอนเป็นของเขตปกครองได้

เป็นกฎหมายที่ชัดเจนหรือโดยอำนาจของประธานาธิบดีแอฟริกาใต้ในฐานะประมุขของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 41 ได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาในกรณีที่เกิดการซ้อนทับของอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นว่านี้ มีเนื้อหาระบุถึงการบริหารงานโดยร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลในระดับต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา 104 เรื่อง Legislative authority of provinces บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติของเขตปกครองมีอำนาจออกกฎหมายของเขตปกครองในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนันตามบัญชีแนบท้ายที่ 4 ของรัฐธรรมนูญได้

อุตสาหกรรมการพนันหรือกิจการพนันเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายในระดับประเทศและกฎหมายของเขตปกครอง ทำให้เกิดความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบางประการ และเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการควบคุมดูแลกิจการการพนันในแอฟริกาใต้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ประเด็นที่ควรคำนึงถึงคือ การสร้างมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้มีข้อพิพาทระหว่างส่วนกลางและเขตปกครองเกิดขึ้น ในรายงานของ Wiehahn Commission ก็ได้ระบุไว้ว่า การควบคุมดูแลกิจการการพนันนั้น ควรจะได้มีความร่วมมือกันในทุกระดับ ส่งผลให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องให้ความเคารพและเชื่อใจซึ่งกันและกัน และยอมไม่อาจกระทำการใด ๆ ไปเพียงฝ่ายเดียว หรือไม่ยอมให้ความร่วมมือในกิจกรรมใด ๆ อันจะส่งผลต่อความน่าเชื่อถือ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องได้

รัฐธรรมนูญแอฟริกาใต้ มาตรา 146 บัญญัติแนวทางแก้ไขปัญหาคำขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายของรัฐบาลกลาง (national legislation) กับกฎหมายของเขตปกครอง (provincial legislation) ที่เกี่ยวกับกิจการพนันไว้กล่าวคือ ในกรณีที่พบว่ากฎหมายการพนันของรัฐบาลกลางกับกฎหมายของเขตปกครองมีเนื้อหาขัดแย้งกัน รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นำกฎหมายของรัฐบาลกลางมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงนั้น ๆ เนื่องจากมีสถานะเหนือกว่ากฎหมายของเขตปกครอง หรือในกรณีที่ไม่อนำกฎหมายของเขตปกครองมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญ มาตรา 146 (2) ก็บัญญัติให้นำกฎหมายของรัฐบาลกลางมาบังคับใช้แทนได้ในเรื่องเดียวกัน เพื่อความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ รวมถึงการกำหนดนโยบายแห่งชาติ, ปทัสถานหรือมาตรฐานต่าง ๆ

ในทางปฏิบัติพบว่า ในบางประเด็นก็สามารถแก้ไขข้อพิพาทได้อย่างเรียบร้อย แต่บางกรณีก็จำเป็นต้องมีการแทรกแซงจาก“สถานโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) ซึ่งเป็นกลไกที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการดูแลภาพรวมของการปรับใช้นโยบายเกี่ยวกับการพนันให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา รวมทั้งการวินิจฉัย หรือระงับข้อพิพาทใด ๆ ที่เกิดขึ้น รายละเอียดได้กล่าวถึงแล้วในบทที่ 4

อย่างไรก็ดี กลไกทำงานด้านระงับข้อพิพาท และการประนีประนอมของสถานโยบายการพนันฯ ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการสร้างความเห็นชอบร่วมกันของทุกเขตปกครองในนโยบายว่าด้วยการพนันนั้น เป็นเรื่องที่กระทำได้ยากยิ่งในประเทศแอฟริกาใต้

กรณีที่ต้องขัดแย้งไม่อาจหาข้อยุติได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา 148 กำหนดให้นำข้อพิพาทดังกล่าวไปสู่การพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจ โดยถือหลักการสำคัญคือ กฎหมายของรัฐบาลกลางย่อมมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายเหนือกว่ากฎหมายหรือระเบียบภายในของเขตปกครอง

การแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลเขตปกครองโดยรัฐบาลกลาง

ในมาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการแทรกแซงการบริหารงานของรัฐบาลเขตปกครองโดยรัฐบาลกลาง (National intervention in provincial administration) ยังให้อำนาจของส่วนกลางในการเข้าแทรกแซงกิจการของเขตปกครองได้ ในกรณีที่เข้าช้อยกเว้นตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อพบกรณีที่เขตปกครองไม่สามารถบริหารงานให้เป็นไปตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางอาจเข้าแทรกแซงด้วยการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การออกคำสั่งให้ฝ่ายบริหารของเขตปกครองดำเนินการและอธิบายเหตุผลความจำเป็นประกอบ หรือกรณีที่รัฐบาลกลางเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องรักษามาตรฐานขั้นต่ำของกิจการบางประเภท การรักษาระบบเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อป้องกันไม่ให้เขตปกครองหนึ่งกระทำการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเขตปกครองอื่นหรือต่อประเทศโดยรวม

ฉะนั้น การควบคุม กำกับดูแลกิจการการพนันในประเทศให้มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายกลางที่บังคับใช้กับทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดปทัสถานและมาตรฐานเดียวกัน โดยหลักการพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาตินั้น ก็มีขึ้นเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือในการใช้อำนาจเพื่อดูแลกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลทั้งระดับชาติและรัฐบาลแห่งเขตปกครอง รวมทั้งการป้องกันประชาชนจากการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพนัน และป้องกันผลกระทบทางสังคมในด้านลบของการพนัน

2.5.2 สารสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004

ในอารัมภบทของกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 (National Gambling Act of 2004) ได้บัญญัติถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้ สรุปได้ดังนี้

- 1) เพื่อให้เกิดกลไกการประสานงานระหว่างกฎหมายพนันแห่งชาติและกฎหมายพนันของเขตปกครอง ในกิจการกาสิโน, การแข่งม้า, การพนันและขันต่อ และเพื่อออกกฎหมาย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการเหล่านี้
- 2) เพื่อสร้างปทัสถานและมาตรฐานการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพนันทั้งระดับชาติและระดับเขตปกครองเดียวกัน

3) เพื่อสร้างปทัสถานและมาตรฐานกลางในการประกอบกิจการพนันทั่วประเทศ ซึ่งจะมีส่วนป้องกันประชาชนและชุมชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการพนัน รวมถึงการป้องกันผลเสียที่อาจเกิดขึ้น

4) เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ

5) เพื่อจัดตั้งสถานโยบายการพนันแห่งชาติ

การสร้างปทัสถานและมาตรฐานกลางในการประกอบกิจการพนันทั่วประเทศ จะทำให้เกิดผลดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้การควบคุมกิจการการพนันนั้น มีประสิทธิภาพในทุกแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมการออกใบอนุญาต การกำกับกิจการ การดูแลรักษาความเรียบร้อยในสังคม
2. เพื่อคุ้มครองประชาชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือเล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย
3. เพื่อปกป้องสังคมและระบบเศรษฐกิจจากการกระตุ้นให้เกิดความต้องการที่จะเล่นพนันมากเกินไป
4. เพื่อให้กระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นไปอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และเท่าเทียมกัน

กฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 ได้กำหนดนิยามคำว่า “เกมพนัน” (gambling game) ไว้ในมาตรา 5⁷⁶ สรุปได้คือ

(1) กิจกรรมที่จะถือว่าเป็นการพนัน จะต้องเข้าองค์ประกอบดังต่อไปนี้

ก) การเล่นที่มีการชำระเงินค่าใช้จ่ายใด ๆ ซึ่งผู้เล่นเกมมีโอกาสที่จะได้รับเงินหรือสิ่งของอื่นกลับคืนมา

ข) ผลของเกมที่เกิดขึ้น (แพ้หรือชนะ) อาจขึ้นอยู่กับทักษะของผู้เล่น หรือองค์ประกอบของความน่าจะเป็น หรือทั้งสองกรณี

(2) ในกรณีที่เป็นการทายผลการแข่งขันหรือพนันขันต่อ (bet or wager) ที่ดำเนินการในคาสิโน และเกี่ยวข้องกับการเล่นเกมที่เข้าลักษณะตามข้อ ก) ข้างต้น

⁷⁶ 5. (1) An activity is a gambling game if—

(a) it meets the following criteria:

(i) it is played upon payment of any consideration, with the chance that the person playing the game might become entitled to, or receive a pay-out; and

(ii) the result might be determined by the skill of the player, the element of chance, or both;

or

(b) it is a bet or wager in terms of section 4(1), that is placed in a casino in relation to an activity that meets the criteria in paragraph (a).

สำหรับการเล่นเกมเพื่อความบันเทิงหรือเป็นกิจกรรมสันทนาการ (an amusement game) ไม่ถือเป็นการพนันตามกฎหมายนี้แต่อย่างใด

สรุปมาตรการกฎหมายพนัน

บทบัญญัติตาม กฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 มีเนื้อหามากถึง 89 มาตรา จึงขอกล่าวถึงเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันปัญหาหรือผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจหลายประการ มีดังนี้

ก) มาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชน

ปัญหาการเล่นการพนันของเด็กและเยาวชนตามกฎหมาย เป็นประเด็นปัญหาสังคมที่ถูกพูดถึงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาว่าเยาวชนยุคใหม่ในแอฟริกาได้นั้น เกิดและเติบโตในสภาพสังคมซึ่งการพนันได้ถูกรับรองให้เป็นกิจการที่สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง ผลการศึกษาเมื่อปี 2004 ของ NGB พบว่าการพนันในแอฟริกาได้นั้น มีส่วนหนึ่งที่เกิดจากนักพนันที่ยังเป็นนักเรียนอยู่ถึงร้อยละ 13.3

สถานะทางสังคมก็มีผลต่อปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนที่แตกต่างกัน โดยพบว่าเด็กและเยาวชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีรายได้ต่ำหรือมีฐานะยากจนนั้นเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง (vulnerable) มีแนวโน้มสูงที่จะเข้าร่วมการเล่นพนันในสถานที่เล่นพนันผิดกฎหมาย โดยเฉพาะสถานพนันที่ไม่ได้มีการจัดการเข้าออก เช่น การเล่นเกมทอดลูกเต๋า (dice), ลี้อเตอร์ผิดกฎหมาย (fabfee) และเกมพนันผิดกฎหมายอื่น ๆ

มาตรา 12 บัญญัติห้ามมิให้เด็ก เยาวชนหรือผู้เยาว์ (minor) คือผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปสถานที่สำหรับเล่นพนัน และยังได้กำหนดหน้าที่ไว้ให้กับผู้ประกอบการและลูกจ้างที่จะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อตรวจสอบว่า ผู้ที่เล่นพนันเป็นเด็กและเยาวชนหรือไม่ โดยกฎหมายบัญญัติห้ามเด็กและเยาวชนเข้าสถานที่เล่นพนัน

การตรวจสอบอายุของผู้เข้าเล่นพนันว่าเป็นผู้เยาว์หรือไม่ พนักงานของผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจะต้องพิจารณาว่า ผู้ที่จะเข้าไปในสถานพนันนั้นเป็นเด็กและเยาวชนหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีที่มีข้อสงสัย เจ้าหน้าที่สามารถร้องขอให้บุคคลดังกล่าวแสดงตนได้จากข้อมูลของหน่วยงานกำกับดูแลระดับเขตปกครองพบว่า ไม่ค่อยพบปัญหาการเล่นพนันของเด็กเยาวชนในสถานที่เล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แต่ปัญหามักจะเกิดขึ้นคือกรณีของการซื้อล็อตเตอรี่ของเด็กและเยาวชนจากร้านตัวแทนจำหน่ายรายย่อยที่ทำได้ง่าย

มูลเหตุของปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนนี้ มักเกิดจากการที่สถานพนันที่มีชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายนั้น เป็นสถานที่ซึ่งเด็กและเยาวชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยเฉพาะคาสิโนที่ไม่ได้รับใบอนุญาต ที่เปิดให้เข้าเล่นได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยมีผู้ใหญ่ที่เป็นคนว่างงานและนักเรียนมัธยมเป็นกลุ่ม

ที่เข้ามาใช้บริการในวันทำงาน ส่วนผู้ใหญ่ซึ่งมีงานทำแล้วก็จะเข้ามาเล่นพนันในเวลาว่างในสถานพนันเหล่านี้ให้บริการอย่างเปิดเผยภายใต้คำกล่าวอ้างของเจ้าของกิจการว่าได้รับความคุ้มครองจากทางการ ซึ่งไม่สามารถจะสืบหาไปถึงต้นตอดังกล่าวได้⁷⁷

แม้จะยังไม่อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนในแอฟริกาได้อุบัติขึ้นในขั้นวิกฤติ แต่ก็ถือว่าปัญหาดังกล่าวมีอยู่และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต คณะกรรมการตรวจสอบทบทวนกิจการการพนันยังพบข้อมูลที่ว่า เด็กและเยาวชนบางกลุ่มที่เล่นพนันยอมรับว่าตนเล่นพนันเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินที่จะนำไปซื้อของจำเป็นในชีวิตประจำวัน หรือเพื่อย้ายค่าเทอมด้วย⁷⁸ ทั้งนี้ แผนงาน National Responsible Gambling Programme (NRGP) ได้จัดเตรียมโครงการให้การศึกษาแก่นักเรียนในโรงเรียน ในเรื่องเกี่ยวกับทักษะทั้งหลายที่จำเป็นในการใช้ชีวิต ซึ่งรวมถึงความหมายของความเสี่ยง โชค และโอกาส รวมทั้งการบริหารทางการเงิน อันน่าจะเป็นประโยชน์แก่การแก้ปัญหาการพนันของเด็กและเยาวชนพอสมควร

ข) มาตรการควบคุมการโฆษณา

การโฆษณาเกี่ยวกับการพนันในประเทศแอฟริกาได้ปัจจุบันนั้น มีบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติฉบับปัจจุบัน โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การควบคุมการให้มีการโฆษณาหรือเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพนันได้อย่างถูกต้อง ไม่มีการโฆษณาหรือให้ข้อมูลในลักษณะหลอกลวงหรือเป็นเท็จ (false or misleading manner) รวมถึงห้ามโฆษณาการพนันผิดกฎหมายพนันฉบับนี้ด้วย หรือการพนันผิดกฎหมายพนันของเขตปกครอง มาตรา 15 (1)

สิ่งที่น่าสนใจคือ การควบคุมการโฆษณาหรือการส่งเสริมการขายการพนันประเภทต่าง ๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเด็กหรือเยาวชน ยกเว้นการเล่นเกมส์เพื่อความบันเทิง (an amusement game)

มาตรา 15 (2) กำหนดให้สถานที่เล่นพนันต่าง ๆ รวมถึงคาสิโนและสถานเล่นพนันอื่น ๆ จะต้องติดประกาศคำเตือนระบุข้อความตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ เพื่อแจ้งเตือนถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นหากผู้เล่นติดพนัน อีกทั้งในกรณีที่ผู้เล่นพนันได้รับการขึ้นบัญชีว่าห้ามตนไม่ให้เข้าไปในคาสิโนนั้น ก็จะต้องไม่มีการโฆษณาหรือแจ้งข้อมูลสนับสนุนให้มีการขอถอนชื่อตนจากบัญชีผู้ถูกห้ามเล่นพนัน (the register of excluded persons)

มาตรา 15 (3) ระบุเรื่องการห้ามโฆษณาหรือส่งเสริมการขายเกี่ยวกับกิจกรรมการพนันต่าง ๆ รวมถึงเครื่องเล่นหรืออุปกรณ์การพนัน ในลักษณะที่ทำให้คนทั่วไปเข้าใจว่า สามารถเล่นพนันโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ หรือมีส่วนลดต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปเข้าเล่นพนัน ในทางปฏิบัติพบว่า สถานประกอบการคาสิโนหลายแห่งก็ยังพยายามหาทางหลีกเลี่ยงข้อห้ามดังกล่าว โดยปรากฏใน

⁷⁷ Gambling Review 2010, op. cit., p.89.

⁷⁸ Ibid.,

รายงานเกี่ยวกับผลกระทบจากการโฆษณาการพนัน เดือนธันวาคม ปี 2009 หน้า 4 ว่า “.. ผู้ประกอบกิจการการพนันยังคงหาช่องทางในการโฆษณาผลิตภัณฑ์ของตน ทำให้ความพยายามของผู้บัญญัติกฎหมายในการตรวจสอบกิจการเหล่านี้ กลายเป็นสิ่งไร้ค่า”

ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ การโฆษณาของคาสิโนบางแห่งที่ว่า หากผู้สูงอายุเข้าใช้บริการในสถานบันเทิง โดยการทานอาหารหนึ่งมื้อที่ร้านอาหาร หรือเข้าชมภาพยนตร์ จะได้รับชิฟเพื่อเข้าเล่นพนันในคาสิโนได้ ซึ่งจากข้อมูลแล้วจะพบว่า จ่ายเงินเพียง 100 เหรียญแอนด์ก็สามารถเข้าไปเล่นพนันในคาสิโนได้แล้ว สิ่งเหล่านี้เป็นข้อกังวลใจที่สำคัญเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากไม่มีองค์กรใด ๆ ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลหรือตรวจสอบเกี่ยวกับการโฆษณาของสถานพนันให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้โดยตรง

รายละเอียดในการโฆษณาเกี่ยวกับการพนัน

National Gambling Regulations (2004) ข้อ 3 กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การโฆษณา กฎเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามและกรณีห้ามดำเนินการ เพื่อใช้บังคับกับการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ โดยกำหนดเงื่อนไขที่การโฆษณาทั้งหลายจะต้องปฏิบัติตามไว้อย่างชัดเจน สรุปได้ดังนี้

(1) การโฆษณาเกี่ยวกับการพนันที่จะเป็นข้อห้าม มีดังนี้

- 1.1 การโฆษณาโดยอ้อมหรือทำให้เห็นว่าเป็นการพนันผิดกฎหมาย
- 1.2 การโฆษณานำเสนอเกมทางตรงหรือทางอ้อมในทำนองว่า จะช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงินหรือความยุ่งยากต่าง ๆ ได้
- 1.3 การโฆษณาที่สนับสนุนว่า การเล่นพนันจะเป็นหนทางแก้มือจากการเล่นพนันเสียที่ผ่านมาหรือแก้ไขสถานการณ์ทางการเงินได้
- 1.4 การโฆษณาที่อ้างบุคคลต่าง ๆ ที่เคยเล่นพนันและรับรองหรือสนับสนุนว่าเล่นได้เงินหรือเป็นช่องทางหารายได้ที่ประสบความสำเร็จ
- 1.5 การโฆษณาผ่านสื่อต่าง ๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี
- 1.6 การโฆษณาในสถานที่ใด ๆ ซึ่งมีผู้รับฟังส่วนใหญ่เป็นเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี
- 1.7 การโฆษณาในบริเวณโรงเรียน สถานบันศึกษา ศูนย์เยาวชน หรือมหาวิทยาลัย
- 1.8 การโฆษณาที่ใช้ภาษาหยาบคาย ไม่เหมาะสม สื่อไปในทางเพศ

(2) การโฆษณาเกี่ยวกับการพนันในบริเวณสถานที่เล่นพนันที่ได้รับอนุญาต, เครื่องเล่นเกมหรืออุปกรณ์เล่นพนันที่มีกิจกรรมการพนัน จะต้องแสดงข้อความที่เป็นคำเตือนของอันตรายจากการติดพนันหรือการเป็นโรคติดพนัน ดังนี้

2.1 การโฆษณาทางสิ่งพิมพ์หรืออีเมล จะต้องปรากฏข้อความที่มีขนาดตัวอักษรเดียวกันกับข้อความโฆษณาเชิญชวนให้เล่นพนัน โดยต้องมีข้อความอย่างน้อยต่อไปนี้เป็นชื่อ เบอร์โทรศัพท์(สายด่วน) สโลแกนของ National Responsible Gambling Programme

2.2 การโฆษณาทางโทรทัศน์หรือวิดีโอ จะต้องมีความตามข้อ 2.1 และมีขนาดตัวอักษรเดียวกันกับข้อความโฆษณาเชิญชวนให้เล่นพนัน และต้องมีคำเตือนในการเล่นพนันในช่วงเวลาไม่ต่ำกว่า 3 วินาที

2.3 การโฆษณาทางวิทยุหรือข้อความเสียงใด ๆ ทางโทรศัพท์ที่ส่งต่อไปประชาชนทั่วไป จะต้องมีความตามข้อ 2.1 และจัดทำในรูปแบบที่คนทั่วไปเข้าใจความหมายได้

2.4 การโฆษณาผ่านป้ายโฆษณาขนาดใหญ่ (billboards) เว็บไซต์ จะต้องมีความตามข้อ 2.1 และต้องมีเนื้อหาไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพื้นที่ป้ายโฆษณาหรือหน้าเว็บไซต์ทั้งหมด

2.5 การโฆษณาผ่านระบบบริการส่งข้อความผ่านระบบโทรศัพท์มือถือหรืออุปกรณ์คล้ายคลึงกัน จะต้องมีความตามข้อ 2.1

อย่างไรก็ดี หลักเกณฑ์การโฆษณาข้างต้นจะไม่ใช้บังคับกับการโฆษณาต่อผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการพนัน หรือการโฆษณาในสถานที่พนันแต่ไม่เกี่ยวกับกิจกรรมการพนัน รวมถึงกรณีอื่น ๆ ที่กฎหมายระดับเขตปกครองบัญญัติไว้

ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับกับการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันของแต่ละเขตปกครอง มีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่และต้องผ่านกระบวนการขออนุญาตเสียก่อน เช่น การโฆษณาที่จะนำเสนอต่อสาธารณชน จะต้องเสนอให้พิจารณาเนื้อหาและได้รับอนุมัติให้โฆษณาได้เสียก่อน ใน ส่วนของกระบวนการอนุญาตโฆษณานั้น ก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ โดยในบางพื้นที่อาจมีการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ระดับบริหารเป็นผู้อนุมัติก็ได้

อย่างไรก็ตาม ยังพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการโฆษณาการพนัน ดังนี้

1. ในขณะที่กฎหมายมีความประสงค์ที่จะคุ้มครองเด็กและเยาวชนและบุคคลที่มีความเสี่ยงจะเกิดปัญหาจากการพนัน ตามปรากฏในเนื้อหาหลายภาคส่วน แต่การควบคุมในเรื่องของการโฆษณานั้นกลับไม่เข้มงวดเท่าที่ควร ตามกฎหมายนั้นมีแต่เพียงการวางเงื่อนไขว่าห้ามมิให้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการพนันในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิด หรือห้ามโฆษณาการพนันที่ผิดกฎหมายเท่านั้น ซึ่งที่

ถูกต้องนั้น รัฐควรที่จะดำเนินการควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันโดยผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้เคร่งครัดมากกว่าที่เป็นอยู่

2. ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์อันจะใช้เป็นแบบแผนและมาตรฐานกลางเพื่อใช้สำหรับควบคุมการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากหลักทั่วไปที่ปรากฏในประมวลแนวปฏิบัติว่าด้วยการโฆษณา อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการโฆษณาทุกประเภทเป็นการทั่วไป

3. กฎหมายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการโฆษณาเกี่ยวกับการพนันนั้นยังมีรายละเอียดที่ไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดมาตรการตรวจสอบและบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพด้วย

นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่า ในระบบกฎหมายของแอฟริกาใต้ นั้น ยังไม่มีการกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดกฎเกณฑ์ หรือตรวจสอบเกี่ยวกับมาตรฐานการโฆษณาด้านการพนันอย่างเป็นทางการ สิ่งที่จะทำได้ตามกฎหมายในปัจจุบันคือ ตั้งหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลเกี่ยวกับกิจการการพนันในภาพรวม

ค) ข้อจำกัดในการให้สินเชื่อเพิ่มเติมแก่ผู้เล่นพนัน

มาตรการทางการเงินเป็นเรื่องสำคัญที่ใช้เป็นเครื่องมือจัดการเกี่ยวกับพฤติกรรมการเล่นพนันของนักพนันทั้งหลาย โดยที่นักพนันแต่ละกลุ่มย่อมมีพฤติกรรมแตกต่างกันไป กล่าวคือหากเป็นผู้เล่นพนันทั่วไปที่เล่นเพื่อความบันเทิงหรือสันทนาการ (recreational gambler) มักจะจำกัดจำนวนเงินที่เล่นพนันในแต่ละครั้ง ในทางกลับกัน นักพนันที่มีอาการติดพนันนั้น มักมีความต้องการจะมุ่งมั่นที่จะเล่นเพื่อชนะพนันอย่างมาก เมื่อเสียพนันก็จะเล่นพนันเพิ่มขึ้นอีก เป็นเหตุให้ผู้เล่นพนันบางคนใช้เงินทรัพย์สินทั้งหมดของตนไปกับการเล่นพนัน รวมไปถึงการหาเงินมาเล่นเพิ่มอีกด้วย

รูปแบบการเล่นพนันในกาสิโนปัจจุบัน ผู้พนันไม่ได้เล่นโดยใช้เงินสด แต่พนันโดยใช้ชิพที่แลกเป็นเงินได้ ทำให้ผู้ประกอบการสามารถตรวจสอบจำนวนเงินที่นักพนันแต่ละคนใช้จ่ายไปเพื่อการพนันในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ได้ นอกจากนี้ ยังมีการนำมาตรการอื่น ๆ ที่นานาประเทศให้การยอมรับ เพื่อช่วยในการจำกัดค่าใช้จ่ายของบรรดานักพนัน ได้แก่

- 1) การห้ามไม่ให้ปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ที่ไปเพื่อเล่นพนัน ในบางประเทศมีการจำกัดวงเงินที่ผู้เล่นพนันจะใช้จ่ายได้ภายใน 1 วัน
- 2) การจำกัดพื้นที่สำหรับติดตั้งเครื่อง ATM ภายในสถานเล่นพนัน

มาตรา 13 กำหนดให้ห้ามมิให้ขายสินเชื่อหรือเครดิตเพิ่มเติมแก่ผู้เล่นพนันที่เปิดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้รับอนุญาตหรือบุคคลภายนอกเป็นผู้ให้สินเชื่อเองก็ตาม เว้นแต่จะมีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายนี้ ในทางปฏิบัติพบว่า การให้กู้เงินในสถานพนันหรือบริเวณ

สถานที่เล่นพนัน ไม่ได้ได้รับความนิยมนหรือแพร่หลายแต่อย่างใด สำหรับการพนันผิดกฎหมายนั้น การให้สินเชื่อหรือกู้เงินเงินเป็นสิ่งที่ได้รับนิยมนเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายลำดับรองที่ออกตามมาตรา 87 แห่งกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ คือ **National Gambling Regulations (2004)** ข้อ 4 กำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายประเภท bookmaker licence หรือ totalisator operator licence สามารถอนุมัติหรือขายสินเชื่อให้แก่ผู้เล่นพนันในคาสิโนได้ หากมีข้อมูลเพียงพอเกี่ยวกับประวัติการขอสินเชื่อของผู้เล่นพนันรายนั้น และการประเมินความสามารถทางการเงินในการชำระสินเชื่อ รวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เล่นพนันที่ขอสินเชื่อ

ง) การห้ามบุคคลเล่นพนัน

กฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ มาตรา 14 กำหนดมาตรการการจำกัดการพนันด้วยตนเองและบุคคลที่ใกล้ชิด หรือที่เรียกว่า การห้ามบุคคลเล่นพนัน (excluded person) แบ่งเป็น 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 บุคคลที่เล่นพนันประสพจะจดทะเบียนให้ตนเองเป็นบุคคลที่ไม่สามารถเข้าไปในสถานพนันหรือเล่นการพนันได้ แต่ผู้ที่ยื่นขอจดทะเบียนตนเองนั้น สามารถแจ้งยกเลิกการขึ้นทะเบียนเมื่อใดก็ได้เช่นกัน

กรณีที่ 2 บุคคลใด ๆ สามารถยื่นขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้ขึ้นทะเบียนบุคคลอื่นห้ามเล่นพนันได้ในกรณีต่อไปนี้

ก) กรณีสมาชิกในครอบครัวของผู้ยื่นขอร้อง

ข) บุคคลใด ๆ ที่ผู้ยื่นขอร้องจะต้องพึ่งพาอาศัยทางการเงินทั้งหมดหรือบางส่วน

ค) บุคคลใด ๆ ที่ผู้ยื่นขอร้องจะต้องรับผิดชอบในทางการเงินทั้งหมดหรือบางส่วน

ง) บุคคลใด ๆ ที่ศาลมีคำสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนไร้ความสามารถหรือวิกลจริต

จ) บุคคลใด ที่ผู้ยื่นขอร้องมีหน้าที่ให้การดูแล และบุคคลนั้นมีอาการในลักษณะของคนติดพนันหรือเป็นโรคติดพนัน

หากศาลพิจารณาเหตุผลและความเหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อป้องกันบุคคลที่ถูกร้องเล่นพนันหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพนัน ศาลอาจมีคำสั่งให้จดทะเบียนบุคคลนั้นเป็นบุคคลที่ห้ามเล่นพนันได้ อย่างไรก็ตาม บุคคลที่ถูกศาลสั่งให้จดทะเบียนดังกล่าว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลให้ทบทวนคำสั่งศาลเดิมและเสนอหลักฐานใหม่ต่อศาลจนเป็นที่พึงพอใจว่า ไม่มีความเหตุผลหรือความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมีคำสั่งดังกล่าวอีก

ในทางปฏิบัติพบว่าเขตปกครองบางพื้นที่ออกกฎระเบียบสนับสนุนในเรื่องนี้ เช่น เขตปกครอง Eastern Cape ให้การสนับสนุนโดยการออกกฎหมายยกเว้นค่าใช้จ่ายเพื่อการขึ้นคำร้องดังกล่าวสำหรับบุคคลบางประเภท เช่น ภรรยาของผู้เล่นพนัน เป็นต้น รวมทั้งการอุดหนุนว่างในกรณีที่จะใช้มาตรการดังกล่าวไปในทางที่ไม่สุจริตด้วย

การขึ้นทะเบียนบุคคลต้องห้ามมีจำนวนไม่มากนัก จากการตรวจสอบพบว่า ผู้ที่ขึ้นทะเบียนเป็นบุคคลต้องห้ามเล่นพนันนั้น ส่วนใหญ่เป็นนักพนันในอยู่ในกาสิโนเท่านั้น แต่ไม่พบในสถานเล่นพนันที่ได้รับอนุญาตประเภทอื่น ๆ ทำให้นักพนันสามารถไปเล่นพนันชนิดอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ มาตรการการขึ้นทะเบียนบุคคลต้องห้ามนี้ ยังไม่ปรากฏในกรณีของการเล่นล็อตเตอรี่

จ) การบังคับหนีพนันและการอายัดทรัพย์สินของผู้นะพนันผิดกฎหมาย

ประเทศแอฟริกาใต้เป็นประเทศไม่กี่ประเทศในโลกที่บัญญัติรับรองให้หนี้ที่เกิดจากการเล่นพนันชอบด้วยกฎหมาย และได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย ถือว่าเป็นหนี้ที่สามารถบังคับได้ตามกฎหมาย หากไม่เข้ากรณีที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติว่าหนีพนันไม่สามารถบังคับได้ เช่น หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) และกฎหมายอื่น

มาตรา 16 ของกฎหมายกฎหมายพนัน ฯ ได้บัญญัติห้ามหนีพนันที่ผู้เล่นพนันเป็นเด็กหรือเยาวชน (ผู้เยาว์) ไม่อาจบังคับหนีตามกฎหมายได้ในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นหนีพนันถูกกฎหมายหรือพนันผิดกฎหมายก็ตาม ซึ่งถือเป็นมาตรการป้องกันเด็ก เยาวชนจากการเล่นพนันอย่างหนึ่ง

กรณีหนีพนันของบุคคลที่ถูกขึ้นทะเบียนห้ามเล่นพนัน (excluded person) ตามมาตรา 14 นั้น กฎหมายถือว่าไม่สามารถบังคับหนีได้ตามกฎหมายเช่นกัน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีการแอบอ้างชื่อของบุคคลนั้นเข้าไปเล่นโดยบุคคลอื่น ในกรณีนี้บุคคลที่แอบอ้างชื่อเป็นบุคคลที่ถูกขึ้นทะเบียน ยังต้องรับผิดชอบในหนีพนันนั้นอยู่

ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติว่า บุคคลที่เป็นผู้ประกอบการไม่จำเป็นจะต้องรู้ว่า บุคคลที่เล่นชนะพนันนั้น เป็นผู้เยาว์ (เด็กหรือเยาวชน) หรือบุคคลที่ถูกขึ้นทะเบียนห้ามเล่นพนัน หรือการเล่นพนันผิดกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายมาตรานี้ถือข้อเท็จจริงที่ปรากฏ โดยไม่คำนึงว่าผู้เกี่ยวข้องจะรู้หรือไม่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้เล่นพนัน กรณีที่บุคคลหรือผู้ประกอบการที่จ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้เยาว์หรือผู้ที่ถูกขึ้นทะเบียนห้ามเล่นพนันชนะพนันแล้ว จะต้องนำเงินรางวัลที่ชนะพนันมาวางไว้กับคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไปว่าสมควรจ่ายเงินรางวัลนั้นหรือไม่ แต่จะต้องไม่ใช่กรณีผู้เล่นที่เป็นผู้เยาว์หรือผู้ถูกขึ้นทะเบียน ฯ

จ) การควบคุมอาคารและสถานที่เล่นพนัน

มาตรา 17 กำหนดให้ต้องมีคำเตือนเกี่ยวกับอันตรายหรือผลกระทบจากการติดพนันไว้ในสถานที่เล่นการพนัน และผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับการใช้และออกแบบพื้นที่ดังกล่าวด้วย

ข้อมูลของหน่วยงานกำกับดูแลของเขตปกครองต่าง ๆ พบว่า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารและสถานที่ในธุรกิจการพนันนั้น มีอยู่เพียงประเด็นที่ว่า หน่วยงานควบคุมของแต่ละเขตปกครอง จะทำการพิจารณาอนุญาตพื้นที่ติดตั้งเครื่องจำหน่ายเงินภายในคาสิโน โดยจะพิจารณาแบบแปลนของอาคารประกอบกัน แต่ไม่พบว่ามีกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่จะนำไปบังคับใช้เพื่อควบคุมมาตรฐานอื่น ๆ ในเชิงอาคารและสถานที่ของสถานเล่นพนันเหล่านี้แต่ประการใด

การพนันออนไลน์

กฎหมาย National Gambling Act of 2004 มาตรา 82 และ 83 ประกอบมาตรา 11 บัญญัติให้การพนันออนไลน์ที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ถือเป็นความผิดตามกฎหมายฉบับนี้⁷⁹ กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติของแอฟริกาใต้จะกำหนดให้มีการพนันออนไลน์ถูกกฎหมายได้ แต่รัฐบาลก็ไม่มีนโยบายที่จะออกใบอนุญาตดังกล่าวให้แก่ผู้ประกอบการรายใดเลย ดังจะเห็นได้จากการออกประกาศของ National Gambling Board เมื่อวันที่ 16 เมษายน ค.ศ.2007 ที่ห้ามเขตปกครองอนุญาตให้มีการพนันออนไลน์ เนื่องจากขัดกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง เช่น การเปิดให้มีการเล่นบิงโกออนไลน์ (online bingo) ตามกฎหมาย Lotteries Act หรือธุรกิจพนันบอลออนไลน์ ผู้ฝ่าฝืนประกอบกิจการพนันออนไลน์อาจต้องรับโทษอาญาคือ ปรับไม่เกิน 10,000 เหยียญ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฉะนั้น ผู้เล่นพนันออนไลน์ในแอฟริกาใต้ก็ถือว่ามีความผิดตามกฎหมาย National Gambling Act of 2004 มาตรา 11⁸⁰ ที่บัญญัติห้ามบุคคลเล่นหรือเกี่ยวข้องกับเกมออนไลน์ โดย ศาลแอฟริกาใต้ในเขตปกครอง Gauteng เคยตัดสินในคดีที่น่าสนใจคือ คดีระหว่างฝ่ายจำเลยคือ Casino Enterprises (Pty) Ltd (Swaziland) กับ ฝ่ายโจทก์คือ Gauteng Gambling Board ที่ยื่นฟ้องศาลในข้อหาโฆษณา ประชาสัมพันธ์ เรื่องการพนันออนไลน์ที่ถือเป็นการพนันผิดกฎหมาย ผู้โฆษณามีความผิดตามกฎหมายพนันซึ่งมีโทษทางอาญา ศาลตัดสินให้ Casino Enterprises มีความผิดตามกฎหมายพนันของเขต ปกครอง Gauteng

⁷⁹ Sizwe Lindelo Snail, "Online gambling in South Africa" (15 Juta's Bus. L.114, 2007), p.118.

⁸⁰ 11. A person must not engage in or make available an interactive game except as authorised in terms of this Act or any other national law.

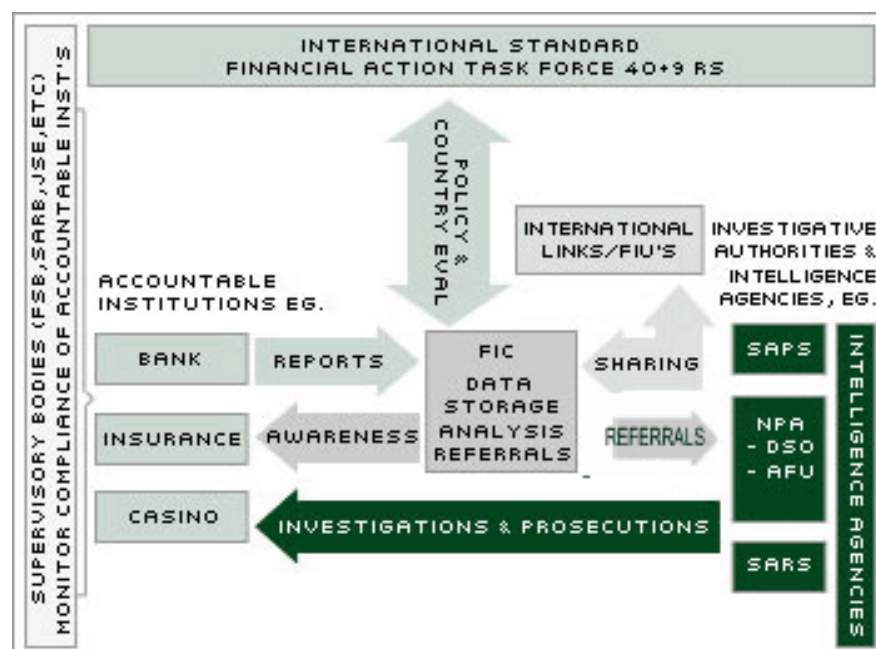
ตามมาตรา 77 (1) แม้ว่าตามกฎหมายพนันของประเทศสวาซิแลนด์จะถือว่าการพนันออนไลน์ถูกกฎหมายก็ตาม เพราะมีความเชื่อมโยงกับลูกค้าในแอฟริกาใต้⁸¹

2.5.3 มาตรการอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบจากการพนัน

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลการพนันที่ได้ศึกษาคือ **กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแอฟริกาใต้**ชื่อว่า “**Financial Intelligence Centre Act of 2001**” (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2002) เป็นกฎหมายจัดตั้ง “**หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**” (**Financial Intelligence Centre - FIC**⁸²) มีพันธกิจหลักในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการต่อต้านแหล่งเงินทุนขององค์กรอาชญากรรม การฟอกเงิน และการก่อการร้าย และสร้างความมั่นคงของระบบการเงินของประเทศ โดยเฉพาะการตรวจสอบการทำธุรกรรมการเงินที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมายและการฟอกเงิน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกส่งไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวน (ตำรวจ) และหน่วยงานจัดเก็บภาษี (the South African Revenue Service) อีกทั้งยังมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลของ FIC กับหน่วยงานต่อต้านการฟอกเงินในประเทศอื่น กรณาดูแผนภูมิประกอบ

แผนภูมิแสดงความสัมพันธ์ระหว่าง *Financial Intelligence Centre* กับหน่วยงาน องค์กรต่าง ๆ



⁸¹ Marita Carnelley, “Gambling Law” (23 S.Afr.J.Crim.Just.441, 2010), pp.440-441.

⁸² Financial Intelligence Centre at <https://www.fic.gov.za/SiteContent/ContentPage.aspx?id=1>

FIC จึงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มก่อการร้าย รวมไปถึงการให้คำแนะนำใด ๆ ที่จำเป็นแก่คณะกรรมการพนันแห่งชาติ หรือหน่วยงานควบคุมกิจการการพนัน เกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มก่อการร้าย ข้อมูลที่น่าสนใจคือ คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board) เคยให้ข้อมูลว่า ธุรกิจคาสิโนในแอฟริกาได้อาจมีความเชื่อมโยงกับการฟอกเงิน⁸³

วัตถุประสงค์อื่น ๆ ในการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้คือ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันองค์กรอาชญากรรม (Prevention of Organised Crime Act ,1998) และกฎหมายว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือ Promotion of Access to Information Act (2000)

สาระสำคัญของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (FIC Act) กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการเปิดเผยข้อมูลหรือตัวตนของลูกค้าสถาบันการเงิน (know your client - KYC) การจัดทำบันทึกรายการ และหน้าที่จัดทำรายงานของสถาบันการเงิน

การปรับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับผู้ประกอบธุรกิจพนันในแอฟริกาได้ปรากฏอยู่ในเรื่องอำนาจในการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตประกอบกิจการพนันระดับชาติ (national licence) ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 มาตรา 37 (2) บัญญัติให้การพิจารณาผู้ยื่นขอใบอนุญาตลักษณะนี้ จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงินหรือ FIC Act

กฎหมายฟอกเงิน มาตรา 4 (c⁸⁴) บัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (FIC) ในการตรวจสอบและให้คำแนะนำแก่สถาบันที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย (accountable institutions⁸⁵) รวมถึงหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล (supervisory bodies) และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับ

⁸³ “Board admits ‘casino may be laundering money’” by Staff Writer September 29 2006 at <http://www.iol.co.za/news/south-africa/board-admits-casino-may-be-laundering-money-1.295575#.UUsaIwqzTo>

⁸⁴ Section 4 Functions

To achieve its objectives the Centre must-

...

(c) monitor and give guidance to accountable institutions, supervisory bodies and other persons regarding the performance by them of their duties and their compliance with the provisions of this Act;

⁸⁵ 'accountable institution' means a person referred to in Schedule 1

อำนาจหน้าที่ของ FIC ปฏิบัติตามหน้าที่ของสถาบันหรือหน่วยงานนั้น และปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมายฟอกเงิน กล่าวคือผลของมาตราดังกล่าว ทำให้ accountable institutions ทั้งหลาย เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ บริษัทหลักทรัพย์ รวมถึงผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาตประกอบกิจการพนัน (gambling licence) ที่ออกโดยหน่วยงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง จะต้องถูก

Schedule 1 LIST OF ACCOUNTABLE INSTITUTIONS

[Date of commencement of Schedule 1: 1 March 2002.]

1. An attorney as defined in the Attorneys Act, 1979 (Act 53 of 1979).
2. A board of executors or a trust company or any other person that invests, keeps in safe custody, controls or administers trust property within the meaning of the Trust Property Control Act, 1988 (Act 57 of 1988).
3. An estate agent as defined in the Estate Agents Act, 1976 (Act 112 of 1976).
4. A financial instrument trader as defined in the Financial Markets Control Act, 1989 (Act 55 of 1989).
5. A management company registered in terms of the Unit Trusts Control Act, 1981 (Act 54 of 1981).
6. A person who carries on the 'business of a bank' as defined in the Banks Act, 1990 (Act 94 of 1990).
7. A mutual bank as defined in the Mutual Banks Act, 1993 (Act 124 of 1993).
8. A person who carries on a 'long-term insurance business' as defined in the Long-Term Insurance Act, 1998 (Act 52 of 1998), including an insurance broker and an agent of an insurer.
9. A person who carries on a business in respect of which a gambling licence is required to be issued by a provincial licensing authority.
10. A person who carries on the business of dealing in foreign exchange.
11. A person who carries on the business of lending money against the security of securities.
12. A person who carries on the business of rendering investment advice or investment broking services, including a public accountant as defined in the Public Accountants and Auditors Act, 1991 (Act 80 of 1991), who carries on such a business.
13. A person who issues, sells or redeems travellers' cheques, money orders or similar instruments.
14. The Postbank referred to in section 51 of the Postal Services Act, 1998 (Act 124 of 1998).
15. A member of a stock exchange licensed under the Stock Exchanges Control Act, 1985 (Act 1 of 1985).
16. The Ithala Development Finance Corporation Limited.
17. A person who has been approved or who falls within a category of persons approved by the Registrar of Stock Exchanges in terms of section 4 (1) (a) of the Stock Exchanges Control Act, 1985 (Act 1 of 1985).
18. A person who has been approved or who falls within a category of persons approved by the Registrar of Financial Markets in terms of section 5 (1) (a) of the Financial Markets Control Act, 1989 (Act 55 of 1989).
19. A person who carries on the business of a money remitter.

ตรวจสอบจาก FIC ในเรื่องการทำธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ของ accountable institutions กับลูกค้าของสถาบันนั้น ๆ รวมถึงการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายฟอกเงินบัญญัติไว้

ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบสถานะหรือข้อมูลของลูกค้าที่ทำธุรกรรมกับ accountable institutions ก่อนที่จะมีการทำธุรกรรมระหว่างกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายฟอกเงิน มาตรา 21 Identification of clients and other persons หรือที่เรียกกันว่า ‘know your customer’ (KYC) รวมถึงอำนาจตามกฎหมายในการทำธุรกรรมของลูกค้ารายนั้น หรือหน้าที่ของ accountable institutions ในการเก็บรักษาข้อมูลลูกค้า ตามมาตรา 22 Record to be kept of business relationships and transactions หรือหน้าที่จัดทำรายงานหรือแจ้งข้อมูลธุรกรรมต้องสงสัยแก่ FIC ตามหมวด 3 (มาตรา 27 ถึง มาตรา 41) ของ accountable institutions

นอกจากนี้ กฎหมายฟอกเงิน มาตรา 4 (b) ยังบัญญัติให้ “คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ” ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 มีสถานะเป็นหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล (supervisory bodies⁸⁶) โดยหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ FIC คือ การให้คำแนะนำ แจ้งข้อมูล และประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจสืบสวนสอบสวน (investigating authorities), หน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร (the South African Revenue Service), หน่วยงานสืบราชการลับ รวมถึง supervisory bodies เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน

ในกรณีที่คณะกรรมการการพนันแห่งชาติซึ่งมีสถานะเป็น supervisory bodies ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมน่าสงสัยของผู้ประกอบการเกี่ยวกับธุรกิจพนันแล้ว โดยอาจเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากธุรกิจหรือกิจกรรมอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการใช้หรืออาจถูกใช้ในฟอกเงินในอนาคต กฎหมายฟอกเงินมาตรา 36⁸⁷ บัญญัติให้คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ หรือ supervisory bodies มี

⁸⁶ 'supervisory body' means a functionary or institution referred to in Schedule 2;

Schedule 2 LIST OF SUPERVISORY BODIES

...

6. The National Gambling Board established in terms of the National Gambling Act, 1996 (Act 33 of 1996).

⁸⁷ Section 36 Information held by supervisory bodies and South African Revenue Service

(1) If a supervisory body or the South African Revenue Service knows or suspects that an accountable institution, as a result of a transaction concluded by or with the accountable institution, wittingly or unwittingly has received or is about to receive the proceeds of unlawful activities or has been used or may be used in future for money laundering purposes or for the purpose of any transaction contemplated in section 29 (1) (b), it must advise the Centre of that fact and furnish the Centre with all

หน้าที่รายงานข้อมูลดังกล่าวต่อ FIC และให้บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมต้องสงสัยทั้งหมดไว้ด้วย ในทางกลับกันหาก FIC ทราบว่า คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ หรือ supervisory bodies มีข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำผิดตามกฎหมายฟอกเงิน หรือธุรกรรมต้องสงสัย ธุรกรรมผิดกฎหมาย FIC มีอำนาจพิจารณาเรียกข้อมูลดังกล่าวจากคณะกรรมการการพนันแห่งชาติได้

กฎหมายฟอกเงิน มาตรา 38⁸⁸ มีบทบัญญัติคุ้มครองบุคคล หน่วยงาน องค์กรที่แจ้งข้อมูลเบาะแส เรื่องการฟอกเงินหรือการกระทำผิดตามกฎหมายฟอกเงินซึ่งกระทำโดยสุจริต ซึ่งครอบคลุมถึง accountable institutions และคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ หรือ supervisory bodies ด้วย

information and any records regarding that knowledge or suspicion which the Centre may reasonably require for the achievement of its objectives.

(2) If the Centre believes that a supervisory body or the South African Revenue Service may have information indicating that an accountable institution, as a result of a transaction concluded by or with the accountable institution, wittingly or unwittingly has received or is about to receive the proceeds of unlawful activities or has been used or may be used in future for money laundering purposes or for the purpose of any transaction contemplated in section 29 (1) (b), the Centre may request that supervisory body or the South African Revenue Service to confirm or rebut that belief and the supervisory body or South African Revenue Service, as the case may be, must do so and, if that belief is confirmed, must furnish the Centre with all information and any records regarding that knowledge or suspicion which the Centre may reasonably require for the achievement of its objectives.

(3) The Commissioner for the South African Revenue Service and the chief executive officer of a supervisory body may make such reasonable procedural arrangements and impose such reasonable safeguards regarding the furnishing of information referred to in subsections (1) and (2) as the Commissioner or such officer considers appropriate to maintain the confidentiality, if any, of that information. [Date of commencement of s. 36: 3 February 2003.]

⁸⁸ Section 38 Protection of persons making reports

(1) No action, whether criminal or civil, lies against an accountable institution, reporting institution, supervisory body, the South African Revenue Service or any other person complying in good faith with a provision of this Part, including any director, employee or other person acting on behalf of such accountable institution, reporting institution, supervisory body, the South African Revenue Service or such other person.

(2) A person who has made, initiated or contributed to a report in terms of section 28, 29 or 31 or who has furnished additional information concerning such a report or the grounds for such a report in terms of a provision of this Part is competent, but not compellable, to give evidence in criminal proceedings arising from the report.

ตัวอย่างคดีเมื่อปี ค.ศ.2002 ชื่อว่า *In re National Director of Public Prosecutions (NPD) 2003-02-26 case no.4561/2002* ผู้อำนวยการสำนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยที่ประกอบกิจการคาสีโน โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายต่อศาลสูง (High Court) เพื่อให้มีคำสั่งริบทรัพย์สินของจำเลยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันองค์กรอาชญากรรม (Prevention of Organised Crime Act, 1998) มาตรา 50 (1) และมาตรา 38 ประกอบกับกฎหมายพนันของเขตปกครอง KwaZulu-Natal ที่ชื่อว่า Gambling Act 1997 มาตรา 44 ศาลสูงแอฟริกาใต้ตัดสินให้จำเลยชำระค่าปรับเป็นเงิน 250,000 เหยริยูนเรนด์ และสั่งให้ริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจพนันผิดกฎหมายทั้งหมดคิดเป็นมูลค่าราว 10 ล้านเหยริยูนเรนด์⁸⁹

ข้อนำพิจารณาต่อมาเกี่ยวกับผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการพนันในแอฟริกาใต้ คือ บรรดาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจการการพนัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแล ภาคประชาสังคม องค์กรภาคเอกชน และตัวผู้ประกอบการเอง ได้มีความสนใจและมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ซึ่งคณะกรรมการชุดทบทวนกิจการการพนันได้ทำการประเมินบทบาทของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้⁹⁰

ก) บทบาทของหน่วยงานกำกับดูแล

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการการพนันประจำเขตปกครอง หรือ PGRAs นั้น ได้มีการจัดงบประมาณไว้ในจำนวนหนึ่งเพื่อโครงการให้การศึกษาเกี่ยวกับการพนัน ซึ่งมีตัวเลขงบประมาณอยู่ระหว่าง 500,000 แรนด์ ถึง 12 ล้านแรนด์แตกต่างกันไปในแต่ละเขตปกครอง จากตัวเลขดังกล่าว พบว่ามีเพียงหน่วยงานควบคุมการพนันของเขต Guateng เท่านั้นที่ใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาอย่างมีนัยยะสำคัญ นอกจากนี้ ในเขต Western Cape ก็ได้มีการสนับสนุนโครงการการศึกษาในสถานศึกษาเช่นกัน เขตปกครองอื่น เช่น Mpumalanga ก็ได้มีโครงการที่มุ่งเป้าไปที่นักเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย รวมทั้งยังได้จัดตั้งกองทุนสำรองเพื่อระมัดระวังอันตรายจากการพนันด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานในทุกเขตปกครองได้มีการจัดทำสื่อสิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน

(3) No evidence concerning the identity of a person who has made, initiated or contributed to a report in terms of section 28, 29 or 31 or who has furnished additional information concerning such a report or the grounds for such a report in terms of a provision of this Part, or the contents or nature of such additional information or grounds, is admissible as evidence in criminal proceedings unless that person testifies at those proceedings.

[Date of commencement of s. 38: 3 February 2003.]

⁸⁹ Marita Carnelley, “Gambling Law” (23 S.Afr.J.Crim.Just.441, 2010), p.82.

⁹⁰ Gambling Review 2010, op. cit., p.100-104.

บรรดาหน่วยงานควบคุมการพนันในทุกเขตปกครอง ได้แยกประเภทโครงการในด้านการให้การศึกษากับการบำบัดรักษาออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งนี้ ภาพรวมแล้วกล่าวได้ว่า หน่วยงานในระดับเขตปกครองไม่ได้มีส่วนร่วมใด ๆ กับกิจกรรมในทางบำบัดรักษา ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอิสระที่ทำงานในระดับชาติอย่าง NGRP เสียมากกว่า บทบาทของ PGRAs นั้นอยู่ที่การให้การศึกษาและเฝ้าระวังภัยที่จะเกิดจากการพนันเป็นสำคัญ เนื่องจากการบำบัดรักษานั้น ควรจะได้กระทำโดยบุคคลที่มีความรู้เชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว การจำกัดบทบาทของหน่วยงานในระดับเขตปกครองไว้เพียงเท่านี้ น่าจะทำให้หน่วยงานมีความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงโดยภาครัฐกิจการพนัน และสามารถมุ่งเป้าหมายไปในการทำกิจกรรมที่รักษาผลประโยชน์กับสังคมได้มากกว่า

ข) บทบาทของภาคประชาสังคมและอุตสาหกรรมการพนัน

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรในรูปแบบมูลนิธิชื่อว่า “มูลนิธิการพนันที่มีความรับผิดชอบแห่งแอฟริกาใต้” (South African Responsible Gambling Foundation - SARGF) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2000 มีกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานกำกับดูแลกิจการพนันตามกฎหมายและตัวแทนอุตสาหกรรมพนันในแอฟริกาใต้ในสัดส่วนที่เท่ากัน มูลนิธินี้ได้จัดทำแผนงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันชื่อว่า “National Responsible Gambling Programme” (NRGP)⁹¹ ซึ่งถือเป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจด้านพนัน

แผนงานนี้มีเครือข่ายการทำงานในด้านนี้ที่ครอบคลุมไปทั่วประเทศ มีภารกิจด้านการศึกษาวิจัย การเผยแพร่ความรู้ ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบหรือผลเสียของการพนัน การเล่นพนันอย่างมีความรับผิดชอบ มีบริการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์หรือสายด่วน (Problem Gambling Counseling Line) ที่ให้บริการตลอด 24 ชั่วโมง โดยผู้ให้คำปรึกษาที่มีความเชี่ยวชาญและสามารถสื่อสารได้มากถึง 9 ภาษา เช่น ในช่วงปี 2011 ที่ผ่านมามีผู้ใช้บริการโทรขอคำปรึกษามากถึง 16,192 ครั้ง โดยในจำนวนนี้มีผู้ที่เข้าข่ายเป็นโรคติดพนันมากจำนวน 2,891 ราย ซึ่งจะได้รับคำแนะนำในการเข้ารับบริการฟื้นฟูเยียวยาต่อไป แผนงานนี้ได้จัดทำเครือข่ายแพทย์หรือผู้เชี่ยวชาญในการเยียวยาผู้มีปัญหาติดพนัน (Treatment Professionals) มากถึง 75 คน ที่ให้บริการโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายใด ๆ และถือว่าข้อมูลผู้ป่วยเป็นความลับ ซึ่งมีผู้รับการบำบัดรักษาราว 1,318 ราย ในจำนวนนี้มีผู้ได้รับเป็นผู้ป่วยในจำนวน 15 ราย จึงกล่าวได้ว่าแผนงาน NRGP ที่มีประสิทธิภาพและมีชื่อเสียงที่รู้จักกันทั่วไปในระดับนานาชาติ

นอกจากนั้น ยังมีหน่วยและศูนย์อื่น ๆ ที่ให้บริการด้านการรักษาและฟื้นฟูในลักษณะดังกล่าวอีกเช่นกัน ซึ่งบริการดังกล่าวจัดทำขึ้นโดยสถานบริการสาธารณสุขของเอกชน และผู้ใช้บริการมักจะเข้ามา

⁹¹ National Responsible Gambling Programme at <http://www.ngb.org.za/organisational-areas/national-responsible-gambling-programme.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2556)

ให้บริการโดยการแนะนำของแพทย์ นักจิตวิทยา หรือบุคคลที่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานบำบัดเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม สำหรับสถานบำบัดที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการรักษาผู้ติดพนันซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชนนี้ มักจะมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้เข้าถึงได้เฉพาะกลุ่มคนที่มีรายได้สูงในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งยังมีข้อจำกัดในด้านพื้นที่การให้บริการที่ไม่ทั่วถึงในทุกพื้นที่ของประเทศ ทำให้กลุ่มคนยากจนที่ติดพนันไม่สามารถใช้บริการในสถานบริการของเอกชนเหล่านี้ได้ ในขณะที่เดียวกันสถานบริการภาครัฐมักจะไม่มีส่วนของการบำบัดรักษาโรคติดพนันไว้ เหมือนกับส่วนงานบำบัดอาการติดยาเสพติด ทำให้กลุ่มคนยากจนที่ประสงค์จะรักษาอาการติดพนันนั้นมักจะใช้บริการของ NGRP ที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วประเทศ ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

สำหรับบทบาทของ“สมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้” (Casino Association of South Africa – CASA) ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.2003 ประกอบด้วยสมาชิกของสมาคมคาสีโนแห่งแอฟริกาใต้ รวม 35 บริษัท ได้ถือปฏิบัติตามประมวลแนวปฏิบัติชื่อว่า “Code of Conduct For Responsible Gambling” (มีผลใช้ในทางปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ.2005) เช่น เนื้อหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพนันที่มีความรับผิดชอบต่อ (responsible gambling) เช่น การเฝ้าระวัง การป้องกันหรือห้ามเด็กเยาวชนเข้าเล่นพนันหรือเกมทุกประเภทในคาสีโนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงการฝึกอบรมพนักงานของคาสีโนในเรื่องนี้ รวมถึงการประสานงานติดต่อกับผู้ปกครองของเด็ก เยาวชนหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือการจัดพิมพ์แผ่นพับเผยแพร่ข้อมูลบริการสายด่วนผู้เล่นพนันที่เห็นได้ในสถานที่ตั้งของคาสีโน รวมถึงเว็บไซต์ของคาสีโน,

เรื่องการโฆษณา ประชาสัมพันธ์นั้น แนวปฏิบัตินี้กำหนดให้หลีกเลี่ยงการโฆษณาหรือทำการตลาดคาสีโนในสถานที่ที่เป็นโรงแรม ภัตตาคาร ร้านอาหาร หรือสถานบันเทิงที่มักเกี่ยวข้องกับคาสีโน สำหรับกรณีที่สามารถโฆษณาได้ตามกฎหมาย จะดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับได้ การไม่โฆษณาโอ้อวนหรือหลอกลวง รวมถึงการแสดงเบอร์โทรสายด่วนให้คำปรึกษาผู้เล่นพนัน

แนวปฏิบัติประเด็นเรื่องการให้สินเชื่แก่ผู้เล่นพนัน สมาคมคาสีโน ๑ ตระหนักดีว่าประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ควรระมัดระวังเพราะค่อนข้างอันตรายต่อผู้เล่นพนัน จึงไม่สนับสนุนให้มีการให้สินเชื่อ และไม่ยินยอมให้มีการให้สินเชื่อผิดกฎหมายในคาสีโนอย่างเด็ดขาด เช่น การติดป้ายคำเตือนเรื่องการกู้ยืมเงินในคาสีโน, การตรวจสอบการร้องเรียนกรณีสงสัยว่าจะมีการให้สินเชื่อ และประสานงานกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ก) บทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม

จากการศึกษาเรื่องบทบาทของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพนัน โดยเฉพาะกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่ได้รับการวินิจฉัยว่า เข้าข่ายเป็นผู้มีปัญหาจากการพนันหรือถึงขั้นเป็นโรคติดพนัน คดีความเรื่องหนึ่งคือ *S v. Munro (Cape Town Magistrates' Court, 2002-11-5 case no.24/710/2002)*⁹² ซึ่งจำเลยเป็นหญิงหม้ายอายุ 39 ปี ชื่อนาง Munro มีบุตรที่เลี้ยง 2 คน ถูกอัยการฟ้องด้วยข้อลัทธิพยานายจ้างจำนวนเงิน 49,500 เหยียญ เพื่อนำเงินไปเล่นพนันในคาสิโนแห่งหนึ่ง ศาลแอฟริกาใต้พิจารณาตัดสินว่า จำเลยมีความผิดจริงให้ถูกจำคุกเป็นเวลา 2 ปี แต่นักพัฒนาสังคมได้ให้การในชั้นศาลว่า จำเลยไม่ควรได้รับโทษจำคุก เนื่องจากจำเลยมีลักษณะชอบเล่นพนันเป็นนิสัย จึงขอให้ศาลใช้ “มาตรการคุมประพฤติ” (correctional supervision) แทนการลงโทษจำคุก⁹³

ศาลในคดีได้พิจารณาให้รอการลงอาญาไว้เป็นเวลา 5 ปี โดยกำหนดเงื่อนไขว่า จำเลยจะต้องไม่กระทำความผิดฐานลักทรัพย์อีกในช่วงเวลาดังกล่าว และจะต้องเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติเป็นเวลา 12 เดือน กล่าวคือ จำเลยจะต้องทำงานบริการสังคมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 16 ชั่วโมงต่อเดือนในช่วงเวลาดังกล่าว และจะต้องเข้าสู่กระบวนการเยียวยาผู้มีปัญหาเกี่ยวกับการพนันที่ดำเนินการโดย Gambling Board อย่างไรก็ดี มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า การพิจารณากข้อต่อสู้ของจำเลยเรื่องการมีปัญหาในการเล่นพนันจน หรือมีปัญหาการติดพนันนั้น ยังไม่มีกระบวนการหรือระบบรองรับเรื่องนี้ที่ชัดเจน จึงอาจทำให้ผลของคดีมีความแตกต่างกันในคดีอื่น ๆ แม้ว่าจะมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน

⁹² Marita Carnelley, “Gambling Law” (23 S.Afr.J.Crim.Just.441, 2010), pp.79-80.

⁹³ กรณีนี้เทียบเคียงได้กับกฎหมายไทยคือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56

บทที่ 3

ประเทศมาเลเซีย

ข้อมูลทั่วไปของประเทศมาเลเซีย¹

ปัจจุบันประเทศมาเลเซียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ภายใต้รัฐธรรมนูญ จัดระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 13 มลรัฐ (states) และ 3 ดินแดนสหพันธ์ (federal territories) ที่อยู่ภายใต้การบริหารราชการของกระทรวง ชื่อ Ministry of Federal Territories² มีรัฐบาลกลางปกครอง เขตการปกครองต่าง ๆ มีสมเด็จพระราชาธิบดี (His Majesty the Yang-diPertuan Agong) เป็นประมุข ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากเจ้าผู้ปกครองรัฐ 9 แห่ง (ยะโฮร์ ตรังกานุ ปะหัง สลังงอร์ เกดะห์ กลันตัน เนกรีเซมบิลัน เปเร และปะลิส) ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นดำรงตำแหน่งวาระ 5 ปี

ฝ่ายบริหารมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลสหพันธรัฐและมุขมนตรีแห่งรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยระบบ 2 สภา (Bicameral Parliament หรือ Parlimen) ประกอบด้วยวุฒิสภา (Senate หรือ Dewan Negara) ซึ่งมีสมาชิก 70 ที่นั่ง กษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้ง 44 ที่นั่ง อีก 26 ที่นั่งมาจากการเลือกตั้งของตัวแทน 13 รัฐ วาระ 3 ปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระเท่านั้น และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives หรือ Dewan Rakyat) สมาชิกจำนวน 222 ที่นั่ง มาจากการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

จากรายงานของ UNDP องค์การสหประชาชาติที่สำรวจดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index - HDI) พบว่า คุณภาพชีวิตของประชากรในมาเลเซีย ในปี ค.ศ.2011 อยู่ในลำดับ 61 จาก 187 ประเทศทั่วโลก และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในเอเชียตะวันออกในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาคือ ปี ค.ศ.1980 จนถึง ค.ศ.2011 มาเลเซียได้คะแนนเพิ่มสูงขึ้นจาก 0.559 เป็น 0.761 ซึ่งมีคะแนนเหนือค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกที่มีค่าเฉลี่ยปัจจุบันอยู่ที่ 0.671 นอกจากนี้ ยังมีระดับอายุขัยเฉลี่ย (life expectancy) ระดับการศึกษาที่สูงขึ้น

¹ “ประเทศมาเลเซีย” at <http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=m9> และ

เว็บไซต์รัฐบาลมาเลเซีย at www.malaysia.gov.my

² “Federal Territories and State Governments (Malaysia)” at

<http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/StateGovAndFederalTerritories/Pages/StateGovAndFederalTerritories.aspx>

³ <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MYS.html>

สภาพเศรษฐกิจ

รัฐบาลมาเลเซียจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและส่งผลให้ เศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวอย่างเห็นได้ชัดในปี 2545 แต่ความสำเร็จดังกล่าวยังมีอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ แฝงอยู่ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของมาเลเซียโดยรวมได้ อาทิ การลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ (mega projects) ของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แม้ว่าในเบื้องต้นจะมีส่วนช่วยกระตุ้นระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่หากโครงการเหล่านี้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ อาทิ โครงการก่อสร้างสนามบินนานาชาติแห่งใหม่ ซึ่งปัจจุบันใช้งานไม่ถึงครึ่งของขีดความสามารถและยังไม่สามารถดึงดูดให้สายการบินหลักๆ มาใช้บริการ โครงการ Cyberjaya ซึ่งยังไม่สามารถดึงดูดบริษัทชั้นนำของโลกให้เข้ามาลงทุนได้ตามเป้าหมายที่กำหนด เป็นต้น

ในช่วงปี 2549 - 2550 สภาพเศรษฐกิจของมาเลเซียในภาพรวมขยายตัวเพิ่มขึ้น เห็นได้จากอัตราการว่างงานที่ลดลง รายได้ประชาชาติต่อหัว การกระจายรายได้ และรายได้เฉลี่ยต่อครอบครัวที่เพิ่มขึ้น การลงทุนของบริษัทเอกชนและบริษัทที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลที่มีปริมาณเพิ่มขึ้น และการได้ดุลบัญชีเดินสะพัด รวมทั้งการปรับอันดับความสามารถในการแข่งขัน (world competitive rankings) จากอันดับที่ 28 ในปี พ.ศ. 2548 เป็นอันดับที่ 19 ในปี 2551 เป็นต้น

สภาพสังคม

ข้อมูลในเดือนกรกฎาคม 2553 (ค.ศ.2010) มีจำนวนประชากร 28.6 ล้านคน โดยคาดว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรลดลงจากร้อยละ 1.8 ในปี 2010 เป็นร้อยละ 0.6 ในปี 2040 เมื่อจำแนกประชากรตามเชื้อชาติพบกว่าส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 50 เป็นคนมาเลเซีย คิดเป็นจำนวน 14.6 ล้านคน คนเชื้อสายจีนราว 0.7 ล้านคน คนเชื้อสายอินเดียราว 0.4 ล้านคน⁴ ประชากรส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 60 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 19 นับถือศาสนาพุทธ และร้อยละ 12 นับถือศาสนาคริสต์ ชาวมาเลเซียที่มีเชื้อชาติจีนและอินเดียเป็นกลุ่มคนที่ประกอบกิจการค้าต่าง ๆ และมีรายได้เฉลี่ยสูงกว่าคนมาเลเซียท้องถิ่นที่ทำงานเป็นแรงงาน คนเชื้อสายจีนเป็นกลุ่มประชากรที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจในสาขาต่าง ๆ ทั้งในเขตเมืองและชนบท ปัญหาสังคมส่วนใหญ่เป็นเรื่องความยากจนและการกระจายรายได้ของคนที่อยู่ในพื้นที่ชนบท

⁴ “Population Projections Malaysia 2010-2040” (Malaysia, Department of Statistics, 2012), pp.1, 5.

แผนที่ประเทศมาเลเซีย



แหล่งข้อมูล: <http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/my.htm>

3.1 ความเป็นมาและสถานการณ์ธุรกิจพนัน

ความเป็นมาของธุรกิจการพนันในมาเลเซีย

มาเลเซียเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งตามหลักของศาสนาอิสลาม ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามไม่สามารถเล่นการพนันได้ในทุกรูปแบบ เพราะเป็นข้อห้ามขัดต่อหลักทางศาสนาอิสลาม แต่ในประเทศมาเลเซียยอมให้มีธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ การแข่งม้า ล็อตเตอรี่ และบ่อนกาสิโน (ปัจจุบันมีแห่งเดียวคือ เกนดิงไฮแลนด์ ที่รัฐปะหัง) โดยธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมาย ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการลูกค้าที่เป็นชาวมาเลเซียเชื้อสายจีนและเชื้อชาติอื่นๆ ที่มีเชื้อเป็นชาวมาเลเซียมุสลิมและเพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ เป็นเหตุผลสำคัญที่ทางการรัฐบาลยอมให้มีการตั้งธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมาย เพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีการพนันและรายได้จากการท่องเที่ยว

สำหรับการพนันผิดกฎหมายที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในมาเลเซีย แม้ว่าจะมีความพยายามของธุรกิจพนันที่เสนอให้รัฐบาลมาเลเซียออกใบอนุญาตการพนันประเภทใหม่ ๆ แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากคนในสังคมอย่างกว้างขวาง เช่น ช่วงกลางปี ค.ศ.2010 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง นาย Chor Chee Heung เคยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า รัฐบาลมีนโยบายจะให้ใบอนุญาตการพนันฟุตบอลแก่ธุรกิจชื่อ Ascot Sports (เจ้าของกิจการคือมหาเศรษฐี Vincent Tan) โดยอ้างเหตุผลเพื่อต่อสู้กับการพนันฟุตบอลผิดกฎหมาย และลดปัญหาการสูญเสียรายได้จากภาษีที่มีมูลค่ากว่า 4 พันล้านริงกิตต่อปี โดย

จะอนุญาตให้ชาวมาเลย์ที่มีได้นับถือศาสนาอิสลามในการเล่นพนันทายผลการแข่งขันกีฬา รวมถึงการพนันบอล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมาเลย์ก็มีได้ออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนรายนี้แต่อย่างใด เพราะถูกกระแสสังคมคัดค้านอย่างรุนแรงและเป็นประเด็นอ่อนไหวในทางการเมืองที่ประชากรส่วนใหญ่ นับถือศาสนาอิสลาม แม้ว่าในปัจจุบันชาวมาเลย์เชื้อสายจีนและเชื้อสายอินเดียที่มีได้เป็นมุสลิม สามารถเล่นพนันแข่งม้าและซื้อลอตเตอรี่ได้ แต่การพนันทายผลกีฬาประเภทอื่น ๆ ก็ถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอยู่⁵



ลอตเตอรี่ที่เป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายหลายราย ผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดคือ **Berjaya Sports Toto Berhad** หรือที่เรียกกันในชื่อว่า **Sports Toto**⁶ ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1969 โดยรัฐบาลมาเลเซีย ต่อมาได้มีการแปรรูปเป็นบริษัทเอกชนในปี ค.ศ.1985 และปัจจุบันเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ Bursa Malaysia การประกอบกิจการหลักของบริษัทได้รับอนุญาตตามกฎหมาย the Pool Betting Act, 1967 (มาตรา 5) และทำธุรกิจให้เช่าเครื่องจำหน่ายสลากอดโนมัติ และระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันมีสถานที่ให้บริการเกมสักรวม 680 แห่ง และมีเกมส์ให้บริการรวม 7 ชนิดเกม มีการออกรางวัลสัปดาห์ละ 3 ครั้ง ได้แก่

- 1) Toto 4D
- 2) Toto 4D Jackpot
- 3) Toto 5D
- 4) Toto 6D
- 5) Mega Toto 6/52
- 6) Power Toto 6/55
- 7) Supreme Toto 6/58

บริษัท Sports Toto ยังเป็นผู้ให้บริการเกม lotto เพียงรายเดียวที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และยังมีการขยายกิจการไปดำเนินธุรกิจลอตเตอรี่ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ในชื่อว่า Berjaya

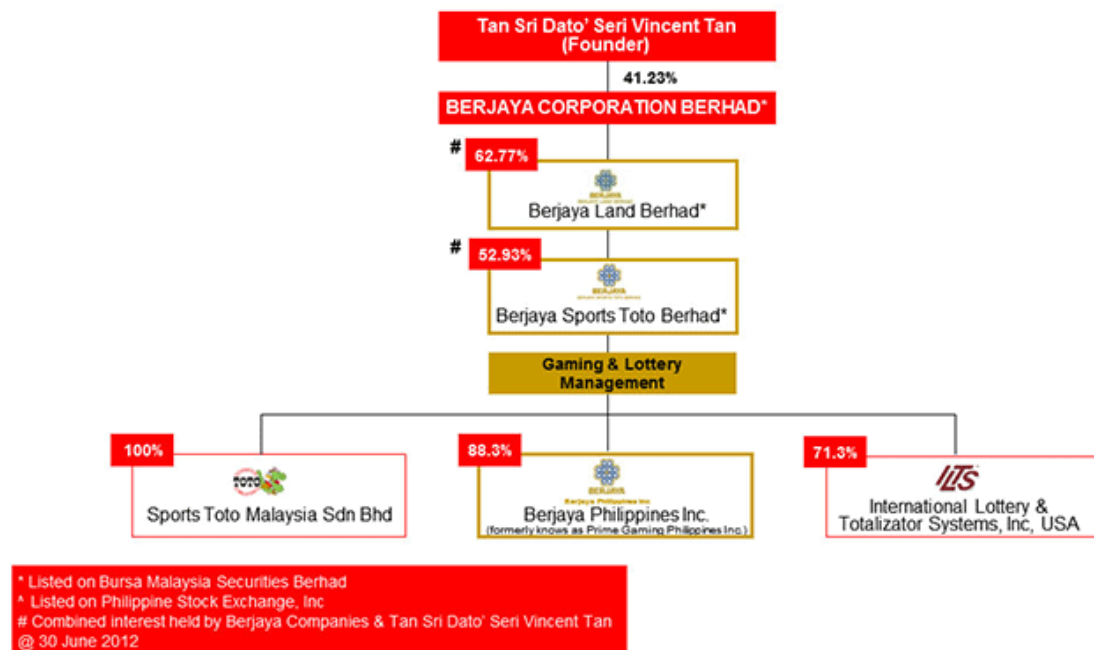
⁵ “Malaysia abandons sports gambling” (30 Jun 2010) at <http://online.casinocity.com/article/malaysia-abandons-sports-gambling-100439> and “Malaysia allows sports betting for non-Muslims” (ASSOCIATED PRESS

LAST UPDATED: 05/13/2010) at <http://www.jpost.com/International/Article.aspx?id=175510>

⁶ Sports Toto at www.sportstoto.com.my

Philippines, Inc. และจัดตั้งบริษัทเพื่อให้บริการติดตั้งระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์สำหรับเครื่องจัดจำหน่ายสล็อตเตอร์ออนไลน์ในประเทศสหรัฐอเมริกาชื่อว่า International Lottery & Totalizator Systems, Inc. (ภาพที่ 3.1)

ภาพที่ 3.1 โครงสร้างองค์กรบริษัท Berjaya Sports Toto Berhad



การพนันผิดกฎหมาย

สำหรับการพนันผิดกฎหมายคือไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมายพนันปัจจุบันคือ การพนันออนไลน์ (Online gambling) ทุกประเภท, การพนันทายผลฟุตบอล, หว่ยใต้ดิน และการพนันอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย แต่ไม่ขอกกล่าวถึงรายละเอียดในรายงานนี้ เนื่องจากไม่มีผลการศึกษา หรือการเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องนี้มากนัก จึงเป็นข้อจำกัดในการศึกษาประการหนึ่ง

ตัวอย่างข่าวการจับกุมการพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจหลายหน่วยงาน คือ ตำรวจพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีพนันที่ชื่อว่า Gambling and Vice (D7), ตำรวจของรัฐบาลกลาง และหน่วยงานด้านกิจการศาสนาอิสลาม (ชื่อว่า Negeri Sembilan Islamic Affairs Department) ร่วมกันเข้าจับกุมการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในร้านอินเทอร์เน็ตคาเฟ่ 3 แห่งในเมือง Seremban เจ้าหน้าที่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ 19 คน คือผู้เล่นพนันออนไลน์ผิดกฎหมายรวมถึงผู้ที่รับว่าเป็นผู้ดูแลสถานที่ โดยเป็นผู้มีอายุระหว่าง 27-75 ปี และสามารถยึดคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ต่าง ๆ⁷

⁷ “3 cybercafes involved in illegal gambling raided” (New Straits Times Press (Malaysia), 27 April 2012) at <http://www.nst.com.my/latest/3-cybercafes-involved-in-illegal-gambling-raided-1.78330>

ธุรกิจกาสิโนในมาเลเซีย

เกนติ้งมาเลเซีย (Genting Malaysia) ได้จัดตั้ง Casino de Genting⁸ เป็นกาสิโนที่ถูกกฎหมายเพียงแห่งเดียวที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลมาเลเซีย เป็นธุรกิจพำนัภายใต้การบริหารงานของบริษัทมหาชนจำกัดชื่อ Genting Malaysia Berhad ตั้งอยู่ที่เกนติ้งไฮแลนด์ รัฐปะหัง บนพื้นที่มากกว่า 200,000 ตารางฟุต อยู่สูง 2,000 เมตรเหนือระดับน้ำทะเล เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์มาเลเซีย (Malaysian Stock Exchange) (ภาพที่ 3.2) เจ้าของบริษัทเป็นนักธุรกิจชาวมาเลเซียเชื้อสายจีน ชื่อ Lim Goh Tong (นายลิ้ม โก๊ะ ตง) ในเอกสารแนะนำกาสิโนแห่งนี้ระบุว่า มีมูลค่ากิจการตามราคาตลาด (market capitalisation) คิดเป็นเงินสูงถึงราว 21 พันล้านริงกิต (หรือ USD 6.7 billion) ข้อมูลจำนวนผู้เดินทางเข้ามาในรีสอร์ทแห่งนี้มีจำนวนราว 20 ล้านคนต่อปี (ข้อมูลปี ค.ศ.2011) และมีเงินรายได้จากการดำเนินงานโดยรวม ที่ยังไม่รวมไม่รวมดอกเบี้ยจ่าย ภาษี ค่าเสื่อมราคาและค่าตัดจำหน่าย (Adjusted Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization- EBITDA) คิดเป็นมูลค่าสูงถึง 2,160 ล้านริงกิตในปี 2011 เพิ่มขึ้นจากปี 2010 ที่มีมูลค่ารวม 1,980 ล้านริงกิต เกนติ้งมาเลเซียว่าจ้างพนักงานราว 13,000 – 14,000 คน และมีจำนวนสมาชิกบัตรเกนติ้งราว 3.3 ล้านคน มีโรงแรมหรูขนาดใหญ่ 6 แห่งที่ห้องพักมากกว่า 9,000 ห้อง ในบริเวณกาสิโนนั้นมีเครื่องสล็อตแมชชีนราว 3,000 เครื่อง มีโต๊ะพนันประเภท table games ทั้งหมดรวม 500 โต๊ะ และยังมีเครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์ (electronic table games) เป็นจำนวนมาก จึงกล่าวได้ว่า เกนติ้งมาเลเซียเป็นอัครสถานแห่งความสำราญเพราะชาวบ้านเรียกว่า เป็นลาสเวกัสแห่งมาเลเซีย มีโรงแรม ที่พักมากมาย อีกทั้งสวนสนุกและสถานพำนั เป็นบ่อนการพนันแห่งเดียวของประเทศ เป็นสิ่งที่คนไม่รักก็ชัง ปาเจียวจีแต่เดิมโดยรอบถูกตัดทำลายเป็นศูนย์รวมความบันเทิง ตลอดเวลาที่นี้เกนติ้งไม่เคยหลับไหล (เปิดบริการตลอด 24 ชั่วโมง)

⁸ เว็บไซต์ Casino de Genting at <http://www.rwgenting.com/en/casino/aboutus.htm>

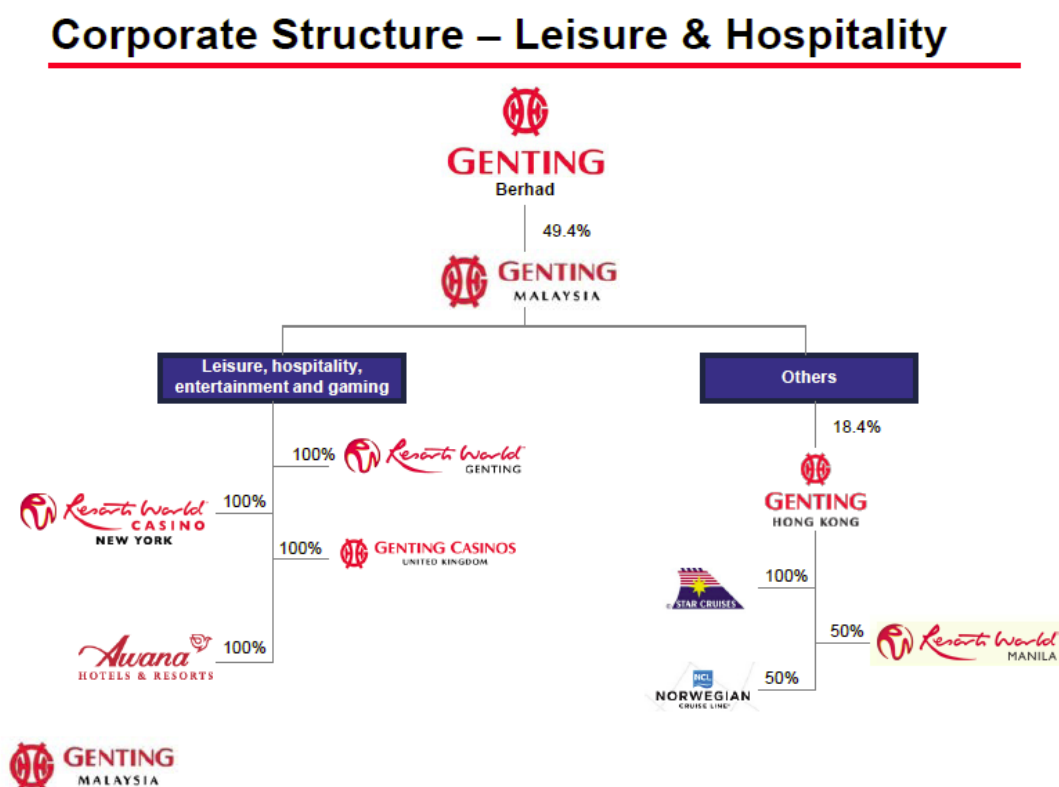
⁹ Genting Malaysia - Corporate Presentation at Hong Kong (Sept 2012).

ภาพที่ 3.2 คาสีโน Genting Malaysia ในประเทศมาเลเซีย



เครือข่ายธุรกิจกาสิโนและสถานบันเทิงแบบครบวงจรอยู่ภายใต้การดูแลของเครือธุรกิจบริษัทข้ามชาติในชื่อว่า **Genting Berhad** ประกอบกิจการรีสอร์ทครบวงจรและกาสิโนหลายประเทศ ปัจจุบันมีบริษัทมหาชนในเครือรวม 4 บริษัทหลักคือ Genting Malaysia Berhad, Genting Hong Kong, Genting Singapore, Genting Plantations Berhad วัตถุประสงค์ของ Genting คือ การเป็นผู้นำในธุรกิจสถานบริการที่เรียกว่า integrated resort ระดับโลก ได้แก่ Genting Casino ประเทศสหราชอาณาจักร, Resort World Casino New York ประเทศสหรัฐอเมริกา, Genting Hong Kong สาธารณรัฐประชาชนจีน, Genting Casinos ประเทศสิงคโปร์, Resort World Manila ประเทศฟิลิปปินส์ และมีการร่วมลงทุนในหุ้นของธุรกิจเรือสำราญ Star Cruises ที่ดำเนินการโดย Genting Hong Kong (กรุณาดู ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการบริหารงานของ Genting Berhad)

ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการบริหารงานของ Genting Berhad



บ่อนการพนันเกนดิงเป็นบ่อนการพนันที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเป็นบ่อนการพนันที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก มีเกมการพนันทุกรูปแบบทั้งแบบตะวันตกและจีนดั้งเดิม เช่น ไต ไฮ บัคคารา แบล็กแจ็ก อีกทั้งสล็อตแมชีนและเครื่องเล่นแข่งขันในระบบคอมพิวเตอร์ต่างๆ นอกจากนี้ยังมีการเล่นต่างๆ ตลอดจนการบันเทิงในที่ร่มและโรงภาพยนตร์ สถานที่แห่งนี้ได้รับอนุญาตให้เปิด

ดำเนินธุรกิจเมื่อปี ค.ศ.1971 ผู้ที่จะเข้ามาภายในบ่อนการพนัน ผู้ชายต้องใส่สูทหรือสวมเสื้อเชิ้ตบาดิกซึ่ง
เป็นชุดทางการของมาเลเซียถึงจะเข้าบ่อนการพนันเกินได้ ซึ่งหาเช่าได้ที่หน้าประตู และบริเวณหน้า
ประตูทางเข้าบ่อนจะมีป้ายเตือนของกฎหมายอิสลาม กำหนดไว้ “ห้ามชาวมุสลิมมิให้เสี่ยงโชคที่นี่”
และมีข้อความห้ามผู้ที่มียุคต่ำกว่า 21 ปีเข้าไปในคาสิโน (Persons under the age of 21 years and
Malaysian Muslims are prohibited from entering the casino premises.) พร้อมทั้งมีพนักงานคอยตรวจ
ตราดูแลอย่างเข้มงวด

เครื่องธุรกิจเกนต์มีรายได้จากการลงทุนในธุรกิจพนัน ธุรกิจสถานบันเทิงในหลายประเทศ
ข้อมูลในปี ค.ศ.2011 รายได้รวมกันของเครื่องกิจการเกนต์ทั่วโลกมีมูลค่าสูงถึง 8,493 ล้านริงกิต (หรือคิด
เป็นราว 85,780 ล้านบาท¹⁰) โดยมีอัตราการเติบโตของรายได้มากถึงร้อยละ 59 เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้
ในปี ค.ศ.2010 ทั้งนี้ กิจการที่สร้างรายได้หลักมาจากคาสิโนและกิจการต่าง ๆ ในประเทศมาเลเซีย คิด
เป็นมูลค่า 5,490 ล้านริงกิต (หรือคิดเป็นราว 55,449 ล้านบาท) รองลงมาคือกิจการในประเทศ
สหรัฐอเมริกา (1,847 ล้านริงกิต) (กรุณา ดูตารางที่ 3.1 ข้อมูลทางการเงินของกิจการเครื่องกิจการ Genting)

ตารางที่ 3.1 ข้อมูลทางการเงินของกิจการเครื่องกิจการ Genting

In RM 'million	Malaysia	UK	US & Others ⁽¹⁾	2011 Total	2010	
Revenue	5,490	1,156	1,847	8,493	5,333	↑ 59%
Adjusted EBITDA	2,135	161	34	2,330	2,024	↑ 15%
Adjusted EBITDA margin	39%	14%	2% ⁽²⁾	27% ⁽²⁾	38%	
PBT	1,961	79	(138)	1,902	1,731	↑ 10%
Tax	(463)	(9)	0	(472)	(455)	↑ 4%
Net Profit	1,497	70	(138)	1,430	1,277	↑ 12%

(1) Includes construction revenue & construction profit of RM1741.5m and RM13.4m respectively from the development of Resorts World Casino New York City

(2) Excluding the construction revenue & construction profit, the 2011 adjusted EBITDA margins for US and the Group are 20% and 34% respectively

¹⁰ เงิน 1 ริงกิต เท่ากับ 10.10 บาท (อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 7 มิถุนายน 2556) เว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย

ประเด็นอิทธิพลของรัฐบาล นักการเมืองกับธุรกิจการพนันในมาเลเซีย

จากการศึกษาพบว่าธุรกิจการพนัน Genting กับความสัมพันธ์กับนักการเมืองหรือผู้กำหนดนโยบายในรัฐบาลพบว่า การประจักษ์การพนันคาสีโนมีความเกี่ยวข้องกับบรรดานักการเมืองของมาเลเซียแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะกรณีผู้ก่อตั้ง Genting คือ นายลิ้ม โก๊ะ ตง มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองพรรคอัมโน (United Malays National Organization - UMNO) หรือพรรคองค์การแห่งชาติสหรัฐมาเลย์¹¹ น่าจะเป็นสาเหตุทำให้ นายลิ้ม สามารถได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันคาสีโนในประเทศมาเลเซียได้ แม้ว่าจะเป็นธุรกิจดังกล่าวจะต้องห้ามตามหลักศาสนาอิสลามก็ตาม¹² หรือผู้ประกอบการในธุรกิจพนันแข่งม้าและล็อตเตอรี่ในมาเลเซียก็มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ดร.มหาธีร์ อัดดินายกรัฐมนตรีมาเลย์และผู้มีอิทธิพลในพรรคอัมโนที่ครองเสียงข้างมากเป็นรัฐบาลต่อเนื่องหลายสิบปีจนถึงปัจจุบัน

3.2 ปัญหาและผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการพนัน

ประชากรชาวจีนและเชื้อชาติอื่นๆ ที่มีเชื้อชาวมาเลเซียนิยมเล่นการพนันเพราะอยากร่ำรวยและบางคนถือว่าเป็นการเล่นเพื่ออดิเรก ซึ่งเป็นค่านิยมของสังคมที่ผิด ทำให้จะต้องมีการจัดสรรค่าใช้จ่ายสำหรับการเล่นพนันโดยเริ่มจากมูลค่าต่ำสุด 2 ริงกิต และค่าใช้จ่ายประมาณ 10 ริงกิตเพื่อซื้อล็อตเตอรี่หรือเล่นเกมอื่นๆ เพื่อเป็นการซื้อความหวังและความเป็นไปได้ที่จะรวย ทำให้มีการใช้จ่ายเกินกำลังฐานะหรือรายได้ทำให้เกิดภาระหนี้สินตามมา และบางรายทำให้เกิดปัญหาการติดการพนัน

อย่างไรก็ดี การศึกษาทบทวนข้อมูลรายงานการศึกษาด้านผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นการวิจัยข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Socioeconomic Impact Studies of Gambling) ในมาเลเซียพบว่า มีรายงานการศึกษาในเรื่องนี้ไม่มากนัก ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบการรายงานการศึกษาใน

¹¹ ศาสตราจารย์ไพจิตร, “อุตสาหกรรมการพนัน: กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย” ในหนังสือ ศาสตราจารย์ไพจิตร และคณะ, หว่ยซ่ง บ่อน ยาบ้า : เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 306-307.

¹² Edmund Terence Gomez , “Chinese Business in Malaysia”

http://books.google.co.th/books?id=aSrUEvRamEsC&pg=PP63&lpg=PP63&dq=Gomez+1994+genting&source=bl&ots=YQjbG09X35&sig=dDZ3aMsyw0hZiyG_Mo9-j_bLF0M&hl=th&sa=X&ei=P1LVUdn0IqiXiQfyqoCYCw&sqi=2&ved=0CCgQ6AEwAA

ประเทศตะวันตก รายงานศึกษาผลกระทบทางสังคมในประเทศมาเลเซียมีเพียง 1 เรื่อง¹³ คือ ผลการศึกษาของนักวิชาการชื่อ Tan, A.K. และ S.T. Yen¹⁴ ซึ่งเป็นการศึกษาตัวชี้วัดทางสังคมและประชากรศาสตร์เกี่ยวกับพฤติกรรมการเล่นพนันและค่าใช้จ่าย (socio-demographic determinants of participation and expenditure decisions on gambling) ที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ.2005-2006 โดยวิธีวิเคราะห์การสำรวจข้อมูลของ Hackman ในประเด็นค่าใช้จ่ายของครัวเรือนในมาเลเซียเฉพาะกลุ่มชาวมลายูที่มีได้นับถือศาสนาอิสลาม รายงานการศึกษานี้มีสาระสำคัญสรุปได้คือ

ประชากรหรือครัวเรือนชาวมลายูที่มีได้นับถือศาสนาอิสลามที่เป็นผู้นิยมการเล่นพนันหรือเป็นนักพนัน ส่วนใหญ่เป็นชาวมลายูเชื้อชาติจีน เพศชาย อายุเฉลี่ยราย 50 ปี มีอุปนิสัยกล้าได้กล้าเสีย อยู่ในวัยทำงานคือช่วงอายุ 31-56 ปี รวมถึงกลุ่มแรงงานที่มีรายได้ไม่สูงนัก (non-white collar households) ผลการศึกษพบว่า ครัวเรือนที่มีเชื้อสายจีนเป็นกลุ่มประชากรกลุ่มใหญ่ที่สุดที่มีความเป็นไปได้ที่จะเล่นพนันสูงที่สุด มากกว่าครัวเรือนที่มีเชื้อสายอินเดียและเชื้อชาติอื่น ๆ รวมกัน (กรุณาดูตารางที่ 3.2)

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงผลการสำรวจพฤติกรรมการเล่นพนันของประชากรมาเลเซีย จำแนกตามเชื้อชาติ

Variables	Definitions	Sample means			
		Chinese n = 3200 (SD)	Indian n = 810 (SD)	Others n = 2107 (SD)	Pooled n = 6117 (SD)
Expenditure	HH gambling expenditure (RM/month) (dependent variable)	25.66 (87.30)	7.57 (30.12)	2.88 (22.60)	15.42 (66.33)
	Participating HH (n = 1030) ^a	103.80 (150.79)	54.27 (63.22)	48.15 (80.07)	91.56 (138.45)
Continuous explanatory variables					
Educ	Years of formal education of HH head	8.61 (4.74)	8.78 (4.64)	6.94 (4.89)	8.06 (4.85)
Income/1000	Gross monthly HH income (in RM)	3681.30 (3167.8)	3059.91 (2547.0)	2132.82 (2683.1)	3065.65 (3014.0)
HH size	Total no. of family members in HH	3.95 (1.99)	4.32 (2.06)	4.35 (2.44)	4.14 (2.17)
Age/10	Age of HH head (in years)	49.99 (13.53)	47.32 (13.23)	41.30 (13.10)	46.64 (13.92)
Binary explanatory variables (yes = 1; no = 0)					
White collar	HH head is a white-collar worker	0.31 (0.46)	0.26 (0.44)	0.17 (0.37)	0.26 (0.44)
Urban	HH resides in an urban area	0.87 (0.34)	0.81 (0.39)	0.65 (0.48)	0.79 (0.41)
Male	HH head is male	0.85 (0.36)	0.83 (0.37)	0.82 (0.38)	0.84 (0.37)
Age					
15-30	HH head between 15-30 years old	0.07 (0.25)	0.09 (0.28)	0.22 (0.41)	0.12 (0.33)
31-56	HH head between 31-56 years old (base)	0.63 (0.48)	0.68 (0.47)	0.65 (0.48)	0.65 (0.48)
≥57	HH head is ≥57 years old	0.30 (0.46)	0.23 (0.42)	0.13 (0.34)	0.23 (0.42)

^aThe number of participating households are 791 (24.7%) among the Chinese, 113 (14%) among the Indians and 126 (6%) among the other races. SD, standard deviation; HH, household.

Source: Compiled from Malaysian Household Expenditure Survey 2004/05 (Department of Statistics Malaysia, 2005).

¹³ Williams, R.J., Rehm, J., & Stevens, R.M.G. (2011). “The Social and Economic Impacts of Gambling” (Final Report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research, March 11, 2011), pp.28-29, 251-252.

¹⁴ Tan, A. K., S. T. Yen, et al. (2010). Socio-demographic determinants of gambling participation and expenditures: evidence from Malaysia. *International Journal of Consumer Studies* 34(3), pp.316-325.

การศึกษาข้างต้นยังพบอีกว่า กลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงและเป็นเพศชายมีแนวโน้มที่จะนิยมเล่นพนันและมีค่าใช้จ่ายในการเล่นพนันมากที่สุดในกลุ่มประชากรที่สำรวจข้อมูล กลุ่มชาวมาเลเซียที่มีเชื้อสายจีนและอินเดียที่เป็นกลุ่มมนุษย์เงินเดือนที่มีรายได้ค่อนข้างสูง (white-collar worker) มักจะเล่นพนันน้อยกว่ากลุ่มชาวมาเลเซียที่เป็นกลุ่มแรงงานที่มักจะเล่นพนันบ่อยครั้ง และในบางครั้งผู้เล่นพนันมักใช้จ่ายเงินโดยไม่สมเหตุสมผลกับรายได้ของตนเอง ฉะนั้น ผลการศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายของรัฐเรื่องการพนันควรมุ่งไปที่กลุ่มประชากรที่นิยมเล่นพนันมากที่สุดเป็นลำดับแรก ๆ

การเปิดคาสิโนในมาเลเซียอาจมีได้จุดใจให้ชาวมาเลเซียที่เป็นนักพนันหรือผู้ที่ชื่นชอบการเล่นพนันเปลี่ยนใจ ไม่เดินทางไปเล่นมาคาสิโนในประเทศอื่น ตัวอย่างเช่น กรณีนักท่องเที่ยวชาวมาเลเซียกลุ่มหนึ่งที่เดินทางไปเล่นคาสิโนในประเทศสิงคโปร์ที่เพิ่งเปิดให้บริการในปี ค.ศ. 2010 โดยนาย Lee Teck Wah ชาวมาเลเซียอายุ 47 ปีให้เหตุผลว่า กลุ่มเพื่อนของเขาเคยเล่นพนันในคาสิโนในมาเลเซียหลายครั้งแล้ว แต่ก็อยากมีประสบการณ์ใหม่ในการเล่นคาสิโนที่สิงคโปร์บ้าง เหตุผลอีกประการหนึ่งคือความสะดวกในการเดินทางมาถึงสิงคโปร์ที่สามารถขับรถมาด้วยตนเองใช้เวลาเพียง 1 ชั่วโมง แต่การเดินทางไป Genting Highlands จะใช้เวลามากกว่าคือราว 4 ชั่วโมง¹⁵

3.3 นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันมาเลเซีย

จากการศึกษาโครงสร้างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในมาเลเซียพบว่า ในปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการพนันระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในมาเลเซีย แต่กฎหมายพนันทุกฉบับจะบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจรักษาตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการพนัน เช่น การออกกฎระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาต หรือการออกคำสั่งห้ามดำเนินการหรือกำหนดข้อจำกัดในบางเรื่อง กฎหมายพนันบางฉบับมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับกิจการพนัน เช่น Totalizator Board ตามกฎหมาย Racing (Totalisator Board) Act 1961 (Act 494)

¹⁵ Stanislaus Jude Chan, "SINGAPORE: As Casino Opens, Watch for Its Social Impact Begins", *Inter Press Service* (March 09, 2010) at <http://www.globalissues.org/news/2010/03/09/4801>

หน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพนันมีชื่อว่า **Betting Control Unit**¹⁶ ซึ่งมีพันธกิจในฐานะหน่วยงานธุรการที่ดำเนินการเรื่องการออกหรือต่อใบอนุญาตธุรกิจพนัน การออกกฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติตามกฎหมาย, การจัดเก็บภาษีพนัน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ, การเข้าตรวจสอบสถานที่ประกอบกิจการพนันที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย, การเฝ้าระวังและประสานงานเพื่อป้องกันการพนันผิดกฎหมาย, การพิจารณาปรับปรุงกฎหมายพนัน, การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการประกอบกิจการบันเทิงที่อาจเกี่ยวกับกิจกรรมการพนัน

แม้ว่าประเทศมาเลเซียมีนโยบายให้มีธุรกิจพนันตามกฎหมายหลายประเภท โดยเฉพาะการอนุญาตให้ประกอบกิจการกาสิโน แต่การพนันก็เป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลอย่างเข้มงวดโดยรัฐบาลใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมธุรกิจการพนัน เช่น มาตรการทางภาษี การกำหนดจำนวนสถานที่และธุรกิจที่จะให้มีได้ในแต่ละกิจกรรม การควบคุมการโฆษณาโดยไม่อนุญาตให้มีการโฆษณาเรื่องอายุของผู้ที่จะเล่นการพนัน โดยมีการกำหนดอายุขั้นต่ำไว้คือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จะถูกห้ามเข้าไปในบ่อนกาสิโน ห้ามซื้อตั๋วหรืออุปกรณ์การทายผลแข่งม้า เป็นต้น นอกจากนี้บริษัทธุรกิจการพนันที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินธุรกิจแล้วจะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ เช่น ต้องเสียภาษีให้ถูกต้อง ต้องบริจจาคเงินรายได้เพื่อการกุศล ตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ รัฐบาลดำเนินการควบคุมและตรวจสอบด้านการเงินของบริษัทอย่างเข้มงวด เพราะต้องการเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามเจตนารมณ์

มาตรการทางสังคมและวัฒนธรรม

ความก้าวหน้าทางวัตถุทั้งหมดของมาเลเซียเป็นปรัชญาในการบริหารแบบฉบับของ ดร.มหาธีร์ โดยกำหนดเป้าหมายที่ประเทศควรจะไปถึงภายในปี 2020 ถึงแม้ว่าเป้าหมายสำคัญอันดับแรกจะเป็นด้านเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีเป้าหมายในการสร้างเอกลักษณ์ร่วมของชาวมาเลเซียเพื่อแทนที่ความหลากหลายของชุมชนต่างๆ ทั้งจีน อินเดีย มาเลย์ และอื่นๆ ซึ่งถือว่าเป็น “ชาวมาเลเซีย” ในปัจจุบันจึงสร้างสังคมที่มีการศึกษาที่ดีและมีรากฐานอยู่บนคุณค่าทางจิตวิญญาณ เป็นกระบวนการเรียนรู้แบบต่างๆ ของสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้ดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมนั้นได้ ในทางสังคมวิทยาถือว่าคนทุกคนต้องผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ในระยะแรกของชีวิตจะได้รับการอบรมเรียนรู้เพื่อการอยู่รอด เรียนกฎระเบียบของสังคม เมื่อเจริญเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ก็จะได้เรียนรู้การปรับตัวและการปฏิบัติตนเพื่ออยู่ร่วมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น ถ้าบุคคลที่ดีได้รับการขัดเกลาทางสังคมมาดีก็จะดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้ดี แต่ถ้าถูกอบรมขัดเกลามาไม่ดีอาจจะมีพฤติกรรมขัดต่อกฎข้อบังคับของสังคมได้ ตัวแทนที่สำคัญในการขัดเกลาทางสังคมอย่างเป็นทางการก็คือ โรงเรียนและสถาบันศาสนาที่สังคม

¹⁶ Betting Control Unit (the Ministry of Finance, Malaysia) at

http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=152&lang=en

มาเลเซียได้อาศัยเป็นแหล่งศึกษาหาความรู้และปลูกฝังทักษะ ค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติและการเรียนรู้ พฤติกรรมแบบอย่างต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาสนาอิสลาม

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ประชากรส่วนใหญ่ของมาเลเซียเป็นชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 60 ศรัทธาแรงกล้าในศาสนาอิสลามที่เป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่จากภาครัฐ ดังนั้น ชาวมลายูที่แท้จริงทุกคนจึงจริงจังกับศาสนาของตนและศรัทธาในศาสนาเป็น เรื่องจริงที่เห็นได้ชัดและเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดค่านิยมสาธารณะในระดับที่หาได้ยากในสังคม สมัยใหม่ ชาวมลายูที่เป็นมุสลิมที่เคร่งครัดจึงไม่เล่นพนันทุกประเภทรวมถึงล็อตเตอรี่ เพราะรัฐบาลมี นโยบายห้ามมิให้ชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการพนัน

อิทธิพลของศาสนาอิสลามที่มีต่อชาวมุสลิมในสังคมของมาเลเซีย ซึ่งก็ไม่ได้แตกต่างไปจากที่อื่นๆ มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ โดยจะใช้คัมภีร์อัลกุรอานเป็นธรรมนูญในการปกครอง
2. ห้ามการาบบุคคลทุกคนจะกราบได้เฉพาะอัลละห์พระองค์เดียว
3. ห้ามชาวมุสลิมแต่งงานกับคนนอกศาสนา
4. ห้ามเข้าร่วมในพิธีกรรมของศาสนาอื่น
5. ห้ามคุมกำเนิดทุกวิธีการ
6. ชาวมุสลิมจะต้องเข้าพิธีขลิบปลายอวัยวะเพศ
7. อนุญาตให้ชายมีภรรยาได้ 4 คน
8. เมื่อเสียชีวิต ญาติจะต้องนำศพไปฝังภายใน 24 ชั่วโมง
9. ห้ามรับประทานเนื้อสัตว์ที่ตายเอง เลือดสัตว์ทุกชนิด สัตว์เลื้อยคลาน สัตว์ที่ฆ่าเพื่อบูชา สิ่งศักดิ์สิทธิ์
10. ไม่เลี้ยงสุนัข เพราะถือว่าเป็นสัตว์สกปรก

คัมภีร์และหลักคำสอนที่สำคัญจะถูกถ่ายทอดผ่านทางการศึกษา ทั้งมัธยมและโรงเรียนใน มาเลเซีย จึงมีสัญลักษณ์ทางศาสนาให้เห็นอยู่ทั่วไป เทศกาลทางศาสนาที่มีมาไม่ขาดหาย พิธีกรรมใน วาระต่างๆ และสิ่งที่ได้ยินได้เห็นมากมายในชีวิตประจำวัน ชาวมุสลิมถือว่าคัมภีร์อัลกุรอานเป็น ธรรมนูญแห่งชีวิตของผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจึงต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

รัฐธรรมนูญของมาเลเซีย มาตรา 3 วรรคแรก¹⁷ ได้บัญญัติให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำ ชาติ และผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจะมีสิทธิพิเศษคือ ได้รับเงินอุดหนุนของด้านการศึกษา สาธารณสุข การคลอดบุตร การสมรส และการจัดพิธีศพ

¹⁷ Article 3 Religion of the Federation

นอกจากนี้ในกฎหมายอิสลามยังมีส่วนที่เป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

1. ห้ามนำสิ่งใดมาเป็นภาคีกับพระผู้เป็นเจ้า จึงไม่มีการบูชารูปปั้น เครื่องรางของขลัง การทำบุญ สะเดาะเคราะห์ให้อายุ
2. ห้ามนำศพไปเผาหรือไปเผาศพผู้ใด แม้แต่บิดามารดาซึ่งต่างศาสนา มุสลิมทุกคนเมื่อเสียชีวิต จึงต้องถูกฝัง
3. ห้ามนำศพไปผ่าตัดเพื่อพิสูจน์ ศึกษาหรือด้วยเหตุผลใดๆ ทั้งสิ้น
4. ห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสุราของมีนเมา ยาเสพติดทุกชนิดทุกรูปแบบทั้งการผลิต การขาย การเสพ
5. ห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการพนันทุกรูปแบบทุกชนิด แม้แต่สลากกินแบ่งรัฐบาล
6. ห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับดอกเบี้ยในทุกรูปแบบทั้งการให้ การรับ การเป็นพยาน
7. ห้ามผิดประเพณีใดๆ กับหญิงอื่น ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

การควบคุมประชากรด้วยมาตรการทางสังคมมาเลเซีย สอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมซึ่งหมายถึง จารีตประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา ค่านิยม กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ของสังคม ถ้าไม่ปฏิบัติตามการควบคุมอย่างเป็นทางการจะถูกลงโทษโดยกฎหมาย ขณะที่การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการจะถูกดำเนินคดี ดังนั้นรูปแบบนี้จะให้ความผูกพันทางสังคมและให้สมาชิกในสังคมได้เรียนรู้บรรทัดฐานของสังคม เมื่อรู้ว่าจะสามารถปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้อง รู้ว่าพฤติกรรมใดดีไม่ดี พฤติกรรมใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ถ้าคนในสังคมปฏิบัติตัวตามบรรทัดฐานตามที่ได้รับการขัดเกลาทางสังคมแล้ว ปัญหาอาชญากรรมจะไม่เกิดขึ้นเท่ากับเป็นการป้องกันสังคมในตัวเอง

3.4 มาตรการทางกฎหมายการพนัน

ระบบกฎหมายของมาเลเซียได้รับอิทธิพลจากประเทศสหราชอาณาจักร จึงใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และมีการใช้กฎหมายอิสลาม (Islamic Law) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม (ครอบครัวและศาสนา) ในระบบกฎหมายมาเลเซีย รัฐบาลของมลรัฐมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับกับการดำเนินชีวิตของคนมุสลิมในมลรัฐของตนเอง สำหรับศาลชารีอะ (Syariah Courts) ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตัดสินคดีในระดับมลรัฐประกอบด้วย ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และศาลระดับรัฐ (Subordinate Courts at State-Level) ตัดสินคดีความเกี่ยวกับศาสนาและ

(1) Islam is the religion of the Federation; but other religions may be practised in peace and harmony in any part of the Federation.

ครอบครัวยุคใหม่ รวมถึงความผิดที่เกี่ยวข้องกับคนมุสลิมที่เรียกว่า Islamic offences ตามกฎหมายที่แต่ละมลรัฐบัญญัติไว้ ซึ่งมักเป็นความผิดเกี่ยวกับความประพฤติที่ผิดศีลธรรมหรือหลักศาสนาอิสลาม กล่าวโดยสรุปคือ ศาลชาอียะในมลรัฐต่าง ๆ จะมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีความตามกฎหมายมลรัฐที่บัญญัติไว้ สำหรับระบบกฎหมายสหพันธรัฐนั้น ก็มีการจัดตั้งศาลชาอียะที่มีเขตอำนาจในคดีอาญาทั่วประเทศเช่นกัน

แหล่งที่มาของกฎหมายมาเลเซีย (sources of law) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ

1) กฎหมายลายลักษณ์อักษร ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐและกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ รวม 13 มลรัฐ (Federal and States Constitutions) และยังมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแบ่งได้เป็นรัฐสภาของสหพันธรัฐ และรัฐสภาของมลรัฐต่าง ๆ

กฎหมายของที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในระดับสหพันธรัฐ หากเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังการที่ประเทศมาเลเซียได้รับเอกราช (Merdeka¹⁸) จากจักรวรรดิอังกฤษเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม ค.ศ.1957 หรือเมื่อราว 55 ปีที่แล้ว โดยมีการประกาศเอกราช ณ Stadium Merdeka (Independence Stadium) ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์

ในทางกฎหมายจะเรียกของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินี้ว่า Act ส่วนกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1946-ก่อนวันที่ได้รับเอกราช จะเรียกว่า Ordinance สำหรับกฎหมายของที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในระดับมลรัฐจะเรียกว่า Enactment ยกเว้นมลรัฐซาราวัก (Sarawak) ที่จะเรียกว่า Ordinance นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติเรียกว่า Subsidiary Legislation

2) กฎหมายที่ไม่ได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษ และหลักความเป็นธรรม (rules of equity) และยังมีแนวคำพิพากษาหรือคำตัดสิน (Judicial Precedents) ของศาลสูงและศาลสหพันธรัฐที่ถือเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกประการคือ จารีตประเพณีที่คนทั่วไปยอมรับและได้รับการรับรองจากศาลแล้ว อาทิเช่น Adat Papatih, Adat Temenggung

กฎหมายที่สำคัญในมาเลเซียคือ กฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับกับผู้นับถือศาสนาอิสลามทั่วประเทศ เนื้อหามักเป็นคดีอาญาในมลรัฐต่าง ๆ มักจะบัญญัติความผิดและโทษในกรณีการทำฝ่าฝืนต่อหลักการของศาสนาอิสลาม จะถูกดำเนินคดีในศาลชาอียะ (Syariah Court) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว การสมรสและการหย่าร้าง การแสดงการลบหลู่หรือไม่เคารพต่อคัมภีร์โคหราน (the Qur'an), การสั่งสอน

¹⁸ “The History of Independence” at <http://www.malaysiamerdeka.gov.my/v2/en/history/the-history-of-independence>

คนมุสลิมโดยไม่ได้รับอนุญาต, การรับประทานอาหารในช่วงเดือนถือศีลอด, การดื่มเครื่องดื่มที่เป็นพิษ, การจงใจไม่บริจาคเงินหรือซะกาต (zakat) รวมถึงการเล่นพนันที่ถือเป็นความผิดตามหลักศาสนาอิสลาม เช่น การพนันที่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายสหพันธรัฐของมาเลเซียที่ชื่อว่า Syariah Criminal Offences (Federal Territories) Act 1997, Act 559 of 1997 (มาตรา 19) หรือความผิดตามกฎหมายของมลรัฐเซลังงอที่ชื่อว่า Syariah Criminal Offences (Selangor) Enactment 1995 (มาตรา 17) สำหรับการจำแนกบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจศาลชารีอะนั้นมักไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากคนมาเลย์ทุกคนจะมีบัตรประจำตัวประชาชนที่ระบุศาสนาที่ตนเองนับถือไว้อย่างชัดเจน

เนื่องด้วยขอบเขตการศึกษาโครงการนี้ มีขอบเขตการศึกษาตามที่กำหนดตามวัตถุประสงค์ซึ่งไม่รวมถึงการเสนอแนะทางการควบคุม กำกับดูแลธุรกิจเกี่ยวกับลอตเตอรี่ (lottery) จึงไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียดของกฎหมายลอตเตอรี่ (The Lotteries Act 1952) ปัจจุบัน กฎหมายการพนันมาเลเซียประกอบด้วยกฎหมาย 8 ฉบับคือ

- 1) The Common Gaming House Act 1953
- 2) The Betting Act 1953
- 3) The Pool Betting Act 1967
- 4) The Racing (Totalisator Board) Act 1961
- 5) Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965
- 6) The Gaming Tax Act 1972
- 7) The Betting and Sweepstakes Duties Act, 1948
- 8) The Lotteries Act 1952

กฎหมายการพนันของประเทศมาเลเซียได้กำหนดอนุญาตให้มีการเล่นพนันบางประเภท การกำหนดเงื่อนไขการเป็นเจ้ามือพนัน การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เล่นพนัน รวมถึงการห้ามการพนันบางประเภท เนื้อหาของกฎหมายพนันจึงมีลักษณะของการกำกับดูแลธุรกิจการพนัน การป้องกันผลกระทบด้านลบหรือผลเสียที่อาจเกิดจากการพนัน การเสียโชค กฎหมายการพนันของมาเลเซีย มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

3.4.1 The Common Gaming House Act 1953

กฎหมายชื่อ Common Gaming House Act 1953 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.1983 โดยใช้บังคับในดินแดนที่เป็นส่วนมาเลเซียตะวันตกหรือ Peninsular Malaysia เท่านั้น เป็นกฎหมายควบคุมการ

จัดให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายที่เข้าลักษณะเป็นบ่อนการพนัน หรือ “common gaming house” ซึ่งตาม นิยามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 (1) ได้แก่

a) สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้หรือใช้ในการเล่นพนันสำหรับบุคคลทั่วไปหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม สามารถเข้าเล่นได้

b) สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้สำหรับเล่นพนันท้องถิ่น (habitual gaming) ไม่ว่าจะเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าเล่นได้หรือไม่ก็ตาม

c) สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้สำหรับเล่นลอตเตอรี่สำหรับบุคคลทั่วไป (public lottery)

d) สถานที่ใด ๆ ที่ดำเนินการโดยชมรม กลุ่มบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรใด ๆ (รวมถึงกรณี เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์, ผู้มีสิทธิครอบครอง, ผู้ดูแล, ผู้ใช้ประโยชน์สถานที่นั้นๆ) โดยไม่คำนึงว่าชมรม กลุ่มบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวจะจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรับรองหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเป็นการเล่น พนันที่ประกอบด้วยข้อหนึ่งข้อใดต่อไปนี้

i) มีบุคคลที่เล่นพนันตั้งแต่ 8 คนขึ้นไป

ii) การเล่นเกมประเภท any bankers' game ตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายนี้ หรือ

iii) การเล่นเกมและการจ่ายเงินของบุคคลใดๆ ให้แก่ชมรม กลุ่มบุคคล นิติบุคคลหรือ องค์กรใดๆ เพื่อที่จะได้รับอนุญาตในการเล่นในเกมในสถานที่ดังกล่าว

3.4.2 The Betting Act 1953

กฎหมายว่าด้วยการพนันที่ชื่อว่า Betting Act 1953 (Act 495) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการพนันหลายผลการแข่งขันต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้แก้ไขปรับปรุงล่าสุดในปี ค.ศ.1992 เพื่อขยายเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทั่วประเทศมาเลเซียคือ Peninsular Malaysia, Sabah, Sarawak และ Federal Territory of Labuan

เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงรูปแบบหรือลักษณะของการเล่นการพนันและการตั้งบ่อนพนันในที่สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ (public places) เช่น ความผิดเกี่ยวกับผู้ที่เป็นเจ้าของบ่อนพนันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการรับพนันหลายผลการแข่งขันที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับในกรณีต่อไปนี้

1) คณะกรรมการชื่อ the Totalizator Board ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Racing (Totalizator Board) Act 1961 รวมถึงเจ้าพนักงาน ตัวแทนและพนักงานลูกจ้างของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งกระทำ

การในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและบุคคลใด ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเงินส่วนแบ่งรายได้จากตัวแทนของคณะกรรมการดังกล่าว

2) สโมสรหรือสมาคมแข่งม้าใด ๆ (turf club¹⁹) รวมถึงเจ้าหน้าที่ สมาชิก ตัวแทน และพนักงานลูกจ้างของสโมสรหรือสมาคมดังกล่าวซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าว โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย Racing (Totalizator Board) Act 1961 มาตรา 16 และรวมถึงบุคคลใดๆ ที่สามารถประกอบกิจการแข่งม้าโดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้การควบคุมหรือสั่งการของสโมสรหรือสมาคมแข่งม้ายกเว้นเจ้าหน้าที่ที่รับพนันทายผลการแข่งม้าของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (totalizator) ที่ดำเนินการโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้

นิยามสำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ มีดังนี้

“common betting house”หมายความว่า

(1) สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้หรือใช้ในการพนันทายผลการแข่งขันเหตุการณ์หรือสิ่งที่จะเกิดขึ้นหรือไม่เกี่ยวกับการแข่งม้าหรือการแข่งขันกีฬาอื่น ๆ หรือลอตเตอรี่ ไม่ว่าจะเป็นการใช้เงินสดหรือสินเชื่อ (credit) มีกลุ่มผู้เล่นเป็นบุคคลทั่วไปหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม

(2) สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้สำหรับเล่นพนันทายทายผลการแข่งขันระดับท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเปิดโอกาสให้กลุ่มผู้เล่นเป็นบุคคลทั่วไปเข้าเล่นหรือไม่ก็ได้

(3) สถานที่ใด ๆ ที่ดำเนินการโดยเจ้ามือพนัน (bookmaker) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับพนันทายผลหรือตกลงเจรจาทายผลการแข่งขันสำหรับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นที่เจ้ามือพนันเป็นผู้รับพนันด้วยตนเองหรือกระทำการผ่านบุคคลอื่นใดที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นตัวแทนของเจ้ามือพนัน หรือกระทำการผ่านโทรศัพท์หรือไปรษณีย์หรือโทรเลขหรือวิธีการอื่นใด

คำว่า “betting information centre” ตามกฎหมายฉบับนี้ให้ความหมายว่า สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้หรือใช้ในการรับหรือติดต่อสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับการแข่งม้าหรือกีฬาใด ๆ ทางโทรศัพท์หรือวิธีการใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพนันทายผลการแข่งขันที่จัดตอบทบัญญัติตามกฎหมายนี้

ความผิดเกี่ยวกับผู้ที่เป็นเจ้ามือพนันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการรับพนันทายผลการแข่งขันผิดกฎหมาย โดยจัดทำเป็นบ่อนพนันที่เรียกว่า common betting houses และ betting information centres บัญญัติไว้ในมาตรา 4 สรุปเนื้อหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ 5 กรณี ดังนี้

¹⁹“turf club” means any club, association or other body of persons (whether incorporated or unincorporated) established for the purpose of promoting, conducting and controlling the sport of horse racing.

(a) บุคคลใดเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ดูแล หรือผู้ใช้สถานที่เป็นการชั่วคราว เพื่อดำเนินการเป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน (common betting houses) หรือสถานที่ที่ใช้เป็น betting information centres

(b) บุคคลใดเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง อนุญาตให้บุคคลอื่นใช้สถานที่เป็นการชั่วคราว เพื่อดำเนินการเป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันหรือสถานที่ที่ใช้เป็น betting information centres

(c) บุคคลใดมีหน้าที่ดูแลหรือบริหารจัดการ หรือช่วยเหลือในการดำเนินการเกี่ยวกับสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันหรือใช้เป็น betting information centres

(d) บุคคลใดได้รับเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพนันทายผลการแข่งขันเหตุการณ์ใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ ในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันหรือสถานที่ที่ใช้เป็น betting information centres

(e) บุคคลใดประกาศ เผยแพร่ จัดพิมพ์ หรือช่วยเหลือในการประกาศ เผยแพร่ จัดพิมพ์ ไม่ว่าจะโดยทางวาจาหรือการส่งจดหมาย, จดหมายข่าว, โทรเลข, แผ่นพับ, บัตร, สิ่งพิมพ์, ข้อเขียน, การออกแบบ, สัญลักษณ์, การโฆษณาหรือวิธีการใด ๆ เพื่อให้บุคคลทั่วไปทราบว่า สถานที่ดังกล่าวเปิดบริการหรือใช้เป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันหรือสถานที่ที่ใช้เป็น betting information centres ภายในประเทศมาเลเซีย หรือต่างประเทศ รวมถึงผู้เชิญชวนหรือให้คำแนะนำแก่บุคคลอื่นเพื่อให้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามกฎหมายนี้

บุคคลที่กระทำความผิดตามมาตรา 4 ข้อ (a) ถึงข้อ (e) ข้างต้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 200,000 ริงกิต (หรือคิดเป็นเงินไทยคือ ปรับตั้งแต่ 200,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท) คณะผู้วิจัยเห็นว่าค่าปรับตามกฎหมายพนันของมาเลเซียสูงกว่าค่าปรับตามพ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ที่มีโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 5,000 บาท

ทั้งนี้ บุคคลที่ครอบครองหรือใช้สถานที่นั้นเป็นการชั่วคราว เพื่อให้บุคคลอื่นเข้าใช้เป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันหรือสถานที่ที่ใช้เป็น betting information centres ให้สันนิษฐานว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้ เว้นแต่จะพิสูจน์เป็นอย่างอื่นได้ว่าตนเองอนุญาตให้ใช้สถานที่เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับผู้เป็นเจ้าของพนัน (ผู้จัดให้มีการเล่นพนัน)

กฎหมายนี้ มาตรา 8 บัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย ในกรณีที่บุคคลใดรับหรือได้รับพนันทายการแข่งขัน, เงินวางเดิมพัน (stakes) หรือทรัพย์สินที่วางเดิมพัน หรือพบสิ่งต่อไปนี้ในความครอบครอง เช่นเอกสารรับพนัน, บัญชีธนาคาร, เอกสารเวียน, บัตร หรือสิ่งใด ๆ ที่ใช้ในหรือเห็นได้ชัดแจ้งว่าใช้หรือมีเจตนาใช้ โดยมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับหรือน่าจะเกี่ยวข้องกับธุรกิจของเจ้ามือพนัน

(ผู้จัดให้มีการเล่นพนัน) (bookmaker) กฎหมายให้สันนิษฐานว่า บุคคลนั้นเป็นเจ้ามือพนัน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

บุคคลใดที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเตรียมหรือจ่ายเงินหรือสิ่งของที่สามารถตีมูลค่าเป็นเงินได้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพนันทายผลการแข่งขันม้าหรือการแข่งขันอื่น ๆ กฎหมายให้สันนิษฐานว่า บุคคลนั้นเป็นเจ้ามือพนัน เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

ความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการแข่งขันผิดกฎหมาย

มาตรา 6 บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการแข่งขันผิดกฎหมายของผู้เล่นพนันทั่วไป มีสาระสำคัญดังนี้

(1) ผู้ใดเล่นพนันทายผลการแข่งขันในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน หรือเล่นกับเจ้ามือพนันในสถานที่ใดๆ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 5,000 ร้อยกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ผู้ใดที่พบว่าอยู่ในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน หรือพบว่ากำลังหลบหนีจากสถานที่ดังกล่าว ให้สันนิษฐานว่าเข้าเล่นพนันทายผลการแข่งขันด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้เป็นอย่างอื่น

(3) ผู้ใดกระทำการเป็นเจ้ามือพนันในสถานที่ใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับพนันทายผลการแข่งขัน หรือดำเนินการจัดให้มีการรับพนันทายผลในลักษณะเป็นประจำหรืออยู่ในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันดังกล่าว หรือสถานที่อื่นที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ หรือช่วยเหลือด้วยการให้สัญญาเตือน (คนดูต้นทาง) ให้แก่บุคคลที่กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ เพื่อหลบหนีการจับกุมหรือการตรวจสอบ(ของเจ้าหน้าที่) ผู้นั้นกระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 ร้อยกิต แต่ไม่เกิน 200,000 ร้อยกิต

(4) ผู้กระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้ ซึ่งศาลเห็นว่าเอกสารรับพนันทายผลการแข่งขัน บัญชีธนาคาร เอกสารต่างๆ โทรเลข บันทึก จดหมายเวียน บัตร หรือสิ่งของอื่นใดที่ใช้ในการพนันทายผลการแข่งขันหรือมีความเกี่ยวข้องกัน รวมถึงเงิน ทรัพย์สินหรือสิ่งของที่ใช้เป็นหลักประกันในการเล่นพนันที่อยู่ในความครอบครองของผู้กระทำความผิดทั้งหลาย หากศาลเชื่อว่าสิ่งของเหล่านั้นใช้ในการพนันทายผลการแข่งขัน ก็อาจมีคำสั่งอายัดหรือยึดเป็นของแผ่นดิน และดำเนินการตามที่เห็นสมควร

(5) ผู้กระทำความผิดตาม (3) ถือเป็นความผิดที่ห้ามประกันตัว (non-bailable) และสามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่า Inspector (เทียบกับตำแหน่งของไทยคือ ยศพันตำรวจตรี (พ.ต.ต.) หรือสารวัตร²⁰) มีอำนาจให้ประกันตัว

²⁰“ยศตำรวจและตำแหน่งในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ” (คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ)

ผู้ต้องหาตาม (3) เป็นการชั่วคราวได้ เว้นแต่จะมีขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Criminal Procedure Code, Act 259)

ความผิดเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อเล่นพนันทายผลการแข่งขัน

มาตรา 5 บัญญัติความผิดในกรณีบุคคลใดให้กู้ยืมเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการหรือจัดให้มีการเล่นพนันทายผลการแข่งขัน ผู้นั้นจะมีความผิดตามมาตรา 5 นี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับตั้งแต่ 10,000 ริงกิต แต่ไม่เกิน 100,000 ริงกิต

การขอหมายค้นสถานที่

มาตรา 12 (1) บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรม (Magistrate of Justice of the Peace²¹) หรือนายตำรวจระดับสูง (Senior Police Officer²²) ที่ได้รับข้อมูล เอกสารลายลักษณ์อักษร และได้ไต่สวนข้อมูลจนเป็นที่พอใจแล้ว ศาลหรือนายตำรวจดังกล่าวอาจออกหมายค้นได้ หากอาจเห็นว่ามีความจำเป็น และมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่า สถานที่ดังกล่าวเป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน ด้วยการมอบอำนาจให้บุคคลใด ๆ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยอำนวยความสะดวกในการดำเนินการตรวจค้นสถานที่ตามหมายค้น รวมถึงการตรวจค้นบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น ๆ การตรวจสอบและยึดเอกสารรับพนันทายผลการแข่งขัน, เอกสาร, โทรเลข, หนังสือ หรือสิ่งของอื่นใดที่มีเหตุผลเพียงพออันเชื่อได้ว่า ถูกใช้หรือมีเจตนาใช้ในการพนันทายผลการแข่งขัน หรือมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน รวมถึงการตรวจสอบบัญชีเงิน ทรัพย์สินและหลักทรัพย์สินใด ๆ ที่พบในสถานที่นั้นหรือในตัวบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้น รวมทั้งมีอำนาจกักตัวบุคคลไว้ชั่วคราวจนกว่าจะดำเนินการตรวจค้นสถานที่นั้น ๆ แล้วเสร็จ

²¹ตำแหน่ง Magistrate of Justice of the Peace มีความเป็นมาจากระบบกฎหมายอังกฤษในอดีตคือ สมัยอาณานิคมอังกฤษจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ปัจจุบันหมายถึง ผู้พิพากษาในศาลที่อยู่ระดับต่ำที่สุดในระบบศาล โดยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาในคดีที่ไม่มีข้อพิพาทหรือคดีความผิดไม่ร้ายแรง เช่น คดีความผิดเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน, คดีครอบครัว เป็นไปตามกฎหมายชื่อ the Subordinate Courts Act 1946 [Act 92] (ยกเว้น รัฐ Sarawak ที่ไม่มีตำแหน่งผู้พิพากษา)

HISTORIAL BACKGROUND OF JUSTICE OF THE PEACE at <http://www.majaps.my/en/historyJOP.php>

²²“Senior Police Officer” means any police officer not below the rank of Assistant Superintendent and includes in the States of Sabah and Sarawak and in the Federal Territories of Kuala Lumpur and Labuan any police officer specially authorized by the Minister charged with the responsibility for Police and in any State any police officer specially authorized by the State Authority by notification in the *Gazette* to exercise the powers of a Senior Police Officer under this Act;

มาตรา 12 (2) บัญญัติเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการยึดหรืออายัดสิ่งของหรือทรัพย์สินที่เข้าข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ หรือบุคคลซึ่งพบว่าอยู่ในสถานที่ตามมาตรา 12 (1) บุคคลดังกล่าวจะถูกจับกุมและนำตัวไปยังศาลที่มีเขตอำนาจตามกฎหมาย

มาตรา 12 (3) บัญญัติเนื้อหาสรุปความว่า เอกสารรับพยานหลักฐานผลการแข่งขัน, เอกสาร, โทรเลข, หนังสือ หรือสิ่งของอื่นใดที่มีเหตุผลเพียงพออันเชื่อได้ว่า ถูกใช้หรือมีเจตนาใช้ในการพยานหลักฐานผลการแข่งขัน หรือมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน รวมถึงการตรวจสอบอายัดเงิน ทรัพย์สินและหลักทรัพย์ใด ๆ ที่พบในสถานที่นั้นหรือในตัวบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นหรือบุคคลที่หลบหนีการจับกุมไปแล้ว ศาลอาจพิจารณาเห็นว่า ทรัพย์สิน สิ่งของดังกล่าวใช้หรือมีเจตนาให้ใช้ในการรับพยานหลักฐานผลการแข่งขัน จะต้องถูกยึดตกเป็นของแผ่นดินและดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการพยานหลักฐาน

มาตรา 15 บัญญัติเนื้อหาเรื่องการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสที่น่าสนใจ ซึ่งควรนำมาประยุกต์ใช้กับการปรับปรุงกฎหมายการพยานของไทย สรุปได้ดังนี้

(1) บรรดาข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นพยานหลักฐานตามกฎหมายนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา รวมถึงพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะต้องไม่ถูกเปิดเผยหรือไม่มีหน้าที่ในการเปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของบุคคลที่แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ และจะต้องไม่มีการเปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่จะนำไปสู่การทราบถึงตัวบุคคลผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว

(2) ในกรณีที่บัญชีเอกสารรับพยานหลักฐาน เอกสารหรือข้อมูลใด ๆ ที่ถือเป็นพยานหลักฐานแห่งคดี หรือจะต้องมีการตรวจสอบในกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกระบวนการวิธีพิจารณาความอาญา หากมีการระบุชื่อบุคคลที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสไว้แล้ว หรือได้บรรยายหรืออธิบายถึงข้อมูลที่จะนำไปสู่การทราบถึงตัวบุคคลผู้แจ้งเบาะแสแล้ว ศาลจะต้องมีหน้าที่ปกปิดข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าวไว้จากการพบเห็นของบุคคลอื่น หรือต้องทำลายการสืบค้นไปถึงตัวบุคคลผู้แจ้งเบาะแส หากเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสจากการถูกค้นพบในภายหลัง

(3) ในกรณีระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาลตามกฎหมายนี้ หากศาลรู้ว่าหรือเชื่อว่าข้อมูลที่ได้จากผู้แจ้งเบาะแสที่มีการบันทึกคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรไว้นั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่น่าจะเป็นความจริง หรือศาลอาจเห็นว่าไม่อาจค้นหาความจริงได้ หากปราศจากการระบุตัวผู้แจ้งเบาะแส ศาลอาจพิจารณาเรียกให้มีการเรียกพยานหลักฐานที่เป็นต้นฉบับเอกสาร รวมถึงการอนุญาตให้มีการไต่สวนผู้แจ้งเบาะแสและเปิดเผยตัวผู้แจ้งเบาะแสได้

การดำเนินคดีพนันในชั้นศาล

มาตรา 18 กำหนดให้บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ จะมีการการดำเนินคดีในชั้นศาล โดยเร็ว และถือว่าการพิจารณาพิพากษาคืออยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นต้นหรือ a Magistrate's Court

มาตรา 18 (3) กำหนดว่า แม้ว่าจะมีการตัดสินลงโทษจำเลยในคดีพนันตามกฎหมายนี้ จะเกินเขตอำนาจของศาลชั้นต้นที่จะรับพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่ศาลก็มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพนันตามกฎหมายนี้ คดีพนันตามกฎหมายนี้จึงแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ซึ่งศาลที่จะพิจารณาคดีตัดสินคดีได้ ต้องพิจารณาจากบทลงโทษตามกฎหมายเป็นสำคัญว่าอยู่ในเขตอำนาจศาลนั้น ๆ หรือไม่

ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้เดิมพัน

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้เดิมพัน (stakes) ในการพนันหรือการแข่งขัน ไว้ในมาตรา 19 โดยกำหนดให้บุคคลที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว หรือบุคคลที่ครอบครองหรือรับฝากเงินเดิมพันหรือทรัพย์สินมีค่า เพื่อที่จะจ่ายให้แก่ผู้ชนะพนันทายผลการแข่งขัน การแข่งกีฬาถูกกฎหมาย หรือการเล่นเกม หรือบุคคลที่เป็นเจ้าของม้าแข่ง

เงินรางวัล

มาตรา 21 บัญญัติเรื่องการกำหนดเงินรางวัลของศาลคือ ศาลมีดุลพินิจในการพิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้แก่บุคคลที่แจ้งเบาะแสการพนันผิดกฎหมาย โดยคำนวณจากเงินค่าปรับส่วนหนึ่งส่วนใดที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายพนันฉบับนี้มีได้กำหนดสัดส่วนของเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสแต่อย่างใด

3.4.3 The Pool Betting Act 1967

กฎหมายชื่อ Pool Betting Act 1967(Act 384) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วประเทศมาเลเซีย มีหลักการและเหตุผลสำคัญคือ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่เกี่ยวกับ pool betting การส่งเสริมการพนันทายผล การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล การควบคุมโฆษณา การคุ้มครองเด็กเยาวชนและการลงโทษ

นิยามสำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ มีดังนี้

“pool betting”หมายความว่า ผู้ประกอบการรับพนันทายผลการแข่งขันที่มีสถานประกอบการในหรือนอกประเทศมาเลเซีย ซึ่งเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์จัดแข่งขันฟุตบอลที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

“prescribed event”หมายความว่า การแข่งขันฟุตบอลหลายครั้งหรือการแข่งขันตามฤดูกาลที่ดำเนินการในหรือนอกประเทศมาเลเซีย และเหตุการณ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติอื่น ๆ ตามกฎหมายนี้ ซึ่งมีการรับวางเงินเดิมพันของผู้ประกอบการรับพนันทายผลการแข่งขัน

องค์กรหรือคณะกรรมการที่กำกับดูแล

มาตรา 6 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์แห่งมาเลเซีย (the Yang di-Pertuan Agong²³) ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการ การส่งเสริม หรือการบริหารจัดการธุรกิจ pool betting และทำหน้าที่อื่นที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถดำเนินการกับบุคคลอื่น ได้แก่ การทำนิติกรรมสัญญา การจัดซื้อจัดจ้าง การฟ้องร้องดำเนินคดี, การยึดหรือครอบครองสิ่งหามทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้างต้น มีบัญญัติไว้ในมาตรา 7 คือ กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการรวมทั้งสิ้นไม่เกิน 10 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ กรรมการอาจเป็นผู้แทนหน่วยงานหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการไม่เกิน 3 ปี และสามารถได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้

ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ pool betting

มาตรา 3 บัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ pool betting ไว้ว่า ให้สันนิษฐานไว้ว่า การพนันทายผลการแข่งขันทุกกรณีถือเป็น pool betting โดยเฉพาะกรณีที่จะมีการทราบเงินรางวัลเมื่อมีการเล่นพนันแล้ว ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนผู้เล่นพนันทายผล ยกเว้นกรณีที่เป็นการทายผลการแข่งขันที่กำหนดเงินรางวัลตายตัวหรือทราบจำนวนเงินล่วงหน้า (fixed odds²⁴) ทั้งนี้ pool betting จะกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขไว้ในมาตรา 3 (1) ดังนี้

(a) กำหนดเงื่อนไขว่า ผู้เล่นชนะพนันจะได้รับเงินรางวัล ซึ่งคำนวณจากจำนวนเงินเดิมพันที่ผู้เล่นทุกคนได้จ่ายไปแล้วหรือเห็นชอบที่จะจ่ายให้ โดยไม่คำนึงว่าการพนันทายผลดังกล่าวจะเกิดจากอุปกรณ์ หรือการใส่หรือคั่นคูโปงหรือตัว หรือเอกสารใด ๆ

²³The Yang di-Pertuan Agong คือพระมหากษัตริย์หรือสมเด็จพระราชาธิบดี มีสถานะเป็นองค์ประมุขแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศมาเลเซีย อีกทั้งยังเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพบกมาเลเซียด้วย พระนามเต็มเรียกว่า *Seri Paduka Baginda Yang di-Pertuan Agong* พระมหากษัตริย์ของมาเลเซียได้รับการคัดเลือกจากสุลต่านในรัฐทั้ง 9 รัฐ สมเด็จพระราชาธิบดีจะดำรงตำแหน่งหมุนเวียนกันทุก ๆ 5 ปี โดยผ่านการพิจารณาจากที่ประชุม the Conference of Ruler

<http://www.malaysia.gov.my/EN/MAIN/MSIANGOV/YANGDIPERTUANAGONG/Pages/YangdiPertuanAgong.aspx>

²⁴ ผู้ที่เล่นพนันทายผลแบบ fixed odds แล้วชนะ จะได้เงินรางวัลที่แตกต่างจากกรณี pool betting ซึ่งผู้เล่นพนันจะไม่ทราบเงินรางวัลที่ตนเองจะได้รับจนกว่าจะมีการเริ่มการแข่งขันแล้ว ซึ่งผู้รับพนันทายผลจะหยุดรับพนันจากผู้เล่น

(b) กำหนดเงื่อนไขว่า ในกรณีที่มีผู้เล่นชนะพนันหลายคน บรรดาผู้เล่นชนะจะต้องจัดแบ่งเงินรางวัลตามสัดส่วนที่ของเงินเดิมพันของแต่ละคน กล่าวคือผู้ที่วางเงินเดิมพันมากกว่า ก็จะได้รับรางวัลสูงกว่าผู้ที่วางเงินเดิมพันน้อยกว่า

(c) กำหนดหลักการพื้นฐานว่า ผู้เล่นชนะจะได้รับรางวัลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตหรือคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมายนี้

มาตรา 3 (2) กำหนดให้การพนันทายผลการแข่งขันแบบ fixed odds ตามความหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ กล่าวคือ กรณีผู้เล่นรู้หรือสามารถรู้ในขณะที่เล่นพนันว่า หากตนเองชนะจะได้รับเงินรางวัลเป็นจำนวนเท่าใด (ยกเว้นกรณีที่ผลของการแข่งขันหรือเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นมีผลต่อมูลค่าเงินรางวัล) หรือกรณีการกำหนดมูลค่ารางวัลเริ่มต้น (starting prices) ไว้ล่วงหน้าตามเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น หรือการกำหนดรางวัลจากผลการแข่งขันฟุตบอลที่จะเกิดขึ้นที่เรียกว่า “totalisator odds”

มาตรา 3 (3) กำหนดให้การจ่ายเงินจำนวนหนึ่งในกรณีการชนะการทายผลการแข่งขัน ภายใต้เงื่อนไขซึ่งผู้จ่ายเงินมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกผู้ชนะทางทั้งทางตรงหรือทางอ้อม การจ่ายเงินดังกล่าวให้ถือเสมือนเป็นหนี้ แม้ว่าจะไม่มีการใช้อำนาจเลือกดังกล่าวก็ตาม

การควบคุมการโฆษณา

มาตรา 18 (1) กำหนดกรณีที่ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมาย สำหรับการดำเนินการที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย คณะกรรมการที่กำกับดูแลตามกฎหมายนี้หรือตัวแทนสามารถดำเนินการต่อไป

(a) การแสดงชื่อของผู้ประกอบการ pool betting ที่เรียกว่า pool betting agency ในสถานที่ทำการของผู้ประกอบการรายนั้น

(b) การจัดพิมพ์โฆษณาเกี่ยวกับ pool betting ที่มีรายชื่อ ที่อยู่ เวลาทำการ และเบอร์โทรศัพท์ของ pool betting agency รวมถึงกฎกติกา เงื่อนไขการวิธีการเล่น pool betting หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

(c) การแสดงประกาศหรือคำเตือนของผู้ประกอบการ pool betting เกี่ยวกับการดำเนินการใด ๆ ตามข้อ (b)

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจพิจารณาว่า มีความจำเป็นที่จะสั่งห้าม กำหนดข้อจำกัด หรือออกกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องควบคุมการโฆษณาหรือการเผยแพร่ต่อสาธารณชนได้

ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อห้าม ข้อจำกัดหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยรัฐมนตรีข้างต้น ให้ถือว่ามีความผิดต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 ร้อยกิต

การประกอบกิจการ pool betting และการคุ้มครองเด็กเยาวชน

การประกอบกิจการ pool betting ที่ถือว่าชอบด้วยกฎหมายนี้ โดยไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการพนันฉบับอื่น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มาตรา 20 บัญญัติไว้ ดังต่อไปนี้

(a) การดำเนินการ pool betting ไม่ว่าจะเป็นการรับพนันทายผล การเรียกเก็บเงิน หรือการรับเงิน และการวางเดิมพันที่จะต้องจ่ายที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้

(b) การกำหนดอายุผู้เล่น pool betting ที่ต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จึงจะสามารถซื้อคูปอง ตัวหรือบัตรที่ใช้เล่นพนันทายผลการแข่งขันได้

บทลงโทษ

มาตรา 21 บัญญัติเรื่องบทลงโทษในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(a) ผู้ใดเข้าเล่นพนันทายผลเหตุการณ์ที่กำหนดไว้ โดยยินยอมที่จะจ่ายเงินให้แก่บุคคลอื่นที่เข้าร่วมพนันทายผลด้วย หากผู้เล่นอีกฝ่ายชนะพนันก็จะได้รับเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามผลของเหตุการณ์ที่กำหนดไว้

(b) ผู้ใดจำหน่ายหรือเชิญชวนให้บุคคลอื่นซื้อตัว คูปอง บัตรหรือสิ่งอื่นใดแก่บุคคลตามข้อ (a) ซึ่งผู้ซื้อจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากผลของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น (any prescribed event)

(c) ผู้ใดทำสัญญา ข้อตกลงหรือต่อรองใด ๆ เพื่อที่จะเล่นหรือได้รับเงินจากเหตุการณ์ใด ๆ ที่กำหนดไว้ หรือผลของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น

บุคคลที่ดำเนินการตามข้อ (a) ถึง (c) มีความผิดตามบทบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 ร้อยกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่ถือเป็นความผิดตามข้อ (a) ถึง (c) คือ กรณีการเล่นพนันกับผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต (ผู้รับอนุญาต) หรือคณะกรรมการตามกฎหมายนี้ หรือเจ้าหน้าที่ตัวแทนหรือพนักงานลูกจ้างของผู้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบการ (any totalisator for pool betting or of pool betting) ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ โดยต้องเป็นใบอนุญาตที่ผ่านการอนุมัติตามมาตรา 5 แล้ว

อำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีหมาย

กฎหมาย Pool Betting Act มาตรา 23 บัญญัติเรื่องอำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับ (warrant) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่า Inspector (เทียบได้กับยศพันตำรวจตรี (พ.ต.ต.) หรือ สารวัตรของไทย) มีอำนาจจับกุมบุคคล ซึ่งมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 (ความผิดเกี่ยวกับการลงทุนในธุรกิจพนันที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้) เพื่อนำตัวบุคคลดังกล่าวไปฟ้องร้องดำเนินคดี ณ ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ อย่างไรก็ตาม การฟ้องร้องดำเนินคดีตามมาตรา 21 หรือมาตรา 22 จะต้องได้รับความเห็นชอบของพนักงานอัยการเสียก่อนตาม มาตรา 26

การบริหารจัดการธุรกิจ pool betting

มาตรา 25 กำหนดเรื่องการบริหารจัดการธุรกิจ pool betting ไว้สรุปได้ดังนี้

การจัดเก็บภาษีอากรกับผู้ประกอบธุรกิจ pool betting อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง และผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่จะต้องชำระภาษีอากรตามกำหนดเวลาที่ผู้อนุญาตหรือคณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ ผู้รับอนุญาตหรือคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ มีอำนาจหน้าที่คือ

(a) หน้าที่เก็บรักษาหนังสือ บันทึกเอกสาร บัญชีการเงิน หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจ pool betting รวมถึงการจัดทำธุรกรรมต่าง ๆ ตามแนวทางที่กระทรวงการคลังกำหนด

(b) กระทรวงการคลังอาจกำหนดระยะเวลาและแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้จัดส่งข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ pool betting มายังกระทรวงการคลัง

กฎหมายยังกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลหนังสือ บันทึกเอกสาร บัญชีการเงิน หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจ pool betting เพื่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของกระทรวงการคลังหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้รับแต่งตั้ง

3.4.4 The Racing (Totalisator Board) Act 1961

กฎหมาย Racing (Totalisator Board) Act 1961 (Act 494) มีหลักการและเหตุผลสำคัญคือ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการพนันแข่งม้าชื่อ Totalizator Board การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว หลักเกณฑ์การปฏิบัติในการรับพนันทายผลการแข่งม้าของผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการนี้ตามกฎหมาย และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับในดินแดนทั่วประเทศมาเลเซีย

นิยามสำคัญตามกฎหมายฉบับนี้ มีดังนี้

“Totalizator Board”(คณะกรรมการ) ที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 3²⁵ ซึ่งบัญญัติไว้นั้นหมายความว่า คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (body corporate)

²⁵3. (1) There is hereby established a Board, which shall be a body corporate, by the name of the Totalizator Board.

(2) The Board shall have perpetual succession and a common seal and may sue and be sued in its said name and, subject to and for the purposes of this Act, may enter into contracts and acquire, purchase, take, hold and enjoy movable and immovable property of every description and may convey, assign, surrender, yield

คณะกรรมการดังกล่าวจะมีความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานและมีตราสารจัดตั้ง มีอำนาจในการฟ้องร้องผู้อื่นในนามตนเอง และอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งตามกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงการดำเนินการสัญญา การได้รับหรือถือครองสิ่งหามทรัพย์และสิ่งหามทรัพย์ต่าง ๆ และอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนเพื่อประโยชน์ของคณะกรรมการดังกล่าว

“totalizator” หมายความว่า อุปกรณ์การเล่นพนันทายผลการแข่งขันที่เรียกตามชื่อนั้น ๆ และอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องเล่น หรือวิธีการเล่นอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และสามารถเล่นด้วยหลักการเดียวกัน รวมถึงการคาดการณ์ตัวเลขที่จะมีการจ่ายเงินรางวัลตามจำนวนขั้นต่ำที่กำหนดไว้ (a fixed minimum dividend)

“totalizator agency” หมายความว่า ผู้ประกอบการที่ดำเนินการโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ดำเนินการรับพนันแข่งม้า รวมถึงสถานที่ซึ่งมีการได้รับเงินลงทุนในธุรกิจการรับพนันแข่งม้า (totalizator investments²⁶) ตามที่ได้รับอนุญาต

“turf club” หมายความว่าสโมสรสมาคมหรือคณะบุคคลใด ๆ (ไม่ว่าจะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม) ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการส่งเสริม ประกอบการ และควบคุมกีฬาแข่งม้า (the sport of horse racing)

อำนาจหน้าที่ของ Totalizator Board ตามกฎหมายฉบับนี้ บัญญัติไว้ใน มาตรา 4 มีสาระดังนี้

(a) อำนาจตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตประเภทต่าง ๆ (approved scheme)

(b) อำนาจในการดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์ม้า (equine research) และการจัดตั้ง การบำรุงรักษาสโมสรหรือสมาคมแข่งม้า การจัดฝึกอบรมจ็อกกี้ (jockeys) หรือผู้ขี่ม้าแข่ง ผู้ที่เริ่มฝึกหัด และบุคลากรที่ได้รับการว่าจ้างเกี่ยวกับการแข่งม้า รวมถึงการดูแลสถานที่จัดแข่งม้า

(c) อำนาจในการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็น มีประโยชน์ หรือช่วยอำนวยความสะดวกตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาปรับปรุงรูปแบบการแข่งม้าในมาเลเซีย

องค์ประกอบของ Totalizator Board ประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 8 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่มีอำนาจรับผิดชอบตามกฎหมาย (ปัจจุบันคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) ได้แก่

(1) กรรมการ 2 คน ซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการบริหารของ the Selangor Turf Club

up, charge, mortgage, demise, reassign, transfer or otherwise dispose of or deal with any movable or immovable property or any interest therein vested in the Board upon such terms as the Board may think fit.

²⁶“totalizator investment” means any money, currency note or cheque received for investment on the totalizator or invested pursuant to any facilities provided under an approved scheme;

- (2) กรรมการ 2 คน ซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการบริหารของ the Perak Turf Club
- (3) กรรมการ 2 คน ซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการบริหารของ the Penang Turf Club
- (4) กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 5 (3) ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการบริหารสโมสรแข่งม้าอื่น ๆ ในกรณีที่มีการจัดตั้งเพิ่มเติมในภายหลัง
- (5) กรรมการอื่น ๆ 2 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง

วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการข้างต้นมีกำหนดเวลา 3 ปี กรรมการที่หมดวาระลงสามารถได้รับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ได้ กรรมการสามารถพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 6 เช่น กรรมการถึงแก่กรรม, เป็นบุคคลล้มละลาย, เป็นผู้ไร้ความสามารถ, ขาดประชุมตั้งแต่ 4 ครั้งขึ้นไปโดยไม่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ กรณีพ้นจากตำแหน่งที่น่าสนใจคือ กรณีกรรมการมีปัญหาผลประโยชน์ขัดกันกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งกรรมการ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือได้เข้าร่วมหรือถือสิทธิประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างให้แก่คณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์ ระเบียบของ Totalizator Board สอดคล้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- (ก) การออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการจัดประชุมคณะกรรมการ
- (ข) การให้การดูแลรักษาทรัพย์สินและการใช้ตราประทับของคณะกรรมการ
- (ค) การกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตัวแทนและพนักงานลูกจ้าง
- (ง) การควบคุมการอนุญาตให้บุคคลใด ๆ ทำหน้าที่เป็นผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (totalizator) และตัวแทนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (totalizator agency) รวมถึงการสั่งให้บุคคลใดพ้นจากการทำหน้าที่เป็นตัวแทนดังกล่าว ไม่ว่าจะอยู่ในกลุ่มหรือชั้นใด โดยอาจกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ก็ได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
- (จ) การดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการอาจพิจารณาเห็นว่า มีความจำเป็นหรือเหมาะสมในสถานการณ์ขณะนั้น เพื่อให้การดำเนินการแข่งม้าตามที่ได้รับอนุญาตสามารถดำเนินการได้ หรือเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

หน้าที่รายงานของ Totalizator Board

มาตรา 15 บัญญัติเรื่องหน้าที่ของคณะกรรมการในการจัดทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รายงานดังกล่าวจะมีเนื้อหาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมของคณะกรรมการ รายงานการเงินและข้อมูลต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีสั่งให้จัดทำ

หมวด 2 TOTALIZATORS AND TOTALIZATOR AGENCIES

การให้ความเห็นชอบต่อแผนงานของผู้รับพนัน (approved scheme²⁷)

มาตรา 16 คณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจให้ความเห็นชอบต่อแผนงานของผู้ยื่นขอประกอบกิจการเป็นผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (totalizator) และตัวแทนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (totalizator agency) โดยเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรี ฯ

(2) แผนงานที่เตรียมขึ้นตามมาตรา 16 จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(a) การบริหารงานในแผนงาน สำหรับการก่อตั้ง รักษา และการดำเนินการของผู้รับพนันทายผลแข่งม้าและตัวแทนและการดำเนินงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการภายใต้แผนงาน

(b) การรับเงินลงทุนในแง่ของการแข่งม้า วงเงินสินเชื่อในแง่ของการลงทุน, ลักษณะเงินลงทุนซึ่งการทำขึ้นตามเงื่อนไขหรือประเด็นของการลงทุนที่ทำขึ้นและที่ได้รับ

(c) การแพร่ภาพการแข่งม้าหรือไม่นั้น เป็นกรณีเฉพาะในเรื่องการลงทุนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้าที่กล่าวถึงในข้อ b และความล้มเหลวในการแพร่ภาพ

(d) การชำระเงินที่จากผู้รับพนันทายผลแข่งม้าและตัวแทนเรื่องเงินปันผลในแง่การลงทุนที่ได้รับของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า เวลาและลักษณะของเงินปันผลที่จ่าย

(e) วิธีการคำนวณการจ่ายเงินปันผลดังกล่าวออกจากเงินที่ได้รับได้แง่ของการลงทุนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า

(f) วิธีการด้านบัญชีระหว่างคณะกรรมการ, สโมสรแข่งม้า และตัวแทนผู้รับพนันทายผลแข่งม้า ในแง่ของการลงทุน เงินปันผล และค่าคอมมิชชั่น

(g) เรื่องอื่นๆ ที่อาจจำเป็นสำหรับการดำเนินงานที่เหมาะสมและการควบคุมผู้รับพนันทายผลแข่งม้าหรือเพื่อการดำเนินงานตามแผนงาน

(3) คณะกรรมการอาจเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนงานส่วนหนึ่งส่วนใด หรือเสนอแผนงานใหม่ต่อรัฐมนตรี ฯ เพื่อขอความเห็นชอบ

(4) แผนงานจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี ฯ เป็นลายลักษณ์อักษร

²⁷ Section 2

“approved scheme” means a scheme for the establishment and operation of totalizators and totalizator agencies for the time being approved by the Minister pursuant to section 16

(5) แผนงานที่ได้รับการอนุมัติและแก้ไข จะต้องถูกตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(6) พระมหากษัตริย์แห่งมาเลเซีย (Yang di-Pertuan Agong) มีอำนาจประกาศให้ระงับหรือยกเลิกแผนงานใด ๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การดำเนินงานและการลงทุนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า

มาตรา 22 (1) (c) บัญญัติให้ผู้รับพนันทายผลแข่งม้าที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย สามารถรับพนันและจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ชนะการพนันทายผลได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต และผู้ประกอบการรับพนันทายผลแข่งม้าจะไม่ต้องรับผิดชอบหรือถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ได้แก่ Common Gaming Houses Act 1953 [Act 289] หรือ Betting Act 1953 [Act 495] รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพนันและลอตเตอรี่

บทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองเด็ก เยาวชนจากการเล่นพนันแข่งม้า

มาตรา 22 (1) (b) บัญญัติให้บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จึงจะมีสิทธิซื้อตั๋วหรือเล่นพนันแข่งม้าที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายได้ โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นสมาชิกของสโมสรแข่งม้าแห่งนั้นหรือไม่

การโฆษณาการแข่งม้าที่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมาย

มาตรา 23 (1) กำหนดเรื่องการโฆษณาเกี่ยวกับตัวแทนผู้รับพนันทายผลบอลที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้โฆษณาได้เท่านั้น จึงถือว่าไม่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย มีดังนี้

(a) แสดงชื่อตัวแทนผู้รับพนันทายผลแข่งม้า ณ ที่ทำการของตัวแทน

(b) ประกาศในหนังสือพิมพ์ในนามของคณะกรรมการ, ใบโฆษณาประกอบด้วยรายชื่อของตัวแทนผู้รับพนันทายผลแข่งม้า, ชื่อ, ที่อยู่, จำนวนชั่วโมงการทำงาน, และเบอร์โทรศัพท์ กฎระเบียบ, เงื่อนไขการรับเงินลงทุนของตัวแทนผู้รับพนันทายผลแข่งม้า หรือ ชื่อรายการแข่งม้าในแง่ของเงินลงทุนที่ได้รับที่ตัวแทน

(c) ประกาศภายในสำนักงานของตัวแทนผู้รับพนันทายผลแข่งม้าที่เกี่ยวข้องตามที่อ้างใน

(b)

การห้ามรับพนันทายผลแข่งม้าโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 24 (1) กำหนดเรื่องการห้ามรับพนันทายผลแข่งม้าโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรณีบุคคลใด

(a) เป็นเจ้ามือรับพนันหรือเข้าเดิมพันแข่งม้า โดยตกลงที่จะจ่ายเงินให้กับบุคคลอื่นที่เดิมพันดังกล่าว ถ้าอีกฝ่ายหนึ่งชนะพนันก็จะได้รับเงินรางวัลทั้งหมดจากการแทงพนัน

(b) ขายหรือเสนอขาย หรือบุคคลที่ซื้อ ตัว บัตรหรือสิ่งอื่นใดที่ให้สิทธิแก่ผู้ซื้อในการเล่นพนันทายผลแข่งม้า ซึ่งซื้อจากบุคคลตามวรรค (a) หรือ

(c) ทำสัญญาหรือต่อรองการจ่ายเงินหรือรับเงิน ภายใต้เงื่อนไขหรือเหตุการณ์ที่ถูกกำหนดโดยผลจากการทำงานของผู้รับทายพนันผลการแข่งม้าในการแข่งม้าใดๆ

บุคคลที่ฝ่าฝืนการเป็นเจ้ามือพนันแข่งม้าผิดกฎหมาย กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญาคือ มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 ริงกิต หรือจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

กรณีที่ไม่ถือเป็นการเล่นพนันผิดกฎหมายตามข้อ (1) ก็คือ กรณีที่การพนันที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่, ตัวแทนหรือลูกจ้างของหรือคณะกรรมการหรือสโมสรแข่งม้า ในขณะที่อยู่ในการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย

อำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีหมาย

มาตรา 26 บัญญัติเรื่องอำนาจจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายจับ (warrant) แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่า Inspector (เทียบได้กับยศพันตำรวจตรี (พ.ต.ต.) หรือสารวัตรของไทย) มีอำนาจจับกุมบุคคล ซึ่งมีเหตุผลอันควรเชื่อได้ว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา 24 หรือมาตรา 25 (ความผิดเกี่ยวกับการลงทุนในธุรกิจพนันที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้) เพื่อนำตัวบุคคลดังกล่าวไปฟ้องร้องดำเนินคดี ณ ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ อย่างไรก็ตาม การฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบของพนักงานอัยการเสียก่อนตาม มาตรา 28

การตรวจสอบผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (totalizator) และตัวแทนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า

มาตรา 27 การตรวจสอบผู้รับพนันทายผลแข่งม้า และตัวแทนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า

ตำรวจระดับอาวุโส (Senior Police Officer²⁸) สามารถเข้าไปในสถานที่ใด ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานที่ที่ผู้รับพนันทายผลแข่งม้าหรือตัวแทนของผู้รับพนันทายผลแข่งม้าประกอบกิจการ และมีอำนาจตรวจสอบหนังสือเอกสาร, บัญชี, ระเบียนหรือเอกสารอื่น ๆ หรือเครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ สำหรับช่วงเวลาที่เขาตรวจสอบของผู้รับพนันทายผลแข่งม้าหรือตัวแทน ตำรวจยังมีอำนาจยึดอายัดหนังสือ, บัญชี, ระเบียน, เอกสาร, เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ ได้ หากมีเหตุอันสมควรที่จะเชื่อว่าจะเป็น

²⁸ Section 2

“Senior Police Officer” means any police officer not below the rank of Assistant Superintendent, and includes any other public officer authorized by the Minister by notification in the *Gazette* to exercise the powers of a Senior Police Officer under this Act

หลักฐานของการกระทำความผิดที่ขัดต่อพระราชบัญญัติ และอาจเรียกร้องจากบุคคลที่ดูแลกิจการของ ผู้รับพนันทายผลแข่งม้าหรือตัวแทน

3.4.5 Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965

กฎหมายชื่อ Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.1989 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วประเทศมาเลเซีย หลักการและเหตุผลสำคัญคือ การสนับสนุนให้มีการเสี่ยงโชคของประชาชนทั่วไป (public sweepstakes) ที่ดำเนินการโดย racing club อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับกับกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายชื่อ Betting Ordinance 1953 [Ord. 47 of 1953]

บทบัญญัติในกฎหมายชื่อ Racing Club (Public Sweepstakes) Act มีเพียง 3 มาตราเท่านั้นคือ
มาตรา 1 ชื่อกฎหมายและขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 2 นิยามศัพท์สำคัญตามกฎหมายนี้ ได้แก่

“racing club” หมายความว่า สโมสรแข่งม้าที่เป็นสมาชิกของสมาคมแข่งม้าแห่งประเทศมาเลเซีย (Malayan Racing Association) หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ

“sweepstakes” หมายความว่า การเสี่ยงโชคใด ๆ เพื่อส่งเสริมผลการแข่งม้า (the result of a horse race)

มาตรา 3 การกำหนดให้สโมสรแข่งม้าที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย สามารถดำเนินการส่งเสริมการเสี่ยงโชคที่เกี่ยวกับผลการแข่งขันม้าได้ โดยอาจเชิญชวนบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่เป็นสมาชิกสโมสร

3.4.6 The Gaming Tax Act 1972

กฎหมายว่าด้วยภาษีเกมพนัน ค.ศ. 1972 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ.1975 (Gaming Tax (Amendment) Act 1975) เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดการจัดเก็บภาษีเกี่ยวกับเกมพนันและเรื่องที่เกี่ยวข้องกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับในดินแดนของประเทศมาเลเซียทั่วประเทศ เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้สั้นมากคือมีเพียง 2 มาตราหลัก

การกำหนดอัตราภาษีเกมพนัน

มาตรา 2 (1) แห่งกฎหมายนี้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (The Minister of Finance) มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งจัดเก็บภาษีเกมพนัน โดยกำหนดฐานภาษีจากวงเงินที่บุคคลใด ๆ ใช้ในการเล่นพนันทายผลการแข่งขันหรือวางเงินเดิมพันที่เกี่ยวกับเกมพนันนั้น ๆ ซึ่งเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายใด ๆ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้มีภาระจ่ายและผู้จัดเก็บภาษีเกมพนัน

กฎหมายมาตรา 2 (2) กำหนดให้ บุคคลที่เล่นพนันทายผลการแข่งขันหรือวางเงินเดิมพัน จะต้องเสียภาษีตามกฎหมายนี้ โดยผู้ที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีคือ ผู้ประกอบการจัดให้มีการเล่นเกมพนัน (promoter of the gaming²⁹) ซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมาย มีหน้าที่จ่ายภาษีต่อหน่วยงานของรัฐบาลกลาง

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง (regulations) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติมาตรานี้

มาตรา 2 (4) (a) กำหนดข้อสันนิษฐานตามกฎหมายในการเล่นพนันของผู้เล่นไว้สรุปคือ บุคคลใดที่จ่ายเงินให้แก่ผู้ประกอบการจัดให้มีการเล่นเกมพนัน เพื่อแลกชิพ (chips) หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้ในการเล่นพนันหรือวางเดิมพันที่เกี่ยวกับการเล่นพนัน ให้ถือว่าเข้ากรณีการเล่นพนันทายผลการแข่งขันหรือวางเดิมพันแล้ว และจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ประกอบการ ๆ ถือว่าเป็นจำนวนเงินที่ใช้เล่นพนันหรือวางเดิมพัน

ในภาคผนวกของกฎหมายฉบับนี้กำหนดเรื่องการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายพนันอื่น ๆ ในประเด็นภาษีเกมพนัน โดยบัญญัติในมาตรา 3 ได้แก่ the Betting and Sweepstake Duties Act 1948 [Act 201], the Lotteries Act 1952 [Act 288], the Racing (Totalisator Board) Act 1961 [Act 494], the Pool Betting Act 1967 [Act 384], the Betting and Sweepstake Duties Ordinance of Sabah [Cap. 13] และ the Gambling Ordinance of Sarawak [Cap. 138]

3.4.7 The Betting and Sweepstakes Duties Act, 1948

กฎหมายชื่อ Betting and Sweepstakes Duties Act, 1948 มีการแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุดปี ค.ศ. 1978 โดยใช้บังคับในอาณาเขตที่เป็นคาบสมุทรมาเลเซีย (Peninsular Malaysia³⁰) เท่านั้นตามมาตรา 1 (2)³¹

สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้สรุปเป็นเรื่องการจัดเก็บอากรพนันหรือภาษีสรรพสามิต (duty) สำหรับกิจการพนันของผู้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจพนันทายผลการแข่งขัน (betting) ซึ่งตามนิยามของกฎหมายพนันมาเลเซียมักเป็นกรณีการพนันทายผลการแข่งม้า รวมถึงการเสี่ยงโชค (sweepstakes) ที่เล่น

²⁹ Section 2 (4) (b) the expression “promoter” includes any agent or employee of the promoter of the gaming.

³⁰ คาบสมุทรมาเลเซียเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศมาเลเซีย ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตก (West Malaysia) เป็นที่ตั้งของกรุงกัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur) เป็นเมืองหลวงของประเทศมาเลเซีย ส่วนพื้นที่อื่นคือ ทิศตะวันออก (East Malaysia) ประกอบด้วย รัฐซาราวัก รัฐซาบาห์ (Sarawak / Sabah) ตั้งอยู่บนเกาะบอร์เนียว

³¹ This Act shall apply to Peninsular Malaysia only

ด้วยเครื่อง totalisator³² กฎหมายนี้กำหนดให้จัดเก็บอากรจากผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการพนันดังกล่าว รายละเอียดมีดังนี้

อากรพนันและการทายพนันและผลแข่งม้า

(1) การพนันทายผลการแข่งขันทุกกรณีที่จัดโดยผู้รับทายพนันผลแข่งม้า หรือ pari-mutuel ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการสมาคมแข่งม้าที่จัดตั้งขึ้นในคาบสมุทรมาเลเซียหรือสมาคมที่ได้รับการยอมรับจากโครงการที่ได้รับอนุมัติตามพระราชบัญญัติการแข่งม้า (คณะกรรมการผู้รับทายพนันแข่งม้า) ปี 1961 จะถูกเรียกเก็บอากรตามอัตราร้อยละของจำนวนเงินของเงินเดิมพัน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด โดยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) การเสี่ยงโชคทุกกรณีที่ได้รับการสนับสนุนจากสมาคมแข่งม้าที่จัดตั้งในคาบสมุทรมาเลเซียหรือสมาคมที่เกิดจากการแข่งม้าหรือการแข่งขันอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่จัดแข่งในประเทศมาเลเซียหรือจัดแข่งขันนอกมาเลเซีย จะถูกเรียกเก็บอากรในอัตราร้อยละของจำนวนเงินที่จ่ายเป็นเงินรางวัลจากการพนัน ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การทำบัญชีของผู้สนับสนุน (statement by promoter)

(1) ผู้สนับสนุนจะต้องจัดทำรายงานจำนวนเงินเดิมพันที่ได้รับในการแข่งขันแต่ละครั้งและจำนวนที่ถูกกระจายไปสู่สลากกินแบ่งม้าในแต่ละครั้งและส่งให้แก่หน่วยงานจัดเก็บอากรแสตมป์ชื่อ Collector of Stamp Duties รวมทั้งส่วนที่เพิ่มเติมให้กับมูลค่าอากรที่ถูกเรียกเก็บ หรือจ่ายอากรที่ถูกต้องตามกฎหมายในสกุลเงินของมาเลเซีย

(2) รายงานการเงินที่ควรถูกส่งให้แก่ Collector of Stamp Duties มีดังนี้

(a) ในกรณีที่การพนันทายผลการแข่งขันนั้น จัดขึ้นโดยผู้รับทายพนันผลแข่งม้า หรือ pari-mutual มีกำหนดจัดส่งภายใน 15 วัน นับจากวันสุดท้ายของการแข่งม้าที่การเดิมพันถูกจัดทำขึ้น หรือ

(b) ในกรณีของการทายผลแข่งม้า มีกำหนดเวลาจัดส่งภายใน 7 วัน นับจากวันที่ยุติการเสี่ยงโชค และผู้จัดเก็บจะต้องเรียกเก็บอากรในสกุลเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายของมาเลเซียและออกใบเสร็จตามจำนวนเงินที่จ่าย

บทลงโทษ

มาตรา 7 กำหนดเรื่องบทลงโทษไว้ มีดังนี้

³² The Racing (Totalisator Board) Act 1961, Section 2

“totalizator” means the instrument for wagering or betting known by that name, and any other instrument, device, machine or method of a like nature and conducted on the same principles, and includes a numbers forecast totalizator paying a fixed minimum dividend;

(1) กรณีที่ผู้สนับสนุน (promoter³³) ไม่สามารถจัดส่งรายงานการเงินให้แก่ Collector of Stamp Duties ผู้สนับสนุนต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 ริงกิต

(2) กรณีที่ผู้สนับสนุนมีเจตนาที่จะหลบเลี่ยงการจ่ายอากรตามพระราชบัญญัติ ด้วยการจัดทำรายงานการเงินที่เป็นเท็จหรือไม่ถูกต้อง จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือไม่เกินจำนวนเงินสี่เท่าของจำนวนเงินอากรที่ต้องชำระ แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่ากัน

อัตราภาษีอากรการพนัน

ในรายงานวิจัยภาษีพนันในมาเลเซียของอาจารย์ผาสุก พงษ์ไพจิตร ระหว่างช่วงปี ค.ศ.1998 พ.ศ. 2541) ได้ประมาณการณ้มูลค่าภาษีพนันที่รัฐบาลมาเลเซียจัดเก็บได้ในปี ค.ศ.1996 คิดเป็นร้อยละ 5 ของรายได้จากภาษีทั้งหมด ประเภทของภาษีการพนันและภาษีอื่น ๆ ที่จัดเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจพนันมีดังนี้³⁴

1. ภาษีการขาย (turn over tax) ที่จัดเก็บจากค่าใช้จ่ายที่ผู้เล่นจ่าย รัฐบาลจะเก็บภาษี 7 เซนต์จากทุกๆ 1 ริงกิตที่ ผู้เล่นจ่ายเพื่อการพนัน
2. ส่วนที่เหลืออีก 93 เซนต์ รัฐบาลจะเรียกเก็บภาษีอีกร้อยละ 7 เป็นค่าธรรมเนียม (duty)
3. บริษัทต้องจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคล ร้อยละ 28 ของกำไรทั้งหมดก่อนหักภาษี

คณะผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับอัตราการจัดเก็บภาษีพนันของมาเลเซีย มีอัตราภาษีดังนี้³⁵

- ก) ภาษีพนัน (gaming tax) จัดเก็บในอัตราร้อยละ 8
- ข) อากรหรือค่าธรรมเนียมการพนันทายผลการแข่งขัน (pooling betting duty) จัดเก็บในอัตราร้อยละ 10 – 12
- ค) อากรหรือค่าธรรมเนียมผู้เล่นชนะในคาสิโน (casino win duty) จัดเก็บในอัตราร้อยละ 25

³³ Section 1A

“the promoter” means the Board, or the secretary of the racing club or association which has promoted any totalisator, *pari-mutuel* or sweepstake, as the circumstances may require;

³⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “อุตสาหกรรมการพนัน: กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย”, อ้างแล้ว, หน้า 302.

³⁵ KPMG International Cooperative, Chapter 10 Indirect and Miscellaneous Taxes and Surcharges, p.126. at <http://www.kpmg.com.my/kpmg/publications/tax/tm/chapter10.pdf>

3.5 มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแลการพนัน เช่น กฎหมายฟอกเงิน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในคดีพนัน

จากการศึกษาหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในคดีพนันคือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย (Royal Malaysia Police – RMP) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายชื่อ Police Act (1967) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในมาเลเซีย มีประวัติความเป็นมาในการจัดตั้งมากกว่า 206 ปี คือย้อนไปถึงช่วงปี ค.ศ.1807 (แต่ระยะเวลาก่อนหน้านั้นในยุค Malay Sultanate มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้รักษากฎหมายเรียกว่า warriors หรือเรียกในภาษา มาเลย์ว่า Temenggong) ปัจจุบันตำรวจมาเลเซียมีกำลังพลรวม 102,037 นาย มีการแบ่งหน่วยงานตามภารกิจในแต่ละด้าน นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งผู้ที่ทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของตำรวจ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความรับผิดชอบต่อประชาชน อาทิเช่น Additional Police, ตำรวจอาสา (Volunteer Police), Auxiliary Police, นักเรียนนายร้อยตำรวจ (Police Cadets) และกลุ่มข้าราชการพลเรือนทั่วไป³⁶

ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซียแบ่งหน่วยงานออกเป็น 8 หน่วยงานหลักดังนี้³⁷

- 1) Department of Management
- 2) Special Branch
- 3) CID
- 4) Department KDN / KA
- 5) Commercial Crimes Investigation Department
- 6) Narcotics Criminal Investigation Department
- 7) Department of Logistics
- 8) Special Task Force

³⁶ About the Royal Malaysia Police at <http://www.rmp.gov.my/defaultbase.cfm?path=about/about.cfm?mod=1>

³⁷ <http://www.rmp.gov.my/defaultbase.cfm?path=about/Ops.cfm?mod=78>

หน่วยงานตำรวจมาเลเซียที่มีหน้าที่รับผิดชอบในคดีความผิดตามกฎหมายพนันคือ กองบังคับการตำรวจสืบสวนคดีอาญา (Criminal Investigation Division³⁸) มีหน้าที่รับผิดชอบหลัก 3 ประการ คือ 1) อำนาจในการการสืบสวน สอบสวน 2) อำนาจจับกุม และตั้งฟ้องคดี โดยเฉพาะอาญาที่เป็นความผิดร้ายแรง (hard crimes) เช่น คดีฆาตกรรม, ปล้นทรัพย์, ข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ รวมถึงคดีอาญาที่มีโทษเล็กน้อย เช่น คดีลักทรัพย์, คดีบุกรุก และ 3) หน่วยงานนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในคดีความผิดตามกฎหมายพนัน สมาคมลับ (secret societies) อีกด้วย

กฎหมาย Police Act (1967) มาตรา 3(3) บัญญัติหน้าที่ของตำรวจที่สำคัญประการคือ การป้องกันอาชญากรรม การสืบสวนคดีอาญา การจับกุม และการฟ้องผู้กระทำผิดกฎหมายอาญา ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของกองบังคับการตำรวจสืบสวนคดีอาญา และมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดในตำแหน่ง Director ที่มีตำแหน่งเป็น Commissioner of Police หน่วยงานย่อยในกองบังคับการตำรวจสืบสวนคดีอาญาประกอบด้วย 12 ฝ่ายคือ

D1 – Administrative Division

D2 – Criminal Record Registration

D3 – Internal Affairs

D4 – Statistics

D5 – Prosecution and Law Divisions

D6 – Technical Assistance Division

D7 – Gambling / Vice / Secret Societies

D8 – Investigation Division / Planning

D9 – Special Investigation Division

D10 – Forensic Laboratory Division

D11 – Sexual Investigation Division

D12 – National Centre Bureau-Interpol Division

³⁸ Criminal Investigation Division at <http://www.rmp.gov.my/defaultbase.cfm?path=about/about.cfm?mod=3>

คณะผู้วิจัยได้ศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการพนันและการเล่นพนัน สรุปเนื้อหาได้ดังนี้

3.6.1 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code, Act 674) ของมาเลเซียเป็นกฎหมายสำคัญว่าด้วยการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาในความผิดฐานต่าง ๆ ไว้ บุคคลที่อยู่ในเขตแดนของประเทศมาเลเซียจะอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3³⁹ จากการศึกษาพบว่าประมวลกฎหมายอาญานี้มิได้บัญญัติความผิดหรือบทลงโทษเกี่ยวกับการพนันไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากกฎหมายพนันฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติความผิดและโทษไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การจัดให้มีการเล่นพนันหรือการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตมักจะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับที่ถือเป็นโทษอาญาไว้ ในบางกรณีผู้กระทำความผิดอาจทำความผิดในกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท ซึ่งต้องพิจารณาเนื้อหาของประมวลกฎหมายอาญาเป็นสำคัญ เช่น มาตรา 71⁴⁰ บัญญัติเรื่องการจำแนกลักษณะของการกระทำความผิดเป็น 2 กรณีคือ กรณีความผิดกรรมเดียว และกรณีความผิดหลายกรรม กล่าวคือ หากเป็นความผิดกรรมเดียวที่มีการกระทำต่อเนื่องกัน กฎหมายจะบัญญัติว่าถือเป็นการกระทำความผิดในคราวเดียวกัน แต่หากเป็นความผิดหลายกรรมแล้ว กฎหมายบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในความผิดฐานทุกกรรม โดยศาลจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินว่าผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษมากน้อยเพียงใด

ตัวอย่างเช่น กรณีเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย กระทำความผิดใน 2 ฐานความผิดตามกฎหมายพนันชื่อ Betting Act 1953 มาตรา 4 ในความผิดฐานเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครอง ผู้ดูแล หรือผู้ใช้สถานที่เป็นการชั่วคราว เพื่อดำเนินการเป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน (common betting houses) และมีความผิด

³⁹ Punishment of offences committed beyond, but which by law may be tried within Malaysia

3. Any person liable by law to be tried for an offence committed beyond the limits of Malaysia, shall be dealt with according to the provisions of this Code for any act committed beyond Malaysia, in the same manner as if such act had been committed within Malaysia.

⁴⁰ Limit of punishment of offence which is made up of several offences

71. (1) Where anything which is an offence is made up of parts, any of which parts is itself an offence, the offender shall not be punished with the punishment of more than one of such of his offences, unless it be so expressly provided.

(2) Where anything is an offence falling within two or more separate definitions of any law in force for the time being by which offences are defined or punished, or where several acts of which one or more than one would by itself or themselves constitute an offence constitute when combined a different offence the offender shall not be punished with a more severe punishment than the Court which tries him could award for any one of such offences.

ฐานได้รับเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพนันทายผลการแข่งขันเหตุการณ์ใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ ในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันหรือสถานที่ที่ใช้เป็น betting information centres ผู้กระทำความผิดรายนี้จะต้องรับผิดชอบทั้งสองฐานความผิดเพราะถือเป็นความผิดหลายกรรม ศาลสามารถตัดสินลงโทษทุกฐานความผิดได้ กรณีนี้สามารถเทียบเคียงได้กับกฎหมายไทยคือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91

3.6.2 กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2001

กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2001 (Anti-money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001) หรือกฎหมายฟอกเงินกำหนดให้การจัดให้มีการเล่นพนันที่ผิดกฎหมายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน โดยก็มีได้กำหนดดวงเงินพนันแต่อย่างใด กล่าวคือมีการกำหนดประเภทของความผิดมูลฐานที่ถือเป็นความผิดร้ายแรง (serious offence)⁴¹ ไว้หลายประเภทด้วยกัน ปรากฏตามภาคผนวก 2 (Second Schedule - Section 3, definition of “serious offence”⁴¹) อาทิเช่น กฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Anti-Corruption Act 1997), กฎหมายเกี่ยวกับกิจการธนาคารและสถาบันการเงิน (Banking and Financial Institutions Act 1989)

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการพนันผิดกฎหมายก็ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินตามภาคผนวก 2 คือ ความผิดที่บัญญัติไว้ใน Betting Act 1953 ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี ซึ่งจะได้อธิบายเนื้อหาของมาตรานี้ในลำดับต่อไป

กรณีที่ 1 มาตรา 4⁴² ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้ามือพนันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับพนันทายผลการแข่งขันผิดกฎหมาย common betting houses และ betting information centres

⁴¹ Section 3

“serious offence” means—

- (a) any of the offences specified in the Second Schedule;
- (b) an attempt to commit any of those offences; or
- (c) the abetment of any of those offences;

⁴² Section 4 (1) Any person who—

- (a) being the owner or occupier, or having the use temporarily or otherwise, thereof, keeps or uses a place as a common betting house or betting information centre; or
- (b) permits a place of which he is the owner or occupier, or of which he has the use temporarily or otherwise, to be kept or used as a common betting house or betting information centre; or

กรณี 2 มาตรา 6(3)⁴³ ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้ามือพนันในสถานที่ใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับพนันทายผลการแข่งขัน หรือดำเนินการจัดให้มีการรับพนันทายผลในลักษณะเป็นประจำหรืออยู่ในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการแข่งขันผิดกฎหมายของผู้เล่นพนันทั่วไป

กฎหมายฟอกเงินมีบทบัญญัติน่าสนใจหลายประการ ได้แก่

(c) has the care or management of, or in any manner assists in the management or in the business of, a place kept or used as a common betting house or betting information centre; or

(d) receives directly, or indirectly, any money or valuable thing, for or in respect of any bet or wager on any such event or contingency as is mentioned in this Act, in a common betting house or betting information centre; or

(e) announces, exhibits or publishes, or causes to be announced, exhibited or published, either orally or by means of any letter, circular, telegram, placard, handbill, card, print, writing, design, sign, advertisement or otherwise, that a place is opened, kept or used as a common betting house or betting information centre within or without Malaysia, or in any other manner invites or solicits any person to commit a breach of any provisions of this Act, shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine of not less than twenty thousand ringgit and not more than two hundred thousand ringgit and shall also be punished with imprisonment for a term not exceeding five years.

(2) Any person who occupies or has the use temporarily of a place which is kept or used by another person as a common betting house or betting information centre shall be presumed until the contrary is proved to have permitted such place to be so kept or used.

⁴³ Section 6

(3) Any person who—

(a) acts as a bookmaker in any place;

(b) for the purpose of bookmaking or betting or wagering or settling bets frequents or loiters in any common betting house or in any place to which the public has or may have access; or

(c) assists, by giving warning or otherwise, any person committing an offence under this Act to evade arrest or detection, shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine of not less than twenty thousand ringgit and not more than two hundred thousand ringgit and shall also be punished with imprisonment for a term not exceeding five years.

หน้าที่รายงานข้อมูลของสถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงาน (มาตรา 14)

สถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล (reporting institution⁴⁴) ได้แก่ นิติบุคคลรวมถึงองค์กรย่อยที่มีสาขาอยู่ต่างประเทศ ซึ่งมีกิจการตามรายการที่บัญญัติไว้ในตามภาคผนวก 1 (First Schedule) รวม 32 กิจการ อาทิเช่น

- กิจการธนาคารพาณิชย์ กิจการเงินทุน และกิจการนายหน้าให้กู้ยืมเงินตามกฎหมายชื่อ Banking and Financial Institutions Act 1989
- กิจการธนาคารอิสลาม (Islamic banking business) ตามกฎหมายชื่อ Islamic Banking Act 1983
- กิจการให้สินเชื่อเพื่อการเคหะ, กิจการพัฒนาเงินทุน, กิจการ factoring และ leasing ตามกฎหมายชื่อ Banking and Financial Institutions Act 1989
- กิจการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายชื่อ Money-Changing Act 1998

ผู้ประกอบการในธุรกิจพนันที่มีหน้าที่รายงานข้อมูลตามกฎหมายฟอกเงิน ได้แก่ ผู้ประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายพนันต่อไปนี้⁴⁵

- กิจการต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายชื่อ Pool Betting Act 1967
- กิจการต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดย a totalizator agency ตามกฎหมายชื่อ Racing (Totalizator Board) Act 1961
- กิจการต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยสมาคมแข่งม้า (a racing club) ตามกฎหมายชื่อ Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965

⁴⁴ Section 3

“reporting institution” means any person, including branches and subsidiaries outside Malaysia of that person, who carries on any activity listed in the First Schedule;

⁴⁵ First Schedule [Section 3, definition of “reporting institution”] Part I.

...

19. Activities carried out by a licensee as defined in the Pool Betting Act 1967 [*Act 384*].

20. Activities carried out by a totalizator agency as defined in the Racing (Totalizator Board) Act 1961 [*Act 494*].

21. Activities carried out by a racing club as defined in the Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965 [*Act 404*].

กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้สถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล มีหน้าที่รายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงิน เป็นไปตามมาตรา 14 แบ่งเป็น 2 กรณีหลักคือ

กรณีที่ 1 การทำธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าสูงเกินกว่าที่หน่วยงานกำหนดไว้

กรณีที่ 2 กรณีที่พบว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมเอง หรือกรณีที่มีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าการทำธุรกรรมนั้นจะเกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมาย (an unlawful activity) เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของสถาบัน องค์กรก็จะมีหน้าที่รายงานข้อมูลเช่นกัน

กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินฉบับนี้ยังกำหนดเรื่องการตรวจสอบตัวตนของผู้ถือบัญชีธนาคาร (Identification of account holder) โดยระบุไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดหน้าที่ของสถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล (reporting institution) ให้เก็บรักษาข้อมูลบุคคลเจ้าของบัญชีธนาคาร และห้ามไม่ให้เปิดบัญชีโดยใช้นามแฝง ชื่อที่แต่งขึ้นเอง หรือการใช้ปลอมชื่อบุคคลเจ้าของบัญชี นอกจากนี้ สถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล ยังมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลตัวตน ข้อมูลความสามารถทางกฎหมาย อาชีพ ภูมิฐานะหรือสถานที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478¹

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายพนันที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปีแล้ว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2505² และมีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ก็ยังมิได้ปรับปรุงเนื้อหาในประเด็นสำคัญ ทำให้พระราชบัญญัติการพนันเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากพนันในปัจจุบันที่มีลักษณะต่างไปจากเดิมมาก ระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการพนันตามกฎหมายก็มีความหละหลวม ไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีการพนันผิดกฎหมายก็เป็นปัญหาสำคัญที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ อีกทั้งยังมีปัญหาในการปรับใช้ การตีความบทบัญญัติบางประการ

รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบตามพ.ร.บ.การพนัน คือ กระทรวงมหาดไทย มิได้ให้ความสำคัญกับการป้องกัน แก้ไขผลกระทบด้านลบของการพนัน โดยเฉพาะผลกระทบทางสังคม พฤติกรรมการใช้เงินของประชาชนที่เล่นพนัน อาทิเช่น การก่ออาชญากรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะการลัก วิ่ง ซิ่ง ปล้น ดังที่ปรากฏในข่าวสารทั่วไปที่มีสาเหตุจากการพนัน หรือปัญหาพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของผู้เล่นพนัน ปัญหาความสัมพันธ์ของคนในครอบครัวหรือคนใกล้ชิด ปัญหาหนี้สิน หนี้นอกระบบ การใช้อำนาจของกลุ่มผู้มีอิทธิพล การฟอกเงิน รวมถึงปัญหาสุขภาพจิตของผู้เล่นบางรายที่หมกมุ่นอยู่กับการเล่นพนันจนเข้าข่ายเป็นโรคติดพนัน (pathological gambling)

ในบทความนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 โดยตรงคือเนื้อหาของบทบัญญัติต่าง ๆ การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

4.1 ภาครัฐไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการผลกระทบจากการพนัน

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

¹ ปรับปรุงจาก ไพศาล ลิ้มสถิตย์, “บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478” (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ทิศทางการขับเคลื่อนเรื่องพนันในภาคเหนือ” วันที่ 30 เมษายน 2556 จังหวัดเชียงใหม่)

² 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.2482³ ที่กิ่งอำเภอหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งอาศัยอำนาจในการเปิดสถานกาสิโน (casino) ตาม “พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2)” ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁴ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น (นายปรีดี พนมยงค์)⁵ ได้กำหนดชนิดการพนันที่ให้เล่นได้รวม 5 ชนิดคือ 1.แปดเก้านับและบารา 2.จับยี่กี 3.น้ำเต้า 4.ไฮโลว์ 5.ขลุ่ยกลิ้ง สถานกาสิโนยังคงเปิดดำเนินการเรื่อยมาจนถึงรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (1 สิงหาคม พ.ศ.2487 – 31 สิงหาคม 2488) เริ่มส่งผลกระทบทางสังคมอย่างมาก เกิดอาชญากรรม ทำให้ประชาชนไม่เป็นอันทำงาน เอาแต่เล่นการพนัน จึงมีการยกเลิกในภายหลัง อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยยังไม่มีข้อมูลรายละเอียดชัดเจนในส่วนนี้ จึงสมควรมีการศึกษาวิจัยเป็นการเฉพาะต่อไป

เหตุผลที่มีการเสนอจัดตั้งกาสิโนหรือสถานกาสิโนในขณะนั้น เนื่องจากรัฐบาลขาดรายได้จากการจัดเก็บเงินรัชูปการ⁶ จึงต้องหารายได้ชดเชยภาษีทางอ้อม จึงมีข้อเสนอของขุนสมภารหิตะคดี (โป้

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 274 ลงวันที่ 26 เมษายน 2482

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 646 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2482

⁵ สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, “เมื่อ ปรีดี พนมยงค์ ตั้ง ‘สถานกาสิโน’” มติชนสุดสัปดาห์ 28,1439 (14-20 มี.ค.51) 25-26.

⁶ เงินรัชูปการคือ เงินส่วยที่เก็บจากไพร่ส่วย โดยปรกติยามสงบชายไทยทุกคน ที่สังกัดมูลนาย หรือ ที่เรียกว่าไพร่หลวง ทำหน้าที่รับราชการ ช่วยกันทำนุบำรุงและป้องกันประเทศชาติ ในยามปรกติ ต้องมีหน้าที่เข้ารับราชการ ในสมัย รัตนโกสินทร์ตอนต้น ลดเหลือ 3 เดือน ผู้ใดไม่ต้องการเข้าเกณฑ์แรงงาน ก็ทำสิ่งของหรือเงินมาทดแทนการเกณฑ์แรงงานได้ ซึ่งผู้ที่ใช้เงินหรือสิ่งของมาแทนแรงงาน เรียกว่า ไพร่ส่วย และเรียกเงินที่ใช้แทนแรงงานเรียกว่า “ส่วย” ในสมัยรัชกาลที่ 5 เรียกว่า เงินค่าราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 6 เรียกว่าเงินรัชูปการ โดยกำหนดให้ ชายฉกรรจ์ ที่มีอายุ 18 – 60 ปีและเข้ารับราชการ ต้องเสียเงินรัชูปการ “เศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6”

โปรคุปต์) และนายควง อภัยวงศ์ เรื่องภาษีพนัน และ casino ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ มิได้คัดค้าน แต่เสนอให้ปรึกษากระทรวงมหาดไทยก่อนดำเนินการ⁷

เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 ข้างต้นคือ การให้รัฐบาลมีอำนาจพิจารณาอนุญาตจัดตั้ง “สถานคาสีโนของรัฐบาล” ได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งปัจจุบันนี้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย⁸ กระทรวงมหาดไทยมิใช่ผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จึงไม่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องการตั้งคาสีโน⁹ หากเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่า จะนำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาให้มีบ่อนคาสีโนในไทยหรือไม่¹⁰

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 ลาภชนานนท์ และคณะ¹¹ จากการสำรวจข้อมูลกลุ่มประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป จำนวน 5,042 คน ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศรวม 16 จังหวัด ระหว่างเดือนตุลาคม 2553 ถึง กุมภาพันธ์ 2554 ได้ข้อสรุปสำคัญคือ

⁷ “เมื่อปรีดี พนมยงค์ตั้งสถานกาสิโนกับคนลักษณะศีลธรรมจัด” (16 มีนาคม 2551) at

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

⁸ คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549), หน้า 287.

⁹ “การตั้งสถานกาสิโน” ในหนังสือ คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน, เพิ่งอ้าง, หน้า 287.

¹⁰ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “การพนันออนไลน์ การขายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478” สนับสนุนโดย มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), หน้า 24-25.

¹¹ พินิจ ลาภชนานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2554) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), หน้า 21-22, 27, 48-49.

- ประชากรส่วนใหญ่ร้อยละ 64.2 เคยเล่นพนันในช่วง 1 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2553)
- ประชากรมากกว่าร้อยละ 63 เคยเล่นพนันในขณะที่เป็นเด็ก เยาวชนหรือมีอายุไม่เกิน 24 ปี โดยพบผู้เคยเล่นพนันอายุน้อยที่สุดคือ อายุเพียง 7 ปี
- ประเภทของการพนันที่ประชากรส่วนใหญ่นิยมเล่นมากที่สุดคือ หว่ยใต้ดิน (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 การพนันกีฬาพื้นบ้าน¹² (จำนวน 883,592 คน) (กรุณา ดูตารางที่ 4.1)
- เมื่อพิจารณาจากประมาณการปริมาณเงินที่หมุนเวียนในการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ พบว่า หว่ยใต้ดินมีมูลค่าเงินราว 1 แสนล้านบาทต่อปี รองลงมาคือ สลากกินแบ่งรัฐบาล (76,770 ล้านบาท) (กรุณา ดูตารางที่ 4.2), การพนันในบ่อน และการพนันกีฬาพื้นบ้าน ตามลำดับ¹³

ตารางที่ 4.1 ประมาณการจำนวนประชากรนักพนันจำแนกตามประเภทการพนันที่เล่นและพื้นที่ศึกษา

หน่วย: คน

ประเภทการพนัน	พื้นที่ศึกษา			รวมทั้งประเทศ
	กรุงเทพมหานคร	เขตเมือง	เขตชนบท	
สลากกินแบ่งรัฐบาล	2,149,130	6,055,813	11,006,783	19,211,727
หว่ยใต้ดิน	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
หว่ยอื่นๆ	112,604	262,246	252,806	627,656
การพนันอื่นๆ	38,607	271,380	388,932	698,919

¹² การพนันกีฬาพื้นบ้านที่ใช้เก็บข้อมูลในรายงานศึกษาของดร.พินิจ ลาภธนาพันธ์ ได้แก่ วัวลาน ชนไก่ แข่งเรือ กัดปลา ฯลฯ

¹³ ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, “การพนันในสังคมไทย” (ทันเกม, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, 2555), หน้า 7.

ตารางที่ 4.2

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 ในปัจจุบันยัง
ไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ แต่เราก็มักจะพบเจอข่าวสารและเหตุการณ์ที่พบเจอ
อยู่เสมอคือ ปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนันโดยเฉพาะการลัก วิ่ง ชิง ปล้น ปัญหาหนี้สิน หนี
นอกระบบ ปัญหาพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินของประชาชนที่เป็นนักพนัน ปัญหาความสัมพันธ์ของสมาชิก
ในครอบครัว ปัญหาเด็ก เยาวชนเล่นพนันผิดกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในอดีต
จนถึงปัจจุบัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง มิได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงไม่
มีการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการผลกระทบด้านลบจากการพนัน ในทางกลับกัน
รัฐบาลบางยุคสมัยกลับส่งเสริมให้ประชาชนเล่นพนันเพิ่มมากขึ้น โดยมีได้มีการศึกษาผลกระทบด้าน
ต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ไม่มีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน เช่น “โครงการออกสลากพิเศษ
แบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม”หรือโครงการหวยบนดินที่จัดทำในช่วงรัฐบาล
อดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตรช่วงปี พ.ศ.2546-2549 และโครงการจำหน่ายสลากด้วยเครื่อง
อัตโนมัติ(โครงการหวยตู้/หวยออนไลน์)

4.2 บทบาทหน้าที่ของของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจพนันและปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 17¹⁴ บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นหน่วยงานหลักผู้รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในพระราชบัญญัตินี้ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือแนวทางการควบคุม กำกับดูแลกิจการพนันที่สามารถขอรับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ตามกฎหมาย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หลักของพนักงานเจ้าหน้าที่คือ การพิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตเท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงการศึกษาเรื่องผลกระทบด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากการอนุญาตให้มีการพนันตามกฎหมาย สำหรับการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพนันก็เป็นอำนาจ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลัก 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

โครงสร้างในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและปราบปรามการพนันในไทยตาม พ.ร.บ.การพนันนั้น พบว่าหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคือ ตำรวจ ยังมิได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะภาระงานของตำรวจที่มีมากอยู่แล้วหรือเหตุผลใดก็ตาม เช่น ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจบางราย ปัญหาผู้มีอิทธิพล

¹⁴ “มาตรา 17 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาเฟีย ดังนั้น ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานจึงเป็นเรื่องที่ถูกทะเลาะ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก

ดังตัวอย่างกรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้รับแจ้งจากประชาชนว่า มีการพนันออนไลน์ในร้านมินิแลนด์ ภายในห้างเอสพลานาด ถนนรัชดาภิเษก เมื่อเย็นวันที่ 4 พฤษภาคม 2554 ทาง ป.ป.ท.จึงได้ประสานงานไปยังตำรวจสันติบาล แต่ตำรวจสันติบาลได้แจ้งว่า ไม่สามารถเข้าจับกุมได้โดยให้เหตุผลว่า การจับกุมตามกฎหมายการพนันไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจสันติบาล ต่อมา ป.ป.ท.ได้แจ้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพิรพันธุ์ สาลิรัฐวิภาค) ในเรื่องนี้ จึงมีการประสานงานขอคำสั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ 191 เดินทางไปจับกุมที่ร้านมินิแลนด์ โดยไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.ที่ได้แจ้งให้ข้อมูลให้ทราบ แต่การเข้าจับกุมล่าช้าจากเวลาที่ได้รับแจ้งเป็นเวลานานกว่า 1-2 ชั่วโมง ทำให้ไม่พบผู้เล่นในร้าน มีเพียงพนักงานเฝ้าร้าน เหตุการณ์นี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจกับหน่วยงาน ป.ป.ท.ที่ได้รับแจ้งเบาะแสจากประชาชน โดยตำรวจปฏิเสธว่าไม่พบความผิดตามกฎหมายใด ๆ¹⁵

สำหรับสาเหตุที่ ป.ป.ท.มิได้แจ้งตำรวจท้องที่ เนื่องจากนายอำพล วงศ์ศิริ เลขาธิการ ป.ป.ท.กล่าวว่า การตรวจของ ป.ป.ท.ครั้งนี้ ไม่ได้แจ้งแผนให้ตำรวจท้องที่รับทราบก่อน เพราะที่ผ่านมาเคยแจ้งให้ตำรวจท้องที่มาตรวจสอบแล้วหลายครั้ง แต่เมื่อแจ้งเบาะแสไปทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ จึงได้ประสานงานกับตำรวจหน่วยอื่นแทน (ตำรวจสันติบาล ตำรวจ 191) เพราะเกรงว่าข่าวจะรั่วไปถึงผู้กระทำความผิด¹⁶ เคยมีแจ้งข่าวให้ตำรวจท้องที่ทราบแล้ว แต่ทำให้ข่าวรั่วไปยังผู้กระทำความผิดกฎหมาย

พล.ต.อ.ประทีป สันติประภพ อธิบดีอธิบดีกรมตำรวจ 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 แต่พยานรู้เห็นทุกคนที่เคยไปเล่นและทุกคนที่แจ้งเบาะแสมมา สามารถไปเป็นพยานได้” อธิบดีอธิบดีกรมตำรวจยังกล่าวอีกว่า อยากให้ตำรวจที่มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวน สำนองราชการไปเลย ไม่ใช่แค่เซ็นคำสั่งให้มาช่วยราชการราชการเพียงแค่ 30 แล้วกลับมาทำงานใหม่ อยากให้ตำรวจเด็ดขาด ไม่ใช่เห็นแก่พวกพ้องตัวเอง เพราะผิดเห็นชัดเจน ในส่วนที่

¹⁵ “โฆษกนครบาล! ตัดพ้อ ป.ป.ท.บุกจับบ่อนโดยไม่แจ้งท้องที่” (5 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ at <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055310>

¹⁶ “ป.ป.ท. โชว์คลิปวิดีโอมัด “มินิแลนด์” ผิดจริง-จ่อฟ้องนายกฯ!” (6 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ at www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055671

ผู้กำกับ สน.ห้วยขวางบอกว่าเอากำลังไปอารักขานายกรัฐมนตรี ฟังไม่ขึ้นเลย เพราะกำลังทั้งโรงพัก จะไม่เหลือไว้ทำอะไรอื่นเลยหรือไร ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรปกป้องลูกน้องเพื่อผลประโยชน์เล็กน้อย ควรที่จะเซ็นคำสั่งย้ายผู้กำกับสน.ห้วยขวางทันที¹⁷

4.3 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. โป่ ปั่น โป่กำ ถั่ว จัวยี่กั ไฮโลว์ น้ำเต้าทุก ๆ อย่าง ฯลฯ สำหรับการพนันผิดกฎหมาย

ประการที่ 2 การจัดทำเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ 2 บัญชีคือ บัญชี ก. และบัญชี ข.นั้น ไม่สอดคล้องกับแนวทางการบัญญัติกฎหมายการพนันของหลายประเทศ แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วที่ส่งเสริมให้มีธุรกิจพนัน ก็ได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ 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

¹⁷ “ข่าวตร.และป.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>

ฉะนั้น กรณีที่มีนักวิชาการด้านกฎหมายเสนอให้ออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมรูปแบบการพนันประเภทใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การพนันทายผลการแข่งขันกีฬาต่าง ๆ ในบัญชี ก.หรือบัญชี ข.นั้น¹⁸ ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่น่าจะเหมาะสม เพราะควรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหาร อีกทั้งจะต้องมีกระบวนการรับฟังความเห็นของทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่ทำงานด้านสังคม

4.4 การบัญญัตินิยามศัพท์ “การพนัน” และถ้อยคำที่เกี่ยวข้อง

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

อย่างไรก็ดี การนิยามศัพท์ก็ยังคงมีความสำคัญรองลงมาจากข้อกำหนดชนิดหรือประเภทของการพนัน เพราะเมื่อมีกฎหมายมีบทบัญญัติที่อุดช่องว่างกฎหมายไว้แล้ว หรือมีความชัดเจนในเรื่องประเภทของการเล่นพนันที่สามารถอนุญาตได้ ก็จะทำให้ปัญหาการใช้หรือการตีความกฎหมายมีไม่มากนัก เช่น แม้ว่าจะมิได้กำหนดเรื่องการเล่นพนันทายผลฟุตบอล หรือการพนันออนไลน์ แต่ก็ถือว่าเป็นการพนันดังกล่าวผิดกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกไปอนุญาตได้ตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 ทวิ ซึ่งศาลฎีกาได้มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้อยู่แล้ว¹⁹

4.5 การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมายของเจ้าหน้าที่

หน่วยงานที่รับผิดชอบตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการพิจารณาอนุญาตให้บุคคลยื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หากเป็นการออกไปอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันและการเดิมพันหรือให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในกรุงเทพมหานคร ผู้อนุมัติให้ออกใบอนุญาตส่วนใหญ่คือ อธิบดีกรมการปกครอง แต่หากเป็นการออกไปอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในจังหวัดอื่นผู้อนุมัติให้ออกใบอนุญาตส่วนใหญ่คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จากการศึกษา

¹⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “จับประเด็นกฎหมายการพนัน ... 83 ปี ยังไม่มีนิยาม ?” ใน แม้นวาด ภูษธร ณ อรุณยา (บรรณาธิการ) รายงานประจำปี 2555 ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 45-46.

¹⁹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478”, อ้างแล้ว, หน้า 34-36.

กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องพบว่า หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการพิจารณาออกใบอนุญาตไม่มีรายละเอียดชัดเจน บุคคลใด ๆ ก็สามารถยื่นขอใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันก็ได้ ซึ่งแตกต่างจากการอนุมัติใบอนุญาตในประเทศทางตะวันตกที่จะมีความเข้มงวดในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก

4.6 ปัญหามาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมจากการพนัน

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

อาทิเช่น แม้ว่าใน มาตรา 7 (3) จะบัญญัติให้ผู้เล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย จะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วหรือมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการพนันตามกฎหมายหรือการพนันผิดกฎหมายก็ตาม โดย พ.ร.บ.การพนันได้ยกเว้นการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16²⁰ คือ เด็กและเยาวชนสามารถซื้อหรือเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ได้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กล่าวคือ เด็กเยาวชนหรือผู้ที่มิอายุต่ำกว่า 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 แม้ว่าจะเป็นการเล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้วก็ตาม หรือกรณีที่ผู้กระทำความผิดในฐานะเล่นพนันผิดกฎหมายเป็นเด็กหรือเยาวชน กฎหมายก็จะบัญญัติโทษต่ำกว่ากรณีที่ไม่ใช่ผู้เยาว์

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

²⁰ 16. “สลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง”

4.7 บทลงโทษล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญอีกประการของ พ.ร.บ.การพนัน คือ ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การกำหนดบทลงโทษที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพ ค่าเงินในปัจจุบัน และความรุนแรงของการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน โดยเฉพาะผู้ที่เป็เจ้ามือรายใหญ่ที่มีเงินพนันหมุนเวียนหลายล้านบาท 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 กับเงินจำนวนนี้ในปัจจุบันย่อมให้ความแตกต่างของค่าเงินหลายสิบหรือหลายร้อยเท่า และเมื่อได้ย้อนไปดูกฎหมายการพนันฉบับเก่าที่ได้ยกเลิกไปแล้ว คือ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2473 พบว่า โทษตามกฎหมายปัจจุบันคือ พ.ร.บ.การพนัน 2478 มีอัตราโทษไม่แตกต่างจากกฎหมายปี พ.ศ. 2473 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติให้ผู้จัดให้มีการเล่นหรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น หรือโฆษณาเชิญชวนให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมาย หรือขัดต่อใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเมื่อศึกษาย้อนหลังไปอีกถึง “พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัดนโกสินทร์ 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

จากการศึกษาวิเคราะห์ยังพบอีกว่า การกำหนดความผิดตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ.การพนัน ก็ไม่สอดคล้องกับหลักการบัญญัติโทษเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ กฎหมายมักจะกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นต้นเหตุสำคัญในการกระทำความผิดอาญาที่ค่อนข้างสูง เพื่อป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดได้แก่ การบัญญัติโทษสำหรับผู้จัดให้มีการเล่น หรือที่มักเรียกว่า “เจ้ามือ” หรือ “เจ้ามือรับกินรับใช้” ให้มีอัตราโทษเท่ากับกรณีผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย คือ ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึง หมายเลข 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 ทำทัณฑ์บนต้องทำงานบริการสังคม และอาจมีการวางข้อกำหนดอื่นใดเพื่อป้องกันมิให้เด็กกระทำความผิดขึ้นอีก หากผู้ปกครองยังละเลยปล่อยยให้เด็กกระทำความผิดอีก จะถูกทำทัณฑ์บนและวางประกันเป็นเงินตามสมควรแก่ฐานะของผู้ปกครอง หากทำผิดทัณฑ์บนใน 2 ปี จะถูกริบเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเด็ก (มาตรา 26, 39 และมาตรา 44) จะเห็นว่า พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กจะกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่จำหน่ายสุราให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในอัตราโทษที่แตกต่างจากกรณีการซื้อหรือเสพสุราของเด็ก

จากการศึกษากฎหมายการพนันของต่างประเทศพบว่า จะมีการบัญญัติโทษของผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้ามือที่จัดให้มีการเล่นหรือตัวการ ผู้สนับสนุน ในอัตราโทษที่สูงกว่ากรณีผู้เล่นพนันที่เป็นประชาชนทั่วไป

4.8 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

สถานการณ์การพนันผิดกฎหมายในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ถึง 2553 ยังคงมีจำนวนคดีสูงมาก กล่าวคือมีการจับกุมคดีพนันที่ขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาลเป็นจำนวนมาก มีผู้ต้องหาราว 1 ถึง 2 แสนคนต่อปี (กรุณา ดูตารางที่ 4.3) ข้อมูลสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวกับสถิติคดีแพ่งและคดีอาญาในปี พ.ศ. 2555 พบว่า ในคดีอาญาที่มีสถิติสูงสุดในลำดับที่ 3 คือ คดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 คิดเป็นจำนวน 49,572 ข้อหา มีผู้ต้องหาราว 1-2 แสนรายต่อปี²² รองจากคดียาเสพติดให้โทษ และคดีตามกฎหมายจราจรที่อยู่ในลำดับ 1 และ 2 ตามลำดับ

²¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 4

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส

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

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000004262>

ตารางที่ 4.3 จำนวนคดีอาญาที่น่าสนใจที่ราชอาณาจักร (ปี พ.ศ. 2551 – 2553)

ปีปฏิทิน	คดีพันทั่วไป (จำนวนคดี)	คดีพันสลากินรวบ (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 คือความล้มเหลวของบทบัญญัติกฎหมายและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย กล่าวคือปัจจุบันมีการกระทำความผิดตามกฎหมายการพนันอยู่เป็นจำนวน โดยเฉพาะบ่อนพนันผิดกฎหมายชนิดต่าง ๆ รวมถึงการพนันที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (information technology) คือการพนันออนไลน์ การพนันทายผลฟุตบอลอย่างชัดเจน แม้ว่าจะมีการจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมากนับแสนรายต่อปี แต่ก็ยังพบการกระทำความผิดอยู่เสมอ เพราะความเป็นฐานเป็นเจ้ามือรับกินรับใช้มีบทลงโทษที่ต่ำมาก แทบจะไม่แตกต่างจากความผิดฐานเล่นพนันผิดกฎหมาย อีกทั้งไม่มีมาตรการควบคุมการพนันอื่น ๆ เช่น มาตรการยึดอายัดทรัพย์สินหรือธุรกรรมทางการเงินของเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย

ตัวอย่างกรณีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่อาจถือเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายคือ การโฆษณาชักชวนให้มีการเล่นพนันออนไลน์ของหนังสือพิมพ์กีฬาหลายราย รวมถึงนิตยสารบางหัว กล่าวคือมีการโฆษณาเว็บพนันบอลอย่างชัดเจนในหน้าโฆษณาของหนังสือพิมพ์กีฬาที่ได้รับความนิยม ทั้ง ๆ ที่ถือเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 12 (2) ประกอบมาตรา 4 ทวิ อย่างชัดเจน มีโทษทางอาญาคือ ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่

เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า มีการโฆษณาเว็บพนันผิดกฎหมายเป็นเวลานานหลายปีแล้ว ซึ่งถือการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน กฎหมายบัญญัติให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 นอกจากนี้ ในหนังสือกีฬาเหล่านี้ยังมีเนื้อหาที่เข้าลักษณะการชักชวนให้ประชาชนเข้าเล่นพนันด้วย เช่น การจัดทำบทวิเคราะห์อัตราต่อรองในการแข่งขันฟุตบอลแต่ละคู่ ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่สามารถใช้ในการพนันบอลได้ ซึ่งน่าจะเป็นความผิดตามกฎหมายเช่นกัน ส่วนทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้รับการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ จะถูกริบทรัพย์สินตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 (2) ด้วย แต่ปัจจุบันยังไม่พบว่า เคยมีการดำเนินคดีกับเจ้าของหรือผู้พิมพ์ผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์กีฬาเหล่านี้แต่อย่างใด

ปัจจุบันมีเว็บไซต์ที่รับพนันบอล มีการโฆษณาเชิญชวนให้เล่นพนันประเภทต่าง ๆ ทางเว็บไซต์ โดยที่มีความเชื่อมโยงกับผู้กระทำความผิดที่เป็นคนไทย เช่น มีการเปิดบัญชีของธนาคารพาณิชย์ของไทยเพื่อรับโอนเงินพนัน มีเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อรับพนันบอล แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการทางกฎหมายกับเว็บไซต์พนันเหล่านั้นโดยใช้อำนาจตามกฎหมายคือ พ.ร.บ.การพนัน

ตัวอย่างปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในอีกแง่มุมหนึ่งคือ ตำรวจมักจะไม่สามารถสืบสวน ดำเนินคดีกับบุคคลที่เป็นเจ้าของบ่อนพนันจริง ๆ ได้ เช่น การพนันทายผลฟุตบอลทางเว็บไซต์หรือพนันออนไลน์ ตำรวจมักจะจับได้เฉพาะผู้ที่เป็นคนที่ถูกว่าจ้าง ลูกจ้างที่ดูแลคอมพิวเตอร์หรือดูแลสถานที่ แต่ไม่สามารถสืบหาตัวเจ้ามือพนันบอลได้

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

ภาคประชาชนที่ทำงานด้านต่อต้านการพนันคือ “เครือข่ายรณรงค์หยุดพนัน” ได้เคยยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ผ่าน พล.ต.อ.ภาณุพงศ์ สิงหรา ณ อยุธยา ที่ปรึกษา สบ.10 เพื่อขอความร่วมมือในการปราบปรามการเล่นพนันฟุตบอลโลก 2010 โดยสั่งปิดเว็บพนันบอล และให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าไปมีส่วนพัวพันกับโต๊ะบอล แต่ก็ได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบว่า ทางตำรวจได้ส่งประสานกระทรวงไอซีทีในการปิดเว็บไซต์พนันแล้ว แต่การปราบปรามการเล่นพนันทางออนไลน์ค่อนข้างลำบาก เนื่องจาก

เซิร์ฟเวอร์เครือข่ายอยู่ต่างประเทศ ทำให้ยากต่อการจับกุม²³ แต่ในเรื่องนี้ก็มีความเห็นจากคุณพิริยะ ทองสอน ผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ว่า เจ้าหน้าที่ที่สามารถสั่งการให้ดำเนินการบล็อกเว็บ (blocking) หรือกรองเนื้อหา (filter) เว็บนั้นผิดกฎหมายได้ 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 ความเข้าใจ เนื้อหาสาระของบทบัญญัติต่าง ๆ ใน พ.ร.บ.การพนัน ทำให้ไม่สามารถปรับใช้กฎหมายกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ เช่น กรณีการพนันออนไลน์ที่ตำรวจบางคน ยังเข้าใจว่าไม่ถือเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดโดยสิ้นเชิง

5) เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกใบอนุญาตบางส่วนอาจได้รับสินบน หรือผลประโยชน์บางอย่างในกระบวนการออกใบอนุญาต รวมถึงการพนันผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล มาเฟีย นักการเมือง อาจมีตำรวจบางคนได้รับผลประโยชน์ หรือเป็นหุ้นส่วนกับเจ้ามือที่ดำเนินการจัดให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายเสียเอง ทำให้ตำรวจชั้นผู้น้อยไม่กล้าที่จะดำเนินการตามหน้าที่

6) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นเชิงรับ ขาดการทำงานเชิงรุก ไม่มีกลไกเฝ้าระวังการพนันผิดกฎหมาย หรือการค้นหาข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ขาดการประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรอื่น โดยเฉพาะการทำงานกับภาคประชาชน

²³ “เครือข่ายรณรงค์หยุดการพนันเสนอ 4 แนวทางปราบพนันบอลโลก” (11 มิ.ย.2553) เว็บไซต์

7) การบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนันไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากผู้เฝ้าเบาะแสเกรงกลัวว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตราย ถูกข่มขู่ กลั่นแกล้งจากผู้มีอิทธิพล อำนาจมืด หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลประโยชน์อันมิชอบ เนื่องจาก พ.ร.บ.การพนันและกฎหมายอื่น²⁴ ไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่เฝ้าเบาะแสการพนันผิดกฎหมาย เพราะผู้ที่เฝ้าเบาะแสยังไม่มีสถานะเป็นพยานในคดีอาญา หากยังไม่มี การแจ้งความ ฟ้องร้องเป็นคดีความทางอาญา สิ่งที่สำคัญในการคุ้มครองผู้เฝ้าเบาะแสคือ การปกป้องตัวตนของผู้เฝ้าเบาะแสให้เป็นความลับ

บทสรุป

ปัญหาหรือผลกระทบที่เกิดจากการพนันในสังคมไทย ส่วนหนึ่งเกิดจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่ไม่ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ ในบางยุคสมัยรัฐบาลก็มีแนวโน้มที่จะมีการส่งเสริมให้ประชาชนเล่นพนันเพิ่มมากขึ้น เช่น โครงการหวยคู่มือจำหน่ายสลาก 3 ตัว 2 ตัว หรือการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน²⁵ เพื่อเปิดกว้างให้มีการพนันประเภทใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การพนันที่นิยมเล่นในคาสิโน การเล่นเกมพนัน หอยโปงปอง ตู้ม้า พนันทายผลฟุตบอล ฯลฯ โดยไม่มีการศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน และมิได้รับฟังความเห็นของประชาชนในวงกว้าง ฉะนั้น ภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ กลุ่มนักวิชาการควรร่วมมือกันอย่างจริงจังในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหานี้ มากกว่าการคำนึงถึงเพียงผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือการเพิ่มรายได้ของรัฐ

²⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งพยานที่จะได้รับความคุ้มครอง จะต้องเป็นพยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลในการดำเนินคดีอาญา

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

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศแอฟริกาใต้

ประเทศแอฟริกาใต้ เป็นประเทศที่มีพัฒนาการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการพนันมาอย่างยาวนาน มีการใช้การพนันเป็นเครื่องมือในการควบคุมแรงงานและการแบ่งแยกชนชั้นของคนในสังคมในยุคล่าอาณานิคม การพนันในแอฟริกาใต้จึงถือเป็นสัญลักษณ์ของการกดขี่ทางชนชั้น และเป็นต้นเหตุหนึ่งของความยากจนของประชากรชาวแอฟริกาใต้ ในขณะที่ภาครัฐคือรัฐบาลกลางและรัฐบาลประจำเขตการปกครองกลับมองว่า อุตสาหกรรมการพนันเป็นโอกาสที่จะสร้างรายได้จำนวนมหาศาลให้กับรัฐบาลได้ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพนันในที่สุด

จุดเปลี่ยนสำคัญของธุรกิจพนันในแอฟริกาใต้คือ ผลการศึกษาของคณะกรรมการ 2 ชุด คือ Howard commission และ Wiehahn Commission ซึ่งมีลักษณะสนับสนุนให้มีการประกอบธุรกิจการพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายอย่างกว้างขวาง แต่กระบวนการการศึกษาของคณะกรรมการทั้ง 2 ชุด ก็ได้ทำอย่างเปิดเผยและรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย มีการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น ข้อเสนอแนะยังเสนอแนะมาตรการที่รัฐต้องนำไปปฏิบัติโดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของการพนันที่เปิดให้มีการพนันถูกกฎหมายเพิ่มมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมาย รวมถึงการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐในรูปแบบของการพนัน

ภายหลังจากที่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองครั้งใหญ่ของแอฟริกาใต้ในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งโดยไม่มีการแบ่งแยกผิวสี และทำให้ชาวพื้นเมืองแอฟริกันสามารถเป็นผู้นำประเทศได้เป็นครั้งแรกคือ นายเนลสัน แมนเดลา ประธานาธิบดีแอฟริกาใต้ผิวสีคนแรก เมื่อปี 1994 (พ.ศ.2537) ในช่วงเวลาเดียวกันนั้นเองมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี ค.ศ.1996 เป็นผลทำให้รัฐบาลเขตปกครองสามารถบัญญัติกฎหมายการพนันของตนเองได้ ทำให้อุตสาหกรรมการพนันของแอฟริกาใต้เติบโตแบบก้าวกระโดด ผลกระทบในเชิงบวกที่เห็นได้ชัดเจนคือ รายได้ของรัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลจากอุตสาหกรรมพนันทั้งของรัฐบาลกลางและรัฐบาลเขตการปกครอง รวมทั้งรายได้จากกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ไม่ว่าจะเป็นสถานบันเทิงที่เปิดในคาสิโน หรือธุรกิจท่องเที่ยว ในขณะเดียวกันความพยายามของภาครัฐที่จะจำกัดผลกระทบในด้านลบของธุรกิจการพนัน ก็ได้ปรากฏให้เห็นอยู่

พอสมควร ทั้งรายงานผลการศึกษาที่ได้ทำอย่างต่อเนื่อง มาตรการทางกฎหมายที่บังคับกับสถานพนัน การสร้างเครือข่ายเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการพนัน ทั้งต่อตัวนักพนัน และต่อสังคมแน่นอนที่ปัญหาเหล่านี้ไม่สามารถจะแก้ไขได้อย่างสิ้นเชิง แต่ก็ถือว่ารัฐบาลได้เตรียมตัวเพื่อรับมือกับปัญหาที่จะเกิดจากการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพนันไว้ได้ดีในระดับหนึ่ง

แม้อุตสาหกรรมการพนันในแอฟริกาได้จะขยายตัวอย่างมากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา แต่ปัญหาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากอุตสาหกรรมพนันเริ่มปรากฏมากขึ้น เนื่องจากการออกใบอนุญาตให้มีการจัดตั้งคาสีโนขนาดเล็กในเขตปกครองต่าง ๆ รวมกว่า 37 แห่งทั่วประเทศ ส่วนผู้เล่นพนันในคาสีโนส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้ปานกลางถึงค่อนข้างสูง แต่ก็ยังพบกลุ่มคนที่มียาได้น้อยส่วนหนึ่งที่สามารถเข้าไปเล่นในคาสีโนด้วยคือ การเล่นเกมสล็อตแมชชีน ผลการศึกษาของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติในปี 2005 และ 2009 กลุ่มนักพนันที่มีปัญหา (problem gamblers) มีอยู่ร้อยละ 4.5 ในปี 2009 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.7 ในปี 2005 โดยในกลุ่มนักพนันที่มีปัญหานี้ มีกลุ่มที่เข้าข่ายเป็นโรคติดพนันราวร้อยละ 0.16 ของจำนวนประชากรที่เป็นผู้ใหญ่ทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาพบว่า กลุ่มคนผิวดำชาวแอฟริกันมีความเสี่ยงที่จะเป็นผู้พนันในระดับที่ก่อปัญหา (ร้อยละ 4) มากกว่าชาวแอฟริกันผิวขาว (ร้อยละ 1) สำหรับสื่อเตอร์ยังคงเป็นการพนันที่มีฐานะยากจนนิยมเล่นมากที่สุด และมีการสำรวจกลุ่มเยาวชนที่มีอายุระหว่าง 18-25 ปี กลุ่มผู้ที่เล่นพนันส่วนใหญ่นิยมเล่น lotto คิดเป็นร้อยละ 23.7

สิ่งที่ควรได้ตระหนักถึงจากการศึกษาประวัติศาสตร์ของการรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพนันในประเทศแอฟริกาได้จนถึงปัจจุบันนั้น คือ แนวคิดที่ว่า การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของการพนัน จะทำให้ปัญหาการเล่นพนันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายลดน้อยลงไปในนั้น เป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะในที่สุดแล้ว ปัญหาการเล่นพนันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ยังคงปรากฏอยู่ในประเทศแอฟริกาได้ ในขณะเดียวกัน ปัญหารูปแบบใหม่ ๆ ก็ได้ปรากฏขึ้น ทั้งกลุ่มผู้มีอิทธิพล อาชญากรรมทางธุรกิจ การฟอกเงิน การพนันออนไลน์ การพนันของกลุ่มเยาวชน ซึ่งเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องดูแลจัดการปัญหาเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพ ไม่ให้กลายเป็นผลกระทบต่อสังคมจนไม่คุ้มค่ากับรายได้มหาศาลที่จะเกิดขึ้นจากอุตสาหกรรมการพนันทั้งหลายเหล่านี้

รายงานของ Gambling Review Commission ปี 2010 ระบุถึงประเด็นการบังคับใช้กฎหมายการพนันของแอฟริกาได้ เพื่อคุ้มครองกลุ่มประชากรที่มีความเปราะบางคือ ผู้ที่มีฐานะยากจน รวมถึงกลุ่มเด็กและเยาวชน สรุปสาระสำคัญคือ มาตรการทางกฎหมายในการลดผลกระทบด้านลบของการพนัน (negative impact of gambling) ในบางเรื่องนั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรและยังมีช่องว่างบางประการ โดยเฉพาะมาตรการห้ามเด็กหรือเยาวชนเล่นพนัน และการห้ามบุคคลที่จดทะเบียนไว้โดยสมัครใจเล่นพนัน (excluded person) Gambling Review Commission จึงมีความเห็นว่า รัฐบาลควรกำหนดมาตรการที่เข้มข้นมากกว่าเดิมคือ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการตรวจสอบตัวตนของบุคคลที่จะเล่นพนัน โดยใช้แบบอย่างของกรณีประเทศสิงคโปร์

เมื่อกล่าวถึงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการพนันแล้ว กล่าวได้ว่ารัฐบาลแอฟริกาใต้มีแนวโน้มอย่างที่จะส่งเสริมสนับสนุนอุตสาหกรรมการพนัน เพราะเป็นแหล่งรายได้แหล่งใหญ่ของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และมีนโยบายการมุ่งสร้างเสริมศักยภาพในทางเศรษฐกิจให้กับคนผิวดำ

รูปแบบองค์กรที่รับผิดชอบด้านการกำกับดูแลกิจการพนันที่น่าสนใจแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ องค์กรกำกับดูแลของรัฐบาลกลางและระดับเขตปกครอง องค์กรในระดับรัฐบาลกลางคือ “คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Board - NGB) ที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายฉบับปัจจุบันคือ กฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 แต่ก็มีจุดอ่อนคือกรรมการทั้งหมดมาจากการเสนอชื่อของฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่มีกระบวนการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือกรรมการที่มาจากภาคประชาสังคม

อำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการการพนันแห่งชาติคือ การตรวจสอบ กำหนดทิศทางในการกำกับดูแล “หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง” (Provincial gambling regulatory authorities - PGRAs) เพื่อให้เกิดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ของอุตสาหกรรมพนันที่สอดคล้องกันทั่วประเทศ คณะกรรมการ NGB ยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจของการพนัน รวมถึงการหาสาเหตุของการติดพนัน หรือการพนันที่ก่อปัญหา รวมไปถึงการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับคณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายการพนันแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมี “สถานโยบายการพนันแห่งชาติ” (National Gambling Policy Council) บัญญัติไว้ในกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 มาตรา 62 คือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบายการพนันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการพนันทั้งระดับชาติและระดับเขตปกครอง แต่ไม่มีบทบาทมากนักในทางปฏิบัติ

กิจการการพนันประเภทลอตเตอรี่และการพนันเกี่ยวกับกีฬา เป็นการพนันที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางเท่านั้น ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lotteries Board) ที่จัดตั้งขึ้นตามความในกฎหมายลอตเตอรี่ 1997

มาตรการกฎหมายที่ใช้การควบคุมผลกระทบด้านลบจากการพนันจึงเป็นสิ่งสำคัญ กฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 (National Gambling Act of 2004) เช่น มาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องในธุรกิจพนัน, ควบคุมการโฆษณา การส่งเสริมการขายการพนันประเภทต่าง ๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเด็กหรือเยาวชน, ข้อห้ามหรือข้อจำกัดในการให้กู้ยืมเงินเพื่อเล่นพนัน และการควบคุมสถานที่เล่นพนัน รวมถึงการใช้มาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ได้แก่ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (Financial Intelligence Centre Act of 2001) และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันองค์กรอาชญากรรม (Prevention of Organised Crime Act ,1998)

ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศที่อนุญาตให้มีการประกอบกิจการพนันถูกกฎหมายหลายประเภทคือ การแข่งม้า ลีตเตอร์ และบ่อนกาสิโนขนาดใหญ่ 1 แห่ง แต่ด้วยเหตุที่มาเลเซียเป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งตามหลักของศาสนาอิสลาม ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามไม่สามารถเล่นการพนันได้ในทุกรูปแบบ เพราะเป็นข้อห้ามสำคัญตามหลักศาสนาอิสลาม อีกทั้งรัฐบาลมาเลเซียได้ขอความร่วมมือไปยังผู้ประกอบการพนันให้กำหนดมาตรการห้ามชาวมาเลย์มุสลิมเล่นพนันชนิดต่าง ๆ รวมถึงการพนันในกาสิโน ลีตเตอร์ ทำให้ผู้เล่นพนันส่วนใหญ่เป็นชาวมาเลย์เชื้อสายจีน อินเดียและเชื้อชาติอื่นๆ ที่มีผู้นับถือศาสนาอิสลาม รวมถึงนักท่องเที่ยวต่างชาติที่นิยมเล่นพนันในกาสิโน Genting Malaysia โดยรัฐบาลยอมให้มีการตั้งธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศ เพื่อรายได้จากภาษีการพนันและธุรกิจการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง จึงกล่าวได้ว่า ความเชื่อทางศาสนาและศีลธรรมของประชาชนในประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดทิศทางนโยบายการพนันของรัฐบาลมาเลเซีย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ในบางช่วงเวลาภาครัฐพยายามที่จะเสนอให้มีการพนันประเภทใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การพนันทายผลฟุตบอล แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากคนในสังคม องค์กรภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวาง จนทำให้รัฐบาลยกเลิกแนวคิดที่จะให้มีพนันบอลถูกกฎหมายในที่สุด แม้ว่ารัฐบาลมาเลเซียโดยพรรคอัมโนจะเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาเป็นระยะเวลายาวนานเกือบ 60 ปี นับแต่ปีที่มาเลเซียได้รับเอกราชจากประเทศสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ.1957 แต่ก็ไม่อาจทนต่อกระแสต่อต้านของภาคสังคมได้

ผลการศึกษาเรื่องผลกระทบด้านลบของธุรกิจพนันในมาเลเซียมีอยู่ไม่ค่อนข้างน้อย เนื่องจากข้อจำกัดของข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เผยแพร่อย่างจำกัด และมีการศึกษาในประเด็นดังกล่าวไม่มากนัก จึงยังไม่สามารถประเมินผลกระทบทางสังคมได้อย่างชัดเจน

นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันมาเลเซีย มีลักษณะขาดความเป็นเอกภาพ เนื่องจากไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการพนันระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ การควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในมาเลเซียทั่วประเทศ เหมือนกรณีศึกษาแอฟริกาใต้ที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลระดับชาติ อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายพนันทุกฉบับจะบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจรักษาตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลกิจการพนัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะภาครัฐเห็นว่า กิจกรรมการพนันถูกกฎหมายเป็นเรื่องการหารายได้เข้ารัฐอย่างอย่างหนึ่งเท่านั้น เช่น การออกกฎระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาต หรือการออกคำสั่งห้ามดำเนินการหรือกำหนดข้อจำกัดในบางเรื่อง หน่วยงานของรัฐด้านสังคมไม่มีบทบาทในการควบคุมหรือกำกับดูแลอุตสาหกรรมพนันในมาเลเซียแต่อย่างใด

มาตรการทางกฎหมายพนันของมาเลเซียมีความเป็นมาที่ยาวนาน ย้อนหลังไปถึงยุคที่มาเลเซียยังเป็นอาณานิคมของเครือจักรภพอังกฤษ โดยมีกฎหมายการพนันมากถึง 8 ฉบับ ซึ่งในรายงานวิจัยนี้ได้นำมาวิเคราะห์โดยสังเขปไว้ได้แก่ 1) The Common Gaming House Act 1953 2) The Betting Act 1953 3) The Pool Betting Act 1967 4) The Racing (Totalisator Board) Act 1961 5) Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965 6) The Gaming Tax Act 1972 7) The Betting and Sweepstakes Duties Act, 1948 (ยกเว้น The Lotteries Act 1952)

เมื่อพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของแนวทางการบัญญัติกฎหมายพนันหลายฉบับตามประเภทของการพนันต่าง ๆ แล้ว ข้อดีคือทำให้เกิดความชัดเจนในลักษณะโดยมีกฎหมายพนันที่เกี่ยวข้องหลายฉบับซึ่งสามารถบัญญัติรายละเอียดสำหรับการพนันแต่ละกรณีได้ แต่ก็มีข้อเสียคือ ทำให้การกำกับดูแลการพนันขาดความเป็นเอกภาพ กล่าวคือทำให้มีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจพนันหลายองค์กร กฎหมายบางฉบับก็มิได้ระบุเรื่องนี้ไว้

สำหรับปัญหาการพนันผิดกฎหมายในมาเลเซียก็ยังปรากฏอยู่เช่นกันกล่าวคือ มีการพนันผิดกฎหมายที่ประชาชนนิยมเล่น เช่น ข่าวกการจับกุมการพนันออนไลน์ การพนันทายผลฟุตบอล การเล่นเกมไพ่ใต้ดิน และการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมาย แต่ไม่มีข้อมูลทางสถิติที่เผยแพร่ในเรื่องการพนันผิดกฎหมาย

บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายพนันที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปีแล้ว แต่ยังไม่ได้ปรับปรุงเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการเล่นพนันในปัจจุบัน ที่มีลักษณะต่างไปจากเดิมมาก บทบัญญัติใน พ.ร.บ.การพนันหลายเรื่อง จึงไม่สอดคล้องกับรูปแบบหรือวิธีการพนันในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือการพนันผิดกฎหมาย จนทำให้เกิดปัญหาในการปรับใช้ การตีความบทบัญญัติ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย สามารถสรุปสภาพปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ได้หลายประการ

ปัญหาหลักที่สำคัญคือรัฐบาลหรือภาครัฐไม่มีนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพนัน ไม่มีรัฐบาลใดที่ประกาศว่าการพนันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศหรือเป็นวาระแห่งชาติ ในทางกลับกันรัฐบาลบางยุคสมัยกลับส่งเสริมให้ประชาชนเล่นพนันเพิ่มมากขึ้น โดยมีได้มีการศึกษาผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้าน ไม่มีกระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชน เช่น การอนุญาตให้มีคาสิโนในราวปี พ.ศ.2482 ถึง พ.ศ.2487 แต่มีการยกเลิกในภายหลัง โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว หรือโครงการหวยบนดินที่ดำเนินการโดยขัดต่อกฎหมายคือ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 รวมถึงการเสนอให้มีโครงการหวยคู่ (หวยออนไลน์) ในรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบด้านลบหรือปัญหาที่เกิดจากการพนันในสังคมไทยนั้น ก็ยังไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาวิจัยอย่างเป็นระบบ แต่เราก็มักจะพบเจอข่าวสารและเหตุการณ์ที่พบเจออยู่เสมอคือ ปัญหาอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนันโดยเฉพาะการลัก วิ่ง ชิง ปล้น ปัญหาหนี้สิน หนี้ในระบบ ปัญหาพฤติกรรมการใช้เงินของประชาชนที่เป็นนักพนัน ปัญหาความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว ปัญหาเด็ก เยาวชนเล่นพนันผิดกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง มิได้ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องนี้ จึงไม่มีการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการจัดการผลกระทบด้านลบจากการพนัน

ปัญหาสำคัญอีกประการคือ บทบาทหน้าที่ของของหน่วยงานที่มีอำนาจรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทหลักคือการเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตให้มีการพนันประเภทต่าง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ได้คำนึงถึงการศึกษาเรื่องผลกระทบด้านลบทางสังคมและเศรษฐกิจที่เกิดจากการอนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากหน่วยงานหรือองค์กรควบคุม กำกับดูแลการพนันในต่างประเทศ เช่น ประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งจะให้ความสำคัญในเรื่องผลกระทบหรือปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการพนันเป็นอย่างมาก

เนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ก็มีความล้าสมัยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการจัดแบ่งประเภทหรือชนิดของการพนัน การไม่มีนิยามการพนัน การเสี่ยงโชคที่ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความในบางเรื่อง รวมถึงปัญหาบทลงโทษสำหรับเจ้ามือพนันผิดกฎหมายซึ่งกำหนดโทษไว้ต่ำมาก ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว และพบการกระทำความผิดซ้ำ ๆ อยู่บ่อยครั้ง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. นโยบายการควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันของรัฐ

รัฐบาลและหน่วยงานรับผิดชอบตาม พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 คือกระทรวงมหาดไทยไม่ควรมีบทบาทเพียงการออกใบอนุญาตและการดำเนินคดีแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงการออกนโยบายหรือมาตรการควบคุม ป้องกัน หรือพิจารณาถึงผลกระทบที่จะเกิดจากการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการพนันในภาพรวม รวมถึงผลกระทบในระดับพื้นที่ ชุมชนท้องถิ่น รัฐบาลควรกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมหรือกำกับธุรกิจพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย และการพนันผิดกฎหมายที่ชัดเจน และพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การปฏิรูปพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

การยกเลิกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และเสนอกฎหมายการพนันฉบับใหม่ในชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน พ.ศ.” โดยมีเหตุผล ความจำเป็นคือ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานมากกว่า 70 ปี ปัจจุบันสถานการณ์การพนันมีความแตกต่างจากในอดีตเป็นอย่างมาก และเริ่มพบเห็นผลกระทบด้านลบหรือผลเสียของการพนันต่อสังคม โดยเฉพาะเยาวชนที่นิยมเล่นพนันเพิ่มมากขึ้นกว่าในอดีต ผลกระทบต่อสถาบันครอบครัว กลุ่มคนที่อาจมีปัญหาติดพนัน การพนันยังเป็นบ่อเกิดของปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน การทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน มีการจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมากในแต่ละปี สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น จึงควรมีการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน

สาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน มีดังนี้

มีองค์กรกำหนดนโยบาย ควบคุมหรือกำกับธุรกิจพนันใหม่คือ “คณะกรรมการควบคุมการพนันแห่งชาติ” เหมือนในประเทศแอฟริกาใต้ และหลายประเทศ โดยกรรมการควรมีองค์ประกอบที่หลากหลาย คือ ผู้แทนหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ อาทิเช่น ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ และผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่มีผลการดำเนินงานด้านการควบคุมการพนันและผลกระทบทางสังคม

คณะกรรมการดังกล่าวควรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการพนัน การป้องกันหรือลดผลกระทบจากการพนัน ตลอดจนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพผู้ติดการพนัน รวมถึงการกำหนดนโยบายเรื่องการออกสลากชนิดใหม่ ๆ ที่อาจส่งผลกระทบทางสังคมเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการออกสลากตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517

2.1 การกำหนดประเภทหรือลักษณะการพนัน โดยกำหนดนิยามศัพท์ และการจัดแบ่งประเภทที่ชัดเจน เหมือนกรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย แต่อาจบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะหลายฉบับ โดยเฉพาะการเล่นพนันที่สามารถขออนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้เพียงบัญชีเดียว โดยการแก้ไขปรับปรุงบัญชีการเล่นพนันแบบท้ายจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากไม่ความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องจัดทำเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ 2 บัญชี คือ บัญชี ก. และบัญชี ข. ตาม พ.ร.บ.การพนัน 2478 โดยควรกำหนดเฉพาะการพนันที่มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยหรือไม่รุนแรง เช่น แต่ไม่ควรกำหนดให้มีการอนุญาตให้เล่นหวยหุ้น หวยปิงปอง ไฮโล ตู้ม้า บาคารา ฯลฯ นั้น

อำนาจในการกำหนดให้มีการพนันประเภทใหม่ ควรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วหาได้บัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ไม่ เพราะขัดต่อแนวทางการ

ควบคุม กำกับดูแลธุรกิจพนันของอารยประเทศ เช่น การจัดตั้งให้มีคาสิโน (casino) จะต้องมีการออกเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และผ่านกระบวนการรับฟังความเห็นจากประชาชน ฝ่ายบริหารไม่ควรออกใบอนุญาตจัดตั้งคาสิโนด้วยการออกเป็นกฎกระทรวง เพราะเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง

2.2 การจัดตั้ง “กองทุนป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน” โดยมีแหล่งเงินรายได้สำคัญจากธุรกิจพนัน เช่น เงินค่าปรับทั้งหลายและค่าธรรมเนียมตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เงินรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล (เช่น ร้อยละหนึ่งของรายได้จากการจำหน่ายสลาก ฯ) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนัน

2.3 มาตรการป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนัน (under-age gambling) กฎหมายแอฟริกาใต้และมาเลเซียต่างก็มีบทบัญญัติที่ห้ามเด็กหรือเยาวชน หรือบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายเล่นพนันหรือเข้าไปเกี่ยวข้องในธุรกิจพนัน เช่น กฎหมายแอฟริกาใต้กำหนดอายุผู้เล่นพนันต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ส่วนกฎหมายมาเลเซียกำหนดอายุไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่หากเป็นการเล่นพนันในคาสิโนจะกำหนดอายุผู้เล่นไว้ไม่ต่ำกว่า 21 ปี

2.4 การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ควรกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ และมีอำนาจหน้าที่หลายประการ อาทิเช่น

(1) รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนกรณีที่พบหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องการสืบสวนและตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่พบหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(3) เข้าไปในสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาตระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างกำหนดเวลาที่อนุญาตให้เล่นในใบอนุญาต เพื่อตรวจสอบใบอนุญาต หรือเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(4) ยึดหรืออายัดอุปกรณ์การเล่น หรือเงินสด หรือทรัพย์สินที่อยู่ในวงการเล่นอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(5) มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ แจ้งข้อเท็จจริง หรือทำคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานใด เพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา

(6) ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ที่ได้รับใบอนุญาตหรือบุคคลใดที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

2.5 มาตรการอายัดทรัพย์สิน การทำธุรกรรมทางการเงิน เพื่อให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายการพนันในปัจจุบันขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีเครื่องมือในการอายัดทรัพย์สินหรือการทำธุรกรรมทางการเงิน เช่น การทำธุรกรรมผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการพนัน จึงบัญญัติให้มีมาตรการอายัดทรัพย์สินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพนันผิดกฎหมายในกรณีเจ้ามือพนัน หรือเสนอแก้ไขปรับปรุงความผิดมูลฐานในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (9) เกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต (หรือเรียกว่า เจ้ามือพนัน) ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่บัญญัติไว้ โดยตัดเงื่อนไขจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดเกินกว่า 10 ล้านบาท เหมือนกรณีตัวอย่างกฎหมายฟอกเงินในหลายประเทศ เช่น กฎหมายฟอกเงินประเทศมาเลเซีย¹ และควรพิจารณานำผลการศึกษาศึกษาของประเทศแอฟริกาใต้มาใช้ด้วย โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันองค์กรอาชญากรรม เนื่องจากเมื่อไม่นานนี้ เพิ่งจะมีการประกาศใช้กฎหมายใหม่คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. 2556 (มีผลใช้บังคับในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2556)

2.6 การคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ปัญหาสำคัญในเรื่องการป้องกันการพนันผิดกฎหมายคือ ประชาชนไม่กล้าแจ้งเบาะแสดังกล่าวที่ เนื่องจากเคยมีกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสดูถูกกลั่นแกล้งหรือถูกข่มขู่ ทำร้ายร่างกายจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล กลุ่มธุรกิจพนันผิดกฎหมาย รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย กฎหมายพนันหลายประเทศ เช่น กฎหมายมาเลเซีย กฎหมายสิงคโปร์จะกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้แจ้งเบาะแสไว้เป็นความลับ เว้นแต่จะมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้เปิดเผยข้อมูลได้ นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ ทำหน้าที่รับแจ้งเบาะแสดังกล่าวจากประชาชนทั่วไป และมีอำนาจหน้าที่บางอย่างคล้ายกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

2.7 ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายและการโอนภาระการพิสูจน์ ตามกฎหมายพนันของมาเลเซียมีบทบัญญัติที่กำหนดให้โอนภาระการพิสูจน์ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพบเห็นบุคคลในสถานที่เล่นพนัน กฎหมายกำหนดข้อสันนิษฐานว่า บุคคลที่อยู่ในสถานที่เล่นพนันผิดกฎหมายถือเป็นผู้เล่นพนัน เว้นแต่บุคคลนั้นจะสามารถพิสูจน์ต่อศาลได้ว่า ตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

2.8 การควบคุมการโฆษณา การส่งเสริมการขายการพนันผิดกฎหมาย ตามกฎหมายพนันแอฟริกาใต้และกฎหมายมาเลเซีย ต่างก็มีบทบัญญัติที่ควบคุมการโฆษณา การส่งเสริมการขายการพนันผิด

¹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, วิษณุ วงษ์สินศิริกุล และวิเชียร ดันศิริคงคล, ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนันออนไลน์ : มาตรการจัดการทางการเงินและมาตรการอื่น ๆ เสนอต่อ คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน คณะอนุกรรมการด้านการธนาคาร และสถาบันการเงินในตลาดเงิน วุฒิสภา (กุมภาพันธ์ 2556).

กฎหมาย และการพนันถูกกฎหมาย เช่น ห้ามโฆษณาหรือการส่งเสริมการขายการพนันประเภทต่าง ๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นกลุ่มเด็กหรือเยาวชน หรือห้ามโฆษณาชักจูงใจให้คนทั่วไปเล่นพนันในลักษณะว่าไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ รวมถึงการควบคุมเนื้อหาการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ด้วย

2.9 ปรับปรุงบทกำหนดโทษ

จากการศึกษากฎหมายพนันของประเทศมาเลเซียและแอฟริกาใต้พบว่า มีการบัญญัติบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะโทษปรับที่มีระวางโทษค่อนข้างสูงมากสำหรับผู้ที่เป็นเจ้ามือ ซึ่งจะได้นำถึงรายละเอียดในงานวิจัยแล้ว จึงควรพิจารณาปรับปรุงบทกำหนดโทษตามกฎหมายพนันฉบับใหม่ โดยแบ่งเป็น 4 กรณีคือ

1) โทษสำหรับเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย

ควรพิจารณาเพิ่มโทษกรณีเจ้ามือพนัน ให้มีอัตราโทษจำคุกและโทษปรับที่สูงกว่ากฎหมายปัจจุบันหลายเท่า เนื่องจากโทษตามกฎหมายพนันปัจจุบันเป็นโทษที่เบญญัตินานกว่า 70 ปี ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาการพนันที่มีความรุนแรง สภาพเศรษฐกิจ สังคมในปัจจุบัน การกำหนดโทษอาญาตามกฎหมายการพนัน ควรกำหนดโทษขั้นต่ำเหมือนในกฎหมายการพนันในหลายประเทศ เพราะในกฎหมายพนันปัจจุบันของไทยมิได้กำหนดโทษขั้นต่ำไว้ ทั้ง ๆ ที่ในหลายคดีเป็นกรณีที่ส่งผลกระทบทางสังคมในวงกว้าง ทำให้ไม่เกิดความกลัวของผู้กระทำความผิดกฎหมาย กลายเป็นจุดอ่อนของกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ดี กรณีที่เด็กหรือเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าไปเกี่ยวข้องในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ร่างกฎหมายพนันฉบับใหม่จะต้องกำหนดมาตรการฟื้นฟูเยียวยาที่เหมาะสม มากกว่าการมุ่งลงโทษ ผู้กระทำความผิดเหมือนบุคคลทั่วไป นอกเหนือจากการปรับใช้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่คือ “พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553”

2) โทษสำหรับผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย

ควรพิจารณาปรับปรุงโทษอาญาสำหรับผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย โดยกำหนดอัตราโทษจำคุกน้อยกว่ากฎหมายปัจจุบัน หรือกำหนดเป็นโทษปรับ หรือใช้มาตรการอื่นแทนคือ มาตรการคุมประพฤติหรือวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น การทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ งานรณรงค์การห้ามเล่นพนันผิดกฎหมาย แทนการรับโทษจำคุกและโทษปรับในบางกรณี และควรพิจารณาให้มีแนวทางการนำมาตรการคุมประพฤติมาใช้กับผู้เล่นพนันที่ได้รับการวินิจฉัยจากแพทย์ว่า เข้าข่ายเป็นโรคติดพนันหรือมีปัญหาในระดับรุนแรงจากการเล่นพนัน

3) โทษสำหรับผู้รับอนุญาต

การกำหนดโทษปรับทางแพ่ง (civil penalty) สำหรับในกรณีที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น มิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เนื่องจากกฎหมายการพนันในหลายประเทศจะกำหนดโทษในลักษณะนี้นอกจากโทษอาญาในกรณีทั่วไป

4) โทษสำหรับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

การกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานตาม พ.ร.บ.การพนันที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต โดยให้มีอัตราโทษที่สูงกว่าผู้กระทำผิดทั่วไป เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้ หรือข้าราชการหรือพนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานผู้จัดให้มีการเล่นพนันตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษเป็นสามเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น แนวทางการเพิ่มโทษในเรื่องนี้ นำแนวคิดมาจากกฎหมายปราบปรามยาเสพติดคือ “พระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534” มาตรา 11 เนื่องจากการพนัน เป็นบ่อเกิดของอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ และก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมในวงกว้าง

3. การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น

รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐควรให้การสนับสนุนภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ชุมชนท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขผลเสียที่เกิดจากการพนัน โดยให้งบประมาณหรือทุนสนับสนุน โครงการต่าง ๆ เช่น การเผยแพร่ความรู้ และงานรณรงค์เกี่ยวกับการลด ละ เลิกพนัน

4. การปรับเปลี่ยนบทบาทของกระทรวงมหาดไทย

มาตรการในระยะสั้นที่ไม่ต้องมีการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคือ รัฐบาลควรมีนโยบายเกี่ยวกับการพนันที่ชัดเจน เพื่อกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานมาเป็นการทำงานเชิงรุก โดยเพิ่มภารกิจในเรื่องป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการอนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมาย รวมถึงการจัดการกับการพนันผิดกฎหมายร่วมกับหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย ภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 บัญญัติไว้ กระทรวงมหาดไทยไม่ควรทำหน้าที่เพียงการพิจารณาอนุญาตให้มีการพนันเท่านั้น

บรรณานุกรม

หนังสือ บทความและเอกสารภาษาไทย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “อุตสาหกรรมการพนัน: กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย” ในหนังสือ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, ห่วยช่อง บ่อน ยาบ้า : เสรีธุรกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, “จับประเด็นกฎหมายการพนัน ... 83 ปี ยังไม่มีนิยาม ?” ใน แม้นวาท ภูษธร ณ อยุธยา (บรรณาธิการ) รายงานประจำปี 2555 ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556).

พินิจ ลาภชนานนท์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “, โครงการศึกษาสถานการณ์พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2554) สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).

ไพศาล ลีเมสธิตย์, วิษณุ วงษ์สินศิริกุล และวิเชียร ตันศิริคงคล, ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนันออนไลน์ : มาตรการจัดการทางการเงินและมาตรการอื่น ๆ เสนอต่อ คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน คณะอนุกรรมการด้านการธนาคาร และสถาบันการเงินในตลาดเงิน วุฒิสภา รวบรวมโดย มูลนิธิสตรี-สฤณีวงศ์ (กุมภาพันธ์ 2556).

ไพศาล ลีเมสธิตย์, “บทวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478” (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ทิศทางการขับเคลื่อนเรื่องพนันในภาคเหนือ” วันที่ 30 เมษายน 2556 จังหวัดเชียงใหม่)

ไพศาล ลีเมสธิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “การพนันออนไลน์ การขายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478” สนับสนุนโดย มูลนิธิสตรี-สฤณีวงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.).

ศิริพร ยอดกมลศาสตร์, “การพนันในสังคมไทย” (ทันเกม, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1, 2555)

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

“คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน” (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549).

“เครือข่ายบรรณรักษ์หยุดการพนันเสนอ 4 แนวทางปราบพนันบอลโลก” (11 มิ.ย.2553)
เว็บไซต์ http://www.mcot.net/cfcustom/cache_page/65861.html

“เมื่อปรีดี พนมยงค์ตั้งสถานกาสิโนกับคนลักษณะศีลธรรมจัด” (16 มีนาคม 2551) at
<http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=spiral&date=16-03-2008&group=25&gblog=18>

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

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

“ชำตร.ละป.ป.ท.บุกตรวจพนันออนไลน์” (เว็บไซต์ คมชัดลึก) at
<http://www.komchadluek.net>

“เศรษฐกิจสมัยรัชกาลที่ 6”
http://www.sainampeung.ac.th/chalengsak/units/unit4/chapter4/chapter4_6/Ram6_3_History.htm

“ศาลยุติธรรมแถลงปี 2555 พืพาทษาคดีแล้วกว่า 1 ล้านคดี” (11 มกราคม 2556)
<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9560000004262>

เว็บไซต์อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศของธนาคารแห่งประเทศไทย

http://www.bot.or.th/Thai/Statistics/FinancialMarkets/ExchangeRate/_layouts/Application/ExchangeRate/ExchangeRate.aspx

ข้อมูลเอกสารประเทศแอฟริกาใต้

AA Ligthelm and Ms E Jonkheid, Socio Economic Impact of of legalised gambling in South Africa (Study commissioned by the NATIONAL GAMBLING BOARD, 2009).

Cabot, “Casino Gambling: Policy, Economics and Regulation” (University of Las Vegas International Gaming Institute, the William F H College of Hotel Administration, 1996).

Marita Carnelley, “Gambling Law” (23 S.Afr.J.Crim.Just.441, 2010),

Gavin Fisher and Tony Schreuder, “Black jack in South Africa”. Grahamstown (1992), SA: Grocott and Sherry.

Jeffrey J Sallaz, “Gambling with Development: Casino Capitalism in South Africa and on Indian Lands in California” at <http://www.irle.berkeley.edu/culture/conference/sallaz.pdf> (วันที่ 1 ธันวาคม 2555)

JUSTIN ESROM ROBERTS, THE PROPOSED NEW GAMBLING TAX IN SOUTH AFRICA (submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of MAGISTER COMMERCII (TAXATION) in the FACULTY OF BUSINESS AND ECONOMIC SCIENCES at NELSON MANDELA METROPOLITAN UNIVERSITY).

Sizwe Lindelo Snail, “Online gambling in South Africa” (15 Juta's Bus. L.114, 2007),

François Vaillancourt and René Ossa, The Taxation of Gambling In Africa (International Studies Program Working Paper 11-10, May 2011) (Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University).

Pierre Voges , “The Cape Town International Convention Centre: A Positive Economic Impact Created Through the Legalisation of Gambling” , (University of Stellenbosch, April 2004)

Betting on the future South African gaming outlook: 2012- 2016
(PricewaterhouseCoopers, November 2012).

Casino Association of South Africa (CASA), The 2004-05 Survey of Casino Entertainment (www.casasa.org.za/survey.htm).

HIV / AIDS at <http://www.developafrica.org/hiv-aids-Africa>

INTRODUCTION INTO THE SOUTH AFRICAN LEGAL SYSTEM at
<http://www.justice.gov.za/policy/african%20charter/afr-charter02.html> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2556)

National Gambling Board (NGB) (2009) “Socio-economic impact of legalized gambling in South Africa” (Pretoria: NGB/Unisa).

National Gambling Board (NGB) (2005a). “Socio-economic impact of legalized gambling in South Africa” (Pretoria: NGB/Unisa).

“National Gambling Statistics 2010/2011 Financial Year (1 April 2010-31 March 2011)”
(National Gambling Board).

National Treasury (2009). “Provincial budgets and expenditure review: 2005/06 – 2011/12” (www.treasury.gov.za/publications/igfr/2009/prov/).

“New Gambling Taxes Earmarked for South Africa” (27 Feb 2012) at
<http://www.gamblingsa.com/stories/gsa-new-gambling-taxes-earmarked-for-south-africa.html>

National Responsible Gambling Programme at <http://www.ngb.org.za/organisational-areas/national-responsible-gambling-programme.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2556)

“Provincial Oversight” at
<http://www.ngb.org.za/organisational-areas/compliance/provincial-oversight.aspx> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2556)

South African Gambling Review Commission, “Review of the South African gambling industry and its regulation” (Final Report submitted to the Minister of Trade and Industry) (September 2010) at <http://www.thedti.gov.za/news2011/Gambling_review.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2555).

“South Africa: HDI values and rank changes in the 2011 Human Development Report” (UNDP) at <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ZAF.html>

“SA economy, fiscus stable: Gordhan” (27 February 2013) at
<http://www.southafrica.info/business/economy/policies/budget13a.htm>

“Taxing winners or sinners?” at
<http://www.accountancysa.org.za/resources/ShowItemArticle.asp?ArticleId=2373&Issue=1112>

Young, M, Tyler, B, & Lee, W 2007, “Destination-style gambling”: a review of the literature concerning the reduction of problem gambling and related social harm through the consolidation of gambling supply structures, report prepared for the Department of Justice, Victorian Government, Melbourne, Vic.

“Board admits 'casino may be laundering money” by Staff Writer September 29 2006 at
<http://www.iol.co.za/news/south-africa/board-admits-casino-may-be-laundering-money-1.295575#.UUsaIwqzTo>

เว็บไซต์รัฐบาลแอฟริกาใต้ <http://www.gov.za/> www.info.gov.za/aboutsa/economy.htm

เว็บไซต์คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ <http://www.ngb.org.za/>

เว็บไซต์ Financial Intelligence Centre at
<https://www.fic.gov.za/SiteContent/ContentPage.aspx?id=1>

เว็บไซต์ Department of Trade and Industry <<http://bee.thedti.gov.za/21.htm>>

ข้อมูลเอกสารประเทศมาเลเซีย

Stanislaus Jude Chan, “SINGAPORE: As Casino Opens, Watch for Its Social Impact Begins”, *Inter Press Service* (March 09, 2010) at
<http://www.globalissues.org/news/2010/03/09/4801>

Edmund Terence Gomez , “Chinese Business in Malaysia”
http://books.google.co.th/books?id=aSrUEvRamEsC&pg=PP63&lpg=PP63&dq=Gomez+1994+gentering&source=bl&ots=YQjbG09X35&sig=dDZ3aMsyw0hZiyG_Mo9-j_bLF0M&hl=th&sa=X&ei=P1LVUdn0IqiXiQfyqoCYCw&sqi=2&ved=0CCgQ6AEwAA

Tan, A. K., S. T. Yen, et al. (2010). Socio-demographic determinants of gambling participation and expenditures: evidence from Malaysia. *International Journal of Consumer Studies* 34(3).

Williams, R.J., Rehm, J., & Stevens, R.M.G. (2011). “The Social and Economic Impacts of Gambling” (Final Report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research, March 11, 2011).

KPMG International Cooperative, Chapter 10 Indirect and Miscellaneous Taxes and Surcharges, p.126. at <http://www.kpmg.com.my/kpmg/publications/tax/tm/chapter10.pdf>

“Population Projections Malaysia 2010-2040” (Malaysia, Department of Statistics, 2012).

“3 cybercafes involved in illegal gambling raided” (New Straits Times Press (Malaysia), 27 April 2012) at <http://www.nst.com.my/latest/3-cybercafes-involved-in-illegal-gambling-raided-1.78330>

“Balai Kuala Lumpur”. [Online]. Retrieved February, 26, 2013. Available: <http://www.malaysiakini.com>.

Betting Control Unit (the Ministry of Finance, Malaysia) at http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=152&lang=en

“Federal Territories and State Governments” (Malaysia) at <http://www.malaysia.gov.my/EN/Main/MsianGov/StateGovAndFederalTerritories/Pages/StateGovAndFederalTerritories.aspx>

“The History of Independence” at <http://www.malaysiamerdeka.gov.my/v2/en/history/the-history-of-independence>

HISTORIAL BACKGROUND OF JUSTICE OF THE PEACE at <http://www.majaps.my/en/historyJOP.php>

“Insight Guide : Malaysia”. [Online]. Retrieved March,24, 2013. Available: <http://www.malaysia.my/en/history/culture/malaysia.net>

“Insight Malaysia”. [Online]. Retrieved March,5, 2013. Available: <http://www.malaysia.net>.

“Islam Malaysia”. [Online]. Retrieved February, 26,2013. Available: <http://www.malaysia.net>.

“Malaysia abandons sports gambling” (30 Jun 2010) at <http://online.casinocity.com/article/malaysia-abandons-sports-gambling-100439>

“Malaysia allows sports betting for non-Muslims” (ASSOCIATED PRESS LAST
UPDATED: 05/13/2010) at <http://www.jpost.com/International/Article.aspx?id=175510>

“Social and Culture”. [Online]. Retrieved March,24, 2013. Available:
<http://www.malaysia.my/en/history/culture/malaysia.net>

“Social Culture & Liturature”. [Online]. Malaya University Kuala Lumpur Malaysia. Retrieved
Feburary, 26,2013. Available: <http://www.malaysia.net>.

เว็บไซต์รัฐบาลมาเลเซีย at www.malaysia.gov.my

เว็บไซต์ “ประเทศมาเลเซีย” at
<http://www.apecthai.org/apec/th/profile1.php?continentid=2&country=m9>

เว็บไซต์ Casino de Genting at <http://www.rwgenting.com/en/casino/aboutus.htm>

เว็บไซต์ Genting Malaysia - Corporate Presentation at Hong Kong (Sept 2012)

เว็บไซต์ Sports Toto at www.sportstoto.com.my