

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ปัญหาการพนันในปัจจุบัน จากการสำรวจพฤติกรรมการเล่นการพนันของคนไทย ในปี พ.ศ. 2563 โดยศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ<sup>1</sup> พบว่า ท่ามกลางความซับซ้อนของสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ แม้ความหมายของการพนันแต่ละคนไม่เหมือนกัน บางคนมองการพนันเป็นเรื่องการพักผ่อน บางคนมองว่าเป็นทางเลือก เป็นโอกาส หรือเป็นความหวัง แต่ด้วยความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีความห่างชั้นในยุคปัจจุบันนี้ การพนันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความเสี่ยงหรือชีวิตที่ต้องลงทุนแสวงหาสิ่งเสี่ยงโชค เพื่อความหวังที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือสามารถลืมตาอ้าปากสู่ความร่ำรวยหรือฐานะทางการเงินที่ดี เพราะสถานะปัจจุบันไม่สามารถนำไปถึงความฝันนั้นได้

E. C. Devereux (1949) และ H. A. Bloch (1951) นักสังคมวิทยาชาวอเมริกาทำการศึกษา *The Sociology of Gambling*<sup>2</sup> พบว่าหากพิจารณาอย่างละเอียดโดยทฤษฎีทางสังคมวิทยา การพนันไม่ใช่พฤติกรรมที่เลวร้ายจนมนุษย์จำเป็นต้องกำจัดให้หมดสิ้นไปจากสังคม แต่ในขณะเดียวกันก็มีใช้กิจกรรมโดยธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่จำเป็นต้องมีกรอบกติกาใดๆ เข้าไปควบคุมดูแล การพนันมีความสำคัญในทางสังคมในฐานะที่เป็นช่องทางในการระบายความคับข้องภายในจิตใจของมนุษย์ โดยบรรยากาศในการเล่นการพนันจะช่วยให้ผู้เล่นได้สัมผัสกับความตื่นเต้นใจในแบบที่พวกเขาไม่อาจสัมผัสได้ในชีวิตจริงที่พวกเขาดำเนินชีวิตอยู่ อย่างไรก็ตาม Bloch ชี้ให้เห็นว่าการยอมรับให้จารีตต่อต้านคือการพนันเข้ามาอยู่ร่วมกับจารีตหลักของคนในสังคม จะต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดปัญหาทางสังคมขึ้นมาได้จากตัวของมันเองโดยตรง หรือก่อให้เกิดปัญหาในทางอ้อมจากพฤติกรรมนั้น เพราะในอีกด้านก็มีหลักฐานปรากฏชัดเจนว่าการพนันเป็นตัวการทำลายความสุขของคนในครอบครัว บั่นทอนสมรรถภาพในการทำมาหาเลี้ยงชีพ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุของการประกอบอาชญากรรม ดังนั้นมนุษย์สามารถเล่นการพนันได้อย่างเสรีแต่ควรต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

<sup>1</sup> ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2563). *รายงานศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน ปี 2563*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน.

<sup>2</sup> สติธร ธนานิธิโชติ. (2554). การพนันในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย. *วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ*, 2(4), หน้า 90-110.

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเล่นพนัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 อันมีหลักการสำคัญคือห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน แต่ก็ยังพบว่ากฎหมายการพนันนี้ยังไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สืบเนื่องจากสถิติฐานความผิดคืออาญาทั่วประเทศที่สรุปโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563<sup>3</sup> พบว่าคดีการพนันมีสถิติการรับแจ้งและจับกุมจำนวนมากถึง 46,067 คดี ซึ่งเป็นอันดับสองรองจากคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยสาเหตุนั้นเนื่องมาจากความล้าสมัยของกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์โลกยุคปัจจุบัน การกำหนดบทลงโทษต่ำ การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันถูกกฎหมายขึ้นอยู่กับดุลพินิจเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ จึงเป็นช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยง่าย ประกอบกับค่านิยมและทัศนคติของสังคมไทยเกี่ยวกับการเล่นการพนันที่คิดว่า การพนันไม่ใช่สิ่งชั่วร้าย แต่เป็นการละเล่นในเรื่องของการเสี่ยงโชคมากกว่าการกระทำความผิดกฎหมาย และถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทย จึงทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง แม้กฎหมายจะบัญญัติให้การพนันเป็นความผิด (Mala Prohibita) แต่ก็ไม่ใช่ความผิดที่ร้ายแรงหรือเลวร้ายที่มีลักษณะเป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) อย่างความผิดฐานฆ่าผู้อื่น จึงทำให้การบังคับการตามพระราชบัญญัติการพนันดังกล่าว ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายในการใช้เป็นมาตรการควบคุมและปราบปรามการเล่นการพนัน

เมื่อพิจารณาจากผลการสำรวจและรวบรวมข้อมูล พบว่า ปี 2562<sup>4</sup> คนไทยเล่นการพนันร้อยละ 57 (ประมาณ 30.42 ล้านคน) เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจในปี 2560 พบว่าเพิ่มขึ้นประมาณ 1.49 ล้านคน แม้พบว่านักพนันส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วงวัยทำงาน แต่ก็เป็นที่น่ากังวลใจที่มีเด็กอายุ 15-18 ปี เล่นการพนันประมาณ 7.33 แสนคน (ร้อยละ 20.9 ของเด็ก) โดยมีวงเงินพนันหมุนเวียนรวมประมาณ 10,200 ล้านบาท และเยาวชนอายุ 19-25 ปี เล่นการพนันประมาณ 3.05 ล้านคน (ร้อยละ 46.3 ของเยาวชน) โดยมีวงเงินพนันหมุนเวียนรวมประมาณ 58,878 ล้านบาท ขณะที่กลุ่มผู้สูงวัยอายุ 60 ปีขึ้นไป เล่นการพนันประมาณ 3.35 ล้านคน (ร้อยละ 42.2 ของผู้สูงวัย) โดยมีวงเงินพนันหมุนเวียนรวมประมาณ 57,131 ล้านบาท อีกทั้งยังพบว่าร้อยละ 9.35 (เกือบ 5 ล้านคน) เล่นพนันในบ่อน โดยร้อยละ 97.2 ระบุว่าเล่นตามบ้าน บ่อนวัง บ่อนงานศพ มีเพียงร้อยละ 0.5 เล่นที่บ่อนชายแดนแถบประเทศเพื่อนบ้าน ร้อยละ 0.3 เล่นที่บ่อนต่างประเทศที่ไม่ติดชายแดนและร้อยละ 1.2 เล่นที่บ่อนถาวรในประเทศ สำหรับวงเงินพนันหมุนเวียนของกลุ่มที่เล่นพนันในบ่อนอยู่ที่ประมาณ 122,566 ล้านบาท

<sup>3</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2563). *สรุปผลการดำเนินงานที่สำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

<sup>4</sup> ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2562). *รายงานสถานการณ์การพนันในสังคมไทย ปี 2562*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.gamblingstudy-th.org](http://www.gamblingstudy-th.org) [2564, 11 พฤษภาคม].

เมื่อประชาชนส่วนใหญ่มองว่าการพนันเป็นเรื่องปกติธรรมดาและมีความผูกพันกับการเล่นการพนันมาตั้งแต่อดีต แต่ประเทศไทยกำหนดให้การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย คนไทยจึงนิยมเดินทางออกไปเล่นคาสิโนที่ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว กัมพูชา มาเลเซีย ทำให้เศรษฐกิจหมุนเวียนออกไปนอกประเทศ หรือลักลอบเล่นการพนันในสถานที่ที่เจ้าของบ่อนเป็นคนในพื้นที่ ภายในบ่อนการพนันถูกสร้างขึ้นอย่างซับซ้อนเพื่อป้องกันการจับกุมของเจ้าหน้าที่ โดยมีกาให้ลิบบนเจ้าหน้าที่รัฐเพิ่มเติม แม้แต่ในสถานการณ์ที่มีการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19<sup>5</sup> ช่วงเดือนธันวาคม 2563 ผู้ว่าราชการจังหวัดระยองยังออกมายอมรับว่าจากการสอบสวน โรคของผู้ติดเชื้อ พบว่าต้นเหตุของการติดเชื้อ คือ การเข้าไปเล่นบ่อนการพนันแห่งหนึ่งในจังหวัดระยอง จากนั้นก็มีอีกหลายจังหวัด เช่น จังหวัดชลบุรี จังหวัดจันทบุรี รวมถึงกรุงเทพมหานคร ที่ออกมายืนยันว่าผู้ติดเชื้อมีความเชื่อมโยงกับบ่อนพนันในพื้นที่

บ่อนการพนันหรือคาสิโน<sup>6</sup> (Casino) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายความว่า แหล่งเป็นที่ชุมนุมกันเพื่อการเล่นการพนัน เช่น บ่อนไก่ บ่อนเบี้ย บ่อนไฟ จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันโดย ปิยวรรณ กองแก้ว (2542) พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันผิดกฎหมาย ต่อมาจึงมีการออกกฎหมายอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันได้อย่างถูกกฎหมาย โดยให้มีการลงประชามติซึ่งเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วย โดยคาดหวังว่าจะนำรายได้มาช่วยด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของประเทศ โดยรัฐจะเก็บภาษีจากบ่อนการพนันทุกแห่ง ทำให้ปัจจุบันรัฐมีรายได้มหาศาลจากการเก็บภาษีปีละหลายหมื่นล้านเหรียญสหรัฐ

แม้พิจารณาผลเสียของการพนัน จะพบว่าคนที่คิดการพนันจะส่งผลเสียจนอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตามมา แต่เมื่อพิจารณาผลดีของบ่อนการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายจะเห็นว่า การพนันนำมาซึ่งรายได้ของรัฐในการจัดเก็บภาษีที่ได้มาจากการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันอย่างถูกกฎหมายและนำมาใช้สร้างบำรุงบริการสาธารณะต่างๆ ก่อให้เกิดการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นแหล่งท่องเที่ยวสนับสนุนนักท่องเที่ยวให้เดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศเพิ่มขึ้นในขณะเดียวกัน รัฐสามารถควบคุมการเล่นการพนันประหยัดงบประมาณในการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบเล่นการพนัน ช่วยลดปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตคอร์รัปชันได้สกัดกั้นการฟอกเงินรวมถึงลดปัญหาอาชญากรรมอื่นได้อีกประการหนึ่งด้วย

<sup>5</sup> บีบีซีไทย. (2564). *บ่อนพนันที่เป็นแหล่งแพร่กระจายโควิดอยู่จังหวัดไหนบ้าง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.bbc.com/thai](http://www.bbc.com/thai) [2564, 12 พฤษภาคม].

<sup>6</sup> มนวัชร บุญทวีโรจน์และโกวิท วงศ์สุรวัฒน์. (2558). การยอมรับบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายของนิติปรัชญาโท สาขารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. *วารสารสหวิทยาการวิจัย*, 4 (4), หน้า 65-66.

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่รัฐต้องจัดการภายหลังจากการกำหนดให้บ่อนการพนันถูกกฎหมาย คือ การควบคุมและกำกับดูแลผู้ประกอบการบ่อนการพนัน (Regulation) โดยการจัดให้มีการขึ้นทะเบียนใบอนุญาตประกอบการ จัดพื้นที่อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันเป็น Zoning และกำหนดให้ผู้ประกอบการบ่อนการพนันเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยอาศัยธุรกิจการพนันอีกด้วย

การฟอกเงิน<sup>7</sup> (Money Laundering) คือ การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาเปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้อง หรือเรียกได้ว่า กระบวนการทำ “เงินสกปรก” ให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เงินสะอาด” หรือการเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายให้ดูเสมือนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยวิธีการนำเงินหรือทรัพย์สินเข้าสู่ระบบ แปรสภาพจากการทำธุรกรรม หรือปะปนไปกับทรัพย์สินที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่มีขบนั้น และทำให้ดูเสมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และพร้อมที่จะถูกนำมาใช้ประกอบอาชญากรรมขยายออกไปได้อีก ซึ่งการฟอกเงินอาจทำได้หลายวิธี โดยวิธีที่นิยมในปัจจุบัน คือ การฟอกเงินผ่านสถาบันการเงิน เช่น การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อปกปิดร่องรอย และการฟอกเงินผ่านธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เช่น การใช้บริษัททำธุรกิจบังหน้าเพื่อสนับสนุนขั้นตอนการฟอกเงิน โดยเฉพาะการฟอกเงินในสถานที่เล่นการพนันที่ถูกกฎหมายในต่างประเทศ

ในยุคปัจจุบันการฟอกเงิน<sup>8</sup> ได้กลายเป็นรูปแบบการกระทำความผิดที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายของผู้ก่ออาชญากรรม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกปิดและแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำความผิด นอกจากนี้การฟอกเงินยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากเงินที่นำมาใช้ฟอกเงินนั้นเป็นเงินนอกระบบ อันมิได้เกิดจากผลผลิตทางเศรษฐกิจและเงินดังกล่าวยังอาจนำไปใช้เพื่อการขยายเครือข่ายของการประกอบอาชญากรรม จนกลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่มีอิทธิพลและก่อให้เกิดปัญหา ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมถึงเป็นต้นเหตุของการเกิดอาชญากรรมอื่น ๆ อีกมากมาย เป็นคดีที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และอาจกลายเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกด้วย

<sup>7</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2563). *คู่มือกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม*. กรุงเทพฯ: กองกำกับตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

<sup>8</sup> พรพัฒน์ศักดิ์ พันธุ์นอมและพินิจ ทิพย์มณี. (2561). *ปัญหาการกำหนดความผิดมูลฐาน ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

การฟอกเงินส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเงินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมีการหมุนเวียนออกไปด้วยความรวดเร็วและปราศจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rationale) ทำให้เกิดการบิดเบือนของดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ หากไม่ได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างเพียงพอจะนำไปสู่ผลกระทบที่รุนแรงทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งเมื่อมีการฟอกเงินจากการประกอบอาชญากรรม จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น

มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนันในประเทศไทย<sup>9</sup> คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวนี้ มีเทคนิคการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ จับจุดในการโอนเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเป็นจุดเริ่มต้นในการวิเคราะห์เส้นทางการเงิน การสืบสวนสอบสวนเส้นทางการเงิน การย้ายถ่ายเทเงิน จนถึงต้นตอของเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพื่อตัดวงจรทางการเงินของผู้ประกอบอาชญากรรม ไม่ให้สามารถนำเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายไปใช้ได้โดยสะดวก หรือนำไปก่ออาชญากรรมอื่นซ้ำอีก ซึ่งมาตรการหนึ่งที่สำคัญในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่จะใช้ในการสืบสวนถึงต้นตอของเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม คือ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

พิจารณาจากข้อเท็จจริงของการฟอกเงินอันปรากฏในปัจจุบัน พบว่าแหล่งที่มาของการฟอกเงินนั้น<sup>10</sup> อาจมีที่มาจากกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเงินจากวงการเล่นพนันในบ่อนการพนันก็เป็นแหล่งที่มาในการนำเงินสกปรกไปเปลี่ยนเป็นเงินสะอาดเช่นกัน เนื่องจากแหล่งบ่อนการพนันต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นบ่อนการพนันถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมายก็มีเงินเดินสะพัดเข้าออกมากมาย จึงเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดการหมุนเวียนของเงินเป็นจำนวนมาก เงินที่ได้จากวงการเล่นพนันจึงเป็นเงินที่สมควรต้องนำมาให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทำการตรวจสอบ

<sup>9</sup> พรฤษฎติ โปธิ์ทอง. (2562). *มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

<sup>10</sup> ไชยศ เหมะรัชตะ. (2540). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

ปรากฏผลการดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>11</sup> เป็นเครือข่ายบ่อนการพนันรายใหญ่จำนวน 2 บ่อน ได้แก่ บ่อนการพนัน ตำบลมาตาพุด จังหวัดระยอง และบ่อนการพนัน RJ (อาร์.เจ.) (หลัง บขส.) อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง โดยเป็นการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมูลฐานรวมทั้งผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับบุคคลดังกล่าว ราคาประเมินทั้งสิ้นประมาณ 1,200 ล้านบาท

ปัจจุบันองค์กรระหว่างประเทศที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความสัมพันธ์ด้วยในภาพรวมที่สำคัญได้แก่ Financial Action Task Force (FATF)<sup>12</sup> ดังนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของไทยจึงได้นำแนวทางเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมตามข้อแนะนำสี่สิบข้อว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน (Forty Recommendations) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF) มาปรับใช้โดยการนำเนื้อหาบางส่วนมาบัญญัติไว้ ซึ่งองค์กร FATF ดังกล่าวเป็นองค์กรระดับรัฐบาลสากลที่จัดตั้งโดยกลุ่มประเทศ G7 ทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย ทั้งนี้ หากประเทศไทยปฏิบัติไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและไม่มีการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายฟอกเงิน FATF จะเรียกร้องให้นานาประเทศตอบโต้ด้วยการเฝ้าระวังการทำธุรกรรมกับประเทศไทยซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ประเทศไทยจึงมีเนื้อหาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ สถาบันการเงินตามมาตรา 13 สำนักงานที่ดินตามมาตรา 15 และผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินบางประเภทตามมาตรา 16

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินบางประเภท ต้องมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>13</sup> เนื่องจากในปัจจุบันนี้ ผู้ประกอบการอาชญากรรมเกี่ยวกับความผิดมูลฐานได้อาศัยช่องทางจากการประกอบธุรกิจหรืออาชีพบางประเภท ซึ่งมีใช้การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงิน อันอาจเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดมูลฐานใช้ประโยชน์ในการฟอกเงิน

<sup>11</sup> วันสามสิบเอ็ด. (2564). *ยึดทรัพย์ 1.2 พันล้าน เครือข่ายบ่อน “หลงจู๊-เสี่ยโป๊”*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.one31.net](http://www.one31.net) [2564, 16 พฤษภาคม].

<sup>12</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *สมุดภาพอินโฟกราฟิกคู่มือประชาชนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: กองสื่อสารองค์กร สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2552, กรกฎาคม 22). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 126 (ตอนที่ 46 ก).

ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องมีการกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน บางประเภท มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ของสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพบางประเภทให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล เพื่อให้มี รายละเอียดของข้อมูลเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการทำให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำไปใช้เป็นประโยชน์ ในการฟอกเงินได้โดยยาก

แม้มาตรา 16 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพบางประเภทที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ต้องมี หน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่บทบัญญัติดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่สิบข้อว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน (Forty Recommendations)<sup>14</sup> ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force : FATF) ที่เป็นมาตรฐานสากล ที่ได้กำหนดมาตรการที่ให้ธุรกิจการพนันเป็นผู้มีหน้าที่ รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อลูกค้าทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนเท่ากับหรือสูงกว่าวงเงินที่กำหนดไว้ โดยต้องมี มาตรการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับ การฟอกเงินของลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริง และเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าตั้งแต่ เริ่มความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญาในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามของผู้มี หน้าที่รายงานการทำธุรกรรมฯ ไว้เพื่อการตรวจสอบเฝ้าระวังและป้องกันการถูกใช้เป็นช่องทาง ในการฟอกเงิน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปปัญหาเพื่อนำไปศึกษามาตรการ ทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนันและหาคำตอบใน 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การกำหนดให้การประกอบธุรกิจการพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายนั้น ไม่ช่วยให้ รัฐแก้ไขปัญหาการกระทำความผิดการจัดให้มีการเล่นพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ トラบดีที่ กฎหมายยังกำหนดให้บ่อนการพนันหรือคาสิโนเป็นสิ่งผิดกฎหมาย จะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นแหล่งช่องสุ่มเผยแพร่เชื้อโรค ทำให้เม็ดเงินรั่วไหลไปต่างประเทศ เนื่องจากแม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายห้าม แต่ในความเป็นจริงบ่อนการพนันยังคงมีอยู่ บ่อนการพนัน จึงควรได้รับการอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยการจำกัดพื้นที่ อีกทั้งยังสามารถควบคุม และกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วย

<sup>14</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). *ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนิน มาตรการทางการเงิน*. ข้อที่ 22. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. หน้า 33.

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันจะเป็นการป้องกันการนำเงินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดไปฟอกเงินในบ่อนการพนันได้อีกทางหนึ่งด้วย

ประการที่สอง การที่ไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันเป็นผู้ประกอบ อาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมฯ อย่างสถาบันการเงินหรือสำนักงานที่ดิน เป็นการเปิดโอกาส ให้ผู้กระทำความผิดหรือองค์กรอาชญากรรมใช้ประโยชน์ในช่องว่างดังกล่าวนั้นฟอกเงิน

ดังนั้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐและป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบอาชญากรรมใช้บ่อน การพนันเป็นแหล่งในการฟอกเงิน อีกทั้งเพื่อให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามฟอกเงินของ ประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากลอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาเพื่อหาแนวทางการกำหนด ให้ธุรกิจการพนันได้รับการอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยมุ่งศึกษาถึงลักษณะของกฎหมายบ่อนการพนันที่เสรีใน เชิงจำกัดพื้นที่ ความจำเป็นในการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายและจำกัดพื้นที่ที่อนุญาตจัด ให้มีการเล่นการพนัน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันมี หน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมฯ ตลอดจนผลกระทบที่ได้รับทั้งด้านดีและด้านเสียในการ กำหนดมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เพื่ออำนวยความสะดวกให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของ ประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและลดผลกระทบต่างๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอก เงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมาย ต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน



4. เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับกับการเล่นการพนัน แต่ก็เป็นที่รู้กันอยู่ทั่วไปในสังคมว่ามีการจัดให้มีการเล่นบ่อนการพนันอยู่ทุกพื้นที่ของประเทศ ดังนั้น จึงควรพัฒนากฎหมายให้การประกอบธุรกิจบ่อนการพนันมีใบอนุญาตอย่างถูกกฎหมายโดยการจัดเป็นพื้นที่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ต่อการลดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ การจัดเก็บภาษีของภาครัฐ และเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบอาชญากรรมอาศัยบ่อนการพนันเป็นช่องทางในการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาถึงปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และมาตรการการป้องกันการฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ของประเทศไทย และต่างประเทศ รวมถึงมาตรฐานสากล ตลอดจนศึกษาถึงลักษณะการประกอบธุรกิจบ่อนการพนันที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินเพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้การวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย หนังสือ บทความ เอกสารทางวิชาการและวารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์สรุปผลและหาแนวทางในการเสนอแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน ตามกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน
4. ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจบ่อนการพนัน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542