

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน ตามกฎหมายประเทศไทยและต่างประเทศ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 การดำเนินการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันและการตรวจสอบควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของกฎหมายประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 นโยบายการปราบปรามการพนันผิดกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ตลอดจนพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน รวมถึงการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ตามลำดับ โดยผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไป

การฟอกเงินในวงการพนันจะมีกระบวนการที่ทำให้เงินซึ่งไม่มีแหล่งที่มาได้กลายเป็นเงินที่มีแหล่งที่มาเพื่อทำให้ผู้ที่ถือครองเงินเป็นผู้บริสุทธิ์ ถ้าถูกตรวจสอบก็จะสามารถบอกแหล่งที่มาของเงินได้ อย่างไรก็ตาม เงินจากบ่อนการพนันต่างๆ แม้จะผ่านการฟอกเงินมาแล้วก็ยังคงผิดกฎหมายอยู่ แต่ปัจจุบันการตรวจสอบเป็นไปได้ค่อนข้างยากเนื่องจากมีกระบวนการสลับซับซ้อนในการฟอกเงิน ประกอบกับธุรกิจสีเทา บ่อนการพนันเถื่อนมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ทำให้มีความพยายามในการฟอกเงินหลากหลายรูปแบบผ่านธุรกิจที่อยู่บนดิน ซึ่งแต่เดิมมักใช้แนวทางการฟอกเงินในธุรกิจเงินสดที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่ามีกำไรหรือขาดทุนมากแค่ไหน เช่น ในธุรกิจสถานบันเทิง เป็นต้น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> เติลินิวส์. (2564). *แฉสารพัดรูปแบบฟอกเงิน เครือข่ายการพนันออนไลน์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://d.dailynews.co.th/article/829472/>. [2565, 17 พฤษภาคม].

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในประเทศไทยมีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายขึ้นมากมาย แม้จะมีพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องใช้บังคับ แต่มีอาจทำให้ปัญหาบ่อนการพนันลดลงแต่อย่างใด ปัญหาดังกล่าวได้ขยายขอบเขตและเชื่อมโยงกับการกระทำความผิดกฎหมายอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งมีสาเหตุมาจากหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาจากบทบัญญัติของกฎหมายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ขาดความชัดเจนไม่ปรับเปลี่ยนไปตามบริบทสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติมุมมองต่อการกระทำความผิดที่เห็นว่าการพนันมิใช่สิ่งชั่วร้าย แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการพนันเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผิดเฉพาะในส่วนของกฎหมายที่เป็นข้อห้าม (Mala Prohibita) อันเป็นเพียงกฎหมายเทคนิค ผู้กระทำผิดจึงไม่ถูกตั้งข้อรังเกียจจากสังคมและในขณะเดียวกันผู้กระทำผิดก็มักจะไม่รู้สำนึกถึงการกระทำแล้ว รวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองก็มองว่าการเล่นการพนันมิใช่สิ่งที่ชั่วร้าย อุดม่อ่วยให้ผู้จัดให้มีและผู้เล่นการพนัน โดยมองบ่อนการพนันเป็นแหล่งเงินได้อีกแห่งหนึ่ง<sup>2</sup>

### 3.1 กฎหมายในประเทศไทย

#### 3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>2</sup> เติลินิวส์. (2564). *ส่งบิกตุ๋พันขรก. เอี่ยวบ่อนระยอง แลเมืองกรุมมี 47 แห่ง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://d.dailynews.co.th/crime/824353/>. [2565, 17 พฤษภาคม].

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอน ต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

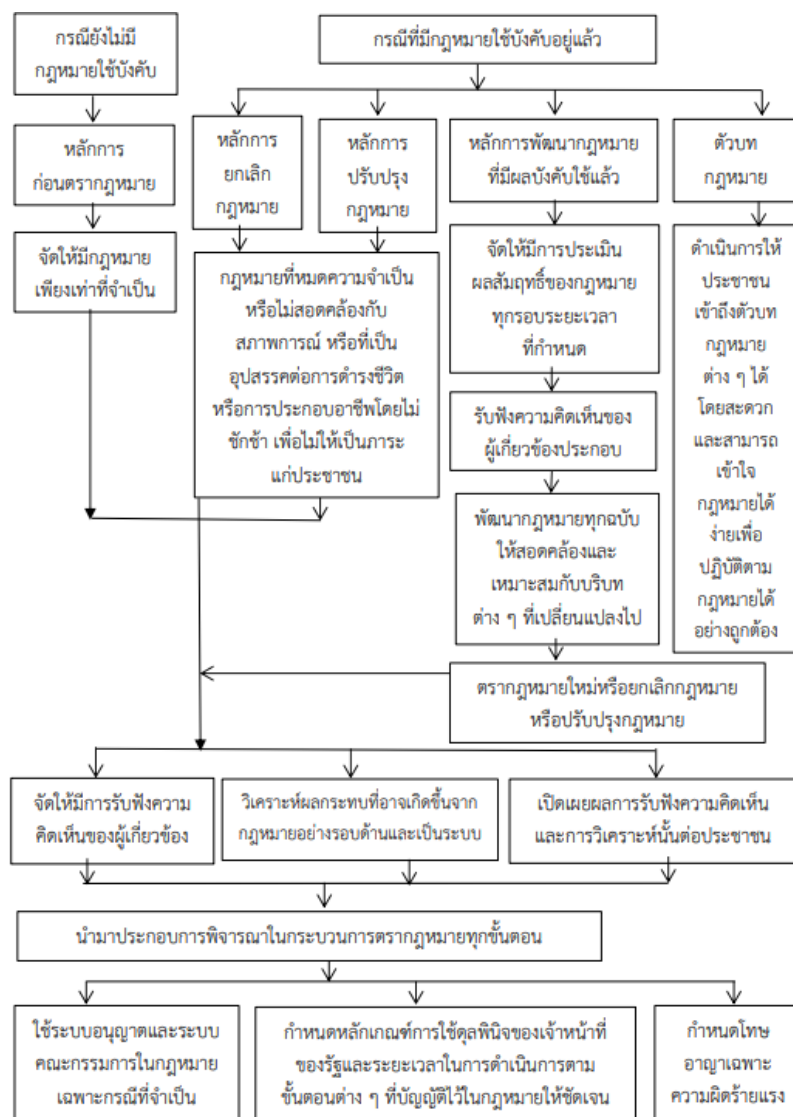
มาตรา 77 มีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีความ สอดคล้องกับสภาพการณ์และหลักสากล และไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากกฎหมาย บางฉบับประกาศใช้มาเป็นเวลาหลายสิบปีย่อมมีความล้าสมัย ไม่สามารถบังคับการได้ หรือไม่ สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพหรือ ประกอบสัมมาอาชีพของประชาชนในประเทศ ดังนั้น รัฐในฐานะผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยของ ประชาชนจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าหลังดังกล่าวโดยไม่ชักช้า และพึงจัดให้มี กฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น<sup>3</sup> อีกทั้ง ก่อนการออกกฎหมาย รัฐควรคำนึงถึงภาระหน้าที่ของประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจง่ายเพื่อที่จะปฏิบัติ ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการตรา กฎหมายทุกฉบับ โดยผู้เสนอกฎหมายพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและ วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงถ่วงก่อนการเสนอร่างกฎหมาย เบื้องต้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ไม่ได้มี การกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อ กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่ กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนากฎหมาย ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในอีกทางหนึ่ง<sup>4</sup>

นอกจากนั้น มาตรา 77 วรรคสาม กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบ คณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว กำหนดให้มีการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะ เช่น เรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำ หนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อ ชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ เป็นต้น

<sup>3</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

<sup>4</sup> ชีรวัดน์ วงศาสุวรรณ. (2560). *ผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ.

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้มีจำนวนกฎหมายมากจนเกินพอดี ป้องกันกรณีกฎหมายอาญาเพื่อ เมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับความคิดและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ก็สมควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เห็นว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชนและก่อนตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะใช้บังคับและไม่ให้ก่อให้เกิดอุปสรรคปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าใจตัวกฎหมายที่ประกาศใช้ และกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะอีกด้วย



แผนภาพที่ 3.1 กระบวนการดำเนินการตามมาตร 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มา: ผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ออนไลน์.

### 3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทย

ประเทศไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการพนัน แต่ข้อเท็จจริงประการสำคัญที่ไม่อาจปฏิเสธได้ คือ ปัญหาการพนันเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายการพนันยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สังเกตได้จากสถิติคืออาญาทั้วราชอาณาจักรที่สรุปโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563<sup>5</sup> พบว่าคดีการพนันมีสถิติการรับแจ้งและจับกุมจำนวนมากถึง 46,067 คดี รองจากคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยสาเหตุที่ทำให้กฎหมายการพนันใช้บังคับไม่ได้ผลเท่าที่ควรนั้น เนื่องมาจากทัศนคติของคนส่วนใหญ่เห็นว่าการพนันมิใช่สิ่งที่ชั่วร้าย แม้จะมีกฎหมายบัญญัติว่าการพนันเป็นความผิด แต่ก็ผิดเฉพาะในส่วนของกฎหมายที่เป็นข้อห้าม (Mala Prohibita) ผู้กระทำผิดจึงไม่ถูกตั้งข้อรังเกียจจากคนในสังคม ในขณะที่คนผู้กระทำผิดก็มักไม่รู้สำนึกถึงการกระทำแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเนื้อหาของกฎหมายที่ยังไม่เหมาะสม อาทิเช่น พระราชบัญญัติการพนัน ขาดความชัดเจน ไม่มีการให้คำนิยามคำว่า “การพนัน” เอาไว้ จึงทำให้เกิดความถกเถียงและคลุมเครือในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายมีความล้าสมัย ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนไว้เป็นการเฉพาะ บทลงโทษต่ำ อัตราค่าธรรมเนียมยังไม่เหมาะสม การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันถูกกฎหมาย ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ และมีได้มีการกำหนดเงื่อนไขหรือคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตไว้ให้มีรายละเอียดที่ชัดเจน เป็นต้น

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทย มีทั้งกฎหมายโดยตรงและกฎหมายโดยอ้อมรวมทั้งสิ้น 3 ฉบับ กล่าวคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 18 การพนันและขั้นตอน มี 3 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 853, มาตรา 854 และมาตรา 855 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันรูปแบบหนึ่งที่สามารถเล่นได้ และให้ถือเป็นการยกเว้นการต้องห้ามทางกฎหมายของการเล่นการพนันทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากมีกฎหมายยกเว้นไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ การพนันตามที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดไว้ให้กระทำได้โดยได้รับอำนาจจากรัฐบาล ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ทั้งนี้ตามมาตรา 36<sup>6</sup> ซึ่งบัญญัติว่า

“ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หน้าที่เกิดจาก

<sup>5</sup> สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2563). *สรุปผลการดำเนินงานที่สำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517. มาตรา 36.

การออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหน้าที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวนั้นเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใดๆ ตามกฎหมายนั้น”

### 3.1.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในด้านสิทธิหน้าที่ที่มีระหว่างกัน ไม่ว่าสิทธินั้นจะเป็นสิทธิทางแพ่งรูปแบบใดก็ตาม เช่น ทรัพย์สิน สิทธิบุคคล สิทธิ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพนันและขั้นตอน ในบรรพ 3 ลักษณะ 18 การพนันและขั้นตอน มาตรา 853 - 855

มาตรา 853 “อันการพนันหรือขั้นตอนนั้น ท่านว่าหากก่อให้เกิดหนี้ไม่ สิ่งที่ได้ให้กัน ไปในการพนันหรือขั้นตอนก็จะทวงคืนไม่ได้ เพราะเหตุหามูลหนี้หนึ่งอย่างใดมิได้

ข้อบัญญัติที่กล่าวนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงข้อตกลงเป็นมูลหนี้หนึ่งอย่างใดอันฝ่ายข้างเสียพนันขั้นตอนหากทำให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อจะใช้หนี้เงินพนันหรือขั้นตอนนั้นด้วย”

การพนันทั้ง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดหนี้ต่อกัน และสิ่งใดที่ได้ให้แก่กันไป ก็ไม่อาจจะทวงคืนได้ เนื่องจากถือว่าไม่ได้มีมูลหนี้ใดต่อกันมาก่อน ทั้งนี้ หนี้นั้นรวมถึงการกระทำใดๆ ที่ผู้เสียพนันจะทำให้แก่อีกฝ่ายเพื่อชดใช้หนี้แก่กันด้วย ไม่อาจนำมาฟ้องร้องบังคับกันได้

มาตรา 854 “อันการออกสลากกินแบ่งก็ดี ออกสลากกินรวบก็ดี ท่านว่าเป็นสัญญาอันจะผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การนั้นเฉพาะราย นอกนั้นท่านให้บังคับตามบทบัญญัติมาตรา 853”

การพนันการออกสลากกินแบ่งหรือสลากกินรวบ ไม่ก่อให้เกิดหนี้ระหว่างกัน ไม่สามารถฟ้องร้องบังคับกันได้ เว้นแต่กรณีรัฐบาลได้ให้อำนาจไว้ เช่นนี้ถือว่ารัฐยอมรับความชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงมีผลให้มีความผูกพันที่จะฟ้องร้องบังคับมูลหนี้ต่อกันได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ที่ถูกรางวัลก็สามารถเรียกให้จ่ายเงินรางวัลให้แก่ตนได้

มาตรา 855 “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 312 และ 916 ตัวเงินหรือเอกสารอย่างอื่นทุกฉบับซึ่งออกให้เต็มจำนวน หรือแต่โดยส่วน เพื่อแทนเงินใดๆ อันได้แต่ชนะพนันหรือขั้นตอนก็ดี ออกให้เพื่อใช้เงินที่ยืมมาใช้ในการพนันหรือขั้นตอนเช่นว่านั้นก็ดี ท่านว่าไม่สมบูรณ์

เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัตินี้ เงินรายได้ให้ยืมแก่บุคคลกำลังเล่นการพนันหรือขันต่อ ในเวลาหรือ ณ สถานที่เล่นเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเงินนั้นได้ให้ยืมไปเพื่อเล่นการพนันหรือขันต่อ”

ผลของการชำระหนี้ที่เกี่ยวกับการพนันนั้น ไม่สมบูรณ์

เมื่อพิจารณาลักษณะการพนันและขันต่อแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พบว่า<sup>7</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ยอมรับสัญญาการพนัน หนี้ตามสัญญาพนันไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ แต่ก็เฉพาะแก่การพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นที่จะเข้าหลักตามมาตรา 853 ดังกล่าว คือ ไม่ก่อให้เกิดหนี้และหากชำระไปแล้วก็ไม่อาจเรียกคืนได้ เนื่องจากหากเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาต สัญญาพนันก็ย่อมตกเป็นโมฆะ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150<sup>8</sup> และอาจวิเคราะห์เรื่องการพนันได้เป็น 2 แนวความคิดด้วยกัน<sup>9</sup> ดังนี้

แนวความคิดแรก ในฐานะผู้ร่างกฎหมายอาญา มีความเห็นว่า การพนันเป็นภัยต่อสังคมและเป็นการกระทำที่ถือว่าผิดกฎหมาย ซึ่งถ้าหากจะยอมให้มีการเรียกเงินทองหรือทรัพย์สินกัน ได้ก็จะผิดหลักเกณฑ์ เพราะเป็นการมาศาลด้วยมือที่ไม่สะอาดทั้งคู่ จะให้ศาลมาบังคับให้ไม่ได้

แนวความคิดที่สอง เห็นว่าการเล่นการพนันก่อให้เกิดความพลัดพลินแก่ผู้เล่น ไม่ใช่สิ่งที่น่าเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งชีวิตของมนุษย์มีการเสี่ยงโชคอยู่ตลอดเวลา ไม่แพ้กับการพนันเช่นเดียวกัน แต่การพนันได้สอนให้ผู้เล่นอยู่ในกฎ กติกา รู้จักแพ้ชนะ ถ้าถือว่าเป็นภัยต่อสังคมที่เจริญ น่าจะปรับได้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 โดยถือว่าเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญาการพนันต้องตกเป็นโมฆะ เหมือนกับสัญญาที่ผิดกฎหมายอื่นๆ ด้วย ไม่น่าจะเป็นการยอมรับเพียงแค่ครั้งๆ กลางๆ ที่ชำระหนี้แล้วเรียกคืนไม่ได้

เมื่อได้พิจารณาถึงเหตุผลของทั้ง 2 แนวความคิดแล้วเห็นว่า มีเหตุผลอื่นที่อาจอธิบายถึงสาเหตุที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามการเล่นพนันเอาไว้ และไม่ยอมรับสัญญาการพนันว่ามีผลเป็นเอกเทศสัญญาอย่างหนึ่ง โดยอาจเป็นเพราะผู้ร่างกฎหมายแพ่ง เห็นว่าการพนันเป็นเพียงการเล่น

<sup>7</sup> อภิวิรัตน์ นิยมไทย. (2557). กฎหมายการพนัน. *วารสารอุทธรณ์*, 11 (5), หน้า 131-132.

<sup>8</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 150.

การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย เป็นการพนันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

<sup>9</sup> จิต เศรษฐบุตร. (2492). *กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยยืม ผักทรัพย์ ฯลฯ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง. หน้า 176-177.

อย่างหนึ่งเช่นกัน สมควรปล่อยให้คำมั่นตกอยู่ในบังคับเกียรติยศของผู้เล่นกีฬา จะนำมาฟ้องร้องต่อศาล ศาลย่อมบังคับให้มีได้โดยถือว่านี่ดังกล่าวเป็นหนี้ธรรมดาไม่ใช่หนี้ทางแพ่ง<sup>10</sup> จะเห็นได้ว่าหนี้ที่เกิดจากการเล่นการพนันไม่สามารถฟ้องร้องให้บังคับคดีกันได้ จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน หรือฝ่ายที่เป็นผู้เล่นการพนันจะเป็นฝ่ายชนะ การเล่นการพนันก็ไม่อาจฟ้องร้องเรียกให้ฝ่ายที่แพ้ชำระหนี้การพนันได้ เพราะไม่มีฐานทางกฎหมายรับรองสิทธิในการเรียกร้องให้ชำระหนี้กันได้ และเจตนารมณ์ของกฎหมายมีขึ้นเพื่อไม่ให้มีการเรียกร้องทรัพย์สินอันเกิดจากการเล่นการพนันขึ้นต่อกัน เพราะจะเป็นที่มาของการกระทำความผิดอื่น ๆ ตามมาได้ เช่น ลักทรัพย์ นอ โกง ความผิดต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน ดังนั้น สัญญาหรือข้อตกลงใดๆ เกี่ยวกับการพนันย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ไม่อาจนำมาฟ้องร้องบังคับกันได้ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 หรือเล่นการพนันได้ตามกฎหมายก็เป็นเพียงการกำหนดว่าการเล่นการพนันนั้นไม่เป็นการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติการพนันฯ ซึ่งการมีโทษจำคุกไม่ได้เป็นการทำให้ผลของการเล่นพนันในทางแพ่งสมบูรณ์แต่อย่างใด<sup>11</sup> จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยเนื่องจากกำหนดให้ฟ้องร้องหนี้การพนันกันไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย หรือการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ทำให้การฟ้องร้องเรียกมูลหนี้การพนันตามกฎหมายไทยไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ที่ฟ้องเรียกร้องกันได้ ที่มีจุดประสงค์เพื่อควบคุมผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายให้รับผิดชอบในทางอาญาและต้องรับผิดชอบในทางแพ่งด้วยความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายไทยจะแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะปราบปรามผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายให้ต้องมาขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการทำให้ผ่อนคลายความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายและเป็นการขจัดบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมาย มิให้กลายเป็นองค์กรอาชญากรรมและจะเป็นการสนับสนุนส่งเสริมอาชญากรรมประเภทอื่นๆ จึงทำให้ต้องมีการปราบปราม แต่ตามกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีความมุ่งหมายดังกล่าว และไม่ต้องการให้หนี้สินจากการเล่นการพนันเรียกร้องกันได้ หรือชำระหนี้แล้วจะเรียกคืนในฐานลามิควรรได้<sup>12</sup>

<sup>10</sup> ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. (2529). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 95.

<sup>11</sup> นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย)*. หน้า 11-12.

<sup>12</sup> ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10.



### 3.1.2.2 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีทั้งหมด 22 มาตรา เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปราบปรามและควบคุมการเล่นการพนัน โดยกำหนดให้การเล่นการพนันเป็นความผิด ซึ่งมีทั้งการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ และไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันโดยเด็ดขาด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และยังมีการเล่นอื่นใดนอกจากในมาตรา 4 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิ โดยมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 12 เป็นหลัก และยังสามารถออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ออกมาควบคุมการอนุมัติ อนุญาต และนโยบายของผู้บริหาร กำหนดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเพื่อควบคุมการพนันให้เอกชนสามารถขออนุญาตตั้งสถานการพนันและจัดให้มีการเล่นการพนันได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478<sup>13</sup> เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนันมาเป็นเวลานาน 87 ปี โดยมีการแก้ไขปรับปรุงรวมทั้งสิ้น 8 ครั้ง การแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อ ปี พ.ศ. 2505 คือ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505 ซึ่งเป็นเพียงการเพิ่มเติมการลงโทษ กรณีผู้ขายขายสลากกินแบ่งที่ยังมิได้ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนด เป็นเหตุให้ประชาชนต้องซื้อสลากในราคาสูงเท่านั้น จึงเห็นได้ว่า จากการประกาศใช้มาเป็นเวลาเกือบ 90 ปี เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีความล้าสมัย ทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายการพนันไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายตามมา แต่ประเทศไทยก็ยังคงบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่

ประเภทของการพนันแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การพนันที่ห้ามเล่นเด็ดขาด การพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ และการพนันประเภทอื่น<sup>14</sup>

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า สถานการณ์สมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัด

<sup>13</sup> พระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1987 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478

<sup>14</sup> ศตวรรษ จันทรแป้น. (2545). *การกำหนดมาตรการเสริมในการสกัดกั้นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน โดยใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรี  
เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวง  
อนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค 2 ข้างต้นนั้น จะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้  
มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้น หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข 5 ถึง 15 ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน  
หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้น จะให้รางวัลตราคา  
เป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ได้รับรางวัลที่ให้ไปแล้วกลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้น  
ในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น”

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 ทวิ บัญญัติว่า

“ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้  
มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมถึงการทายและการ  
ทำนายด้วย”

การพนันประเภทแรก คือ การพนันที่ห้ามเล่นเด็ดขาด หรือการพนันที่  
กฎหมายไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่น หรือเข้าเล่น<sup>15</sup> ได้แก่ การเล่นตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติ  
การพนันฉบับนี้ ปัจจุบันมี 27 ชนิด และรวมถึงการเล่นอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ ใน  
ข้อเท็จจริงลักษณะวิธีการเล่นการพนันนั้นคล้ายกับในบัญชี ก. เช่น การเล่นพนันโยนหลุม<sup>16</sup> หรือ  
การเล่นร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดไว้

การเล่นตามบัญชี ก. คือการเล่นตามที่ระบุท้ายพระราชบัญญัติการพนัน  
พ.ศ. 2478 ซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นการเล่นการพนันที่ห้ามเล่นเด็ดขาด มีกำหนดโทษอาญา โดยไม่มี  
ข้อยกเว้นในการออกใบอนุญาตให้เล่นได้เลย ซึ่งการเล่นตามบัญชี ก. ได้แก่

1. หวย ก. ข.
2. โปป๋น
3. โปกำ
4. ถั่ว
5. แปรเก้า
6. จับยี่กี

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. มาตรา 4 วรรคแรก.

<sup>16</sup> สมพร พรหมหิตาธร. (2542). *คู่มือกฎหมายการพนัน*. กรุงเทพฯ: รพีสาส์น.

7. ต่อแต้ม
8. เบี้ยโบก หรือคู่คี หรืออีโง้ง
9. ไพ่สามใบ
10. ไม้สามอัน
11. ซ้างงา หรือป้อก
12. ไม้ดำ ไม้แดง หรือปลาดำปลาแดง หรืออีดำอีแดง
13. อีโปงกรอบ
14. กำตัด
15. ไม้หมุน หรือลื้อหมุนต่างๆ อย่าง
16. หัวโตหรือทายภาพ
17. การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์
18. บิลเลียดรู ดีผี
19. โยนจิ้ม
20. ลีเหงลัก
21. ขลุ่ยขลิบ
22. น้ำเต้าทุกอย่าง
23. ไฮโลว์
24. อีก่อย
25. ปั้นแปะ
26. อีโปงซัด
27. บาการา

อย่างไรก็ตาม การพนันที่ห้ามเล่นในประเภทนี้ มิใช่การห้ามเล่นโดยเด็ดขาด ตามที่เข้าใจกันแต่อย่างใด เนื่องจากยังไม่เคยมีการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันประเภทนี้มาก่อน แต่หากพิจารณากฎหมายแล้วจะพบว่า รัฐอาจพิจารณาอนุญาตให้มีการเล่นได้ ณ สถานที่ใด หรือ ภายใต้อำนาจเงินใจใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อาจอนุญาตได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเคยมีการออก “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478” ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดย “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนัน ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2)” ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>17</sup> โดยมาตรา 4 บัญญัติว่า

<sup>17</sup> พระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 646 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2482

“การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนั้น จะจัดให้มิ เข้าเล่น หรือเข้าพนันได้ ณ สถานกาสิโนของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น”

และมาตรา 5 บัญญัติว่า “การเข้าหรือออกจากสถานกาสิโนของรัฐบาลก็ดี การเข้าเล่นหรือเข้าพนันหรือการอื่นๆ ตลอดทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในสถานกาสิโนนั้นก็ดี ต้องปฏิบัติตามระเบียบการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด”

ดังนั้น เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ 2 นี้ คือ การให้รัฐบาลมีอำนาจพิจารณาจัดตั้งสถานกาสิโนของรัฐบาลได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งปัจจุบันนี้ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย<sup>18</sup> แต่กระทรวงมหาดไทย มิใช่ผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จึงไม่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องการตั้งสถานการพนันหรือกาสิโน หากแต่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในสมัยนั้นๆว่าจะนำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาให้มีสถานกาสิโนในประเทศไทยหรือไม่<sup>19</sup> ทั้งนี้ ในอดีตเคยมีข่าวการริเริ่มจัดให้มีกาสิโนในประเทศไทยสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากสังคมเนื่องด้วยปัญหาทางด้านศีลธรรม ภายหลังจากนั้น รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้าบริหารประเทศเมื่อต้นปี 2551 ก็เสนอแนวคิดสร้างกาสิโนขึ้นมาอีกครั้ง จนกลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมาก แต่ก็ได้ข้อสรุปว่า การมีสถานกาสิโนในประเทศไทยจะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี เป็นแหล่งอบายมุขที่จะมอมเมาคนในประเทศ และอาจมีผลกระทบอื่นๆ ตามมาอีกมากมาย<sup>20</sup>

การพนันประเภทที่สอง คือ การพนันที่สามารถอนุญาตให้เล่นได้ ได้แก่ การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งปัจจุบันมีทั้งสิ้น 28 ชนิด หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ ผู้ที่จะจัดให้มีการเล่นพนันประเภทนี้ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต<sup>21</sup>

<sup>18</sup> กระทรวงมหาดไทย. (2549). *คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. หน้า 287.

<sup>19</sup> ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่งแจ้งว่ากระทรวงการคลังได้จัดทำร่างระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการเปิดสถานกาสิโน (Entertainment Complex) ไว้แล้ว.

<sup>20</sup> ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2554). *ผอ.สถาบกินแบ่งรัฐบาลเสนอ..เปิดกาสิโนถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.gamblingstudy-th.org/>. [2565, 17 พฤษภาคม].

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. มาตรา 4 วรรคสอง.

ทั้งนี้ การเล่นพนันตามประเภทนี้ จะต้องมีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้นหรือปฏิบัติหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้ โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น

การเล่นตามบัญชี ข. ได้แก่

1. การเล่นต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้านอกจากที่กล่าวไว้ในหมายเลข 17 แห่งบัญชี ก.

2. วิ่งวัวคน

3. ชกมวย มวยปล้ำ

4. แข่งเรือพุง แข่งเรือล้อ

5. ชีรูปร่าง

6. โยนห่วง

7. โยนสตางค์หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่างๆ

8. ตกเบ็ด

9. จับสลากโดยวิธีใดๆ

10. ยิงเป้า

11. ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใดๆ

12. เต้าข้ามด่าน

13. หมากแหว

14. หมากหัวแดง

15. ปิงโก

16. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง

17. โดเต้ไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

18. สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

19. บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

20. ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น

21. ไฟ่นกระจอก ไฟต่อแต้ม ไฟต่างๆ

22. ดวด

23. บิลเลียด

24. ช้องอ้อย

25. สะบ้าทอย

26. สะบ้าชุด

27. ฟุตบอลโต๊ะ

28. เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม

เงื่อนไขของการเล่นพนันประเภทนี้ที่จะเป็นความผิดได้ คือ ผู้ใดจัดให้มีการพนันขึ้นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัด โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโดยไม่มีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต โดยไม่จำเป็นต้องปรากฏว่าผู้เล่นจะได้เล่นพนันเอาทรัพย์สินกันหรือไม่ ดังกรณีแนวคำพิพากษากล่าวว่า การจัดให้มีการเล่นเครื่องเล่นไฟฟ้าจักรกล (VDO Game) อันเป็นการพนันตามที่ระบุไว้ในบัญชี ข. ข้อที่ 28 โดยเก็บเงินจากผู้เข้าเล่นอันเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัด โดยมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน เช่นนี้ ย่อมมีความผิดโดยไม่ต้อง ปรากฏว่าผู้เล่นจะได้เล่นพนันเอาทรัพย์สินกันหรือไม่ เพราะแม้ผู้เล่นจะไม่ได้เล่นพนันเอาทรัพย์สินกันการกระทำของจำเลยก็เป็นความผิด<sup>22</sup> ทั้งนี้ เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันได้ ย่อมถือว่าผู้จัดให้มีการเล่นและผู้เข้าเล่นทุกคนได้รับอนุญาตให้เล่นและเล่นได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีใบอนุญาตให้เล่นการพนันได้โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้เข้าเล่นก็ได้รับอนุญาตให้เล่นได้โดยชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน<sup>23</sup>

การพนันประเภทสุดท้าย คือ การพนันประเภทอื่นที่อยู่นอกเหนือบัญชี ก. และ ข.

จากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 ทวิ<sup>24</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างของกฎหมาย เห็นได้ว่า นอกเหนือจากบัญชีรายชื่อการพนันที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 4 แล้ว มาตรา 4 ทวิ ยังเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญอีกประการเพราะในกรณีที่มีการพนันหรือการเล่นอื่นใดที่เข้าลักษณะการพนัน แต่มิได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 โดยการเล่นอื่นใด หมายถึงการเล่นทุกประเภททุกรูปแบบ ถ้ามีองค์ประกอบเป็นการพนัน ก็ให้ถือ

<sup>22</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 139/2533. สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ.

<sup>23</sup> สมพร พรหมพิตร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16.

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. มาตรา 4 ทวิ.

ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมถึงการพนันและการทำนายด้วย

ว่าเป็นการพนันเช่นกัน แต่ปัจจุบันนี้ยังไม่เคยมีการออกกฎหมายตรา 4 ทวิ ที่อนุญาตให้มีการเล่นได้แต่อย่างใด จึงมีผลทำให้การพนันที่ถูกกฎหมายในปัจจุบันจะกำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรค 2 เท่านั้น

นอกจากนี้ ยังมีการเล่นสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ และสวี่ป ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 9 ถือเป็นการเล่นเสี่ยงโชคที่ถือเป็นการพนันโดยตรงอันแตกต่างกับมาตรา 8 ที่เป็นการจัดให้มีการแถมพอกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพอันไม่มีลักษณะเป็นการพนันโดยตรง<sup>25</sup> โดยมาตรา 9 บัญญัติว่า

“สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ และสวี่ป หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนหนึ่งคนใดนั้น ต้องส่งสลากให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประทับตราเสียก่อน จึงนำออกจำหน่ายได้

ถ้ายังมีได้รับอนุญาตให้มีการเล่นที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน ห้ามมิให้ประกาศโฆษณาหรือชักชวน โดยทางตรงหรือทางอ้อมให้บุคคลใดๆ เข้าร่วมในการเล่นนั้น”

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้กำหนดให้การนำสลากกินแบ่งจำหน่ายเกินกว่าราคาที่กำหนดเป็นความผิด ซึ่งตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2839/2516 ถือว่าเงินที่จำหน่ายได้ทั้งหมดเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด มิใช่แค่ส่วนที่เกินราคาเท่านั้น โดยมาตรา 9 ทวิ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งที่ออกจำหน่ายตามมาตรา 9 และที่ยังมิได้ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนดในสลาก” และมีบทกำหนดโทษไว้ตามมาตรา 9 ตรี บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

มาตรการควบคุมการขออนุญาตและการประกอบธุรกิจการพนัน

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้แบ่งการเล่นออกเป็นการเล่นตามบัญชี ก. บัญชี ข. หรือการเล่นอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน การเล่นที่มีกฎหมายระบุเพิ่มเติม และการเล่นอื่นใดตามที่ได้อ้างมาข้างต้น บุคคลจะนำมาพนันกันไม่ได้ เว้นเสียแต่ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้เท่านั้น อีกทั้ง พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ยังมีการควบคุมกรณีการแถมพอกหรือการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่แม้จะไม่ใช่การพนันโดยตรงแต่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากไม่น้อยและอาจนำมาใช้เป็นการพนันได้ และได้กำหนดมาตรการควบคุมการขออนุญาต การประกอบธุรกิจการพนัน มาตรการการลงโทษ ตลอดจนมาตรการปราบปรามการกระทำความผิดการพนันโดยการให้สินบนนำจับ การเพิ่มโทษ และการริบทรัพย์สิน ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ การพนันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยมี

<sup>25</sup> ศตวรรษ จันทร์เป็น. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14.

บทบัญญัติห้ามมิให้จัดให้มีการเล่นหรือเข้าเล่นการพนัน โดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิด และมีโทษทางอาญา โดยเฉพาะการเล่นที่มีความรุนแรงและเป็นอันตรายต่อสังคมนั้น กฎหมายได้บัญญัติห้ามกรณีจัดให้มีการเล่นพนันอย่างเด็ดขาด แต่สำหรับการเล่นบางลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบร้ายแรงมากและรัฐอาจควบคุมได้ กฎหมายได้ผ่อนคลายเป็นให้สามารถขออนุญาตจัดให้มีการเล่นได้ภายใต้มาตรการการควบคุมตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กำหนด ได้แก่ มาตรการควบคุมการขออนุญาต มาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจการพนัน และมาตรการควบคุมลงโทษ

มาตรการแรก การควบคุมการขออนุญาตให้เล่นพนันได้ใน 3 กรณี ดังนี้

กรณีแรก การอนุญาตโดยกฎหมาย ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 วรรคแรก ที่บัญญัติห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. แต่มาตรา 4 วรรคแรก มีบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้จัดให้มีการเล่นได้ในกรณีเมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2482 มาตรา 4 บัญญัติว่า “การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนั้น จะจัดให้มี เข้าเล่น หรือเข้าพนันได้ ณ สถานกาสิโนของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น” ดังนั้น แม้การเล่นที่ต้องห้ามเด็ดขาดตามบัญชี ก. สามารถจัดให้มีการเล่นได้ถ้ารัฐบาลพิจารณาเห็นว่า สถานที่ใดหรือการพนันชนิดใดสมควรอนุญาตให้มีการเล่นได้ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นได้ในสถานกาสิโนของรัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น

กรณีที่สอง การอนุญาตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้แก่ การเล่นที่ขออนุญาตจัดให้มีการพนันได้ และการจัดให้มีการแถมพหุหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคด้วยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพหุหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคด้วยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

(1) ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร



(2) นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

การออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด

เห็นได้ว่า การพนันในการเล่นตามบัญชี ข. หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดที่ได้มีกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ หรือการจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคด้วยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ จึงขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันได้โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใต้กติกาและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้รับอนุญาตให้เล่นแล้ว ต้องเล่นตามกติกาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่พนักงานเจ้าหน้าที่ระบุไว้เท่านั้น การเล่นที่ผิดไปจากกฎกระทรวงหรือข้อความในใบอนุญาต ผู้เข้าเล่นจะมีความผิด หรือการเล่นที่พลิกแพลงไปจากการอนุญาต ผู้จัดให้มีการเล่นจะต้องร่วมรับผิดชอบ<sup>26</sup> ทั้งนี้ แม้จะเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตเกินอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด แต่หากการเล่นยังเป็นไปตามเงื่อนไขที่ใบอนุญาตกำหนดได้ถูกต้อง ก็ต้องถือว่าผู้เล่นได้รับอนุญาตให้เล่น เพราะใบอนุญาตที่เกินอำนาจมิได้เป็นความผิดของผู้เล่นแต่อย่างใด ดังนั้นจึงถือได้ว่าผู้เล่นไม่ได้กระทำความผิด<sup>27</sup>

กรณีที่สาม การอนุญาตโดยกฎกระทรวง คือ กรณีที่กฎหมายอนุญาตให้จัดให้เล่นได้โดยไม่ต้องขออนุญาตและไม่ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการเล่นเพื่อความสนุกสนานรื่นเริงในสมาคม หรือญาติมิตรที่ไม่มีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องอาจเป็นการเล่นเพื่อการพักผ่อน การกีฬา หรือการศึกษาโดยทั่วไปเท่านั้น ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ระบุเงื่อนไขของการเล่นพนันตามบัญชี ข. ที่ให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต<sup>28</sup> ได้แก่

(1) ไพ่บริดจ์ ซึ่งเล่นในสมาคมระหว่างสมาชิกหรือบุคคลที่สมาคมอนุญาต หรือเล่นในบ้านระหว่างญาติมิตร โดยสมาคมผู้จัดให้มีการเล่นหรือเจ้าบ้าน แล้วแต่กรณี มิได้เรียกเก็บหรือรับผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมจากการเล่นนั้น

(2) บิลเลียด ซึ่งเล่นในเคสสถานที่ที่มีบริเวณกว้างขวางและรั้วรอบมิดชิด จำนวนไม่เกินหนึ่ง โต๊ะ โดยผู้จัดให้มีการเล่นหรือเจ้าบ้าน แล้วแต่กรณี มิได้เรียกเก็บหรือรับผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมจากการเล่นนั้น หรือซึ่งเล่นเพื่อการรื่นเริงในสมาคมที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำนวนไม่เกินห้า โต๊ะ โดยสมาคมเก็บค่าเกมตามสมควร และจัดให้มีการเล่นในวันปฏิบัติราชการตามปกติ ระหว่างเวลา 15.00 นาฬิกา ถึงเวลา 01.00 นาฬิกา

<sup>26</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 563/2490. กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา.

<sup>27</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2488. กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา.

<sup>28</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. ข้อ 13.

ของวันรุ่งขึ้น และในวันหยุดราชการ ระหว่างเวลา 11.00 นาฬิกา ถึงเวลา 01.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น ตลอดจนปฏิบัติตามลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแบบใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันบิลเลียดโดยอนุโลม

(3) วังวักคน ซึ่งไม่มีการเล่นโตเต้ไลเซเตอร์ สวีป หรือบู้กเมกิง รวมอยู่ด้วย ชกมวย มวยปล้ำ ซึ่งกรมพลศึกษาหรือแผนกศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคจัดให้มีขึ้นระหว่างนักเรียน

มาตรการที่สอง การควบคุมการประกอบธุรกิจการพนัน พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้กำหนดมาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจการพนัน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นพนัน ตลอดจนวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และต่อมากฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กำหนดมาตรการควบคุมเงื่อนไขการเล่นพนันและระเบียบสำหรับการปฏิบัติการไว้ ดังนี้

สำหรับการขออนุญาตจัดให้มีการเล่น กำหนดให้ผู้ที่จะประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. หรือ การจัดให้มีการแถมพอกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 ให้ทำคำขอตามแบบท้ายกฎกระทรวงนี้ ยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ คือ กรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่กรมการปกครอง และจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่ที่ทำการปกครองอำเภอ หรือที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ<sup>29</sup>

ในส่วนการกำหนดอายุใบอนุญาต ระยะเวลาและสถานที่เล่น ภายใต้เงื่อนไขของวันและเวลาที่ได้รับอนุญาต เมื่อครบกำหนดในระยเวลานั้นแล้วใบอนุญาตย่อมสิ้นสุด ผู้จัดให้มีการเล่นจะต้องขออนุญาตใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจัดให้มีการเล่นต่อเนื่องที่ไม่สิ้นสุด และการขออนุญาตแต่ละครั้งต้องมีเหตุผลและความจำเป็นมาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้อนุญาตภายใต้เงื่อนไขตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งกฎหมายกำหนดอายุใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามบัญชี ข. ต้องไม่เกินจำนวนวันและต้องอยู่ภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้<sup>30</sup>

(ก) การพนันต่อไปนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งวันและให้เล่นได้ภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

<sup>29</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. ข้อ 15.

<sup>30</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. ข้อ 5.

7 ถึง 19 นาฬิกา สำหรับการเล่นต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน ซึ่งไม่มีการเล่นโตเตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย วิ่งวู้คน แข่งเรือฟุง แข่งเรือลื้อ และชิ่งอ้อย

7 ถึง 24 นาฬิกา สำหรับชีรูบ โยนห่วง โยนสตาจค์หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่างๆ ตกเบ็ด จับสลากโดยวิธีใดๆ ยิงเป้า ป่าหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใดๆ เต้าข้ามด่าน หมากแกว หมากหัวแดง บิงโก สะบ้าทอย สะบ้าชุด

12 ถึง 24 นาฬิกา สำหรับชกมวย มวยปล้ำ และวันอาทิตย์สำหรับการเล่นไฟนกระจอก ไฟต่อแค้น ไฟต่างๆ และควด

12 ถึง 20 นาฬิกา สำหรับการเล่นต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกันซึ่งมีการเล่นโตเตไลเซเตอร์ รวมอยู่ด้วย โตเตไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง บุกเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

18 ถึง 24 นาฬิกา สำหรับวันอื่นที่ไม่ใช่วันอาทิตย์ ในการเล่นไฟนกระจอก ไฟต่อแค้น ไฟต่างๆ และควด

(ข) การพนันต่อไปนี้ ต้องไม่เกินจำนวนวัน นับจากวันออกใบอนุญาตถึงวันออกสลาก ถ้ากำหนดการออกสลากไว้หลายคราวจนถึงเวลาออกสลากครั้งสุดท้าย และการออกสลากคราวเดียวหรือหลายคราวนั้น ถ้าทำในประเทศไทยต้องอยู่ภายในเวลา 7 ถึง 24 นาฬิกา ในวันที่กำหนดไว้

1. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง
2. สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง
3. ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น

(ค) บิลเลียด ฟุตบอลโต๊ะ หรือเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกลพลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม ต้องไม่เกินสามสิบวันนับจากวันออกใบอนุญาตและให้เล่นได้ภายในเวลา 17 ถึง 23 นาฬิกา

และตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 6 กำหนดอายุใบอนุญาตสำหรับการจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ให้นับแต่วันที่เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต จนถึงวันที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตกำหนดให้ตามที่เห็นสมควร และการเสี่ยงโชคแต่ละคราวต้องอยู่ภายในเวลา 7 ถึง 24 นาฬิกาแห่ง

วันที่กำหนดไว้ และข้อ 7 ควบคุมให้เล่นพนันบางประเภทได้เฉพาะในงานรื่นเริงสาธารณะ งานนักชกตลก หรือในโอกาสพิเศษอื่นเท่านั้น เพื่อไม่ให้จัดให้มีการเล่นได้ทั่วไป ซึ่งบัญญัติว่า “การเล่นตามบัญชี ข. ดังต่อไปนี้ให้ออกใบอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะในงานรื่นเริงสาธารณะหรืองานนักชกตลกหรือในโอกาสพิเศษอื่นเท่านั้น ได้แก่

1. ชีรูป
2. โยนห่วง
3. โยนศตางค์หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่างๆ
4. ตกเบ็ด
5. จับสลากโดยวิธีใดๆ
6. ยิงเป้า
7. ปาหน้าคน ปาสัตว์หรือสิ่งใด
8. เต้าข้ามด่าน
9. หมากแกว
10. หมากหัวแดง
11. บิงโก”

การอนุญาตที่แตกต่างจากเงื่อนไขที่กำหนด กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 14 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอาจผ่อนผันการอนุญาตให้ผิดไปจากลักษณะข้อจำกัดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้หลังใบอนุญาตได้ แต่เฉพาะเมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว”

สำหรับการควบคุมทางการเงิน เพื่อเป็นการควบคุมจำกัดสถานการณ์พนันให้เป็นที่ไปตามที่ได้รับอนุญาต และเพื่อให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มที่ จึงได้มีการควบคุมทางการเงินของสถานการณ์พนัน ยกตัวอย่างเช่น

การกำหนดอัตราภาษีตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2503 บัญญัติว่า

“รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข 17 ในบัญชี ข. เสียภาษีไม่เกินกว่าร้อยละ 10 แห่งยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย การเล่นหมายเลข 19 ในบัญชี ข. ไม่เกินร้อยละ 10 แห่งยอดรายรับซึ่งหักรายจ่ายแล้ว และการเล่นหมายเลข 16 หมายเลข 18 และหมายเลข 20 ในบัญชี ข. ไม่เกินร้อยละ 10 แห่งยอดราคาสลาก ซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย

รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ จะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข 17 หมายเลข 18 และหมายเลข 19 ในบัญชี ข. เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละสองครึ่ง เพื่อให้เป็นรายได้ของเทศบาลแห่งท้องที่ที่เล่นการพนันตามใบอนุญาตโดยกำหนดในกฎกระทรวงก็ได้”

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 16 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2482 บัญญัติว่า

“ภาษีที่จะต้องเสียตามความในมาตรา 16 และเงินค่าธรรมเนียมตามความในมาตรา 17 นั้น ให้รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดตามสภาพแห่งท้องที่นั้นได้”

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 17 บัญญัติว่า

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้”

การให้รายงานยอดรายรับรายจ่ายในแต่ละวัน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 8 ซึ่งกำหนดให้การพนันตามบัญชี ข. ที่ผู้รับใบอนุญาตต้องทำรายงานจำนวนยอดเงินรายรับและรายจ่ายในวันหนึ่งๆ ขึ้นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในวันรุ่งขึ้นทุกวัน ได้แก่

1. โดเต้ไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

ดังนั้น ผู้รับใบอนุญาตจึงให้มีการเล่นการพนันดังกล่าว จึงต้องทำรายงานจำนวนยอดเงินรายรับและรายจ่ายในแต่ละวันขึ้นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเพื่อการตรวจสอบในวันรุ่งขึ้น

การให้ยื่นบัญชีแสดงรายการจำหน่ายสลากการแข่งสถานที่เวลาที่ออกสลากและจัดทำบัญชีการจำหน่ายสลาก ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 9 กำหนดให้การพนันตามบัญชี ข. ดังต่อไปนี้ เมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเรียกชื่อ ผู้รับใบอนุญาตต้องยื่นบัญชีรายการแสดงเงินยอดราคาสลากซึ่งมีผู้รับชื่อ

1. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง
2. สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

3. ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวิป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตเล่นพนันดังกล่าว ต้องมีหลักฐานบัญชีรายการแสดงยอดเงินราคาสลากที่จำหน่ายได้ให้เจ้าพนักงานเมื่อต้องการตรวจสอบ

การกำหนดให้แจ้งวันเวลาและสถานที่แก่เจ้าพนักงาน ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 10 กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการพนันตามบัญชี ข. ต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้ทราบสถานที่ วันและเวลาที่จะออกสลากอย่างน้อย 3 วันก่อนวันออกสลาก และให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้หลักฐานไว้เป็นสำคัญว่าได้รับแจ้งความนั้นแล้ว

1. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชค ให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง

2. สวิป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

การจัดทำบัญชีการจำหน่ายสำหรับการพนันตามบัญชี ข. ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 11 กำหนดหน้าที่ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องทำบัญชีการจำหน่าย และให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจตรวจบัญชีนั้นได้เสมอ ได้แก่

1. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง

2. โตเตโลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

3. สวิป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

4. บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

5. ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวิป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น

สำหรับอัตราภาษี กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ข้อ 12 กำหนดอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติการพนัน มาตรา 16 วรรคหนึ่ง และมาตรา 16 ทวิ ไว้ดังต่อไปนี้

(1) ผู้รับใบอนุญาตการเล่น โตเตโลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เสียภาษีดังนี้

(ก) ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ร้อยละ 10 แห่งยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย

(ข) ในจังหวัดอื่น ร้อยละ 5 แห่งยอดรายรับก่อนหักรายจ่าย

(2) ผู้รับใบอนุญาตเล่น บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เสียภาษีดังนี้

(ก) ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ร้อยละ 10 แห่งยอดรายรับซึ่งหักรายจ่ายแล้ว

(จ) ในจังหวัดอื่น ร้อยละ 5 แห่งยอดรายรับซึ่งหักรายจ่ายแล้ว

(3) ผู้รับใบอนุญาตการเล่นสลากรีนแบ่ง สลากรีนรวม หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง สวีปหรือขายสลากรีนแบ่ง สลากรีนรวม หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศนั้น เสียภาษีดังนี้

(ก) ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ร้อยละ 10 แห่งยอดราคาสลากรีนซึ่งมีผู้รับซื้อก่อนหักรายจ่าย

(จ) ในจังหวัดอื่น ร้อยละ 5 แห่งยอดราคาสลากรีนซึ่งมีผู้รับซื้อ ก่อนหักรายจ่าย นอกจากภาษีดังกล่าวแล้วให้ผู้รับใบอนุญาตเสียภาษีเพิ่มขึ้นตามมาตรา 16 วรรคสอง อีกร้อยละสองครึ่ง แห่งยอดที่ต้องเสีย เพื่อเป็นรายได้ของเทศบาลแห่งท้องที่ที่เล่นการพนันตามใบอนุญาต

มาตรการที่สาม การควบคุมลงโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนโดยการกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายการพนัน 2 ประเภท<sup>31</sup> ได้แก่ การลงโทษทางปกครอง และการลงโทษทางอาญา

ประเภทแรก การลงโทษทางปกครอง ได้แก่ การเรียกใบอนุญาตคืน สำหรับผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเล่นแล้ว ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 11 บัญญัติว่า

“เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีสิทธิจะเรียกใบอนุญาตคืนเมื่อมีเหตุสมควร เชื่อว่า ผู้รับใบอนุญาตกระทำการละเมิดพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้”

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันผู้ใดที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรการควบคุมที่กำหนดไว้ เช่น การจัดให้มีการเล่นผิดไปจากการได้รับอนุญาต ผิดสถานที่ จำนวนผู้เข้าเล่นเกินจากที่กำหนด หรือเล่นนอกระยะเวลาที่กฎหมายอนุญาต แม้จะเป็นเพียงเหตุอันสมควรเชื่อ ก็อาจถูกเรียกใบอนุญาตคืนได้ มีผลให้การอนุญาตสิ้นสุดลงและถือได้ว่าไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการอีกต่อไป

ประเภทที่สอง การลงโทษทางอาญา กล่าวคือ ความผิดเกี่ยวกับการพนันถือเป็นความผิดในทางอาญา โทษที่จะลงต่อผู้กระทำความผิดจึงเป็นโทษในทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 บัญญัติโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด ได้แก่ โทษประหารชีวิต โทษ

<sup>31</sup> สมพร พรหมพิตราร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16.

จำคุก โทษกักขัง โทษปรับ และโทษริบทรัพย์สิน ทั้งนี้ โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำคุก ปรับ และริบทรัพย์สิน<sup>32</sup> ดังนี้

โทษจำคุกหรือปรับ สำหรับผู้เข้าเล่น ตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 และบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบ จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท ตามมาตรา 12 (1)

โทษจำคุกหรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้เสนอขายสลากกินราคา จำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 9 ทวิ และสำหรับผู้จัดให้มีการเล่น ทำอุบาย ช่วยประกาศหรือชักชวนให้เล่น ในการเล่นอื่น จำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 12 (2) สำหรับผู้จัดให้มีการเล่น ทำอุบาย ช่วยประกาศหรือชักชวนให้เล่น ในการเล่นที่ไม่มีกำหนดในบัญชี ก. และ ข. รวมถึงการทนายและทำนายด้วย จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 12 (2) สำหรับผู้รับกลับคืนหรือรับซื้อ หรือแลกเปลี่ยนของรางวัล ในการเล่นบัญชี ข. หมายเลข 5 ถึงหมายเลข 15 จำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 13 สำหรับผู้จัดให้มีการแถมพิกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพโดยไม่ได้รับอนุญาต จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50 บาท ขึ้นไปจนถึง 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 14

โทษจำคุกและปรับ สำหรับผู้จัดให้มีการเล่น ผู้ทำอุบาย ช่วยประกาศหรือชักชวนให้เล่น ในการเล่นตามมาตรา 12 (1) จำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปีและปรับตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท

โทษริบทรัพย์สิน ตามมาตรา 10<sup>33</sup> ได้แก่ ทรัพย์สินพนัน เครื่องมือที่ใช้ในการเล่นพนัน และเอกสารชักชวนให้เล่นพนัน

<sup>32</sup> สมพร พรหมพิตร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478. มาตรา 10.

ทรัพย์สินพนันกันซึ่งจับได้ในวงการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือขัดต่อข้อความในกฎกระทรวงหรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ริบเสียทั้งสิ้น เว้นแต่ทรัพย์สินซึ่งมิได้อาออกพนัน เครื่องมือที่ใช้ในการเล่นนั้น ให้ศาลมีอำนาจริบได้ตามกฎหมายลักษณะอาญา

ประกาศหรือเอกสารอย่างใดๆ อันมุ่งหมายให้เป็นการชักชวนผู้อื่นให้เข้าเล่นดังกล่าวไว้ในมาตรา 9 วรรค 2 นั้น ตำรวจหรือกรมการอำเภอจะยึดและทำลายเสียก็ได้ ถ้าประกาศหรือเอกสารนั้นส่งทางไปรษณีย์ถึงผู้รับที่อยู่ในราชอาณาจักร เจ้าพนักงานไปรษณีย์จะยึดประกาศหรือเอกสารนั้นไว้ก็ได้ แต่เจ้าพนักงานไปรษณีย์ต้องแจ้งให้ผู้รับทราบ ถ้าผู้รับมีข้อโต้แย้งว่าประกาศหรือเอกสารนั้นมีได้เกี่ยวแก่การพนัน ผู้รับจะนำคดีไปฟ้องศาลภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่ได้รับความแจ้งจากเจ้าพนักงานไปรษณีย์ก็ได้ ถ้าผู้รับมิได้นำคดีไปฟ้องศาลก็ดี หรือเมื่อศาลสั่งยื่นการยึดนั้นก็ดี เจ้าพนักงานไปรษณีย์มีอำนาจทำลายประกาศหรือเอกสารที่ยึดไว้ในวันได้



นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ยังได้บัญญัติมาตรการพิเศษขึ้น เพื่อให้ผู้กระทำความผิดเจ็ดหลาบ และเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยใช้มาตรการการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดและมาตรการให้สินบนนำจับ<sup>34</sup>

มาตรการการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิด เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิดซ้ำ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 14 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 บัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำความผิดต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพ้นโทษมาแล้วยังไม่ครบกำหนด 3 ปี กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ อีก

(1) ถ้าโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับความผิดที่กระทำครั้งหลังเป็นโทษจำคุกและปรับ ให้วางโทษทัณฑ์

(2) ถ้าโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับความผิดที่กระทำครั้งหลังเป็นโทษจำคุกหรือปรับ ให้วางโทษทั้งจำทั้งปรับ”

บทบัญญัติการเพิ่มโทษตามพระราชบัญญัติการพนันนี้ ไม่มีการกำหนดว่าต้องเป็นคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกมาก่อน ดังนั้น ผู้กระทำความผิดที่ต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน แม้ไม่ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษถึงจำคุก หากพ้นโทษมาแล้วยังไม่ครบ 3 ปี จะถูกฟ้องเพิ่มโทษตามกฎหมายนี้ได้ แต่การกระทำความผิดในระหว่างยังไม่พ้นโทษ เช่น ระหว่างรอการลงโทษที่ยังไม่มีการรับโทษนั้น ไม่ถือว่าพ้นโทษไปแล้ว จึงเพิ่มโทษตามมาตรา 14 ทวิ ไม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการพนันได้บัญญัติการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายซ้ำไว้เป็นพิเศษ<sup>35</sup>

ต่อมามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1382/2529 วินิจฉัยว่า พ้นโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน คือการพ้นโทษในทางข้อเท็จจริง เมื่อจำเลยไม่ได้รับโทษจึงไม่มีวันพ้นโทษที่นำมาถือเป็นเกณฑ์การเพิ่มโทษได้ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 42721/2531 วินิจฉัยว่า เมื่อศาลลงโทษปรับและรอการลงโทษจำคุกไว้ แม้จำเลยชำระค่าปรับแล้ว ถือไม่ได้ว่ามีการพ้นโทษมาแล้วจึงเพิ่มโทษตามมาตรานี้ไม่ได้ แต่ต่อมาได้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5808/2533 วินิจฉัยว่า โทษปรับถือเป็นโทษสถานหนึ่งที่ตั้งแก่ผู้กระทำความผิด เมื่อศาลลงโทษปรับและมีการชำระค่าปรับแล้วย่อมถือว่าวันเวลาที่ชำระค่าปรับเป็นวันที่พ้นโทษ เมื่อมากระทำความผิดอีกก่อนครบกำหนด 3 ปี จึงต้องเพิ่มโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 14 ทวิ

---

แต่เจ้าพนักงานไปรษณีย์จะเปิดซองหรือห่อออกดูโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรานี้ไม่ได้ เว้นแต่จะมีเครื่องหมายภายนอกแสดงว่า ในซองหรือในห่อนั้นมีสิ่งที่จะต้องรับและทำลายตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>34</sup> สมพร พรหมพิตร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16.

<sup>35</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 278/2506. กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา.

มาตรการให้สินบนนำจับเพื่อเป็นการปราบปรามการลักลอบการเล่นการพนันให้ได้ผลอย่างจริงจังและได้ประสิทธิภาพ กฎหมายได้กำหนดให้มีการจ่ายเงินสินบนนำจับเพื่อจูงใจให้คนในชุมชนแจ้งข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 15 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“นอกจากโทษที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้นำจับผู้กระทำความผิด ให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้จ่ายสินบนแก่ผู้นำจับด้วย และให้ศาลสั่งไว้ในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดใช้เงินสินบนแก่ผู้นำจับกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับด้วยอีก โสดหนึ่ง ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ชำระสินบนดังกล่าวให้จ่ายจากเงินที่ได้จากของกลางซึ่งศาลสั่งริบเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว หรือจ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล”

เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้กำหนดประเภทการพนัน มาตรการควบคุมการขออนุญาต มาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจการพนัน และมาตรการควบคุมลงโทษอย่างกว้างขวาง มีมาตรการควบคุมและลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยการกำหนดลักษณะของการกระทำ และมาตรการผ่อนคลายเป็นการอนุญาตให้เล่นได้ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย แม้ว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 จะกำหนดประเภทการพนันและมาตรการต่างๆ รวมถึงให้อำนาจรัฐในการออกกฎกระทรวง เพื่อปรับปรุงแก้ไขรายชื่อการพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ได้ แต่ก็ยังคงมีเนื้อหาและบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เพราะในปัจจุบันสภาพสังคมของประเทศไทยไม่มองว่าการพนันเป็นสิ่งที่ชั่วร้ายแต่อย่างใด รวมไปถึงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด กล่าวคือ การระบุชื่อของการพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ไว้ท้ายพระราชบัญญัติมีลักษณะที่ตายตัวและไม่ทันต่อสถานการณ์ของโลกที่มีประเภทการพนันที่หลากหลาย อีกทั้ง อัตราการลงโทษปรับที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินในปัจจุบัน และเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ดำเนินการอย่างเคร่งครัดทำให้ไม่สนองเจตนารมณ์ของการบัญญัติพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ขึ้นมาเพื่อปราบปรามการพนัน

3.1.2.3 นโยบายการปราบปรามการพนันผิดกฎหมายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้ามาบริหารประเทศ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้า คสช. รัฐบาลมีนโยบายสำคัญในการปราบปรามการพนันผิดกฎหมาย ซึ่งน่าจะมีเหตุผลสำคัญที่เห็นว่าการพนันผิดกฎหมายเป็นเรื่องมั่วเมาประชาชนและช่องทางการทุจริต คอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ อันมีส่วนที่ได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย

สืบเนื่องจากกรณีที่มี คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (เฉพาะ) ที่ 24/2557 เรื่อง ห้ามให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557 ซึ่งสั่งการให้กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพิ่มมาตรการและความเข้มข้นในการกำกับดูแลมิให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายทุกประเภทในพนันที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะบ่อนการพนัน ตู้ม้า สลากกินรวบ ฯลฯ โดยดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 นั้น ได้มีการตรวจสอบพบเครื่องเล่นเกม ส่วนประกอบ หรืออุปกรณ์ประกอบของเครื่องเล่นเกมชนิดต่างๆ อยู่เป็นจำนวนมากที่มีลักษณะหรืออยู่ในสภาพที่สามารถใช้หรือนำไปประกอบเพื่อใช้เล่นการพนันได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนทุกฝ่าย รวมทั้งเป็นเหตุในการมอมเมาเยาวชน ต่อมาจึงได้มีการประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 83/2557 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องเล่นเกมที่สามารถใช้หรือนำมาประกอบเพื่อใช้เล่นการพนัน ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 ซึ่งมีเนื้อหา คือ การกำหนดความหมายของ “เครื่องเล่นเกม”<sup>36</sup> ในธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย ให้ตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้แสดงตนและสามารถแสดงหลักฐานว่าเครื่องเล่นเกมที่ถูกยึดนั้นมีไว้โดยชอบด้วยกฎหมายภายใน 30 วันนับแต่วันที่ถูกยึด<sup>37</sup> ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการที่ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ทำให้ใช้ไม่ได้หรือทำลายเครื่องเล่นเกมพนันได้

อีกทั้ง การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ถือเป็นความผิดอาญาอย่างหนึ่ง หากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย โทษอาญาย่อมระงับไปด้วย ตามประมวลกฎหมาย

<sup>36</sup> ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 83/2557. ข้อ 1.

ในประกาศนี้ “เครื่องเล่นเกม” หมายความว่า

- (1) สล็อตแมชชีน (Slot Machine) หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (2) ตู้ม้าแข่งหรือสนามม้าแข่งจำลอง หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (3) ปาซิง โคะ (Pachinko) หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (4) รูเล็ต (Roulette) หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (5) เครื่องเล่นที่ทำงานโดยใช้เหรียญ ธนบัตร เงินตรา บัตร หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน หรือทำงานโดยวิธีการอื่นใด ที่มีวิธีการเล่นไม่ว่าจะอาศัยทักษะหรือความสามารถของผู้เล่น ประกอบการเล่นหรือไม่ก็ตาม หากผู้เล่นชนะหรือสามารถทำได้ตามข้อกำหนดของเครื่องเล่นที่ระบุไว้จะมีเหรียญ ธนบัตร เงินตรา บัตร หรือสิ่งอื่นใด ออกมาจากเครื่องเล่นเกมนั้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเครื่องอุปกรณ์โบว์ลิ่ง
- (6) ส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ประกอบประเภทชิพ (Chip) ที่ระบุตัวเลขใช้แทนเงินตราในการเล่นการพนันกับเครื่องเล่นตาม (1) ถึง (5) หรือ
- (7) ส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ประกอบของเครื่องเล่นตาม (1) ถึง (5)

<sup>37</sup> ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 83/2557. ข้อ 2.

อาญา มาตรา 38 ดังนั้น หากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย และมีการโยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายนั้น ไปยังบุคคลอื่น ก็จะไม่สามารถติดตามทรัพย์สินดังกล่าวได้ หรือกรณีที่ทรัพย์สินนั้นแปลงสภาพไปเป็นทรัพย์สินอย่างอื่น ก็จะยากแก่การติดตามเอาคืนมาเป็นของแผ่นดินได้เช่นกัน เว้นแต่เข้าลักษณะมูลฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

### 3.1.2.4 การติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายการพนัน

กรณีที่มีการกระทำความผิดตามกฎหมายการพนัน ไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 การริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ยังคงต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ จึงทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กำหนดให้การริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้ศาลมีอำนาจริบได้ตามกฎหมายลักษณะอาญา<sup>38</sup> ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาของไทย ได้บัญญัติเรื่องการริบทรัพย์สินไว้ โดยมีการกำหนดให้การริบทรัพย์สินเป็นหนึ่งในโทษทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18<sup>39</sup> ซึ่งเป็นโทษเดิมที่มีมาตั้งแต่ยังเป็นกฎหมายอาญาเดิม กล่าวคือ กฎหมายลักษณะอาญา ทั้งนี้ ปัจจุบันเรื่องการริบทรัพย์สินมีบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ถึงมาตรา 37 ซึ่งมีเนื้อหา ดังนี้

มาตรา 32 ทรัพย์สินใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด ให้ริบทั้งหมด ไม่ว่าจะ เป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

มาตรา 33 ในการริบทรัพย์สิน นอกจากศาลจะมีอำนาจริบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ อีกด้วย ได้แก่

- (1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ
- (2) ทรัพย์สิน ซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด

เว้นแต่ ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของผู้อื่น ซึ่งมีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478. มาตรา 10 วรรคสอง.

<sup>39</sup> ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 18.

โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน

มาตรา 34 บรรดาทรัพย์สินซึ่งได้ให้ในการทุจริต ได้แก่

(1) ซึ่งได้ให้ตามความในมาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 149 มาตรา 150 มาตรา 167 มาตรา 201 หรือมาตรา 202 หรือ

(2) ซึ่งได้ให้เพื่อจูงใจบุคคลให้กระทำความผิด หรือเพื่อเป็นรางวัลในการที่บุคคลได้กระทำความผิด

สำหรับเสียทั้งสิ้น เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้อื่น ซึ่งมีได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

มาตรา 35 ทรัพย์สินซึ่งศาลพิพากษาให้ริบให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ศาลจะพิพากษาให้ทำให้ทรัพย์สินนั้นใช้ไม่ได้ หรือทำลายทรัพย์สินนั้นเสียก็ได้

มาตรา 36 ในกรณีที่ศาลสั่งให้ริบทรัพย์สินตามมาตรา 33 หรือมาตรา 35 ไปแล้ว หากปรากฏในภายหลังโดยคำเสนอของเจ้าของที่แท้จริงว่า ผู้เป็นเจ้าของแท้จริงมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดก็ให้ศาลสั่งให้คืนทรัพย์สิน ถ้าทรัพย์สินนั้นยังคงมีอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงาน แต่คำเสนอของเจ้าของที่แท้จริงนั้นจะต้องกระทำต่อศาลภายในหนึ่งปี นับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด

มาตรา 37 ถ้าผู้ที่ศาลสั่งให้ส่งทรัพย์สินที่ริบ ไม่ส่งภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลมีอำนาจสั่ง ดังต่อไปนี้

(1) ให้ยึดทรัพย์สินนั้น

(2) ให้ชำระราคาหรือตั้งยึดทรัพย์สินอื่นของผู้นั้นชดเชยราคาจนเต็ม หรือ

(3) ในกรณีที่ศาลเห็นว่า ผู้นั้นจะส่งทรัพย์สินที่สั่งให้ส่งได้แต่ไม่ส่ง หรือชำระราคาทรัพย์สินนั้นได้ แต่ไม่ชำระ ให้ศาลมีอำนาจกักขังผู้นั้นไว้จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ไม่เกินหนึ่งปี แต่ถ้าภายหลังปรากฏแก่ศาลเอง หรือโดยคำเสนอของผู้นั้นว่า ผู้นั้นไม่สามารถส่งทรัพย์สินหรือชำระราคาได้ ศาลจะสั่งให้ปล่อยตัวผู้นั้นไปก่อนครบกำหนดก็ได้

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุป คือ ทรัพย์สินที่ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบในการเล่นพนัน มี 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ได้แก่ เครื่องมือต่างๆ เครื่องเล่นเกม อุปกรณ์ที่ใช้ประกอบการเล่นพนัน เช่น ไพ่ ลูกเต๋า ชิป สล็อตแมชีน ตู้ม้า รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเล่นพนัน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ เป็นต้น

ประเภทที่สอง ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด ได้แก่ เงินสดที่ใช้ในการเล่นพนันหรือวางเดิมพัน เงินในบัญชีธนาคารที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย ทรัพย์สินที่ผู้เล่นพนันนำมาจำหน่ายไว้กับบ่อนพนัน เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ภาพรวมของเศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย การพนัน ได้แก่ หวยใต้ดิน พนันฟุตบอล และบ่อนการพนัน ซึ่งเป็นหนึ่งในการศึกษานั้นสร้างมูลค่าเพิ่มหรือรายได้ที่อยู่ในอัตราระหว่าง 286,000 - 457,000 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 8 ถึงร้อยละ 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติของประเทศ หรือ GNP (มูลค่าเฉลี่ยต่อปีของผลิตภัณฑ์ มวลรวมประชาชาติระหว่างปี พ.ศ 2538 เท่ากับ 3,637 ล้านบาท) และได้พบว่าการพนัน 3 ประเภท หวยใต้ดิน บ่อนการพนัน พนันฟุตบอล รวมกันนั้น สร้างรายได้สูงสุด 134,000 - 277,000 ล้านบาท รองลงมาคือ การค้าประเวณี 100,000 ล้านบาท การค้ายาเสพติดมีรายได้เป็นอันดับสาม 28,000 ถึง 33,000 ล้านบาท<sup>40</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 รวมถึงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่อาจช่วยป้องกันและปราบปรามการเล่นการพนันได้อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ

### 3.1.3 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย

#### 3.1.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 นิยามความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (9) ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน โดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีวงเงินในการกระทำ ความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยมีหลักการและเหตุผล คือ ผู้ประกอบอาชญากรรมในความผิดตามกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ที่ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร จึงต้องออกพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล<sup>41</sup>

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (9) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2)

<sup>40</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นवलน้อย ตริรัตน์ และพิรุณ ฉัตรวนิชกุล. (2543). *หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า: เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย*. เชียงใหม่: ตรัสวิน.

<sup>41</sup> บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558.

พ.ศ. 2551 มาตรา 3<sup>42</sup> เนื่องมาจากการที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเฉพาะในความคิดมูลฐานเดิมทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมลดน้อยลงหรือหมดไปได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ เพราะในปัจจุบันผู้กระทำความผิดอาชญามูลฐานอื่นนอกเหนือจากแปดความคิดมูลฐานดังกล่าว ยังสามารถนำเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในแต่ละคราวมาใช้ในการสนับสนุนการกระทำความผิดอาชญาในความคิดมูลฐานเดิมได้อีก ดังนั้น เพื่อให้การตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเป็นไปอย่างได้ผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง ในขณะที่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงจำเป็นต้องกำหนดให้การกระทำความผิดอาชญาความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความคิดมูลฐาน

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีข้อจำกัดบางประการ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้<sup>43</sup> คือ มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถใช้กับความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต ได้แก่ ความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน มาตรา 12 ประกอบมาตรา 4 หรือมาตรา 4 ทวิ และการพนันที่ผิดกฎหมายตามข้อแรก จะต้องมีย่านวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป ดังนั้น หากเป็นการเล่นพนันที่มีจำนวนผู้เล่นไม่เกิน 100 คน หรือมีวงเงินเล่นพนันไม่เกิน 10 ล้านบาท ก็จะไม่สามารถใช้มาตรการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ ต่อมาจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 เป็นความผิด

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551. มาตรา 3.

ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (9) ของบทนิยามคำว่า “ความคิดมูลฐาน” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546

(9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป

<sup>43</sup> ไพศาล ลิ้มสถิตย์. (2555). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ การพนันออนไลน์ การทลายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์: ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478*. มุณินิเทศศรี-สฤกษ์ดีวงศ์และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.). น.111-114.

มุลฐานตามมาตรา 3 (9) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน

เมื่อปรากฏความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน โดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีวงเงินในการกระทำ ความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา 3 (9) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นบ่อนการพนันที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับผู้กระทำความผิดหลายรายแล้ว ก็จะทำให้สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในการ ตัดวงจรอาชญากรรมการฟอกเงินได้

3.1.3.2 การรายงานธุรกรรมตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

ตามที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะปรับปรุงระบบการป้องกันปราบปรามการ ฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เพื่อป้องกันประเทศ สถาบัน ระบบเศรษฐกิจและประชาชนจากการก่อการร้าย ทุกชนิด รวมทั้งอาชญากรรม จึงจำเป็นต้องมีระบบ การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่ แข็งแกร่ง ทั้งในกลุ่มของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างๆ สถาบันการเงินและหน่วยธุรกิจ รวมไปถึง ผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจ หน้าที่ในการรับรายงานการทำธุรกรรมจากสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม เพื่อดำเนินการวิเคราะห์ตรวจสอบให้มีการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายใน ประเทศไทย

สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม ประกอบไปด้วย<sup>44</sup> ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ผู้ประกอบธุรกิจแลกเปลี่ยนเงิน (MC) ตัวแทน โอนเงินระหว่างประเทศ (MT) ผู้ประกอบ ธุรกิจระบบการชำระเงินและบริการการชำระเงิน (E-Payment) บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่า ด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอ ขายโทเคนดิจิทัล ผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัย สำนักงานที่ดิน รวมไปถึงผู้

<sup>44</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2563). *คู่มือกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงานการทำ ธุรกรรม*. กรุงเทพฯ: กองกำกับตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.



ประกอบอาชีพอื่น ได้แก่ ที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้ค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ ผู้ค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์ ผู้ค้าของเก่า นายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ผู้ให้สินเชื่อส่วนบุคคล เป็นต้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า

“สถาบันการเงิน หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(2) บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) (ยกเลิก)

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้กู้ ให้สินเชื่อ รับจ้างหรือรับจําหน่ายทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่างๆ โดยวิธีใดๆ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ต่อมา กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ลงวันที่ 11 กันยายน 2543 กำหนดให้นิติบุคคลดังต่อไปนี้เป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 3 ที่บัญญัติให้สถาบันการเงินหมายความว่ารวมถึงนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงินบางประเภท ได้แก่

(1) นิติบุคคลเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

(2) นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(3) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

(4) บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

(5) นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า<sup>45</sup>

(6) นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า<sup>46</sup>

(7) ผู้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน<sup>47</sup>

(8) ผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงินแต่ไม่หมายความรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (8)<sup>48</sup>

ทั้งนี้ ไม่ใช้บังคับกับธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>49</sup>

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 บัญญัติหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมของสถาบันการเงินไว้ว่า

“เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

(1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดใน

กฎกระทรวง หรือ

(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตาม (1)

หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

<sup>45</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ข้อ 2.

<sup>46</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2554) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ข้อ 2.

<sup>47</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2562) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ข้อ 2.

<sup>48</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2562) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ข้อ 2.

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. มาตรา 23.

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า”

สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีเฉพาะที่เป็นธุรกรรม ดังต่อไปนี้<sup>50</sup>

(1) สำหรับธุรกรรมที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป

(2) สำหรับธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานเมื่อมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 700,000 บาทขึ้นไป

และ สถาบันการเงินซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เฉพาะธุรกรรมการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป

ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีธุรกรรมใดๆ ที่ทำกับสถาบันการเงินที่เกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นการฝาก ถอน โอนเงินหรือธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สิน สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องทำรายงานการทำธุรกรรมที่กล่าวมาข้างต้น สถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องรายงานการทำธุรกรรมของลูกค้ำทุกกรณีแต่จะรายงานเฉพาะการทำธุรกรรมที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่สำหรับกรณีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่สถาบันการเงินไม่แน่ชัดว่า เป็นการกระทำความผิดหรือผิดกฎหมายให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานจึงไม่รายงานธุรกรรม ต่อมาปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมที่ได้กระทำไปแล้วนั้น มิได้มีการรายงานเป็นธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงาน ให้สถาบันการเงินรายงานให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมของสำนักงานที่นครกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่จังหวัด

<sup>50</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สินในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559.

สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอซึ่งอาจใช้เป็นช่องทางการฟอกเงิน โดยการเปลี่ยนสภาพเงินสดเป็นอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า

“ให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่ามีการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณีและที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือ

(3) เมื่อเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย”

เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นเงินจำนวนตั้งแต่ 2,000,000 บาทหรือกว่านั้นขึ้นไป และกรณีเมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีมูลค่าตั้งแต่ 5,000,000 บาทหรือกว่านั้นขึ้นไป เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือเมื่อมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>51</sup>

สำหรับผู้ประกอบอาชีพอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ให้ผู้ประกอบอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินกับผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ที่มีได้เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13

(2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ

<sup>51</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.

- (3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์
- (4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
- (5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- (10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏผลจากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่มีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่ได้รายงานไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้บุคคลดังกล่าวรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

ให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับกับผู้ที่มีหน้าที่รายงานตามวรรคหนึ่งด้วย โดยอนุโลม เว้นแต่กรณีผู้มีหน้าที่รายงานดังกล่าว เป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเสียเอง”

กรณีผู้ประกอบอาชีพอื่นตามมาตรา 16 มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดดังต่อไปนี้<sup>52</sup>

<sup>52</sup> กฎกระทรวง กำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2554. ข้อ 2.

ผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน, ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ, ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซีอีรยนต์, ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์, ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า และผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเมื่อมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไป

ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเมื่อมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนตั้งแต่ 500,000 บาท ขึ้นไป

ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเมื่อมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนตั้งแต่ 100,000 บาท ขึ้นไป

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า “ธุรกรรมใดที่รัฐมนตรีเห็นสมควรให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 15 และมาตรา 16 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามมาตรา 13 มาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควรให้ได้รับยกเว้น<sup>53</sup> มีดังนี้

<sup>53</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. ข้อ 1.

(1) ชุกรกรรมที่พระมหากษัตริย์ พระบรมราชินี พระรัชทายาท หรือพระบรมวงศ์ ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปจนถึงชั้นเจ้าฟ้า เป็นคู่กรณี

(2) ชุกรกรรมที่รัฐบาล ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นคู่กรณี

(3) ชุกรกรรมที่มูลนิธิดังต่อไปนี้เป็นคู่กรณี

(ก) มูลนิธิชัยพัฒนา

(ข) มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ

(ค) มูลนิธิสายใจไทย

(4) ชุกรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ที่ทำกับสถาบันการเงิน เว้นแต่

(ก) ชุกรกรรมที่เป็นการโอนเงินในประเทศโดยใช้บริการบาทเนตตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการบริการบาทเนต หรือที่เป็นการโอนเงินข้ามประเทศระหว่างธนาคารโดยใช้บริการของ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, limited liability Co – operative Society (S.W.I.F.T.s.c.)

(ข) ชุกรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นเรือกำปั่น เรือที่มีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ที่มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป รวมทั้งแพด้วย

(ค) ชุกรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นยานพาหนะ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรกลอื่นใด

(5) การทำสัญญาประกันวินาศภัย เว้นแต่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันวินาศภัยที่คาดว่าจะต้องจ่ายตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป

(6) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือการได้มาโดยการครอบครองหรือโดยอายุความตามมาตรา 1382 หรือมาตรา 1401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีเกิดความเสียหายจากการรายงานชุกรกรรม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 กำหนดว่า “การรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 ซึ่งผู้รายงานกระทำโดยสุจริต หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ผู้รายงานไม่ต้องรับผิดชอบ”

เนื่องจากการรายงานธุรกรรมเป็นหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นได้ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รายงานโดยสุจริตไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการรายงานดังกล่าว

สำหรับบทกำหนดโทษสำหรับสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรา 62 บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 16 มาตรา 20 มาตรา 20/1 มาตรา 21 มาตรา 21/2 วรรคหนึ่ง มาตรา 22 มาตรา 22/1 มาตรา 35 หรือมาตรา 36 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งตามมาตรา 16/1 หรือมาตรา 21/2 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา 13 และมาตรา 16 ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21/3 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท”

มาตรา 63 “ผู้ใดรายงานหรือแจ้งตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 16 หรือมาตรา 21 โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบอาชีพที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในเรื่องเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การจัดให้ลูกค้าบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และการเก็บรักษารายละเอียดของลูกค้า ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง นอกจากนี้ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในเรื่องเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม และการจัดให้ลูกค้าบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50,000 บาทถึง 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เห็นได้ว่าแม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (9) มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน โดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์เป็นความผิดมูลฐานที่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ต่างๆ ได้ แต่ก็ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



โดยใช้ธุรกิจการพนันได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมาตรการดังกล่าว เป็นการบังคับใช้ต่อผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ไม่รวมถึงผู้เล่นการพนัน ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาต และกรณีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าต่ำกว่า 5,000,000 บาทแต่อย่างไร ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีช่องโหว่ และเนื่องจากปัจจุบันผู้ประกอบการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานได้ใช้ช่องทางจากการประกอบอาชีพบางประเภทซึ่งมิใช่การดำเนินการของสถาบันการเงิน เป็นแหล่งในการฟอกเงินและอาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการนำเงินไปใช้เป็นประโยชน์ในการฟอกเงินได้โดยง่าย ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการอาชีพการพนันที่ได้รับอนุญาต มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงินและผู้ประกอบการอาชีพธุรกิจการพนันให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

### 3.2 กฎหมายต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการพนันและกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับธุรกิจการพนันผิดกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ผู้วิจัยจึงมาศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายจากกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนันของไทยต่อไป

#### 3.2.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

เนื่องจากปัญหาการฟอกเงินเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกตระหนักถึงองค์กรสหประชาชาติโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office on Drugs and Crime หรือ UNODC) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) จึงได้ร่วมกันทำต้นแบบกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่มีนโยบายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สำคัญขึ้นมา<sup>54</sup> รายละเอียดดังนี้

3.2.1.1 ดันแบบกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism) เป็นกลุ่มของมาตรการทางกฎหมายที่แต่ละประเทศควรนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายภายในของตนเพื่อป้องกันและตรวจจับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการกับอาชญากรรมดังกล่าวด้วย ดันแบบกฎหมายดังกล่าว กำหนดมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ในการ รายงานกิจกรรมที่น่าสงสัย (Obligation to Report Suspicious Activities)<sup>55</sup>

สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพที่สงสัยเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการก่ออาชญากรรม หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยต้องจัดทำรายงานธุรกรรมต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงิน ซึ่งผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมดังกล่าวคือสถาบันการเงิน ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Designated non-financial businesses and professions) อัน ได้แก่<sup>56</sup> คาสีโนรวมถึงคาสีโนอินเทอร์เน็ต นายหน้าอสังหาริมทรัพย์

<sup>54</sup> พรหมวุฒิ โพธิ์ทอง. (2562). *มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 25.

<sup>55</sup> Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism. Title III - Detection of money laundering and financing of terrorism. Chapter II - Transparency in financial transactions. Article 3.2.1 Obligation to Report Suspicious Activities.

<sup>56</sup> “Designated non-financial businesses and professions” shall mean:

- a) Casinos, including internet casinos.
- b) Real estate agents [Option: and real estate brokers].
- c) Dealers in precious metals and dealers in precious stones [Option: and other dealers in high value goods].
- d) Lawyers, notaries and other independent legal professionals when they prepare for, carry out or engage in transactions for their client concerning the following activities;
  - buying and selling of real estate,
  - managing of client money, securities or other assets,
  - management of bank, savings or securities accounts,
  - organization of contributions for the creation, operation or management of companies,

or

ผู้ค้าโลหะมีค่าและผู้ค้าอัญมณี ทนายความและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอิสระอื่นๆ นักบัญชีอิสระและผู้ตรวจสอบบัญชีและที่ปรึกษาด้านภาษี ผู้ให้บริการทรัสต์และบริษัทที่ไม่ครอบคลุมในที่อื่นที่ให้บริการบุคคลภายนอกในเชิงพาณิชย์

3.2.1.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003) เป็นอนุสัญญาที่ได้รับมติเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ซึ่งมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สำคัญ<sup>57</sup> คือ รัฐภาคีต้องพิจารณาคำนิยามมาตรการที่เป็นไปได้ในการดูแลการเคลื่อนย้ายเงินสดและตราสารเปลี่ยนมือได้ภายใต้เขตแดนของตน เพื่อป้องกันการใช้ข้อมูล อย่างเหมาะสมและปราศจากการขัดขวางต่อการเคลื่อนย้ายทุนที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ อาจรวมถึงกำหนดให้บุคคลและองค์กรธุรกิจ รายงานการโอนข้ามเขตแดนซึ่งเงินสดที่มีนัยสำคัญ หรือตราสารเปลี่ยนมือได้บางประเภท และต้องดำเนินการที่เหมาะสมในการกำหนดให้สถาบันการเงิน รวมถึงผู้ส่งเงินให้ดำเนินการระบุข้อมูลสำคัญที่ถูกต้องแม่นยำเกี่ยวกับผู้โอนเงินและการส่งข้อความที่เกี่ยวข้องทางอิเล็กทรอนิกส์ เก็บรักษาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องตลอดเส้นทางการเงิน และเพิ่มการตรวจสอบสำหรับการโอนเงินที่ไม่มีข้อมูลที่สมบูรณ์เกี่ยวกับผู้โอน

3.2.1.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่จะป้องกันและต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สำคัญ คือ การกำหนดให้การฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมเป็นความผิดทางอาญา (Criminalization of Laundering of Proceeds of Crime)<sup>58</sup> โดยรัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นเท่าที่จำเป็นตามหลักพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน เพื่อกำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อได้กระทำโดยเจตนา

---

- creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.

e) Independent accountants [Option: and auditors and tax advisers].

f) Trust and company service providers, that are not covered elsewhere in this law, providing the following services to third parties on a commercial basis

<sup>57</sup> คณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003. (มปป.).

**คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003.** กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.

<sup>58</sup> United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000. Article 6. Criminalization of the laundering of proceeds of crime.

(a) (i) การเปลี่ยนสภาพหรือการโอนทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกปิดอำพรางแหล่งที่มาอันผิดกฎหมายของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานเพื่อหลีกเลี่ยงผลตามกฎหมายอันเกิดจากการกระทำของเขา

(ii) การปกปิดหรืออำพรางลักษณะอันแท้จริง แหล่งที่มา สถานที่ตั้ง การจำหน่ายการเคลื่อนย้ายกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือสิทธิเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำอาชญากรรม

(b) นอกจากนี้ ยังให้รวมถึงการกระทำดังต่อไปนี้ ภายใต้แนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐภาคนั้น

(i) การได้มา การครอบครอง หรือการใช้ทรัพย์สิน โดยในขณะที่รับทรัพย์สินนั้น รู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำอาชญากรรม

(ii) การมีส่วนร่วม การมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือการสมคบกันกระทำ พยายามกระทำและช่วยเหลือ ยุยง สนับสนุน ให้ความสะดวกและให้คำปรึกษาแนะนำในการกระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามมาตรานี้

นอกจากนั้น รัฐภาคีแต่ละรัฐควรดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการนำไปบังคับใช้ดังต่อไปนี้

(a) รัฐภาคีต้องพยายามใช้บังคับข้อหนึ่งของมาตรานี้กับกลุ่มความผิดมูลฐานให้กว้างที่สุด

(b) รัฐภาคีจะต้องรวบรวมความผิดที่ร้ายแรงทั้งหมดและความผิดตามที่กำหนดไว้ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการขัดขวางความยุติธรรม ให้เป็นความผิดมูลฐานด้วย กรณีที่กฎหมายของรัฐภาคีกำหนดมูลฐานความผิดที่จะจง รัฐภาคีเหล่านั้นจะต้องรวมกลุ่มความผิดทั้งหมดที่เกี่ยวกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรไว้ในรายชื่อฐานความผิดดังกล่าว

(c) ความผิดมูลฐาน จะต้องรวมถึงความผิดที่กระทำทั้งในและนอกเขตอำนาจของรัฐภาคนั้น อย่างไรก็ตาม ความผิดที่กระทำนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีจะเป็นความผิดมูลฐานต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาภายใต้กฎหมายภายในของรัฐที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น และจะเป็นความผิดอาญาภายใต้กฎหมายภายในของรัฐภาคีที่นำมาตรานี้ไปบังคับใช้และการกระทำผิดเกิดขึ้นในรัฐภาคนั้น

(d) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องจัดส่งสำเนาบทกฎหมายซึ่งทำให้มาตรานี้มีผลบังคับใช้ รวมทั้งสำเนาการแก้ไขที่เกิดขึ้นภายหลัง หรือคำอธิบายดังกล่าวแก่เลขาธิการสหประชาชาติ

(e) หากกฎหมายภายในพื้นฐานของรัฐภาคีกำหนดไว้ กฎหมายภายในของรัฐภาคีอาจกำหนดว่า ความผิดตามที่ระบุไว้ในข้อหนึ่งของมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่บุคคลผู้กระทำความผิดมูลฐาน

(f) ความตระหนักรู้ เจตนา หรือความมุ่งหมายที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบความผิดตามที่ระบุของมาตรานี้อาจอนุมานได้จากพฤติการณ์ของข้อเท็จจริงที่เป็นภาวะวิสัย

สำหรับมาตรการต่อต้านการฟอกเงิน (Measures to Combat Money-laundering)<sup>59</sup> มาตรา 7 กำหนดให้รัฐภาคีแต่ละรัฐกำหนดระบบการกำกับดูแลภายในประเทศสำหรับธนาคารและสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร และในกรณีที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะหน่วยงานที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินภายในอำนาจหน้าที่ของตนเอง เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทุกรูปแบบ โดยมุ่งเน้นไปที่การแสดงตนของลูกค้า การเก็บรักษาบันทึกทางการเงินและการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย กำหนดให้รับประกันว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงพนักงานฝ่ายตุลาการนั้น สามารถร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระดับชาติและระหว่างประเทศภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายภายใน และจัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางระดับชาติสำหรับการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่อาจเป็นการฟอกเงิน กำหนดให้รัฐภาคีนำมาตราที่เป็นไปได้มาปฏิบัติเพื่อเฝ้าระวังการเคลื่อนย้ายข้ามเขตแดนซึ่งเงินสดและตราสารเปลี่ยนมือได้ที่เหมาะสม กำหนดระบบการควบคุมและกำกับดูแลภายในประเทศภายใต้มาตรานี้ โดยไม่กระทบต่อข้ออื่นๆ ของอนุสัญญาฉบับนี้ ขอให้รัฐภาคีนำการกระทำริเริ่มที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงินขององค์กรและภูมิภาค ระดับระหว่างภูมิภาค และองค์การพหุภาคีมาเป็นแนวทาง และสุดท้ายให้รัฐภาคีพยายามส่งเสริมความร่วมมือระดับโลก ภูมิภาค อนุภูมิภาค และทวิภาคีระหว่างเจ้าพนักงานฝ่ายตุลาการ พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายกำกับดูแลเรื่องการเงินเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

<sup>59</sup> United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000. Article 7. Measures to Combat Money-laundering.

### 3.2.2 สหรัฐอเมริกา

#### 3.2.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการพนัน

การพนันในสหรัฐอเมริกาเริ่มจากการอพยพของประชากรจากประเทศอังกฤษ ซึ่งในขณะนั้นอังกฤษมีกฎหมายห้ามการเล่นพนันอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมและผลเสียที่อาจตามมา แต่เมื่อรัฐบาลอังกฤษไม่สนับสนุนให้มีการเล่นพนันภายในประเทศขึ้น จึงเกิดมีการเล่นขึ้นในประเทศอาณานิคมโคโลเนียลเริ่มแรกมีการเล่นล็อตเตอรี่ซึ่งได้รับความนิยมอย่างมาก และกลายเป็นแหล่งสร้างรายได้สำคัญให้เมืองต่างๆ มากมาย แล้วจึงพัฒนามามีบ่อนการพนันเกิดขึ้นตามมาจนเกิดความวุ่นวายขึ้น จนในที่สุดประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีกฎหมายออกมาเพื่อจัดระเบียบการเล่นการพนันเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยขึ้นในสังคม ภายในขอบเขตที่ควบคุมได้ แต่ก็ยังคงมีการต่อต้านจากกลุ่มอิทธิพลอย่างมากและขาดความร่วมมือจากประชาชนในสังคมส่วนใหญ่ จนกระทั่งมีการรวมประเทศสหรัฐอเมริกาได้สำเร็จ ในศตวรรษที่ 19 หลังจากได้จัดตั้งรัฐบาลกลางขึ้นมา แต่การพนันในแต่ละรัฐยังมีความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกัน กลายเป็นปัญหาในการกำหนดมาตรการควบคุมดูแล จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อศึกษาปัญหาในเรื่องของการพนัน โดยเฉพาะและในที่สุดคณะกรรมการ ได้พิจารณาและมีความเห็นให้แต่ละรัฐมีอิสระในการตัดสินใจอนุญาตให้มีการเล่นหรือไม่เล่นก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละรัฐมีประวัติเกี่ยวกับการพนันที่แตกต่างกันต่อมาในปี ค.ศ. 1960 ประเทศอเมริกาประสบปัญหาขาดเงินงบประมาณ รัฐต่างๆ ประสบปัญหาการเก็บภาษี จึงได้เกิดแนวคิดนำการพนันมาอนุญาตให้มีการเล่นเพื่อเก็บภาษีและเพื่อเอาผลประโยชน์จากกลุ่มองค์กรอาชญากรรม จึงเกิดการอนุญาตให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขของรัฐที่สามารถควบคุมได้ รัฐแสวงหาประโยชน์จากภาษีการพนัน ปัญหาจากการพนันที่ผิดกฎหมายลดน้อยลง ผลประโยชน์ส่วนใหญ่มายังรัฐ ปัญหาจากองค์กรอาชญากรรมลดลง อุตสาหกรรมการพนันเจริญเติบโตอย่างมากในช่วงปลายปี ค.ศ. 1980 การพนัน ขยายอย่างรวดเร็วเนื่องมาจากปัญหางบประมาณขาด สำหรับการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานภายในของแต่ละรัฐประกอบกับทัศนคติของประชาชนต่อการพนันได้มีการยอมรับมากขึ้น จึงสนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีการอนุญาตได้<sup>60</sup> โดยมลรัฐต่างๆ ของสหรัฐอเมริกามีการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันประเภทใดประเภทหนึ่งเกือบทุกมลรัฐ อย่างน้อยรัฐละ 1 ชนิด ยกเว้นเพียงมลรัฐ Hawaii และมลรัฐ Utah ที่ไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันทุกชนิด ซึ่งการพนันถูกกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งได้เป็น 5 ประเภทหลัก<sup>61</sup> ดังนี้

<sup>60</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตรีรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). *อุตสาหกรรมการพนัน: ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย*. เชียงใหม่: ตรัสวิน.

<sup>61</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ....

ประเภทแรก การประกอบธุรกิจคาสีโน (Commercial Casino Gaming) มีทั้งสิ้น 38 มลรัฐที่มีกฎหมายอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสถานคาสีโน โดยมลรัฐ Nevada อันเป็นที่ตั้งของลาสเวกัสเป็นที่มียรายได้จากการประกอบธุรกิจคาสีโนสูงที่สุด โดยในปี ค.ศ. 2010 มียรายได้ถึง 10.40 พันล้านเหรียญสหรัฐ ส่วนรายได้ทั้งหมดของธุรกิจคาสีโนในสหรัฐอเมริกาทั้งหมดมีมูลค่า 34.60 พันล้านเหรียญสหรัฐ

ประเภทที่สอง การประกอบกิจการเกมการพนันเพื่อการกุศล (Charitable Gaming) คือ การประกอบกิจการเกมการพนันที่ดำเนินการโดยองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร รูปแบบของการพนันประเภทนี้ เช่น การเล่นเกมบิงโก การจัดให้มีการเล่นเกมพนันเป็นการชั่วคราวที่เรียกว่า “Monte Carlo Night” ทั้งนี้ รายได้จากการจัดการพนันจะถูกนำไปใช้ในกิจกรรมทางการกุศลขององค์กรที่จัดงานนั้นๆ

ประเภทที่สาม สลากกินแบ่ง (Lotteries) ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการออกสลากกินแบ่งที่มีลักษณะเป็นสลากกินแบ่งที่วางจำหน่ายทั่วประเทศอย่างไทย (National Lotteries) แต่การอนุญาตให้จำหน่ายจะขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายของแต่ละมลรัฐ โดยที่มีรูปแบบของสลากกินแบ่งที่แตกต่างกัน อีกทั้ง มีการอนุญาตให้มีการจำหน่ายสลากกินแบ่งระหว่างมลรัฐที่เรียกว่า “Multiple State Lottery” ได้ด้วย โดยปัจจุบันมีมลรัฐที่อนุญาตให้มีการจำหน่ายสลากกินแบ่งจำนวน 43 มลรัฐ

ประเภทที่สี่ ธุรกิจเกมการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง (Native American Gaming) ในช่วง ค.ศ. 1980 เริ่มมีกลุ่มชนพื้นเมืองขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนันในเขตสงวนของชนพื้นเมือง ชนเผ่าที่ต้องการทำธุรกิจนี้จะติดต่อกับบริษัทที่ประกอบธุรกิจคาสีโนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินธุรกิจในพื้นที่สงวนสำหรับชนเผ่า ข้อมูลในปี ค.ศ. 2010 พบว่ามีกลุ่มชนพื้นเมือง 237 ชนเผ่าใน 28 มลรัฐ มียรายได้จากธุรกิจการพนันเป็นแหล่งรายได้สำคัญของรัฐบาลของชนเผ่าในการบริหารจัดการของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในเขตพื้นที่ของชนเผ่า

ประเภทสุดท้าย การพนันทายผลการแข่งขัน (Pari-mutuel Wagering) เป็นการพนันทายผลการแข่งขันซึ่งเงินรางวัลทั้งหมดจะนำมารวมเป็นเงินกองกลาง ซึ่งเงินรางวัลจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับวงเงินที่มีการเล่นการพนันในครั้งนั้นๆ รวมถึงจำนวนผู้เล่นที่ทายผลถูกต้องว่ามีมากน้อยเพียงใด การพนันในประเภทนี้ที่นิยมเล่นที่สุดคือ ม้าแข่ง ส่วนการพนันทายผลอื่นๆ เช่น การแข่งสุนัข หรือเกมบอลที่เรียกว่า Jai Alai

แม้สหรัฐอเมริกาจะยอมรับให้การพนันชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ได้มีบทบัญญัติถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน โดยผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน แบ่งได้เป็น 3 ประเภท<sup>62</sup> ได้แก่

ประเภทแรก ผู้เล่นการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเล่นพนันด้วยเงินของตนเองแต่รัฐก็บัญญัติให้เป็นความผิดเนื่องจากเห็นว่าการเล่นการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีแนวโน้มไปสู่การกระทำความผิดและกระทบต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของสังคม การกิจของรัฐต้องการให้สังคมมีความสุข ไม่ต้องการให้หมกมุ่นอยู่กับการพนันมากจนเกินไป จึงใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม

ประเภทที่สอง ผู้จัดให้มีการเล่นพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีบทบาทหนักกว่าผู้เล่น เพราะกฎหมายให้ขออนุญาตจัดให้มีการเล่นได้ แต่เมื่อยังฝ่าฝืนด้วยการจัดให้มีการเล่นโดยไม่ขออนุญาต เป็นเหตุให้รัฐไม่อาจเข้าไปตรวจสอบควบคุมได้ การจัดให้มีการพนันผิดกฎหมายมีแต่การแทรกแซง การคดโกงและไม่มีความเป็นธรรม ผู้จัดให้มีการเล่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงถือได้ว่าเป็นผู้ทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม และสร้างความเดือดร้อนแก่คนในสังคม จึงต้องลงโทษให้มีความรุนแรงยิ่งขึ้นเพื่อป้องปราม

ประเภทที่สาม ผู้สนับสนุนให้มีการเล่นพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แบ่งได้เป็นผู้ผลิตหรือจำหน่ายเครื่องมือในการเล่นพนัน และผู้ที่อนุญาตให้ผู้อื่นเล่นพนันในสถานที่ของตน ซึ่งถือเป็นการสนับสนุนให้มีการพนัน เพื่อให้สามารถปราบปรามไปถึงผู้สนับสนุนหรือผู้อยู่เบื้องหลัง กฎหมายจึงได้กำหนดความผิดและอัตราโทษให้เทียบเท่าผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามประเภทที่สอง

กฎหมายควบคุมการพนันของสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจการพนัน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) และกฎหมายของมลรัฐ (State Law)<sup>63</sup> โดยการกำหนดนโยบายควบคุมธุรกิจหรือกิจกรรมการพนันต่างๆ รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้มลรัฐควบคุมธุรกิจการพนัน สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันระดับชาติ การควบคุมการพนันจึงต้องอาศัยกลไกในระดับมลรัฐเป็นสำคัญที่จะกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย ทั้งนี้ แม้การดำเนินนโยบายการพนันของมลรัฐต่างๆ มีนโยบายที่แตกต่างกันไป แต่ก็มีบางกรณีที่รัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซงนโยบายเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการพนันบางประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีการพนันของรัฐบาลกลาง ผลประกอบการของธุรกิจการพนัน ผลกระทบทางสังคม และประชาชนทั่วไป

<sup>62</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 60.

<sup>63</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 61.



### กฎหมายระดับสหพันธรัฐ (Federal Law)

หากพิจารณาถึงพัฒนาการธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายและกฎหมายเรื่องการพนัน ถือเป็นอำนาจความรับผิดชอบของมลรัฐต่างๆ แต่ในบางกรณี รัฐบาลกลางจะเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางหรือควบคุมธุรกิจการพนัน เนื่องจากเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง จึงมีการบัญญัติกฎหมายสหพันธรัฐหรือกฎหมายรัฐบาลกลางที่สำคัญที่เกี่ยวกับการพนันในบางเรื่องขึ้น โดยมีหลักการและเหตุผลของกฎหมาย<sup>64</sup> ดังต่อไปนี้

#### **Interstate Wire Act of 1961 (Wire Act) (18 USC Chapter 50 (§1081 – 1085))**

เมื่อปี ค.ศ. 1961 สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายชื่อ Interstate Wire Act of 1961 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกเพื่อป้องกันปัญหาองค์กรอาชญากรรม (Organizes Crime) ในสหรัฐอเมริกาด้วยการใช้มาตรการหลายประการ โดยเฉพาะมาตรการทางการเงิน การตรวจสอบ ยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม เช่น การเรียกเงินค่าคุ้มครอง การทำธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย เนื่องจากองค์กรอาชญากรรมมักจะนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมาใช้หมุนเวียนใน ธุรกิจการพนันผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย เพื่อฟอกเงินดังกล่าวให้เปลี่ยนสภาพเป็นเงินที่ถูกกฎหมาย โดยมีเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ช่วยให้มีมลรัฐต่างๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษทางอาญาในกรณีที่ถูกคนใดประกอบธุรกิจรับพนันทลายผล การเสี่ยงโชคที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารที่เข้าลักษณะของ Wire Communication ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำธุรกิจการพนันระหว่างมลรัฐ หรือธุรกิจการพนันในต่างประเทศ ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ ปัญหาคือขาดความชัดเจนว่า ห้ามการพนันประเภทอื่นด้วยหรือไม่ เพราะกำหนดแค่ห้ามเดิมพันเรื่องของการแข่งขันและกีฬาเท่านั้น<sup>65</sup> ซึ่งตัวอย่างการนำกฎหมายนี้มาปรับใช้โดยกระทรวงยุติธรรมในปัจจุบันของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา คือ การให้ถือว่าการพนันทางอินเทอร์เน็ตเป็นการพนันที่ผิดกฎหมาย

#### **Indian Gaming Regulation (U.S Code, Title 25. Chapter 29) (2000) รัฐบาล**

กลางสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายชื่อ Indian Gaming Regulatory Act (IGRA)<sup>66</sup> ในปี ค.ศ.1988

<sup>64</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปรายละเอียดสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

<sup>65</sup> จอมพล พิทักษ์สันตโยธิน. (2563). *การพนันออนไลน์*. ในสัมมนาวิชาการ เรื่อง “พนันออนไลน์ ภัยร้ายใกล้ตัว”. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>66</sup> กฎหมาย IGRA มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมธุรกิจการพนันในเขตชนเผ่าอินเดียนแดง ที่เริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มียกกฎหมายควบคุมมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในการอนุญาตให้มีการทำธุรกิจในพื้นที่ของชนพื้นเมืองที่ชัดเจนและมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ให้กลุ่มชนเผ่าสามารถพึ่งพาตนเองได้ รัฐบาลชนเผ่า (Tribal Government) มีความเข้มแข็งมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะออกกฎหมายนี้ขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชนเผ่าในการควบคุมกิจกรรมการ

โดยอนุญาตให้ชนพื้นเมืองอินเดียแดงสามารถควบคุมการประกอบธุรกิจการพนันในพื้นที่ของตนเองได้ แต่ก็มี การควบคุมภายใต้กฎหมายของมลรัฐและรัฐบาลกลางในบางเรื่อง กฎหมาย IGRA บัญญัติให้มีการนำเงินรายได้จากธุรกิจการพนันในเขตชนเผ่าไปใช้วัตถุประสงค์ 5 ข้อ คือ เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการบริหารงานของรัฐบาลชนเผ่า เพื่อใช้ในกิจการสวัสดิสังคมทั่วไปของชนเผ่า และสมาชิก เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อบริจาคให้แก่องค์กรการกุศล และเพื่อเป็นเงินทุนในการบริหารงานของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น (local government agencies) ที่ให้บริการแก่ชนเผ่า

**Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 (UIGEA)** มีเหตุผลความจำเป็นว่า<sup>67</sup> การพนันทางอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ในขณะนั้น จะมีการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านบัตรเครดิตและการโอนเงินเป็นหลัก ซึ่งมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบด้านลบจากการเล่นพนันของ the National Gambling Impact Study Commission เมื่อปี 1999 ที่เสนอให้มีการออกกฎหมายควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันทางอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะปัญหาการติดหนี้พนันที่บริษัทบัตรเครดิตไม่สามารถติดตามหนี้จากลูกค้าผู้ถือบัตรเครดิตได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายควบคุมในเรื่องเป็นการเฉพาะ เพราะกฎหมายการพนันที่ใช้บังคับอยู่ไม่สามารถห้ามการเล่นพนันลักษณะนี้อย่างมีประสิทธิภาพ โดย UIGEA มีเนื้อหาควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับชำระเงินที่เชื่อมโยงกับธุรกิจการพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย ให้อำนาจแก่ธนาคารกลางสหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Board) และกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) สหรัฐอเมริกา ในการออกกฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อห้ามผู้ประกอบธุรกิจการพนันทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายรัฐบาลกลางและมลรัฐ นอกจากนี้สถาบันการเงินหรือธนาคารต้องออกนโยบายที่จะตรวจสอบระงับการทำธุรกรรมการเงิน เพื่อป้องกันมิให้มีการทำธุรกรรมที่ถูกควบคุม (Restricted Transactions) ตามกฎหมายนี้

**Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992 (28 USC §3701)** หรือ PASPA เป็นผลจากการเสนอร่างกฎหมายของคณะอนุกรรมการด้านกิจการยุติธรรมของวุฒิสภา (The Senate Judiciary Committee) ที่ให้เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายนี้ภายหลังจากการ

---

พนันในพื้นที่ของตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง หากกิจกรรมการพนันนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายอาญาและความสงบเรียบร้อยของมลรัฐนั้นๆ. อ้างจากหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย IGRA (25 USC §2701).

<sup>67</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

จัดประชาพิจารณาร่างกฎหมายนี้ว่า<sup>68</sup> การพนันทายผลกีฬา (Sport Gambling) เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เป็นอันตรายเกินกว่าที่มลรัฐต่างๆ จะรับมือได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกาไม่เห็นด้วยที่ให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้เมื่อกันยายน ค.ศ. 1991 โดยเห็นว่า ขัดต่ออำนาจตามกฎหมายของมลรัฐต่างๆ ที่จะพิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องนี้หรือไม่เอง แต่ปัจจุบันไม่มีคำตัดสินของศาลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ PASPA ทั้งนี้ ผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้มีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาบางประเภทได้รับยกเว้นให้ดำเนินการได้ใน 4 มลรัฐ<sup>69</sup> ได้แก่ มลรัฐ Nevada ที่เมืองลาสเวกัส มลรัฐ Delaware มลรัฐ Montana และมลรัฐ Oregon (กรณี Sports lottery) เช่น มลรัฐ Delaware การพนันทายผลการแข่งขันกีฬานุญาตให้เล่นพนันตามกฎหมายเฉพาะกรณีอเมริกันฟุตบอล (Professional Football) เท่านั้น ไม่รวมถึงการแข่งขันกีฬาประเภทอื่นๆ เช่น เบสบอล บาสเก็ตบอล หรือการแข่งม้าได้ โดยมีคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ในปี 2009 ว่าการพนันทายผลกีฬาบางประเภทขัดต่อกฎหมายระดับรัฐบาลกลางคือ PASPA<sup>70</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายห้ามการพนันทายผลกีฬา แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะเสนอแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่ออนุญาตให้มีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาที่เปิดกว้างมากขึ้น แต่การเสนอแก้ไขกฎหมาย PASPA ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากได้รับการคัดค้านจาก National Collegiate Athletic (NCAA)<sup>71</sup> และกลุ่มโรงเรียนในสหรัฐอเมริกาก็ไม่เห็นด้วยในการอนุญาตให้มีการพนันทายผลกีฬา เพราะมีรายงานผลการศึกษาที่ชี้ชัดว่า การพนันทายผลกีฬาจะส่งผลเสียต่อนักเรียนทั่วไปที่อาจมีปัญหาที่เกิดจากการพนัน รวมถึงเยาวชนที่เป็นนักกีฬา<sup>72</sup> จึงมีการออกกฎหมายห้ามการพนันทายผลกีฬาที่มีได้รับอนุญาตในช่วงเวลาที่กฎหมายนี้จะมีผลใช้บังคับ

<sup>68</sup> Gambling Law US. *US Federal Gambling Laws*. (Online). Available: <http://www.gambling-law-us.com/Federal-Laws/>. [2022, May 20].

<sup>69</sup> McGowan, Richard A. (2008). *Sport Gambling: A Friendly Wager or a Threat to the Integrity of the Game*. article in *The Gambling Debate* (Westport US: Greenwood.2008). pp.58-59.

<sup>70</sup> Randall Chase. Court: Delaware sports betting would violate ban. (2009, August 24). *The San Diego Union-Tribune*. (Online). Available: <https://www.sandiegouniontribune.com/sdut-us-sports-betting-082409-2009aug24-story.html>. [2022, May 20].

<sup>71</sup> National Collegiate Athletic เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1906 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองนักเรียนที่เป็นนักกีฬาในสหรัฐจากการหาผลประโยชน์โดยมิชอบ รวมถึงอันตรายหรือการบาดเจ็บที่เกิดจากการเล่นกีฬาต่างๆ

<sup>72</sup> McGowan, Richard A. (2008). *Sport Gambling: A Friendly Wager or a Threat to the Integrity of the Game*. article in *The Gambling Debate* (Westport US: Greenwood.2008). pp.61.

**Transportation of Gambling Devices Act of 1951** (15 USC Chapter 24) หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า The Johnson Act เป็นกฎหมายที่มีผลทำให้การขนส่งอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่นพนันไปยังมลรัฐที่ห้ามการเล่นพนันชนิดนั้นๆ เป็นสิ่งผิดกฎหมาย เช่น การขนย้ายอุปกรณ์ในการเล่นเกมในคาสีโนไปที่มลรัฐฮาวายที่มีกฎหมายห้ามตั้งคาสีโน จะถือเป็นการทำผิดกฎหมาย ดังนั้นผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่นการพนัน เช่น เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์ Slot Machine อุปกรณ์เล่นรูเล็ต มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ คือ ต้องไปจดทะเบียนแจ้งรายการอุปกรณ์ เครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันประจำปี โดยยื่นต่อกระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา อุปกรณ์ที่จดทะเบียนไว้แล้วจะต้องมีการทำสัญลักษณ์ในการขนส่งในแต่ละครั้ง ส่วนการขนส่งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวกับการพนันออนไลน์นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายนี้ในทุกกรณี<sup>73</sup>

**รัฐบัญญัติว่าด้วยธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย (Illegal Gambling Business Act)** (Title 18 USC §1955 - Prohibition of Illegal Gambling Businesses) ถูกบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1970 เพื่อควบคุมองค์กรอาชญากรรมในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและสภาองเกรสในขณะนั้นเห็นว่า ธุรกิจการพนันผิดกฎหมายได้ขยายตัวไปอย่างกว้างขวาง เช่น การเล่นเกมแบบคาสีโนที่ไม่ได้รับอนุญาต จนกลายเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรอาชญากรรมต่างๆ และยังส่งผลกระทบต่อระบบการค้าระหว่างมลรัฐ (Interstate Commerce) กฎหมายนี้จะช่วยให้มลรัฐสามารถออกกฎหมายของตนเอง เพื่อควบคุมกิจกรรมการพนันระหว่างมลรัฐ และจัดการทำธุรกิจการพนันผิดกฎหมายให้ลดน้อยได้ เนื้อหาของกฎหมายจึงเป็นการลงโทษเจ้าของบ่อนหรือธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย มิใช่การดำเนินคดีกับผู้เล่นพนันที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ หากมีกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ดำเนินการให้การสนับสนุน บริหารจัดการ ควบคุมสั่งการ หรือเป็นเจ้าของธุรกิจการพนันผิดกฎหมายส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดแล้ว โดยที่มีเงินทุนหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 2,000 เหรียญสหรัฐในแต่ละวัน และดำเนินธุรกิจนั้นระยะเวลาได้มากกว่า 30 วัน ถือได้ว่ามีความผิดกฎหมาย Illegal Gambling Business Act นี้<sup>74</sup>

ความผิดตามมาตรานี้เป็นลักษณะหนึ่งของความผิดที่เรียกว่าการขู่เชิญกรรโชก (Racketeering) ซึ่งครอบคลุมบรรดาฐานความผิดอันนำมาซึ่งรายได้ขององค์กรอาชญากรรม เทียบได้กับความผิดฐานเป็นเจ้าของพนันตามกฎหมายพนันของไทย ลักษณะของการกระทำผิดครอบคลุมการดำเนินการ การให้เงินทุน การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการ การสั่งการ หรือการเป็นเจ้าของธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย ผู้กระทำความผิดตามมาตรา นี้ จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เงินและ

<sup>73</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

<sup>74</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

ทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำผิด เช่น เงินที่ใช้เล่นหรือวางเดิมพัน เครื่องเล่นพนัน รวมถึงยานพาหนะ อาคารสถานที่ที่ใช้ในการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมาย จะถูกยึดเป็นของรัฐ

มาตรา 1955 กำหนดลักษณะของการประกอบธุรกิจการพนันโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal Gambling Business) ไว้ 3 ประการ คือ เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายท้องถิ่น มีผู้ร่วมกระทำความผิดตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปในการดำเนินการ การให้เงินทุน การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการ การสั่งการ หรือการเป็นเจ้าของธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย และมีการดำเนินการกระทำความผิดนับเวลารวมกันเกินกว่า 30 วัน หรือมีรายได้จากธุรกิจการพนันดังกล่าวตั้งแต่ 2,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน<sup>75</sup> อีกทั้งยังมีบทสันนิษฐานว่า หากผู้กระทำความผิดตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปประกอบธุรกิจการพนันผิดกฎหมายเป็นเวลาติดต่อกัน 2 วันให้ถือว่าเจ้าหน้าที่สามารถขอศาลออกหมายค้น หรือจับกุมผู้กระทำความผิดได้ โดยให้ถือว่า ผู้กระทำความผิดมีรายได้เกินกว่า 2,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน<sup>76</sup> อย่างไรก็ตาม ความผิดในมาตรานี้จะไม่ใช้บังคับกับเกมบิงโก (Bingo Game) ลอตเตอรี่ หรือเกมเสี่ยงโชคที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการโดยองค์กรที่ได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีอากรตามกฎหมายภาษีชื่อ Internal Revenue Code of 1986 ในมาตรา 501 (c) แต่มีเงื่อนไขสำคัญคือ ผลประโยชน์หรือกำไรที่ได้จากองค์กรดังกล่าว จะต้องไม่ถูกนำไปแบ่งปันให้แก่สมาชิก ผู้บริหาร หรือพนักงาน ลูกจ้างขององค์กร หรือบุคคลอื่นๆ เว้นแต่จะเป็นค่าใช้จ่ายจริงจากการดำเนินการเกมเหล่านี้ หรือสลากออมสินด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 1955 (e)

#### กฎหมายของมลรัฐ (State Law)

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่าในมลรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกามีการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประเภทใดประเภทหนึ่งเกือบทุกมลรัฐ โดยแต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมกำกับการเล่นการพนัน ลักษณะการเล่น และการขออนุญาตเพื่อไม่ต้องการให้มีการเล่นที่เสรีมากจนเกินพอดีแตกต่างกันไป และเนื่องจากต้องป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าเล่นการพนันได้ทุกสถานที่ทุกเวลาอันจะเป็นการหมกมุ่นอยู่กับการพนันมากเกินไป จึงต้องมีมาตรการควบคุมการเล่นในที่มิดชิด จำกัดในกลุ่มเพื่อนฝูงหรือคนรู้จักกันเท่านั้น การพนันจึงอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะในสถานเท่านั้น ห้ามการเล่นการพนันในที่สาธารณะ ทั้งยังเป็นการช่วยให้การควบคุมดูแลง่ายและไม่สิ้นเปลืองมากจนเกินไปนัก วิธีการขออนุญาตเล่นการพนันในสหรัฐอเมริกาจึงมีกฎระเบียบ

<sup>75</sup> 18 USC §1955 - Prohibition of illegal gambling businesses.

<sup>76</sup> 1955 (c) If five or more persons conduct, finance, manage, supervise, direct, or own all or part of a gambling business and such business operates for two or more successive days, then, for the purpose of obtaining warrants for arrests, interceptions, and other searches and seizures, probable cause that the business receives gross revenue in excess of \$2,000 in any single day shall be deemed to have been established.

ที่ค่อนข้างเข้มงวด มีระบบควบคุมการจัดเก็บภาษีที่ละเอียด และมีขั้นตอนต่างๆ มากมาย เพื่อการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และเป็นการหยุดยั้งป้องกันองค์การอาชญากรรมที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการพนัน ซึ่งกฎหมายของมลรัฐในที่นี้จะยกตัวอย่างของมลรัฐนิวยอร์ก (New York) และมลรัฐเนวาดา (Nevada)

มลรัฐนิวยอร์ก (New York) มีการเล่นพนันหลายรูปแบบ<sup>77</sup> ได้แก่ คาสีโนอย่าง Table Games เช่น Poker, Blackjack, Baccarat กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่จะเข้าเล่นได้ต่างกันโดยส่วนใหญ่จะกำหนดอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี ลีตเตอร์มีกรออกลีตเตอร์ของรัฐหลายรูปแบบ เช่น ลีตเตอร์โต้ ลีตเตอร์แบบบูค ซึ่งเป็นการพนันที่นิยมเล่นมากในหมู่ประชาชน รวมไปถึงการพนันทายผลการแข่งขัน ได้แก่ Racinos และการพนันแข่งม้าในสนามแข่งม้าทั่วไป และสุดท้ายคือ การเล่นโป๊กเกอร์ที่อยู่นอกคาสีโน หรือ Home Games ที่คนทั่วไปเข้าถึงได้ง่ายมากกว่าการเล่นในคาสีโน เพราะคาสีโนมีกฎและระเบียบเข้มงวดมากกว่า

หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการพนันทายผลและการแข่งขันมลรัฐนิวยอร์ก” (New York State Racing and Wagering Board)<sup>78</sup> ความเป็นมาของคณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1973 ตามกฎหมายของมลรัฐในขณะนั้น โดยมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ในการควบคุมดูแลการแข่งขันทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันในสนามหรือนอกสนาม ซึ่งก่อนหน้านั้น มีคณะกรรมการควบคุมการแข่งขันหลายชุดและมีอำนาจตามประเภทการแข่งขันต่างๆ ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมที่มีมาตรฐานแตกต่างกัน จึงมีการจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวกัน อีกทั้ง คณะกรรมการดังกล่าวยังมีอำนาจควบคุมและกำกับธุรกิจการพนันในมลรัฐ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการคาสีโน การออกใบอนุญาตของพนักงานและร้านค้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน โดยพันธกิจหรือเป้าหมายในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการชุดนี้คือ การควบคุมให้การประกอบการพนันทายผลการแข่งขันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายและการจัดกิจกรรมเกมขององค์กรการกุศลและการประกอบกิจการเกมบางประเภทในพื้นที่ของชาวอินเดียน โดยมีบทบาทสำคัญในการรักษาประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน ด้วยการควบคุมผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการควบคุมการพนันทายผลและการแข่งขันมลรัฐนิวยอร์กมีอำนาจตามกฎหมาย Racing, Pari-Mutuel Wagering and Breeding Law (Chapter 47-A) โดยมาจากกรแต่งตั้งของผู้ว่ามลรัฐนิวยอร์ก โดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภามลรัฐ มีวาระการดำรง

<sup>77</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปรายละเอียดสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

<sup>78</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปรายละเอียดสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

ตำแหน่ง 6 ปี มีกรรมการ 3 คน โดยกรรมการแต่ละคนจะต้องอยู่สังกัดพรรคการเมืองที่ต่างกัน คณะกรรมการมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อผู้ว่าการมลรัฐ ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสม ในกรณีที่พบว่า ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการอาจกระทำผิดตามกฎหมายหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมีอำนาจในการออกหมายเรียกมาให้ถ้อยคำ การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยการสอบปากคำพยาน การรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำรายงานต่าง เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาต อนุญาตให้บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เล่นพนันใดๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลตามกฎหมายนี้

กฎหมายว่าด้วยเกมบิงโก (Local Option for Conduct of Bingo by Certain Organizations (Article 14-H))<sup>79</sup> หรือกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตเกมบิงโก (Bingo Licensing Law) และกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการธุรกิจเกมเสี่ยงโชคขององค์กรบางประเภท ชื่อว่า Local Option for Conduct of Games of Chance by Certain Organizations (Chapter 9-A)<sup>80</sup> หรือกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้มีเกมเสี่ยงโชค (The Games of Chance Licensing Law) ทั้ง 2 ฉบับ มีเจตนารมณ์เพื่อหาเงินทุนมาใช้เฉพาะในกิจการสาธารณกุศลที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์อื่นๆ เช่น การศึกษา วิทยาศาสตร์ สุขภาพ กิจการทางศาสนา สิทธิพลเมือง โดยต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐมีนโยบายจะควบคุมเกมบิงโกอย่างเข้มงวดและไม่สนับสนุนให้มีการประกอบธุรกิจในทุกรูปแบบ โดยให้ความสำคัญกับการป้องกันการเล่นพนันในเชิงธุรกิจและป้องกันองค์กรอาชญากรรมหรือผู้กระทำความผิดกฎหมายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องในการพนันประเภทนี้ มีการป้องกันการฟอกเงินที่ได้มาโดยมิชอบหรือไม่มีแหล่งที่มายืนยันสำหรับเงินดังกล่าว

มลรัฐเนวาดา (Nevada) ได้เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานมาควบคุมดูแลธุรกิจการพนันในปี 1955 ซึ่งในปัจจุบันมีการแบ่งหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลธุรกิจการพนันเป็น 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ คณะกรรมการเกมแห่งรัฐเนวาดา (The Nevada Gaming Commission) และสำนักงานควบคุมเกมแห่งรัฐเนวาดา (The Nevada Gaming) โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อให้หลักประกันว่าธุรกิจการพนันดำเนินไปอย่างซื่อตรง ให้อุตสาหกรรมการพนันปลอดจากการ

<sup>79</sup> New York Laws. Article 14-H (475 - 499) LOCAL OPTION FOR CONDUCT OF BINGO BY CERTAIN ORGANIZATIONS

<sup>80</sup> New York Laws. Article 9-A (185 - 195-R) LOCAL OPTION FOR CONDUCT OF GAMES OF CHANCE BY CERTAIN ORGANIZATIONS

คอร์ปชั่นและการเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมโดยเฉพาะการฟอกเงิน และสุดท้ายให้รัฐได้รับภาษีอย่างถูกต้องเต็มเม็ดเต็มหน่วย<sup>81</sup>

ธุรกิจการพนันในลาสเวกัสอันเป็นเมืองหนึ่งในมลรัฐเนวาดา ถือได้ว่าเป็นธุรกิจที่สามารถสร้างรายได้มหาศาลให้กับรัฐเนวาดา ซึ่งแต่เดิมนั้นมีแนวคิดว่าการพนันทำลายความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของสังคม จึงให้เป็นสิ่งผิดกฎหมายอาญาร้ายแรง แต่ก็มีการเล่นอย่างแพร่หลายอยู่ทั่วไป และเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแนวคิดที่จะนำการพนันมาเป็นเครื่องมือช่วยระบบเศรษฐกิจขึ้น และได้บัญญัติให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาจึงได้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการพนันให้มีความถูกต้องปราศจากปัญหาอาชญากรรม ภาษีการพนันจึงได้กลายเป็นรายได้หลักของงบประมาณรัฐเนวาดา โดยมาตรการควบคุมธุรกิจการพนันในลาสเวกัส แบ่งได้เป็น 3 ด้าน<sup>82</sup> ดังนี้

ด้านแรก การตรวจสอบประวัติและการออกใบอนุญาต (Investigation and Licensing) เพื่อตรวจสอบคัดเลือกผู้ที่ไม่เหมาะสมและไม่น่าเชื่อถือออกไปเสีย ก่อนที่จะสร้างปัญหาและมีผลกระทบตามมาในภายหลัง

ด้านที่สอง การกำกับกฎเกณฑ์และการควบคุมภายใน (Operational Regulations and Internal Controls) เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว รัฐจะควบคุมกำกับดูแลไม่ให้เกิดการฉ้อโกงขึ้น และกำกับดูแลการทำบัญชีที่ถูกต้อง นอกนี้ยังมีข้อบังคับอื่นๆ เช่น การให้มีการอธิบายกฎเกณฑ์การเล่นการพนันประเภทต่างๆ ไว้โดยชัดเจน การจ้างพนักงานจากผู้ที่อยู่อาศัยหรือคนในพื้นที่ และการกำหนดเวลาทำการของสถานการพนัน

ด้านสุดท้าย การบังคับใช้กฎเกณฑ์และการตรวจสอบบัญชี (Enforcement and Auditing) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ควบคุมให้มีประสิทธิภาพ

และมาตรการการควบคุมด้วยการกำหนดให้สถานการพนันต้องจัดทำรายงานการแลกเปลี่ยนเงินสดหรือเบียดจากลูกค้า ต้องทำหลักฐานการติดต่อ ต้องรายงานธุรกรรมยังหน่วยงานตรวจสอบตามแบบที่กำหนด ได้แก่ แบบ 8362 Currency Transaction Report by Casinos (CTR) หรือแบบ 8852 Currency Transaction Report by Casinos-Nevada (CTR-N) สำหรับการรับจ่ายเงินสดเกินกว่า 10,000 เหรียญ และแบบ TD F 90-22.49 Suspicious Activity Report by Casino (SAR) สำหรับธุรกรรมที่มีเหตุน่าสงสัยผิดปกติ และต้องเก็บรักษาหลักฐานไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวนติดตามต่อไปได้ ทั้งยังควบคุมด้วยคำร้องเรียนจากผู้เล่นพนันยังสำนักงานควบคุมการพนัน ซึ่งจะส่งคนไปตรวจสอบถ้าพบว่ามีคามผิดปกติจะถอนใบอนุญาตทันที กฎเกณฑ์การ

<sup>81</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. อ่างแล้วชิงอรรถที่ 60.

<sup>82</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. อ่างแล้วชิงอรรถที่ 60.



ตรวจสอบนี้เคร่งครัดมาก ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะไม่มีอายุสิ้นสุดแต่สำนักงานสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ เมื่อพบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น<sup>83</sup>

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องมาพร้อมกับการขอใบอนุญาตจากรัฐ เพราะการพนันที่ผิดกฎหมายมักมีการลักลอบเล่นกันอยู่ทั่วไป เมื่อได้กำหนดให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย และจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการพนันให้มีความถูกต้อง นำการพนันมาเป็นเครื่องมือช่วยระบบเศรษฐกิจขึ้นจากภาษีการพนันเข้าสู่งบประมาณของประเทศ เพื่อดึงผลประโยชน์จากองค์กรอาชญากรรมต่างๆ มายังรัฐ และลดปัญหาที่เกิดจากการพนันที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้ ในหลายมลรัฐ การพนันออนไลน์ยังถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอยู่ เพราะยังคงก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบของสังคมอยู่

3.2.2.2 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ถือได้ว่าเป็นแม่บทกฎหมายของแนวคิดว่าการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับนานาประเทศทั่วโลก ในกรณีการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน สหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการพนัน (National Gambling Impact Study Commission) ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นโดยสภาองเกรสได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดทั้งทางกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบในทางสังคมและเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์แสดงให้เห็นว่า<sup>84</sup> ปัญหาสำคัญที่รัฐจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการประกอบกิจการด้านการพนันนั้น คือความเชื่อมโยงระหว่างตัวธุรกิจกับการก่ออาชญากรรม โดยเฉพาะประเด็นของการฟอกเงิน โดยมีกรณีศึกษาของคาซิโนในมลรัฐ Nevada ที่เคยถูกระบุว่า มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม ทำให้เจ้าของคาซิโนดังกล่าวถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยรัฐ Nevada และรัฐบาลกลางหลายต่อหลายครั้ง ข้อสงสัยดังกล่าวนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการที่มีกระแสเงินสดจำนวนมากไหลเวียนอยู่ในธุรกิจการพนันดังกล่าว ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดกระบวนการฟอกเงินผ่านธุรกิจการพนันจึงได้มีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันต้องรายงานธุรกรรมตามเกณฑ์ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งจากการรับฟังข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการศึกษาชุดนี้ พบว่าปัญหาความเชื่อมโยงระหว่างคาซิโนกับองค์กรอาชญากรรมลดลงไปอันเป็นผลจากการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ และแม้ความกังวลเกี่ยวกับการฟอกเงินในสถานคาซิโนจะลดน้อยลงไป แต่คณะกรรมการศึกษาชุดนี้ก็กลับมีความ

<sup>83</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. อังแล้วชิงอรรถที่ 60.

<sup>84</sup> National Gambling Impact Study Commission Report. (1999). p.3-1.

กังวลใจอย่างมากเกี่ยวกับการประกอบกิจการการพนันผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือการพนันออนไลน์ ที่ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในการจัดการผลกระทบจากการพนัน ตัวอย่างเช่น การจำกัดอายุของผู้ใช้บริการ ซึ่งสามารถทำได้ง่ายหากเป็นการใช้บริการ ณ สถานคาสีโน แต่กับการพนันในระบบออนไลน์แล้ว จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เข้ามาช่วยตรวจสอบอายุของผู้เล่น ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหมือนกรณีการให้บริการ ณ สถานการพนัน เป็นต้น

หน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งสิ้น 3 หน่วยงาน ได้แก่

Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) ตั้งขึ้นตามกฎหมาย the United States Code Title 31 - Money and Finance โดยเป็นหน่วยงานกลางภายในของกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา (U.S. Department of the Treasury) ทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU)<sup>85</sup> ของสหรัฐอเมริกา และเป็นสมาชิกของกลุ่มหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสากล (The Egmont Group) ที่มีประเทศสมาชิกหลายร้อยประเทศทั่วโลก พันธกิจหลักของ FinCEN คือ การส่งเสริมความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา ยับยั้งและตรวจจับกิจกรรมที่เป็นอาชญากรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นยาเสพติด อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือแม้แต่การพนัน และการรักษาระบบการเงินของประเทศจากการใช้เงินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและการต่อต้านการฟอกเงินโดยการส่งเสริมความโปร่งใสในระบบการเงินของสหรัฐอเมริกา รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ<sup>86</sup>

The Money Laundering and Asset Recovery Section (MLARS) ซึ่งมีอำนาจตาม Money Laundering Control Act เป็นหนึ่งในสังกัดของแผนกคดีอาญาในกระทรวงยุติธรรม และจะนำข้อมูลจากการวิเคราะห์ของ FinCen มาใช้ในการสืบสวนสอบสวนคดีฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการรับทรัพย์สินทั้งทางแพ่งและทางอาญา

The Office of Financial Enforcement เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตาม Bank Secrecy Act (BSA) เป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ออกกฎหมายหรือระเบียบเพื่อให้เป็นไป

<sup>85</sup> บทบาทของ FinCEN ในฐานะเป็น FIU คือ เป็นหน่วยงานกลางของประเทศที่มีจัดตั้งตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวมวิเคราะห์ แลกเปลี่ยน และเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายโดยเฉพาะข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน ทรัพย์สินที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวกับการกระทำผิดทางอาญา หรืออาจเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนแก่กลุ่มก่อการร้าย

<sup>86</sup> Financial Crimes Enforcement Network. Available: [www.fincen.gov](http://www.fincen.gov). [2022, May 20].

ตามที่ BSA กำหนดและจัดเก็บข้อมูลทางการเงินที่ได้รับจากการรายงานธุรกรรมของสถาบันการเงินหรือหน่วยงานต่างๆ รวมถึงการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมาย BSA<sup>87</sup>

กฎหมายหลักที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา มี 3 ฉบับ ได้แก่

ฉบับแรก Federal Crimes and Criminal Procedure จาก the United States Code Title 18 ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายเกี่ยวกับความผิดการฟอกเงิน หรือ Money Laundering Control Act of 1986 (MLCA) ซึ่งเป็นกฎหมายเบื้องต้นในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด โดยความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายของรัฐบาลกลางนี้ มีหลักการสำคัญอยู่ในมาตรา 1956 การฟอกเงิน (Laundering of Monetary Instruments) และมาตรา 1957 การทำธุรกรรมทางการเงินในทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Engaging in Monetary Transactions in Property Derived from Specified Unlawful Activity) ซึ่งโดยสรุปแล้ว การฟอกเงินจะเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินที่เกิดจากการกระทำความผิดตามกฎหมายของสหพันธรัฐ กฎหมายของมลรัฐ หรือการกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศ ซึ่งอาจจัดแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้<sup>88</sup>

ประเภทแรก การกระทำหรือพยายามกระทำการสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ปกปิดหรือซ่อนเร้นการกระทำความผิด และหลีกเลี่ยงข้อกำหนดการรายงานธุรกรรมทางการเงินภายใต้กฎหมายของมลรัฐหรือรัฐบาลกลาง

ประเภทที่สอง การกระทำหรือพยายามนำเข้า หรือส่งออกไปซึ่งเอกสารหรือตราสารทางการเงิน (Monetary Instruments) โดยมีเจตนาสนับสนุนหรือปกปิดการกระทำความผิด

โดยสรุปแล้ว ความผิดเกี่ยวกับฟอกเงินตาม Money Laundering Control Act of 1986 (MLCA) ได้แก่ การฟอกเงินที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน (Financial Transaction) เป็นการทำธุรกรรมโดยใช้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐาน (Specified Unlawful Activity) ซึ่งรวมทั้งสิ้นโดยประมาณ 200 มูลฐานความผิด และการพยายามเคลื่อนย้ายเงินที่ได้จาก

<sup>87</sup> จูดีวารดา วงศ์ชีวะวรรณ. (2561). *คณะกรรมการเปรียบเทียบ: ศึกษากรณีตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

<sup>88</sup> 18 USC - Crimes and Criminal Procedure.

การกระทำความผิดมูลฐานข้ามอาณาเขตของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมไปถึงการฟอกเงินที่ไม่ได้มาจากความผิดมูลฐาน แต่เป็นเงินที่เจ้าหน้าที่รัฐทำการล่อซื้อ หรือ Sting Operation<sup>89</sup>

ฉบับที่สอง การรายงานการทางการเงินเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัยภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยความลับทางการเงิน (Bank Secrecy Act) หรืออีกชื่อคือ Currency and Foreign Transactions Reporting Act of 1970 ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อของรัฐบัญญัติว่าด้วยความลับทางการเงิน หรือ “Bank Secrecy Act (BSA)” เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐในการตรวจสอบและป้องกันการฟอกเงิน กล่าวโดยเฉพาะกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สถาบันการเงินเก็บทะเบียนประวัติเกี่ยวกับการซื้อขายตราสารเปลี่ยนมือรวมทั้งกำหนดให้ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนเงินรวมภายในหนึ่งวันเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ และยังคงรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยอันอาจนำไปสู่การฟอกเงิน การหลบเลี่ยงภาษี หรืออาชญากรรมรูปแบบอื่นๆ กฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากสภาองเกรสเมื่อปี 1970 โดยได้มีกฎหมายซึ่งออกมาภายหลังเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาภายในกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ บทบัญญัติในรัฐบัญญัติสร้างความสมานฉันท์และความเข้มแข็งให้แก่อเมริกาโดยกำหนดเครื่องมือที่เหมาะสมอันจำเป็นแก่การจัดและขัดขวางการก่อการร้าย ค.ศ. 2001 (USA PATRIOT Act of 2001)<sup>90</sup>

มาตรการกำกับดูแลตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจการพนัน BSA ได้กำหนดนิยาม สถาบันการเงิน (Financial Institutions) ไว้อย่างกว้างขวาง ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ ยังหมายถึงตัวแทน ธนาคารสาขาในต่างประเทศ ธนาคารออมทรัพย์ ธนาคารเพื่อการลงทุน บริษัทประกันภัย นายหน้า ผู้ค้าหลักทรัพย์ ผู้ขายหรือผู้ฝากเช็กเดินทาง ผู้รับจํานำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานการพนันหรือบ่อนที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น เพื่อให้สามารถครอบคลุมไปยังรูปแบบธุรกิจที่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภท โดยเฉพาะบรรดาธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงว่าจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการฟอกเงิน หรือการหลบเลี่ยงภาษี<sup>91</sup>

ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะกรณีคาสิโนที่มักจะมีบริการทางการเงินหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการฝากเงิน การแลกเปลี่ยนเงินตรา การโอนเงิน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับลูกค้า มาตรการนี้จึงได้กำหนดให้คาสิโนหรือสถานประกอบการใน

<sup>89</sup> นิกร เกริกกุล. (2543). *การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎี กฎหมายและแนวทางปฏิบัติ* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

<sup>90</sup> FinCen. *BSA*. Available: [www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/bsa/](http://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/bsa/). [2022, May 20].

<sup>91</sup> 31 USC §5312.

ธุรกิจการพนันอื่นๆ (Gaming Establishment) ที่มีรายได้ต่อปีไม่น้อยกว่า 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ถือเป็นสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่งซึ่งต้องปฏิบัติตามหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ด้วย<sup>92</sup> ไม่ว่าจะเป็นคริปโตที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายของมลรัฐใด หรือหน่วยงานระดับใดก็ตาม รวมถึงธุรกิจเกมการพนันของชนเผ่าอินเดียนแดง (Indian Gaming Operation) ตาม Indian Gaming Regulatory Act โดยหน้าที่ประการสำคัญของผู้ประกอบการธุรกิจการพนัน คือ หน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activity Report) ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา FinCen ได้ออกกฎระเบียบกำหนดหน้าที่ของคริปโต เนื่องจากคริปโตเป็นธุรกิจการพนันที่มีกระแสเงินสดหมุนเวียนในปริมาณสูง ผู้ประกอบการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activity Reports-SARs) ซึ่งผู้ประกอบการรู้ สงสัย หรือมีเหตุผลที่ควรสงสัยว่า ธุรกรรมดังกล่าวหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 เหรียญสหรัฐ เข้าข่ายลักษณะข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้<sup>93</sup> มีความเกี่ยวข้องกับเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดทางอาญาหรือมีเจตนาที่จะปกปิดเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดทางอาญา หรือมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลธุรกรรมการเงินตามแบบฟอร์มที่ต้องแจ้งต่อคริปโตที่เรียกว่า Currency Transaction Report for Casinos (CTRC) หรือไม่มีการประกอบธุรกิจหรือดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการทำธุรกรรมที่คาดหมายได้ว่า มีลักษณะผิดปกติจากกลุ่มลูกค้าทั่วไป หรือมีการใช้คริปโตเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดทางอาญา

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการธุรกิจการพนันมีหน้าที่ที่จะต้องยื่นข้อมูลรายงาน CTRC เพื่อรายงานข้อมูลธุรกรรมเงินสดที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวันต่อ FinCen ด้วย ทั้งนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจการพนันไม่มีความจำเป็นที่จะต้องยื่นรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินทั่วไป หรือไม่ต้องยื่นรายงานดังกล่าว หากเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ แบบและลักษณะของธุรกรรมที่ผู้ประกอบการพนันต้องยื่นมีหลายแบบด้วยกัน<sup>94</sup> ตัวอย่างเช่น

แบบ CTR 8362 (Currency Transaction Report by Casinos) กำหนดให้สถานการพนันต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีการรับหรือจ่ายเงินสดจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ทุกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคริปโตในรัฐเนวาดา (ลาสเวกัส) จะต้องรายงานตามแบบฟอร์ม 8852

<sup>92</sup> 31 USC §5312 (a)(2)(x).

<sup>93</sup> 31 CFR Part 103 Financial Crimes Enforcement Network: Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations- Requirement That Casinos and Card Clubs Report Suspicious Transactions: Final Rule and Notice (2002, September 26).

<sup>94</sup> นิกเกอร์กุล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 89.

(Currency Transaction Report by Casinos-Nevada (CTR-N) ซึ่งจะต้องรายงานถึงการได้รับรางวัล แม้ไม่เกินกำหนด แต่หากใน 24 ชั่วโมง รวมกันแล้วเกินกว่า 10,000 เหรียญ รวมถึงการที่ได้รับเงินรางวัลจากการชนะพนันหลายครั้งรวมกันแล้วเกินกว่า 1 ล้านเหรียญสหรัฐอีกด้วย

แบบ TD F 90-22.49 (Suspicious Activity Report (SAR) By Casino) กำหนดให้สถานการพนันมีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยภายใน 30 วัน นับแต่ได้พบเห็นเหตุนั้น เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบติดตามต่อไป ซึ่งมีลักษณะที่ผิดปกติน่าสงสัยในรูปแบบของ การทำธุรกรรมด้วยเงินสด การโอนเงินระหว่างบัญชี การแลกเปลี่ยนเงิน การให้กู้ยืม การให้สินเชื่อ ตลอดจนการแลกเปลี่ยนบัญชีหรือตราสารทางการเงินอื่น

สำหรับธุรกรรมเงินสดที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงาน ได้แก่ ธุรกรรมฝากถอนเงินของผู้ที่อยู่ในประเทศ และทำธุรกิจขายปลีกในประเทศ เว้นแต่ตัวแทนรับซื้อขายพาหนะ ที่ต้องรายงานธุรกรรมนั้น, การฝากหรือถอนเงินภายในประเทศ เกี่ยวกับธุรกิจสนามกีฬา สนามแข่งรถ สวนสนุก บาร์ ภัตตาคาร โรงแรม ธุรกิจแลกเปลี่ยนที่ได้รับอนุญาต บริษัทขายสินค้าอัตโนมัติ โรงภาพยนตร์ บริษัทขนส่งมวลชน, การฝาก ถอนเงิน แลกเปลี่ยนเงิน การจ่ายหรือโอนเงินของรัฐ และการถอนเงินเป็นเงินเดือนของลูกจ้างบริษัทในประเทศโดยทั่วไปมากกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ<sup>95</sup>

31 CFR 103 FINANCIAL RECORDKEEPING AND REPORTING OF CURRENCY AND FOREIGN TRANSACTIONS เป็นข้อบังคับของ FinCEN ซึ่งรวบรวมเนื้อหาว่าด้วยการปฏิบัติตามเงื่อนไขใน Bank Secrecy Act (BSA) ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญดังนี้<sup>96</sup>

ผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการทางการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัย (Reports by Money Services Business of Suspicious Transactions) ที่กำหนดให้รายงานธุรกรรมต้องสงสัยที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป ยกเว้นกรณีของ Monet Order และ Traveler's Check ที่จะเข้าเงื่อนไขการรายงานเมื่อมูลค่ารวมธุรกรรมตั้งแต่ 5,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป<sup>97</sup> การรายงานธุรกรรมทางการเงิน (Reports of Transactions in Currency) กำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องรายงาน

<sup>95</sup> นิกร เกียรติกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 89.

<sup>96</sup> Bank Secrecy Act and Anti-Money Laundering Examination Manual for Money Services Businesses. (2008). p.115-117. (Online). Available: [http://www.fincen.gov/news\\_room/rp/files/MSB\\_Exam\\_Manual.pdf](http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/MSB_Exam_Manual.pdf). [2022, May 20].

<sup>97</sup> 31 CFR 103.20

ธุรกรรมทางการเงินใดๆ ที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ<sup>98</sup> การรายงานการขนส่งเงินตราหรือเครื่องมือทางการเงิน (Reports of Transportation of Currency or Monetary Instruments)<sup>99</sup>

การรายงานบัญชีทางการเงินในต่างประเทศ (Reports of Foreign Financial Accounts) กำหนดเงื่อนไขให้บุคคลซึ่งมีบัญชีการเงินในต่างประเทศจะต้องรายงานต่อ Internal Revenue Service เป็นประจำทุกปี<sup>100</sup> การยื่นรายงาน (Filing of Reports) กำหนดเงื่อนไขในการยื่นและการเก็บรักษาทะเบียนสำหรับรายงานธุรกรรมทางการเงิน (Currency Transaction Reports: CTRs) รายงานการขนส่งเงินและเครื่องมือทางการเงินระหว่างประเทศ (Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments: CMIR) และรายงานบัญชีธนาคารและการเงินในต่างประเทศ (Report of Foreign Bank and Financial Accounts: FBAR)<sup>101</sup> การระบุตัวตน (Identification Required) ให้สถาบันการเงินต้องตรวจสอบตัวตนของบุคคลที่ทำธุรกรรมทางการเงินเป็นจำนวนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ<sup>102</sup> การรายงานการซื้อเช็คของธนาคาร ดราฟท์ แคชเชียร์เช็ค Money order และเช็คท่องเที่ยว โดยกำหนดให้สถาบันการเงินต้องเก็บทะเบียนข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายตราสารข้างต้นในจำนวนเงินระหว่าง 3,000 ถึง 10,000 เหรียญสหรัฐ<sup>103</sup> การกำหนดให้บุคคลที่มีบัญชีในต่างประเทศจะต้องเก็บรักษาทะเบียนรายการที่เกี่ยวกับบัญชีการเงินในต่างประเทศของตนที่ได้รายงานไว้ใน FBAR<sup>104</sup> การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินในการเก็บรักษารายการทางทะเบียนและการกักเก็บข้อมูลรวมถึงการเก็บรักษาทะเบียนรายการ การโอนและส่งต่อเงิน<sup>105</sup> การกำหนดหน้าที่ของผู้ค้าเงินตราและผู้รับแลกเปลี่ยนเงินตรา (Currency Dealers or Exchangers) ในการเก็บรักษารายการทางทะเบียนเกี่ยวกับการค้าเงินตราและแลกเปลี่ยนเงินตรา<sup>106</sup> การกำหนดรูปแบบของรายการทางทะเบียน และกำหนดให้การเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นเวลา 5 ปี<sup>107</sup> การกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินต้องทำการขึ้นทะเบียนกับ FinCEN<sup>108</sup> การกำหนด

<sup>98</sup> 31 CFR 103.22

<sup>99</sup> 31 CFR 103.23

<sup>100</sup> 31 CFR 103.24

<sup>101</sup> 31 CFR 103.27

<sup>102</sup> 31 CFR 103.28

<sup>103</sup> 31 CFR 103.29

<sup>104</sup> 31 CFR 103.32

<sup>105</sup> 31 CFR 103.33

<sup>106</sup> 31 CFR 103.27

<sup>107</sup> 31 CFR 103.38

<sup>108</sup> 31 CFR 103.41

มาตรการทางแพ่ง<sup>109</sup> และโทษทางอาญา<sup>110</sup> สำหรับการฝ่าฝืนข้อบังคับในหมวดนี้ ห้ามไม่ให้มีการปรับเปลี่ยนธุรกรรม (Structured Transactions) เพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่การรายงานธุรกรรมตามข้อบังคับนี้<sup>111</sup> การจัดวางระบบเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายกับสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและการฟอกเงินและการก่อการร้าย<sup>112</sup> จัดวางระบบสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วยความสมัครใจ (Voluntary Information Sharing) ระหว่างสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินจะต้องพัฒนาและบังคับใช้แผนงานว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาอันเกิดจากการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>113</sup>

กล่าวโดยสรุปคือ ตามกฎหมาย Bank Secrecy Act ของสหพันธรัฐ สถาบันการเงินทุกแห่ง บริษัทหลักทรัพย์ และผู้ประกอบกิจการคาสีโน มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าสูง และธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย (Suspicious Monetary Transactions) กฎเกณฑ์ต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐบาลกลางในการตรวจสอบ และป้องปรามการกระทำผิดทางอาญา รวมไปถึงการฟอกเงิน

ทั้งนี้ ตามรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา จาก FATF เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 พบว่าการประเมินตามข้อแนะนำที่ 22 ซึ่งเป็นข้อแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอื่นซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) มีหน้าที่รายงานธุรกรรม ถูกประเมินว่าไม่สอดคล้องกับข้อแนะนำที่ 22 ของ FATF (Recommendation 22 is rated non-compliant) เนื่องจากผู้ประกอบวิชาชีพอื่นยังไม่ปฏิบัติตาม แต่สำหรับคาสีโนไม่มีข้อที่ต้องปรับปรุงตามข้อแนะนำของ FATF ซึ่งข้อกำหนดการเก็บข้อมูลลูกค้าคาสีโน ใช้กับคาสีโนที่มี

---

<sup>109</sup> 31 CFR 103.57

<sup>110</sup> 31 CFR 103.59

<sup>111</sup> 31 CFR 103.63

<sup>112</sup> 31 CFR 103.100

<sup>113</sup> 31 CFR 103.125



รายได้จากการเล่นเกมประจำปีเกิน 1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และห้ามคาสิโนใช้บุคคลที่สามเป็นผู้เก็บรักษาข้อมูล<sup>114</sup>

### 3.2.3 สหราชอาณาจักร

ข้อมูลอุตสาหกรรมการพนันของประเทศอังกฤษในระหว่างปี 2009-2010<sup>115</sup> พบว่ามีมูลค่าหรือรายได้สุทธิประเภท Generated a Gross Gambling Yield (GGY) รวม 5.7 พันล้านปอนด์ ซึ่งหากเทียบกับรายได้ในช่วงปีที่ผ่านมาพบว่าลดลงร้อยละ 1 แสดงถึงแนวโน้มการพนันทุกประเภทที่ได้รับความนิยมลดลง ยกเว้นกรณีการพนันทายผลการแข่งขันแบบไม่ออนไลน์ (Non-remote Betting) และลอตเตอรี่ที่ยังมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ Non-remote Betting ที่มีสัดส่วนมากที่สุด ในอุตสาหกรรมการพนันอังกฤษถึงร้อยละ 53 รองลงมาคือ ธุรกิจคาสิโนร้อยละ 14 และคลับบิงโก ร้อยละ 12 ตามลำดับ

สหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษมีการออกกฎหมาย พระราชบัญญัติการพนัน ภายใต้ชื่อ Betting and Gaming Act (1960) เพื่อส่งเสริมธุรกิจคาสิโนให้เป็นธุรกิจถูกกฎหมาย โดยมีเหตุผลสำคัญคือเพื่อควบคุมการพนัน อาชญากรรมและปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย เพราะในสมัยก่อนการพนันใต้ดินมีอย่างแพร่หลาย ซึ่งรัฐบาลไม่อาจควบคุมปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากธุรกิจการพนันเรียกได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ของการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจสูงและมาเฟียในประเทศอังกฤษ ต่อมาเมื่อเริ่มให้การพนันถูกกฎหมาย กลับพบปัญหาใหม่จากคาสิโนและการพนันอื่นๆ ขึ้นมากมาย เพราะไม่มีการควบคุมใดๆ จากหน่วยงานรัฐ จนได้มีการออกพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gaming Act of 1968) เพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดขึ้นของสถานการพนันที่มีมากจนเกินไป โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมการพนัน (The Gaming Board) มีอำนาจในการกำกับดูแลการพนัน การออกใบอนุญาตประกอบกิจการ รวมถึงออกมาตรการการป้องกันปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน เงื่อนไขและข้อบังคับในการให้บริการคาสิโนในประเทศอังกฤษ คือ การห้ามการโฆษณาชักชวนการเล่นพนัน การห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าไปใช้บริการ การควบคุมจำนวนเครื่องเล่นเกมในคาสิโน รัฐบาลอังกฤษมีจุดประสงค์ในการเปิดคาสิโนถูกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจกรรมผิดกฎหมาย

<sup>114</sup> FATF. (2018). *The United States' measures to combat money laundering and terrorist financing*. (Online). Available: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-United-States-2016.pdf>. [2022, May 20].

<sup>115</sup> Industry statistics 2009/10 (UK. Birmingham: Gambling Commission, December 2010) pp.4-5.

ในประเทศมากกว่าการเปิดคาสิโนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลอังกฤษสามารถรักษาระเบียบบของสังคมและควบคุมอุตสาหกรรมคาสิโนได้เป็นอย่างดี<sup>116</sup>

### 3.2.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการพนัน

ฉบับแรกพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gaming Act, 1968) ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติการพนันฉบับเดิม มีหลักการคือ ไม่มุ่งให้เกิดความต้องการในการเล่นการพนัน แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยให้อนุญาตภายใต้เงื่อนไขที่ว่า สถานคาสิโนและคลับบิงโกต้องมีสมาชิกจริง ไม่มีการให้เครดิตแก่ผู้เล่นพนัน ไม่อาจโฆษณาชักชวนให้มาเล่นการพนันได้อย่างเปิดเผย และได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการพนัน (The Gaming Board) ซึ่งมีความสำคัญอย่างสูงต่อผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และอาจเป็นรูปแบบของการพัฒนากฎหมายการพนันฉบับต่อมาของประเทศอังกฤษให้มีความทันสมัยมากขึ้นเพราะเห็นว่าธุรกิจการพนันเป็นสิ่งที่ต้องให้การยอมรับและให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐอย่างเข้มงวด จึงมีบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลที่จะประกอบธุรกิจการพนันภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด<sup>117</sup> ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

หน้าที่ในการออก ยับยั้งหรือเพิกถอนใบอนุญาต (Certificates of Consent) ให้แก่ผู้ยื่นขอใบอนุญาตสำหรับสถานคาสิโน (Casino) และคลับบิงโก (Bingo Club)<sup>118</sup>

หน้าที่ในการออก ยับยั้งหรือเพิกถอนใบรับรองการประกอบธุรกิจ (Trading Certificate) แก่บุคคลซึ่งทำการค้าปลีก หรือบำรุงรักษาเครื่องสล็อตแมชชีน และใบสำคัญแสดงการรับรองสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันในสถานคาสิโน และผู้จัดการคลับบิงโกเงินสด<sup>119</sup>

หน้าที่ในการแถลงและคัดค้านข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling Licensing Committee) ในการพิจารณาคำร้องสำหรับการออกใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตสำหรับสถานคาสิโน หรือบิงโกคลับ และอำนาจหน้าที่จะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการดังกล่าวรวมถึงผู้พิพากษาในประเด็นความเหมาะสมของสถานที่และข้อจำกัดที่ควรกำหนดสำหรับการออกหรือการต่ออายุใบอนุญาต<sup>120</sup>

<sup>116</sup> เอกพล จันทะสาโร. (2561). *การศึกษาสำรวจทัศนคติของคนไทยต่อการตั้งคาสิโนในประเทศไทย*. การค้นคว้าอิสระหลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>117</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. *อั้งแล้วเชิงจรรยาที่ 60*.

<sup>118</sup> Gaming Act 1968. Section 11.

<sup>119</sup> Gaming Act 1968. Section 27

<sup>120</sup> Gaming Act 1968. Section 19.

หน้าที่ในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ ซึ่งได้รับอำนาจในการเข้าไปในสถานที่ที่สมควรและตรวจสอบสถานที่ เครื่องเล่น หรืออุปกรณ์อื่นๆ หรือเอกสารใดซึ่งผู้ตรวจสอบหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นสมควรที่จะตรวจสอบว่า มีการกระทำความผิดต่อกฎหมายการพนันหรือไม่<sup>121</sup>

หน้าที่ตรวจสอบขอบเขตและคุณลักษณะของการเล่นการพนัน และโดยเฉพาะคุณลักษณะและที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่นการพนัน ซึ่งจัดหาไว้ในสถานที่ที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย และทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการควบคุมการพนัน (The Gaming Board)<sup>122</sup>

หน้าที่ในการคำปรึกษา และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ก่อนที่รัฐมนตรีจะทำการออกระเบียบใดๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้<sup>123</sup>

สำหรับผู้มีอำนาจในการพิจารณาให้อนุญาตในการประกอบธุรกิจการพนัน คือ คณะกรรมการพิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling Licensing Committee) มีหน้าที่พิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน คณะกรรมการชุดนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา กำหนดในเรื่องขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันในเรื่องสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวกในการเล่นการพนัน ลักษณะ และชื่อเสียงของผู้ยื่นคำขอหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาต หรือความเหมาะสมหรือแบบของสถานที่ เมื่อพิจารณาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจที่จะออกใบอนุญาต หรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน โดยไม่ต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจดังกล่าว โดยเจ้าพนักงานผู้ออกมีอำนาจกำหนดข้อจำกัดต่างๆ เช่น ข้อจำกัดด้านเวลา ข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่การพนัน ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ใช้ นอกเหนือไปจากการเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาต โดยบันทึกลงในใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน ทั้งนี้ ในอังกฤษ ใบอนุญาตดังกล่าวโดยปกติมีอายุ 1 ปี เว้นแต่จะได้มีการต่ออายุและในกรณีที่การต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ก็มีอายุต่อไปอีก 1 ปี นอกจากนี้ ใบอนุญาตอาจถูกเพิกถอนได้โดยการยื่นคำร้องของเจ้าหน้าที่ตำรวจและคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน ขอให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน

ฉบับที่สอง พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 (Gambling Act 2005) การร่างกฎหมายการพนันฉบับใหม่ที่มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นเวลาหลายครั้ง มีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงเนื้อหาจนกระทั่งมีการตราเป็นกฎหมายในที่สุด ซึ่งมีผลทำ

<sup>121</sup> Gaming Act 1968. Section 43.

<sup>122</sup> Gaming Act 1968. Section 48.

<sup>123</sup> Gaming Act 1968. Section 51 (2).

ให้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันหลายฉบับสิ้นผลบังคับใช้ลง<sup>124</sup> ไม่ว่าจะเป็น Betting Gaming and Lotteries Act 1963, Gaming Act 1968, Lotteries and Amusements Act 1976 รวมถึงกฎหมายการพนันที่ออกในช่วงศตวรรษที่ 18-19 ได้แก่ Gaming Act 1710, Gaming Act 1738, Gaming Act 1835, Gaming Act 1845 และ the Gaming Act 1892 ยิ่งไปกว่านั้น Gambling Act 2005 มีผลครอบคลุมการพนันออนไลน์ (Remote Casino) และเครื่องเกมยุคใหม่ ทำให้จากเดิมที่การพนันออนไลน์เป็นการพนันผิดกฎหมาย เพราะไม่มีกฎหมายเปิดช่องอนุญาตให้ดำเนินการได้ กลับกลายเป็นการพนันถูกกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2007 ที่กฎหมายมีผลบังคับใช้เป็นต้นมา<sup>125</sup>

ได้ขยายขอบเขตของกฎหมายการพนันให้ครอบคลุมไปถึงการพนันที่เล่นผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือการโทรคมนาคมอื่น โดยบัญญัตินิยามของการพนันระยะไกล (Remote Gambling) เอาไว้ในมาตรา 4<sup>126</sup> ว่าเป็นการพนันที่บุคคลเข้าร่วมเล่นได้โดยวิธีการทางโทรคมนาคมในระยะไกล ซึ่งครอบคลุมการพนันผ่านอุปกรณ์หรืออาศัยสื่อโทรคมนาคมทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น (1) อินเทอร์เน็ต (2) โทรศัพท์ (3) โทรทัศน์ หรือ (4) วิทยุ และยังรวมไปถึง (5) เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่อำนวยความสะดวกในการสื่อสาร เพื่อเปิดช่องเอาไว้สำหรับกรณีที่มีการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือเทคโนโลยีโทรคมนาคมอื่นๆ ในอนาคต

ในปัจจุบันมีคณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) ซึ่งได้รับโอนอำนาจหน้าที่จากคณะกรรมการควบคุมการพนัน (The Gaming Board) ในชุดแรก<sup>127</sup> มีระบบการออกใบอนุญาตรูปแบบใหม่ที่สร้างขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการเพื่อเสริมสร้างการป้องกันปัญหาการพนันโดยรัฐสภา ซึ่งมาตรา 1 (a) กำหนดวัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายไว้ชัดเจนคือ การป้องกันการใช้การพนันเป็นแหล่งทุนในการกระทำความผิดทางอาญา กล่าวคือการฟอกเงินนั่นเอง<sup>128</sup> ทั้งนี้ คณะกรรมการการพนันมีหน้าที่ในการส่งเสริม

<sup>124</sup> Gambling Act 2005. Section 356.

<sup>125</sup> Basingstoke and Deane. *Gambling Act 2005 - information and guidance*. Available: <https://www.basingstoke.gov.uk/>

<sup>126</sup> Gambling Act 2005. Section 4.

<sup>127</sup> Gambling Act 2005. Section 21.

<sup>128</sup> In this Act a reference to the licensing objectives is a reference to the objectives of—

- (a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime,
- (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and
- (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.

วัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตในการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้โดยมีจุดมุ่งหมาย ดังนี้<sup>129</sup>

(a) เพื่อดำเนินการตามความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตและ

(b) เพื่ออนุญาตให้เล่นการพนัน ตราบเท่าที่คณะกรรมการเห็นว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาตอย่างสมเหตุสมผล

หน่วยงานควบคุมและกำกับธุรกิจการพนัน

คณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) เป็นองค์กรควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจการพนันในประเทศอังกฤษ มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ (Non-departmental Public Body) ซึ่งมีสถานะต่างจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั่วไป อยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา (the Department of Culture, Media and Sport หรือ DCMS) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย the Gambling Act 2005 มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการออกใบอนุญาตให้แก่หน่วยธุรกิจหรือบุคคลที่ต้องการประกอบธุรกิจการพนัน และใบอนุญาตส่วนบุคคลสำหรับผู้ที่เล่นพนันงานหรือลูกจ้างในธุรกิจการพนัน ทั้งยังให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานราชการส่วนกลาง และหน่วยงานราชการท้องถิ่นในประเด็นการพนัน งบประมาณการดำเนินการมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจการพนัน และจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการพนัน (Problem Gambling) โดยจะทำงานร่วมกับกระทรวงอื่นเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรับผิดชอบต่อลูกค้าอีกประการหนึ่งด้วย<sup>130</sup>

กล่าวโดยสรุป การพนันในประเทศอังกฤษ ปัจจุบันไม่ถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายโดยมีการเปิดให้เล่นได้โดยชอบ การเปิดให้มีการเล่นการพนันเสรีในประเทศอังกฤษนั้น ไม่ได้มุ่งในการเก็บภาษีรายได้ของรัฐมากนัก แต่มุ่งไปที่การควบคุมการพนันให้ถูกกฎหมาย การควบคุมรูปแบบของการเล่นการพนัน บุคคลผู้เกี่ยวข้องในการเล่นพนัน การโฆษณาชักชวนให้อยู่ในขอบเขตที่กำหนด เพื่อรักษาความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมจากองค์การอาชญากรรมที่มาในรูปแบบธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย

3.2.3.2 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

<sup>129</sup> Gambling Act 2005. Section 22.

<sup>130</sup> คณะกรรมการการพนันประกอบด้วยกรรมการ 8 คน ที่ผ่านกระบวนการสรรหาตามกฎหมายอังกฤษที่เข้มงวด มิใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประกันความเป็นอิสระและเมื่อได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการแล้วจะถูกรับตรวจสอบการดำเนินงาน.

ปัจจุบัน สหราชอาณาจักรมีสถานคาสีโนทั้งแบบธรรมดาและออนไลน์ 325 แห่งที่ลงทะเบียนกับรัฐบาล และยังเป็นผู้ให้บริการด้านการเงินที่ใหญ่ลำดับต้นๆ ของโลกอันเป็นผลมาจากเงินทุนจำนวนมากที่ไหลเข้ามาในประเทศทำให้เกิดความเสี่ยงที่เงินบางส่วนจะมีความเชื่อมโยงกับอาชญากรรมและการก่อการร้าย ซึ่งส่งผลให้สหราชอาณาจักรเห็นถึงความตระหนักรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงในการฟอกเงิน และได้ริเริ่มต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้ายในระดับประเทศ โดยคณะทำงาน FATF ได้ทำการประเมินมาตรการป้องกันการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้ายของสหราชอาณาจักรอันเป็นการประเมินที่ครอบคลุมประสิทธิภาพและมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่างๆ ของสหราชอาณาจักรว่าสอดคล้องกับข้อแนะนำของ FATF หรือไม่ เมื่อเดือนธันวาคม 2561 ซึ่งผลการประเมินผลปรากฏว่า สหราชอาณาจักรมีความสอดคล้องกับข้อแนะนำของ FATF<sup>131</sup>

#### กฎหมายฟอกเงินของสหราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติเงินที่ได้จากการกระทำความผิด ค.ศ. 2002 หรือ **Proceed of Crime Act 2002 (POCA)** มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการพนันที่ได้รับอนุญาตทุกประเภทมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องป้องกันมิให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาเข้ามาในธุรกิจการพนัน โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมาย POCA กล่าวคือ ผู้ประกอบการมีหน้าที่เฝ้าระวังลูกค้าที่นำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาไปใช้เล่นการพนัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟอกให้เป็นเงินถูกกฎหมาย รวมถึงกรณีผู้ประกอบการพนันผิดกฎหมายและผู้ประกอบการพนันที่ลงทะเบียนนำเงินสกปรกที่ได้จากการกระทำความผิดอาญาหรือธุรกิจที่ผิดกฎหมายมาใช้เป็นเงินทุนในการประกอบธุรกิจด้วย ซึ่งหากพบการกระทำที่ผิดกฎหมาย POCA ย่อมถือเป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงินทั้งสิ้น<sup>132</sup>

ทั้งนี้ ความผิดทางอาญาของการฟอกเงินถูกนำมาใช้ครั้งแรกในสหราชอาณาจักรในพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1988 (the Criminal Justice Act 1988) และพระราชบัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด ค.ศ. 1986 (the Drug Trafficking Offences Act 1986) Proceed of Crime Act 2002 (POCA) ได้รวบรวม ปรับปรุง และปฏิรูปกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเพื่อรวมการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ

<sup>131</sup> FATF. (2018). *The United Kingdom's measures to combat money laundering and terrorist financing*. (Online). Available: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-United-Kingdom-2018.pdf>. [2022, May 29].

<sup>132</sup> Gambling Commission. *Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002*. (Online). Available: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/>. [2022, May 29].

ความผิด ซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างว่า เป็นเงินที่ได้จากการก่ออาชญากรรมทุกประเภท ไม่ว่าจะมียานวนมากน้อยเพียงใด POCA มีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคน ความผิดฐานเกี่ยวกับการรายงานและความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลต่อการสอบสวนดำเนินคดี (Tipping Off) ที่ใช้บังคับกับกลุ่มธุรกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมาย (Regulate Sector) ซึ่งธุรกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายนี้ ให้รวมถึงสถาบันสินเชื่อ สถาบันการเงิน ผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการล้มละลาย นักบัญชี ที่ปรึกษาด้านภาษี ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอิสระ ทรัสต์ หรือบริการของบริษัทผู้ให้บริการ ตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ ผู้ค้าที่มีมูลค่าสูงและผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นสถานการพนันหรือการพนันออนไลน์)<sup>133</sup> โดยได้กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหราชอาณาจักรไว้ในหมวด 7 ของกฎหมาย<sup>134</sup>

ความผิดหลักตาม POCA นั้น ประกอบด้วยการกระทำอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่เกิดจากอาชญากรรมใดๆ ซึ่งบุคคลรู้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผลประโยชน์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ การกระทำผิดอาญาไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะของการปกปิด (Concealing) ซ่อนเร้น (Disguising) เปลี่ยนสภาพ (Converting) โอน (Transferring) การทำให้ได้มา (Acquisition) การใช้ (Use) และการครอบครองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Possession of Criminal Property) รวมไปถึงการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการได้มา การดูแลรักษา หรือการควบคุมทรัพย์สินเช่นว่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพนันแล้ว การกระทำในลักษณะของการรับเงินสด เช็ค การชำระเงินผ่านบัตร เพื่อใช้เป็นเงินเล่นพนัน หรือการเปิดบัญชีเพื่อเล่นพนันสำหรับลูกค้าย่อมเข้าข่ายการกระทำเหล่านี้ทั้งสิ้น<sup>135</sup>

การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (Make The Required Disclosure) ต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีสำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติโดยกำหนดไว้ในมาตรา 330 ดังต่อไปนี้

มาตรการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายใด ไม่เปิดเผย (Failure to Disclose) หรือไม่รายงานธุรกรรมต่อรัฐ มีความผิดตาม Proceed of Crime Act 2002 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ดังนี้

มาตรา 330<sup>136</sup> การไม่เปิดเผย: ภาคที่มีการควบคุม (Failure to disclose: regulated sector)

<sup>133</sup> Gambling Commission. Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002.

<sup>134</sup> Proceed of Crime Act 2002. Part 7 Money Laundering.

<sup>135</sup> Gambling Commission. Duties and responsibilities under the Proceeds of Crimes Act 2002.

<sup>136</sup> Proceed of Crime Act 2002. Section 330. "Failure to disclose: regulated sector"

(1) บุคคลจะกระทำความผิดหาก... (เงื่อนไขตามข้อย่อย (2) ถึง (4) เป็นที่พอใจ)

(2) เงื่อนไขประการแรก คือ บุคคลดังกล่าว –

(a) รู้หรือสงสัย หรือ

(b) ควรรู้หรือสงสัยว่า อีกบุคคลหนึ่งมีส่วนร่วมในการฟอกเงิน

(3) เงื่อนไขประการที่สอง คือ ข้อมูลหรือเรื่องอื่นนั้น –

(a) ความรู้หรือความสงสัยของเขามีพื้นฐานจาก หรือ

(b) ให้เหตุผลตามสมควรสำหรับความรู้หรือความสงสัยดังกล่าว เกิดขึ้นกับบุคคลดังกล่าวในการดำเนินธุรกิจในภาคที่มีการควบคุม

(3A)<sup>137</sup> เงื่อนไขประการที่สาม คือ

(a) บุคคลดังกล่าวสามารถระบุอีกบุคคลหนึ่งที่กล่าวถึงในมาตราย่อย (2) หรือที่อยู่ของทรัพย์สินที่ถูกฟอก หรือ

(b) บุคคลดังกล่าวเชื่อหรือมีเหตุผลที่คาดหวังว่าให้ผู้กระทำความผิดเชื่อว่าข้อมูลหรือเรื่องอื่นที่กล่าวถึงในมาตราย่อย (3) จะหรืออาจจะช่วยในการระบุตัวตนอีกบุคคลหนึ่งหรือที่อยู่ของทรัพย์สินที่ถูกฟอก

---

(1) A person commits an offence if [the conditions in subsections (2) to (4) are satisfied].

(2) The first condition is that he—

(a) knows or suspects, or

(b) has reasonable grounds for knowing or suspecting, that another person is engaged in money laundering.

(3) The second condition is that the information or other matter—

(a) on which his knowledge or suspicion is based, or

(b) which gives reasonable grounds for such knowledge or suspicion, came to him in the course of a business in the regulated sector.

<sup>137</sup> Proceed of Crime Act 2002. Section 330. “Failure to disclose: regulated sector

(3A) The third condition is—

(a) that he can identify the other person mentioned in subsection (2) or the whereabouts of any of the laundered property, or

(b) that he believes, or it is reasonable to expect him to believe, that the information or other matter mentioned in subsection (3) will or may assist in identifying that other person or the whereabouts of any of the laundered property.



(4)<sup>138</sup> เงื่อนไขประการที่สี่ คือ บุคคลดังกล่าวไม่ได้เปิดเผยข้อมูลที่ต้องการให้แก่—

(a) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ

(b) บุคคลที่ได้รับมอบอำนาจโดยผู้อำนาจหน่วยงานปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหราชอาณาจักรเพื่อวัตถุประสงค์นี้ ทันทีที่สามารถปฏิบัติได้หลังจากข้อมูลหรือเรื่องอื่นที่กล่าวถึงในมาตราข้อย (3) มาถึงผู้กระทำผิด

มาตรการที่กำหนดบังคับไว้แล้วให้ธุรกิจที่อยู่ในภาคควบคุมต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อรัฐ ถ้าไม่ทำการเปิดเผยหรือรายงานธุรกรรมดังกล่าว ถือว่ามีความผิดตาม PCA โดยเรื่องที่ต้องเปิดเผยนั้น คือ ข้อมูลตัวตนของบุคคลที่สงสัยว่ามีการฟอกเงิน สถานที่ตั้งของทรัพย์สินที่ถูกฟอก และเหตุผลหรือข้อมูลที่ทำให้เกิดการสงสัยทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 330 (5)<sup>139</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่รายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่จดทะเบียนในสหราชอาณาจักร คณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) ได้จัดทำคำแนะนำสำหรับการต่อต้านการฟอกเงิน Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002<sup>140</sup> โดยให้คำแนะนำเกี่ยวกับด้านการฟอกเงินและวิธีการรายงานธุรกรรมเพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ อันจะเห็นได้ว่ากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหราชอาณาจักรได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานรัฐ ตามคำแนะนำของ FATF ทั้งนี้ตามรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของสหราชอาณาจักร จาก FATF พบว่าการประเมินตามคำแนะนำที่ 22 ซึ่งเป็นคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอื่นซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) มี

<sup>138</sup> (4) The fourth condition is that he does not make the required disclosure to—

(a) a nominated officer, or

(b) a person authorised for the purposes of this Part by [the Director General of the National Crime Agency], as soon as is practicable after the information or other matter mentioned in subsection (3) comes to him.

<sup>139</sup> Proceed of Crime Act 2002. Section 330. “Failure to disclose: regulated sector

(5) The required disclosure is a disclosure of—

(a) the identity of the other person mentioned in subsection (2), if he knows it,

(b) the whereabouts of the laundered property, so far as he knows it, and

(c) the information or other matter mentioned in subsection (3).

<sup>140</sup> Gambling Commission. *Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002*. Available: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/>. [2022, May 29]

หน้าที่รายงานธุรกรรม กฎหมายของสหราชอาณาจักรถูกประเมินว่าสอดคล้องเป็นส่วนใหญ่มากกับข้อแนะนำที่ 22 ของ FATF (Recommendation 22 is rated largely compliant)

องค์กรที่ใช้มาตรการการรายงานธุรกรรมตาม POCA คือ สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (The National Crime Agency), อัยการสูงสุด (The Director of Public Prosecutions), อัยการสูงสุดแห่งไอร์แลนด์เหนือ (The Director of Public Prosecutions for Northern Ireland), ผู้อำนวยการสำนักงานการปราบปรามการทุจริตที่ร้ายแรง (The Director of the Serious Fraud Office), สำนักงานรายได้และศุลกากรของพระมหากษัตริย์ (Her Majesty's Revenue and Customs) หรือหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงิน (The Financial Conduct Authority) ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 2A (2)<sup>141</sup>

#### แนวปฏิบัติของคณะกรรมการการพนัน

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่า คณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) ได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ลงทะเบียนใบอนุญาตกับรัฐ ทั้งสถานการพนันและการพนันออนไลน์ แนวปฏิบัตินี้กำหนดหลักการสำคัญ ได้แก่ รายละเอียดที่ผู้ประกอบการได้รับอนุญาตประกอบกิจการคาสิโนทุกประเภท (Non-remote and Remote Casinos) พึ่งปฏิบัติตามเนื่องจากแนวปฏิบัตินี้ มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน ทั้งนี้ กฎหมายฟอกเงินคือ Proceed of Crime Act กำหนดให้ศาลให้ความสำคัญต่อแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมต่างๆ ดังนั้น Gambling Commission จึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการป้องกันการฟอกเงินของบรรดาผู้ประกอบการในธุรกิจการพนัน เนื่องจากมีสถานะเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน หรือ Financial Intelligence Unit (FIU) ตามกฎหมายฟอกเงิน เอกสารหรือแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับธุรกิจการพนันกับการฟอกเงิน มีดังนี้

Money laundering: The Prevention of Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism เป็นแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่จัดทำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากผู้ประกอบการรายใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้ ให้

<sup>141</sup> Proceeds of crime Act 2002. Section 2A (2). (UK). “In this section “a relevant authority” means—

- (a) the National Crime Agency,
- (b) the Director of Public Prosecutions,
- (c) the Director of Public Prosecutions for Northern Ireland,
- (d) ..... or
- (e) the Director of the Serious Fraud Office.
- (f) Her Majesty's Revenue and Customs, or
- (g) the Financial Conduct Authority.”

จัดทำเอกสารแนวปฏิบัติของตนเป็นหนังสือเพื่อแจ้งให้คณะกรรมการการพนันทราบต่อไป โดยหัวใจสำคัญคือ คาสีโนทุกประเภททั้งแบบที่มีสถานที่ตั้งและออนไลน์ต้องมีระบบและกระบวนการตรวจสอบป้องกันการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนแก่กลุ่มก่อการร้าย เช่น การบันทึกการทำธุรกรรมของลูกค้าซึ่งเข้าเกณฑ์ที่จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ การจัดฝึกอบรมผู้บริหารและพนักงานทุกระดับให้ทราบในเรื่องนี้ ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย<sup>142</sup>

Duties and Responsibilities under The Proceeds of Crime Act 2002 Advice to operators ตามที่กฎหมาย Proceeds of Crime Act 2002 (POCA) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่หน่วยงานที่กำกับดูแลการฟอกเงิน หากพบความพยายามของลูกค้าที่จะนำเงินพนันที่ไม่ถูกกฎหมายมาใช้ในการเล่นพนัน ไม่ว่าจะเป็กรณีเพื่อฟอกเงินที่ได้มาจากธุรกิจผิดกฎหมายหรือเพื่อที่จะได้เงินจากการเล่นพนัน รวมถึงกรณีการพยายามที่จะปกปิดแหล่งที่มาของเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาด้วย หรือการนำเงิน ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญามาใช้ในการเล่นพนัน แต่แนวปฏิบัตินี้ไม่รวมถึงผู้ประกอบการพนันออนไลน์ที่มีแนวปฏิบัติเป็นการเฉพาะต่างหาก โดยอธิบายถึงแนวทางที่ผู้ประกอบการจะทำให้พนักงานของตน สามารถปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงินกำหนดไว้ คำแนะนำส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการธุรกิจกับลูกค้าที่พึงปฏิบัติ การพิจารณาถึงความเสี่ยงในเรื่องการฟอกเงินของลูกค้าที่เกิดจากผู้ประกอบธุรกิจด้วยกัน (Business-to-business Relationship) ซึ่ง Gambling Act 2005 กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายประการหนึ่งไว้ชัดเจนคือ การป้องกันการใช้การพนันเป็นแหล่งทุนในการกระทำความผิดทางอาญา กล่าวคือ การฟอกเงิน โดยรูปแบบของการฟอกเงินผ่านช่องทางธุรกิจการพนันมี 2 รูปแบบ รูปแบบแรกเป็นการแลกเปลี่ยนเงิน สินทรัพย์ สินค้าและทรัพย์สินต่างๆ ที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา เพื่อให้เงินหรือสินทรัพย์นั้นกลายเป็นเงินสะอาดที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำได้โดยการนำเงินทรัพย์สินสกรปรกมาผ่านการทำธุรกรรมกับธุรกิจถูกกฎหมาย รูปแบบที่สองเป็นการใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาใช้เป็นเงินทุนในการเล่นพนันเพื่อเป็นกิจกรรมสันตนาการ<sup>143</sup>

ทั้งนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจการพนันต้องรายงานต่อหน่วยปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหราชอาณาจักร (National Crime Agency: NCA) ในทันทีที่พบว่า มีความพยายามที่ของลูกค้าจะฟอกเงิน และในกรณีมีเหตุสมควรผู้ประกอบการธุรกิจต้องขอความยินยอมจาก NCA ในการอนุญาต

<sup>142</sup> Gambling Commission. Available: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/>.

<sup>143</sup> Ibid.

ให้ทำธุรกรรมนั้น โดยมีระยะเวลาที่กำหนดในแนวปฏิบัตินี้ ทั้งนี้ การรายงานข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจไม่มีการจำกัดเรื่องวงเงินขั้นต่ำในการทำธุรกรรมหรือเล่นพนันของลูกค้า

Anti-money laundering: Suspicious activity reporting requirements for remote operators Advice vote คำแนะนำของคณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) ในเรื่องการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activity) ของผู้ประกอบธุรกิจการพนันออนไลน์ สอดคล้องกับกฎหมายการพนันที่เกี่ยวข้องคือ the Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014 กล่าวคือ การให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบธุรกิจการพนันออนไลน์ที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการการพนัน ในกรณีที่พบการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าที่สงสัยว่าอาจเกี่ยวกับการฟอกเงิน ผู้ประกอบการจะต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานใดบ้าง หรือในกรณีใดที่ต้องขอความยินยอมจาก NCA ก่อนที่จะทำธุรกรรมของลูกค้าที่เป็นชาวอังกฤษ หากพบว่าอาจมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน เช่น การรายงานข้อมูลธุรกรรมที่สงสัยต่อหน่วยงาน FIU ในประเทศอื่น โดยพิจารณาว่าอุปกรณ์เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่ให้บริการพนันออนไลน์อยู่ในประเทศใด หากประเทศนั้นเป็นสมาชิกของ Egmont group และเป็นประเทศที่อนุญาตให้มีการเล่นพนันออนไลน์ ถูกกฎหมาย ก็ให้รายงาน FIU ของประเทศนั้นๆ ได้ อย่งไรก็ตาม หากตรวจสอบพบธุรกรรมที่สงสัยของลูกค้าแล้ว ผู้ประกอบการมีหน้าที่รายงานข้อมูลที่สงสัย หรือ Suspicious Activity Report (SAR) ต่อ NCA ในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น

### 3.2.4 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นถือเป็นชาติแรกของเอเชียที่บุกเบิกตลาดธุรกิจการพนัน โดยธุรกิจการพนันในประเทศฟิลิปปินส์ เป็นหนึ่งในธุรกิจที่มีอัตราการเติบโตอย่างมากและสร้างรายได้มหาศาลให้กับฟิลิปปินส์ปีละกว่า 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ ปัจจุบันมีคาสิโนที่เปิดให้บริการ โดยถูกกฎหมายกว่า 20 แห่ง สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวให้เข้าไปใช้บริการได้จำนวนมาก โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีน นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์มีกฎหมายที่อนุญาตให้สามารถดำเนินธุรกิจการพนันออนไลน์ได้อย่างถูกกฎหมาย ซึ่งต้องเป็นไปตาม Rules and Regulations for Philippine Offshore Gaming Operations โดยมีการขอใบอนุญาตจาก Philippine Amusement and Gaming Corporation (PAGCOR) เพื่อเปิดให้บริการการพนันออนไลน์แก่ผู้เล่นในประเทศแถบเอเชียได้ ทั้งนี้ ต้องห้ามในการให้บริการแก่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ และไม่ใช้ในประเทศที่การพนันออนไลน์เป็นสิ่งผิดกฎหมาย<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Wikipedia. Gambling in the Philippines. (Online). Available: [https://en.wikipedia.org/wiki/Gambling\\_in\\_the\\_Philippines](https://en.wikipedia.org/wiki/Gambling_in_the_Philippines).

การพนันในฟิลิปปินส์ เกิดขึ้นในประเทศตั้งแต่ศตวรรษที่สิบหก<sup>145</sup> การพนันรูปแบบต่างๆ ที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายสามารถพบได้ทั่วมุมทั้งหมู่เกาะ รัฐบาลควบคุมกำกับดูแลการพนันผ่านหน่วยงาน Philippine Amusement and Gaming Corporation (PAGCOR) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการคาสิโนในแต่ละแห่ง และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกำกับดูแลสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจการพนันเอกชน ต่อมา ในปี ค.ศ. 2016 PAGCOR ยังได้อนุญาตให้ดำเนินการและกำกับดูแลการพนันออนไลน์ที่กำลังเติบโตซึ่งให้บริการบริเวณนอกชายฝั่ง<sup>146</sup> สถานการณ์พนันและรีสอร์ทแบบบูรณาการได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในฐานะสถานที่ท่องเที่ยวที่มีคาสิโนมากกว่า 20 แห่งในกรุงมะนิลา เมืองหลวงประเทศฟิลิปปินส์<sup>147</sup>

ธุรกิจการพนันในประเทศฟิลิปปินส์ ได้รับการควบคุมภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของหน่วยงานรัฐ คือ PAGCOR ดำเนินการกำกับดูแลและออกใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจการพนันในคาสิโน คลับเกม และพื้นที่สันทนาการอื่นๆ อันคล้ายคลึงกัน โดย PAGCOR จัดตั้งขึ้นจากความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องเข้าไปแทรกแซงการเพิ่มจำนวนของบ่อนการพนันผิดกฎหมายซึ่งมีความเสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรมอื่น โดยมีเป้าหมายที่จะกำจัดอาชญากรรมต่างๆ ที่อาจพบได้จากการประกอบธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย และได้ประโยชน์จากการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมในโครงการด้านสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ดังนั้น PAGCOR จึงมุ่งที่จะทำการรวมศูนย์และบูรณาการให้เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินการควบคุม บริหารจัดการ และกำกับดูแลธุรกิจการพนัน โดยรัฐบาล ทั้งนี้ แม้ว่า PAGCOR จะมีอำนาจในการอนุญาตและควบคุมเกมการพนัน แต่ไม่ได้รวมถึงการพนันที่จัดขึ้นโดยรัฐเอง<sup>148</sup> โดยที่ PAGCOR ต้องส่งเงินอย่างน้อย 50% ของกำไรสุทธิประจำปีให้แก่รัฐบาล นอกเหนือจากการบริจาคที่จำเป็นให้กับหน่วยงานต่างๆ แล้ว PAGCOR ยังดำเนินโครงการความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>149</sup>

<sup>145</sup> Bankoff, Greg (1991). Redefining Criminality: Gambling and Financial Expediency in the Colonial Philippines, 1764-1898. *Journal of Southeast Asian Studies*, 22 (2): 267-281.

<sup>146</sup> Presidential Decree No. 1067-A - Creating the Philippine Amusements and Gaming Corporation, Defining Its Powers and Functions, Providing Funds Therefor, and For Other Purposes".

<sup>147</sup> Atty. Brigido Dulay. 7.2% GDP growth: Gaming the numbers. (2014, February 3). The Manila Times. (online). Retrieved from: <https://www.manilatimes.net/2014/02/03/featured-columns/columnists/7-2-gdp-growth-gaming-the-numbers/73024>. [2022, 18 May].

<sup>148</sup> Wikipedia. Gambling in the Philippines.

<sup>149</sup> Philippine Amusement and Gaming Corporation. Retrieved from: <https://www.pagcor.ph/>

### 3.2.4.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการพนัน

**The Casino Implementing Rules and Regulations (CIRR) of Republic Act No. 10927** ใช้บังคับกับสถานการพนันทั้งหมด รวมถึงการพนันบนอินเทอร์เน็ตและบนเรือ ซึ่งดำเนินการภายในเขตอำนาจศาลของประเทศฟิลิปปินส์และได้รับอนุญาตจาก the Appropriate Government Agency (AGA)<sup>150</sup> ให้มีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อต่อต้านการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน ตามมาตรา 4 ว่าด้วยหลักการและนโยบายพื้นฐานในการต่อต้านการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ก่อการร้าย

**Presidential Decree No. 1602 (PD 1602)** เป็นกฎหมายเพื่อป้องกันการสับสนและกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายหรือละเมิดกฎหมายการพนัน โดยมาตรา 1 PD 1602 สรุปการละเมิดและบทลงโทษสำหรับมีส่วนร่วมในการพนันที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม โดยอย่างน้อยถูกปรับตั้งแต่ 500 - 2,000 เปโซ ในขณะที่ผู้กระทำความผิดซ้ำอาจถูกปรับถึง 1,000 - 6,000 เปโซ ไม่ว่าจะเป็นผู้เล่นพนันที่ผิดกฎหมาย ผู้จัดให้มีการเล่นพนัน หรือเกมต่างๆ ที่ผิดกฎหมาย<sup>151</sup> หรือการดำเนินการที่คล้ายคลึงกัน ให้ถือว่าผิดกฎหมาย และมีโทษตามกฎหมายนี้<sup>152</sup>

ทั้งนี้ ผู้ใดจงใจยอมให้มีการพนันที่ผิดกฎหมายเหล่านี้เกิดขึ้นในอาคาร สถานที่ เรือ หรือการขนส่งที่ตนเป็นเจ้าของหรือควบคุม จะถูกลงโทษสูงสุดปรับ 6,000 เปโซ หรือจำคุกและปรับ 6,000 เปโซ สำหรับผู้จัดให้มีเกม ผู้ดูแล หรือผู้ควบคุมเกมที่ผิดกฎหมาย หากถูกจับได้ว่าครอบครองรายการลอตเตอรี่ หรือกระดาษที่มีตัวอักษร ตัวเลข ป้าย หรือหมายเลขที่เกี่ยวข้องกับเกมของ Jueteng, Jai-alai, เข้ามือรับแทงแข่งม้า ถูกลงโทษจำคุกและปรับไม่เกิน 2,000 เปโซ

**Rules and Regulations for Philippine Offshore Gaming Operations** บังคับใช้สำหรับผู้ให้บริการเกมนอกชายฝั่งของฟิลิปปินส์ (Philippine Offshore Gaming Operators: POGO) โดยกำหนดให้สามารถบริการเกมออนไลน์แก่ลูกค้านอกประเทศฟิลิปปินส์ โดย POGO จะต้องลงทะเบียนและได้รับอนุญาตจาก PAGCOR เสียก่อน และการพนันออนไลน์ห้ามให้บริการ

<sup>150</sup> Casino Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10927.

AGA หมายถึง APECO, CEZA, PAGCOR หรือหน่วยงานรัฐอื่นใดที่จัดตั้งตามกฎหมาย.

<sup>151</sup> Blackjack, Lucky nine, Russian poker, Monte, Baccarat, Card games, Palk que, Domino, High and low, Slot machines, Roulette, Pinball, Dog racing, Boat racing, Car racing, Basketball, Volleyball, Soccer, Boxing, Seven-eleven dice games, Game fixing, point shaving and any other game scheme consisting of money being wagered without a franchise from the national government.

<sup>152</sup> Presidential Decree No. 1602. (Online). Available: <https://www.legalonlinegambling.ph/>. [2022, May 18].

แก่ลูกค้าที่อยู่ในประเทศฟิลิปปินส์เอง กฎและข้อบังคับดังกล่าวให้คำนิยามของ POGO คือ บริษัท เสนอให้บริการเกมสพนันแก่ลูกค้าที่อยู่นอกประเทศ โดยจัดหาผู้เล่น รับเดิมพัน และจ่ายให้แก่ผู้เล่น ที่ชนะ สำหรับกิจกรรมการให้บริการเกมสพนัน หมายถึง เกมสพนันออนไลน์ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต การใช้เครือข่ายและซอฟต์แวร์ โดยเฉพาะผู้เล่นที่ได้รับอนุญาตจากต่างประเทศที่ได้ลงทะเบียนและ สร้างบัญชีเกมออนไลน์กับ PAGCOR นอกจากนี้ ยังกำหนดกรอบการดำเนินธุรกิจ POGO ที่ ครอบคลุมผู้ให้บริการที่ให้บริการที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น ผู้ให้บริการซอฟต์แวร์เกม ผู้ให้บริการ Outsource ทางธุรกิจ และผู้ให้บริการ Content Steaming ซึ่งผู้ประกอบการดังกล่าวต้องได้รับใน อนุญาตจาก PAGCOR ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้สิ่งสำคัญตามข้อบังคับฉบับนี้ คือ พลเมืองชาวฟิลิปปินส์ รวมทั้งชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศไม่อนุญาตให้เล่นเกมพนันออนไลน์ดังกล่าวของ POGO<sup>153</sup>

อาจกล่าวได้ว่า การพนันในประเทศฟิลิปปินส์ ทำให้เกิดวัฒนธรรมและ เอกลักษณะเฉพาะของฟิลิปปินส์ นับตั้งแต่มีการเปิดตัวและได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นในประเทศ ซึ่ง สำหรับประเทศฟิลิปปินส์ที่เป็นประเทศนับถือศาสนาคาทอลิกเป็นส่วนใหญ่ ประเด็นเรื่องการพนัน ส่งผลกระทบต่อเหตุผลในทางศีลธรรมเช่นกัน โดยในเดือนมกราคม พ.ศ. 2548 การประชุมบิชอป คาทอลิกฟิลิปปินส์ได้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับจุดยืนและนโยบายส่วนรวมสำหรับการพนัน เกม แห่งการเสี่ยงโชคที่ให้บริการตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ในการดำเนินชีวิตของชาวฟิลิปปินส์ รวมทั้ง ความสัมพันธ์แบบเพื่อนฝูงและในฐานะกิจกรรมสันตนาการ แม้ว่าก่อนหน้านี้จะถูกมองว่า เป็น ความผิดทางอาญาแต่การพนันก็ยังได้พัฒนาเป็นกิจกรรมทางสังคมนับตั้งแต่ถูกบัญญัติให้ชอบด้วย กฎหมาย

PAGCOR สามารถออกใบอนุญาตดำเนินธุรกิจ POGO ให้กับผู้ประกอบการที่ ผ่านคุณสมบัติทั้งผู้ประกอบการชาวฟิลิปปินส์ หรือผู้ประกอบการจากต่างประเทศ ทั้งนี้ ข้อมูล ณ วันที่ 9 มิถุนายน 2562 มีรายงานจำนวนบริษัท POGOs ที่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจใน ฟิลิปปินส์จำนวน 60 บริษัท<sup>154</sup> ซึ่งธุรกิจการพนันในฟิลิปปินส์ที่สามารถขอใบอนุญาตได้นั้น มี หลายประเภท ได้แก่ สถานการพนัน (Casino) ซิงโชค (Sweepstakes) หรือ PCSO Lottery Draw เป็นเกมการแข่งขันที่ผู้ชนะสามารถรับรางวัลทั้งหมดได้ การเดิมพันการแข่งขันม้า (Horse race betting) หรือ ไก่ชน (Cock-fighting) เป็นต้น

การขอใบอนุญาตในการดำเนินธุรกิจ POGOs ในฟิลิปปินส์

<sup>153</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2563). *ธุรกิจ POGOs โนในฟิลิปปินส์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริม การค้าในต่างประเทศ ณ กรุงเทพมหานคร กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ.

<sup>154</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 153*.

PAGCOR ได้กำหนดคุณสมบัติและข้อกำหนดของนักลงทุนในธุรกิจ POGO เพื่อให้การดำเนินการในธุรกิจดังกล่าวเป็นไปตามกฎระเบียบของ Rules and Regulations for Philippine Offshore Gaming Operations โดยจะต้องมีคุณสมบัติ คือ จะต้องจดทะเบียนกับหน่วยงาน Securities and Exchange Commission (SEC) มีภาพลักษณ์และชื่อเสียงของบริษัทเป็นไปในทางที่ดี ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลใดที่มีภาพลักษณ์และชื่อเสียงในทางลบ มีสถานะทางการเงินที่มั่นคง มีประสบการณ์และความสามารถในการให้บริการเกมพนันออนไลน์นอกชายฝั่ง และไม่เป็นผู้เล่นที่ถูกกีดกันจากกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง<sup>155</sup>

อย่างไรก็ดี จากการเติบโตของธุรกิจการพนันในฟิลิปปินส์จำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมให้กับฟิลิปปินส์ไม่น้อย โดยพบว่าชาวจีนที่เข้ามาทำงานในธุรกิจการพนันเกี่ยวข้องกับปัญหาอาชญากรรม เช่น การฟอกเงิน การค้าประเวณี รวมทั้งมีบริษัทการพนันออนไลน์จำนวนมากที่ลงทุนผิดกฎหมายและก่ออาชญากรรมทางการเงินในรูปแบบต่างๆ ซึ่งประชาชน รวมทั้งรัฐบาลจีนเองอยากให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ปราบปรามและตั้งปิดบริษัทการพนันออนไลน์ทั้งหมด เพราะการพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายในจีน แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่สามารถทำตามเสียงเรียกร้องดังกล่าวได้เนื่องจากธุรกิจดังกล่าวสร้างรายได้มหาศาลให้กับประเทศ เห็นได้จากมูลค่าที่ได้จากการจัดเก็บภาษี POGO ทั้งนี้ รัฐบาลฟิลิปปินส์ไม่ได้นิ่งนอนใจและพยายามเพิ่มความเข้มงวดในการกวาดล้างการพนันออนไลน์ที่ผิดกฎหมายและนำเข้าสู่ระบบให้มากที่สุด นอกจากนี้สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอให้รัฐบาลขึ้นภาษีรายได้กับบริษัท POGO จากเดิมร้อยละ 25 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 30 ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา<sup>156</sup>

#### 3.2.4.2 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน

ช่วงเดือนมิถุนายน 2556 ประเทศฟิลิปปินส์ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงิน ได้แก่ Republic Act 10365 หรือที่เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า An Act Further Strengthening the Anti-Money Laundering Law ซึ่งไม่ได้รวมบ่อนคาสิโนไว้ในรายชื่อที่สามารถตรวจสอบบัญชีได้ง่ายขึ้น เพราะกังวลว่าจะทำให้นักลงทุนไม่กล้าเข้ามา แม้ว่า FATF จะร้องขอให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ขยายความครอบคลุมของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้ง่ายสำหรับการตรวจสอบบัญชีธนาคาร รวมถึงบ่อนคาสิโน เทรดเดอร์สกุลเงินต่างประเทศ และกิจการอื่นๆ ที่ไม่ใช่ธนาคาร<sup>157</sup>

<sup>155</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 153.

<sup>156</sup> กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ. (2563). *ธุรกิจการพนันออนไลน์ สร้างรายได้มหาศาลให้ฟิลิปปินส์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ กรุงมะนิลา กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ.

<sup>157</sup> Anti-Money Laundering Council. *Annual Report 2013*. (Online). Available: <http://www.amlc.gov.ph/archive/2013AR.pdf>. [2022, May 18].



the Appropriate Government Agency (AGA)<sup>158</sup> กำหนดให้คาสีโนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนัน ตามมาตรา 4 ว่าด้วยหลักการและนโยบายพื้นฐานในการต่อต้านการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งกำหนดหน้าที่ของคาสีโนในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนแก่ผู้ก่อการร้าย ดังนั้น คาสีโนจึงควรใช้หลักการต่อไปนี้ในการประกอบธุรกิจการพนันของตน<sup>159</sup>

ควรปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมขั้นสูงและหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับแนวทางที่ออกโดย AGA เพื่อปกป้องความสมบูรณ์ของการดำเนินอุตสาหกรรมการพนัน

ควรรู้จักลูกค้าของตนอย่างเพียงพอ เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่น่าสงสัยทำธุรกรรมหรือสร้างความสัมพันธ์กับคาสีโน

ควรนำระบบการจัดการความเสี่ยงด้านการต่อต้านการฟอกเงิน (AML) ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และต่อต้านการจัดหาเงินทุนเพื่อการก่อการร้าย (CFT) ที่ระบุ ประเมิน ติดตาม และควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย

<sup>158</sup> Casino Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10927.

AGA หมายความว่า APECO, CEZA, PAGCOR หรือหน่วยงานรัฐอื่นใดที่จัดตั้งตามกฎหมาย.

<sup>159</sup> Casino Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10927. Section 4.

Basic Principles and Policies to Combat Money Laundering/Terrorist Financing. – Casinos shall be regulated to prevent money laundering and terrorist financing, as well as from undermining the Philippine financial system. Casinos shall therefore apply the following principles throughout their businesses:

a. Conform with high ethical standards and observe good corporate governance consistent with the guidelines issued by the AGA in order to protect the integrity of their operations and that of the gaming industry;

b. Know sufficiently their customer to prevent suspicious individuals or entities from transacting with, or establishing or maintaining relationship with casinos;

c. Adopt and effectively implement an appropriate anti-money laundering (AML) and countering the financing of terrorism (CFT) risk management system that identifies, assesses, monitors, and controls risks associated with money laundering and terrorist financing;

d. Ensure that officers and employees are aware of their respective responsibilities under this CIRR and carry them out in accordance with its Money Laundering Prevention Program; and

e. Cooperate with the AMLC and the AGA for the effective implementation of the AMLA and this CIRR, and other applicable issuances.

ควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่และพนักงานตระหนักถึงความรับผิดชอบของตนภายใต้กฎหมาย CIRR นี้ และดำเนินการตามโครงการป้องกันการฟอกเงิน

ควรร่วมมือกับสถาบันป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (Anti-Money Laundering Council: AMLC) และ AGA เพื่อการนำ AMLA และ CIRR ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมาย **An Act Designating Casinos as Covered Persons Under Republic Act NO. 9160** หรือที่เรียกว่า The Anti-Money Laundering Act of 2001<sup>160</sup> กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันต้องรายงานธุรกรรมเงินสดที่เกิน 5 ล้านเปโซ (ประมาณ 97,200 ดอลลาร์สหรัฐ) ต่อหน่วยงานต่อต้านการฟอกเงิน และอาจถูกระงับและสอบสวนหากมีสาเหตุที่น่าจะเชื่อว่าธุรกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวในรายงานกลยุทธ์การควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ เดือนมีนาคม 2560 ว่ากลุ่มอาชญากรใช้ประโยชน์จากคาสีโนของฟิลิปปินส์เพื่อโอนเงินที่ผิดกฎหมายจากฟิลิปปินส์ไปยังต่างประเทศอื่น จึงมีความเสี่ยงสูงสำหรับการใช้ธุรกิจการพนันในการฟอกเงิน โดยหนึ่งในคดีฟอกเงินที่ใหญ่ที่สุดในฟิลิปปินส์เกิดขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2559 รู้จักกันในชื่อ การปล้นธนาคารบังคลาเทศ (the Bangladesh Bank Heist)<sup>161</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560 ประธานาธิบดีโรดริโก ดูเตอร์เต ผู้นำของฟิลิปปินส์ลงนามกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขบทบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยครอบคลุมการดำเนินกิจการคาสีโน<sup>162</sup> เพื่อปราบปรามการทำธุรกรรมทางการเงินที่ผิดกฎหมาย มีเนื้อครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่ในเครือข่าย ซึ่งหมายถึง คาสีโน ธุรกิจอินเทอร์เน็ตและการขนส่งทางเรือ โดยกฎหมายใหม่นี้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่มีเงินสะสมตั้งแต่ 5 ล้านเปโซขึ้นไป หรือเทียบเท่าในค่าเงินอื่นๆ ต้องจัดทำรายงานการเดินบัญชีและส่งมอบให้แก่คณะกรรมการปราบปรามการฟอกเงินด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าว ให้ค่านิยาม คาสีโน คือธุรกิจที่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐให้สามารถเปิดการพนันได้ โดยกฎหมายที่แก้ไขฉบับนี้ไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะกับธนาคารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงพ่อค้าแลกเปลี่ยน

<sup>160</sup> Anti-Money Laundering Council. *AN ACT DESIGNATING CASINOS AS COVERED PERSONS UNDER REPUBLIC ACT NO. 9160, OTHERWISE KNOWN AS THE ANTI-MONEY LAUNDERING ACT OF 2001, AS AMENDED.* (Online). Available: <http://www.amlc.gov.ph>. [2022, May 18].

<sup>161</sup> CHRISSE DELA PAZ. How Bangladesh Bank dirty money easily got into PH. (2016). *RAPPLER* (Online). Available: <https://www.rappler.com/>[2022, May 18].

<sup>162</sup> สำนักข่าวทีนิวส์. (2560). *ต้องโปร่งใส!! “ดูเตอร์เต” เดินหน้าใช้กฎหมายฟอกเงิน จัดการคาสีโน แหล่งฟอกเงินผิดกฎหมาย.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.tnews.co.th/foreign/339248>. [2565, 19 พฤษภาคม].

เงินตราต่างประเทศ คนรับแลกเงิน โรงรับจำนำ รวมทั้งโลหะมีค่าและอัญมณีด้วย ซึ่งภาคส่วนดังกล่าวนี้ถูกกำหนดให้ต้องรายงานธุรกรรมการเงินทั้งหมดที่เกินกว่า 5 แสนเปโซ หรือ 12,300 ดอลลาร์ ต่อสภาพป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของฟิลิปปินส์<sup>163</sup> ซึ่งการปรับแก้กฎหมายนี้มีขึ้นหลังเดือนกุมภาพันธ์ที่เกิดเหตุปล้นธนาคารกลางของบังคลาเทศครั้งใหญ่มูลค่ากว่า 81 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และเข้าไปในบัญชีต่างๆ ของธนาคารในประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีการพบในภายหลังว่า เงินดังกล่าวนั้นถูกถ่ายเทไปยังคาสีโนต่างๆ ซึ่งในขณะนั้น กฎหมายฟอกเงินของฟิลิปปินส์ ยังไม่ครอบคลุมการตรวจสอบธุรกรรมในคาสีโน ทั้งนี้ คณะทำงานเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน FATF ได้เคยเตือนฟิลิปปินส์ว่า ฟิลิปปินส์ต้องตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินอย่างเข้มงวด โดยรวมคาสีโนด้วย และหากฟิลิปปินส์ล้มเหลวในการปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว ฟิลิปปินส์อาจถูกขึ้นบัญชีดำในที่สุดและจะกระทบต่อการโอนเงินกลับประเทศของเหล่าคนงานฟิลิปปินส์ที่ออกไปทำงานทั่วโลกได้

รัฐบาลยุติสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้สถาบันทั้งหมด รวมทั้งแหล่งคาสีโน หรือปัจเจกบุคคลรายงานการดำเนินธุรกรรมทั้งหมดต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใน 5 วันและให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดจุดที่ดำเนินธุรกรรมที่น่าสงสัย โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจคาสีโนที่มีเงินสะพัดตั้งแต่ 5 ล้านเปโซขึ้นไป หรือเทียบเท่าในค่าเงินอื่นๆ ต้องจัดทำรายงานการเดินบัญชีและส่งมอบให้แก่คณะกรรมการปราบปรามการฟอกเงินด้วย<sup>164</sup>

ทั้งนี้ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2563 สมาชิกวุฒิสภาของฟิลิปปินส์ได้กล่าวเตือนว่าการฟอกเงินเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเพราะว่าเงินที่ได้มาอย่างไม่บริสุทธิ์จะนำมาใช้เป็นทุนสนับสนุนองค์กรอาชญากรรมหรือกลุ่มติดอาวุธ โดยแกนนำสมาชิกเสียงข้างน้อยในวุฒิสภาต้องการปิดธุรกิจการพนันออนไลน์กับชาวต่างชาติ หรือ POGO ซึ่งถูกกล่าวอ้างว่าได้ประโยชน์จากเงินที่ได้มาโดยไม่บริสุทธิ์ โดยยืนยันว่า ประเด็นการฟอกเงินและกรณีการเกิดอาชญากรรมซึ่งมีชาวจีนบางคนรวมอยู่ด้วยที่เพิ่มขึ้นนั้นเกิดมาจากธุรกิจการพนันออนไลน์กับชาวต่างชาติ มีเงินตราต่างประเทศจำนวนมากถึง 47 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งมีบุคคลจำนวน 47 คน นำเข้ามาในช่วงเดือนกันยายน 2562 ถึงกุมภาพันธ์ 2563 โดยไม่ถูกจับ โดยเป็นลักษณะการฟอกเงินที่ชัดเจนซึ่งเจ้าหน้าที่ยอมให้เกิดขึ้น รัฐบาลยุติ 10365 รัฐบาลยุติสำนักงานป้องกันและปราบปราม

<sup>163</sup> กรุงเทพธุรกิจ. (2556). *สภาฟิลิปปินส์ผ่านกม. ฟอกเงิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.bankokbiznews.com/news/detail/489446>. [2565, 19 พฤษภาคม].

<sup>164</sup> สำนักงานต่างประเทศ. (2563). *งานแปลข่าวอาเซียน “สมาชิกวุฒิสภาฟิลิปปินส์ระบุว่าการฟอกเงินเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ”*. กรุงเทพฯ: สำนักงานต่างประเทศ.

การฟอกเงิน (An Act Further Strengthening the Anti-Money Laundering Law) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้สถาบันทั้งหมด รวมทั้งแหล่งคาสีโน หรือบิงโกบุคคลรายงานการดำเนินธุรกรรม ทั้งหมดต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใน 5 วันและให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดจุดที่ดำเนินธุรกรรมที่น่าสงสัย นายกอร์ดอนกล่าวว่า ธุรกรรมพ่นออนไลน์กับชาวต่างชาติต้องรายงานการดำเนินธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันธุรกิจคาสีโนออนไลน์ที่กำลังเติบโต ซึ่งจัดบริการให้แก่ชาวจีนเป็นหลัก ไม่ให้เป็นท่อน้ำเลี้ยงการฟอกเงิน ทั้งนี้ การฟอกเงินคือภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศเพราะจะถูกนำไปใช้เป็นทุนสนับสนุนการก่ออาชญากรรม ทำให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ รวมทั้งทำลายความมั่นคงของสถาบันการเงินของประเทศ โดยเงินทุนจะเป็นช่องทางให้กลุ่มอาชญากรรมดำเนินการก่ออาชญากรรมและทำให้อาชญากรรมคงอยู่ต่อไป พาประเทศไปสู่การก่อการร้ายและจุดประกายให้มีการก่ออาชญากรรม ก่อการร้าย ผู้ค้ายาเสพติด ผู้ค้าอาวุธผิดกฎหมาย ผู้ค้ำมนุษย์ ผู้ลักลอบขนของเถื่อน ข้าราชการที่ทุจริตและอื่นๆ