

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎี รวมถึงศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายทั้งไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนันเพื่อนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบให้เห็นถึงสภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา ผู้วิจัยได้พบว่า ด้วยเงินที่อาชญากรต้องการนำมาฟอกนั้นมีจำนวนมากมหาศาล ทำให้อาชญากรผู้ฟอกเงินต้องใช้วิธีการฟอกเงินในหลายๆ รูปแบบต่างกัน เพื่อมิให้เป็นที่ยึดสงสัยและเป็นที่ยึดสังเกต โดยสถานที่ที่ใช้สำหรับการแปรสภาพเงินสกปรกที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้ดูเสมือนว่าเป็นเงินสะอาดหรือการฟอกเงินนั้น มักนิยมทำผ่านสถาบันการเงิน แต่เมื่อมีกฎหมายกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น การรายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว อาชญากรก็มักหาวิธีการฟอกเงินในสถานที่อื่นๆ ผ่านธุรกิจต่างๆ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยเฉพาะการฟอกเงินในธุรกิจสถานการพนัน (Gambling Operation) โดยที่ธุรกิจการพนันเหล่านั้นให้บริการเช่นเดียวกับกับธนาคาร เช่น การรับขึ้นเงินสดจากเช็ค และการโอนเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากธุรกิจการพนันเกี่ยวข้องกับเงินสดจำนวนมาก โดยจะถูกใช้เป็นที่แลกเปลี่ยนเงินย่อยเป็นธนบัตรใหญ่ (Refining) ได้ในระดับที่ซับซ้อนขึ้น ซึ่งปัญหาสถานการพนันในไทยถือได้ว่าเป็นปัญหาระดับชาติ เนื่องจากรัฐยังมองว่าการจัดให้มีการเล่นพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ทำให้ไม่มีการตรวจสอบหรือควบคุมในเรื่องแหล่งที่มาของเงินจากหน่วยงานรัฐ ทั้งที่ยังคงมีการลักลอบเล่นกันเป็นจำนวนมาก ปัญหาดังกล่าวนั้นสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการพนัน ทศนคติของคนในสังคม รวมถึงผู้บังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำความผิด การไม่ได้กำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูกกฎหมายและมีหน้าที่รายงานธุรกรรมทางการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพราะมีความเสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ตามคำแนะนำของ FATF

ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนหลายครั้ง โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับผู้ประกอบการอาชีพอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีหน้าที่

ในการรายงานธุรกรรม แต่อย่างไรแล้วกฎหมายก็ยังคงมีช่องโหว่ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในสังคมไทยปัจจุบัน เกิดเป็นโอกาสให้ผู้ประกอบอาชญากรรมใช้ช่องว่างดังกล่าวเป็นช่องทางในการฟอกเงิน ส่งผลให้มีการก่ออาชญากรรมขึ้นจากบ่อนการพนันในประเทศไทยจำนวนมาก เช่นนี้จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขมาตรการกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ดังนั้น ในบทนี้จึงควรศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูกกฎหมาย และนำมาตรการที่เหมาะสมในการรายงานธุรกรรมมาใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย เฉกเช่นเดียวกันกับสถาบันการเงิน และผู้ประกอบการอื่นที่มีใช้สถาบันการเงินที่ถูกกฎหมายกำหนด ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบจากบ่อนการพนัน

การพนัน ช่วยกระตุ้นความรู้สึกพื้นฐานในการอยากเอาชนะ ความสนุก ความตื่นเต้นจากสิ่งตอบแทนหอมหวานที่ชักจูงใจ หวังที่จะได้รับผลตอบแทนจำนวนมหาศาลโดยไม่ต้องลงทุนสูง และไม่ต้องทำงานหนัก แต่หากไม่มีมาตรการใดของรัฐมารองรับ นักพนันก็จะเล่นจนไม่สามารถทำงานหรือประกอบอาชีพได้ เมื่อบุคคลเหล่านี้มีจำนวนมากขึ้นก็จะไม่มีรายได้มาพัฒนาประเทศ คนในประเทศก็จะยากจน และจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจรวมของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยที่การพนันนั้น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมากตลอดเวลา จึงเป็นสถานที่ที่สามารถสร้างผลประโยชน์มหาศาลแก่ผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้มีผู้ที่ประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมกับการพนันทั้งในฐานะผู้เล่นและผู้จัดให้มีการเล่นพนันจำนวนมากเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายทางเศรษฐกิจ อีกทั้งทัศนคติของบุคคลในสังคมไทยปัจจุบันที่มีสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เห็นว่าการพนันเป็นมิใช่สิ่งที่ชั่วร้าย ไม่เป็นภัยร้ายแรงที่กระทบสังคม แม้กฎหมายกำหนดให้การพนันเป็นความผิดก็ตาม แต่ก็โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นเทคนิค (Mala Prohibita) อันเป็นเพียงเทคนิคของรัฐในการจัดระเบียบสังคมซึ่งอาจเปลี่ยนได้ตามบริบทที่เปลี่ยนไป สังคมจึงไม่ตั้งข้อรังเกียจกับผู้กระทำความผิด และในขณะเดียวกันผู้กระทำความผิดก็ไม่วินิจฉัยถึงการกระทำของตน ประกอบกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการพนันอย่างมีประสิทธิภาพ จึงยังคงมีการเล่นการพนันผ่านบ่อนการพนันที่ลักลอบเปิดส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการก่ออาชญากรรมของประเทศ เนื่องจากขาดการควบคุมกำกับดูแลการเปิดบ่อนการพนันจากรัฐอย่างเข้มงวด โดยเริ่มต้นจากสังคมเล็กๆ อย่างครอบครัวที่ได้รับผลกระทบหนี้สินการพนัน ขยายออกไปยังสังคมรอบข้างจากการ

กระทำความผิดเล็กน้อยอย่างลักทรัพย์ กลายเป็นอาชญากรรมที่รุนแรงและเป็นภัยร้ายแรงต่อสังคมส่วนรวม เช่น ความผิดฐานฟอกเงิน หรือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นต้น

บ่อนการพนันเป็นสถานที่ที่สำคัญสำหรับใช้ในการฟอกเงิน เพราะบ่อนการพนันมีเงินจำนวนมากมหาศาลหมุนเวียนเปลี่ยนมืออยู่ตลอดเวลาจึงกลายเป็นแหล่งที่ผู้กระทำความผิดให้ความสนใจในการแปรสภาพที่มาของเงินหรือทรัพย์สินเพื่อจะปกปิดแหล่งที่มาของเงินนั้นและลวงให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าเงินนั้นมาจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถทำได้ครั้งละจำนวนมากและสะดวก อีกทั้ง สำหรับประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการพนันที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ จึงยากต่อการสืบสวนติดตามเส้นทางการเงินในธุรกิจการพนัน โดยกฎหมายไทยกำหนดให้การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย เพราะมองว่าการพนันเป็นการเล่นที่นำมาแต่ความเสียหาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ประกาศใช้ตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม แต่ก็ยังมีการฝ่าฝืนกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันเรื่อยมา ปัญหาการพนันจึงรุกรามจนไม่สามารถจัดการแก้ไขได้ ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการกระทำความผิดอื่นๆ ตามมามากมาย ทำให้การบังคับใช้กฎหมายของรัฐไม่ศักดิ์สิทธิ์ ทั้งยังได้สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมตลอดมา ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกมีการยอมรับให้การพนันชอบด้วยกฎหมาย (Legalization) แล้ว ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมาย Common Law เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร หรือแม้แต่ประเทศในแถบอาเซียนที่มีระบบกฎหมายแบบ Civil Law อย่างสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลเพื่อจัดระเบียบสังคม หรือผลประโยชน์ทางด้านการจัดเก็บภาษีเข้าสู่รัฐ แต่เห็นได้ว่าการจัดให้การพนันอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐนั้น ประเทศชาติได้รับประโยชน์มากกว่าการปล่อยละเลยให้มีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันเถื่อน

โดยเฉพาะบ่อนการพนันในประเทศเพื่อนบ้านบริเวณชายแดนของประเทศไทย ซึ่งเป็นบ่อนการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย มีรายล้อมแทบทุกภาคเขตที่ติดต่อไทย เช่น บ่อนการพนันในประเทศกัมพูชาด้านจังหวัดสระแก้ว กลายเป็นสถานที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวที่เป็นผู้เล่นพนันในไทยจำนวนมากให้ขนเงินออกสู่นอกประเทศ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเนื่องจากควรเป็นเงินที่นำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่กลับถูกนำออกไปใช้ในประเทศเหล่านั้น ซึ่งจากการวิจัยของ รศ.ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ แสดงให้เห็นว่าจำนวนผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2544 มีจำนวนผู้เกี่ยวข้องกับการพนันทุกประเภทรวมกันกว่า 67 ล้านคน (ในแต่ละประเภทอาจมีผู้เล่นซ้ำกันได้)¹ โดยแต่ละปีมีวงเงินที่

¹ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะ. (2544). *โครงสร้างผู้เล่นการพนันประเภทต่างๆ*. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง เศรษฐกิจการพนัน: ทางเลือกเชิงนโยบาย คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เกี่ยวข้องกับภาระพนันจำนวนมหาศาล ซึ่งในปัจจุบันบ่อนการพนันยังคงมีวงเงินที่เกี่ยวข้อง โดยประมาณมูลค่าสูง 800,000 – 900,000 ล้านบาท²

ประเด็นสำคัญ คือ คนไทยมีแนวโน้มที่จะเล่นการพนันและติดการพนัน จนเป็นปัญหาทั้งส่วนบุคคลและปัญหาสังคมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเด็กและเยาวชน และมีแนวโน้มการขยายตัวของการพนันออนไลน์ ซึ่งเข้าถึงประชาชนได้ง่ายและควบคุมได้ยาก ในรอบ 1 ปีที่ผ่านมามีข่าวการจับกุมผู้ดำเนินการบ่อนการพนันทั้งออนไลน์และบ่อนจริงรวมหลายสิบแห่ง แต่ละแห่งมีวงเงินหมุนเวียนหลักร้อยล้านบาท และแม้จะมีโรคระบาดแพร่กระจายทั่วโลก คนไทยก็ยังคงลักลอบเล่นการพนันจนเกิดการแพร่กระจายของเชื้อไวรัสโควิด-19 ภายในบ่อนที่ผิดกฎหมาย

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีในทางอาญา กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและกำหนดโทษแก่บุคคล จึงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น รัฐจึงมีภารกิจสำคัญเพื่อรักษาความสงบและความมั่นคงในสังคม ไม่ให้มีอาชญากรรม และให้ประชาชนรู้สึกอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย สำหรับแนวคิดที่ว่า การกระทำใดควรเป็นการกระทำความผิดอาญา เฮอร์เบิร์ต แอล แพ็กเกอร์ ได้เสนอหลัก 6 ประการ ประกอบการพิจารณา คือ การกระทำนั้นเห็นชัดได้จากหมู่คนส่วนใหญ่ เป็นการกระทำที่กระทบต่อสังคม และสังคมไม่อาจให้อภัยการกระทำนั้น ถ้าการกำหนดเป็นความผิดทางอาญาสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการลงโทษ การป้องปรามไม่เป็นการลดการกระทำที่ถูกต้องลง การบังคับใช้กฎหมายต้องทำให้กระบวนการยุติธรรมอยู่ภายใต้จิตใจที่รัฐอาจทำได้ สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาค ปราศจากวิธีการที่เหมาะสมใดที่นำมาควบคุมกำกับการกระทำนั้น นอกเสียจากการนำข้อบังคับทางอาญามาใช้บังคับ ดังนั้น เห็นได้ว่ามาตรการควบคุมการพนันของไทยในขณะนี้ที่กำหนดให้การพนันผิดกฎหมายอาญา เป็นที่เห็นได้ชัดในคนส่วนมากว่าเป็นไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ไม่กระทบความเรียบร้อยของสังคม อีกทั้ง มีมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการควบคุมนอกเหนือจากการใช้กฎหมายอาญา ซึ่งจะทำให้ลดปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ เนื่องจากรัฐที่มุ่งแต่จะควบคุมความประพฤติของคน โดยบังคับใช้กฎหมายทางอาญาเป็นเครื่องมือโดยไม่มีการพิจารณาความสามารถและประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอาญาของกลไกรัฐแล้ว กฎหมายอาญาของรัฐจะไม่มีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ประพฤติมิชอบใช้โอกาสนี้ในการทุจริตจากกฎหมายดังกล่าว รัฐจึงไม่ควรใช้กฎหมายอาญากับการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อยที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญ

กฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) คือ กรณีที่กฎหมายอาญาถูกใช้อย่างไม่เหมาะสมโดยรัฐ ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรม ความผิดอาญาแท้จริงต้องมีความ

² วอยซ์ทีวี. (2565). *ศึกษารั้งที่ 5 แล้ว ยืนยันไทยพร้อมสำหรับ Entertainment Complex แต่ต้องรอบคอบ.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://voicetv.co.th/read/EAvWZBwj>. [2565, 1 มิถุนายน].

ร้ายแรงพอที่จะสมควรได้รับการลงโทษและถูกดำเนิน จึงไม่สมควรนำกฎหมายอาญามาบังคับใช้กับการเล่นการพนันเพื่อบังคับคนในสังคมให้เป็นไปตามหลักศีลธรรมที่รัฐต้องการ ส่งผลให้กฎหมายของรัฐนั้น ขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง

กฎหมายอาญา แบ่งเป็นความผิดอาญาในตัวเอง (Mala in Se) เป็นความผิดหรือความชั่วร้ายในตัวเอง สังคมถือว่าสิ่งนั้นเป็นความชั่วร้าย และความผิดอาญาเพราะกฎหมายกำหนดห้าม (Mala Prohibita) หรือกฎหมายเทคนิค เป็นความผิดอาญาเพราะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำเป็นความผิดซึ่งอาจต่างกันไปตามเงื่อนไข กล่าวคือ การกระทำนี้อาจเป็นความผิดในประเทศหนึ่ง ช่วงเวลาหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดในอีกประเทศหนึ่งหรือในระยะเวลาอื่น โดยรัฐกำหนดเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง จากการศึกษาวิเคราะห์เห็นว่า ในกรณีความผิดเกี่ยวกับการพนันถือเป็นความผิดตามกฎหมายเทคนิคที่เกิดขึ้นจากรัฐกำหนดกฎหมายให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดขึ้นอยู่กับความจำเป็นตามนโยบายของรัฐและทัศนคติของคนในแต่ละสังคม ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา จึงไม่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจนแน่นอนอนหากเห็นว่าการพนันเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเป็นภัยอันตราย อาจเกิดความไม่เป็นระเบียบของสังคม แต่ไม่ถึงจะเป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยในสังคมขึ้นในตัวมันเองอย่าง Mala in Se ที่คนในสังคมรับรู้และยอมรับได้ว่าเป็นความผิดอาญา รัฐมีมาตรการควบคุมสกัดกั้นให้การพนันเป็นสิ่งต้องห้ามได้ หากแต่ถ้าสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป มียอมรับว่าการพนันเป็นกิจกรรมที่มีอยู่ตามปกติ มิได้สร้างผลกระทบอันเป็นภัยร้ายแรง การพนันก็อาจกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ มาตรการกฎหมายนั้นต้องสามารถให้ความคุ้มครองบุคคลและสังคมจากการกระทำที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

ปัญหาสำคัญคือ หากรัฐไม่ยอมรับให้การพนันชอบด้วยกฎหมาย (Legalization) โดยกำหนดใบอนุญาตให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนัน แต่ยังคงฝืนกำหนดให้บ่อนการพนันเป็นความผิดอาญา รัฐจะไม่สามารถแก้ไขป้องกันการกระทำผิดที่ติดจากการลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนันได้แต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อพิจารณาทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม ด้านสามเหลี่ยมสามด้าน ได้แก่ ผู้กระทำ เป้าหมายที่ผู้กระทำความผิดมุ่งหมายที่จะกระทำต่อ และ โอกาสเหมาะสมที่ผู้กระทำสามารถลงมือก่ออาชญากรรม ครบองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน กล่าวคือ เมื่อผู้กระทำ ได้แก่ ผู้เล่น ผู้จัดให้มีการเล่น และเจ้าหน้าที่รัฐ มีเป้าหมายในการเกี่ยวข้องกับการเล่นเพื่อก่ออาชญากรรมอื่นที่ได้รับประโยชน์มากกว่า เช่น การฟอกเงิน มีโอกาสที่เหมาะสมที่จะกระทำเพราะไม่มีการตรวจสอบควบคุมดูแลใดๆ จากหน่วยงานของรัฐ ครบ 3 ด้านของสามเหลี่ยมอาชญากรรมแล้ว อาชญากรรมย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

จากการศึกษาวิเคราะห์ ผู้วิจัยอาจกล่าวได้ว่า การกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันยังคงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายนั้น ไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีในทางอาญาดังที่กล่าวข้างต้น ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมอื่นที่ร้ายแรงขึ้นตามมา จากการที่รัฐไม่เข้ามาควบคุมและสร้างเงื่อนไขในการเปิดบ่อนการพนัน ปล่อยให้พลละเลยให้มีการเปิดบ่อนการพนันเถื่อน และเปิดโอกาสให้อาชญากร รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตในหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้สำหรับตนเองและองค์กรอาชญากรรมอื่น ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความสงบสุขของประเทศโดยรวม

4.2 วิเคราะห์มาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย

ประเทศไทยมีมาตรการควบคุมการพนันโดยมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง แต่โทษไม่มีความรุนแรงเพียงพอเนื่องจากเป็นความผิดที่ไม่กระทบกับความสงบเรียบร้อยของสังคมมากนัก จึงไม่อาจข่มขู่ยับยั้งคนไม่ให้กระทำผิดตามได้ ซึ่งโทษเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการกระทำความผิดและประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ถ้าโทษที่กำหนดสำหรับการกระทำความผิดไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับลักษณะการกระทำผิด คนในสังคมย่อมไม่เชื่อมั่นการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ และไม่เชื่อมั่นในกฎหมายอีกต่อไป เมื่อคนไม่เชื่อมั่นในกฎหมาย สังคมย่อมมีปัญหา

ในปัจจุบัน ได้มีการพัฒนารูปแบบการกระทำความผิดจากเพียงการจัดให้มีบ่อนการพนันผิดกฎหมายไปสู่องค์กรอาชญากรรมที่มีผลประโยชน์ร่วมกันมหาศาล มีการแบ่งหน้าที่ที่ต่างฝ่ายต้องรับผิดชอบ มีการติดต่อประสานกันเพื่อก่ออาชญากรรมอื่น โดยมุ่งหวังผลประโยชน์เป็นเงินหรือทรัพย์สินตอบแทน เช่น ค้ามนุษย์ ยาเสพติด เจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือฟอกเงิน ซึ่งตามทฤษฎีการสมคบกันและทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุน ผู้ที่ร่วมกันสมคบอย่างผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันที่ได้ฟอกเงินนั้น โดยมีเจตนาที่จะช่วยให้มีการกระทำความผิดต่อไปและรู้ว่าเงินนั้นมาจากการกระทำความผิดต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับผู้นำเงินมาฟอก ดังนั้น จึงสมควรวิเคราะห์การกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

แนวคิดเรื่องการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย

จากการที่ผู้วิจัยศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าในอดีตมีกฎหมายห้ามการเล่นการพนันอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมและผลเสียที่อาจตามมาเช่นกัน ซึ่งมาจากอิทธิพลของประเทศอังกฤษ ต่อมาเกิดปัญหาบ่อนการพนันเถื่อนขึ้นมากมาย จนในที่สุดก็ได้มีการออกกฎหมายมาเพื่อจัดระเบียบการเล่นการพนันเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ภายในเขตพื้นที่ที่ควบคุมได้ในระยะแรก ต่อมา

หลายมลรัฐประสบปัญหางบประมาณ จึงได้เกิดแนวคิดนำการพนันมาอนุญาตจัดให้มีการเล่นเพื่อเก็บภาษีและเพื่อเอาผลประโยชน์จากกลุ่มองค์กรอาชญากรรม จึงเกิดการอนุญาตให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขของรัฐที่สามารถควบคุมได้ โดยรัฐสามารถแสวงหาประโยชน์จากภาษีการพนัน ทำให้ปัญหาจากการพนันที่ผิดกฎหมายลดน้อยลง และผลประโยชน์ส่วนใหญ่ย้ายมายังรัฐ อีกทั้ง ปัญหาจากองค์กรอาชญากรรมที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันก็ลดลง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาในเรื่องการพนันโดยเฉพาะ ไม่ให้มีการเล่นการพนันเสรีเกินไป รัฐสามารถควบคุมกำกับดูแลได้ง่าย ไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรในการจัดการดูแลมากจนเกินไป โดยต้องมีการจำกัดการเข้าเล่นการพนัน จึงต้องมีมาตรการควบคุมการเล่นการพนัน ทั้งนี้ ในหลายมลรัฐ การพนันออนไลน์ยังถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เพราะยังคงก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและความไม่สงบของสังคมอยู่ และสำหรับการประกอบธุรกิจบ่อนการพนัน (Commercial Casino Gaming) ถือว่าเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้มหาศาลให้กับรัฐเนวาดา ซึ่งเดิมมีแนวคิดว่าการพนันทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่เมื่อมีการลักลอบเล่นและปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแนวคิดนำการพนันมาเป็นเครื่องมือช่วยระบบเศรษฐกิจ โดยให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการพนัน ภาษีการพนันจึงได้กลายเป็นรายได้หลักของงบประมาณรัฐ พร้อมกับแนวคิดที่ว่า การพนันที่ถูกกฎหมายต้องมาพร้อมกับการขอใบอนุญาตจากรัฐ

แนวคิดการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายในสหราชอาณาจักร มีเหตุผลและความจำเป็นคือ ควบคุมการพนัน อาชญากรรมและปัญหาสังคมต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากธุรกิจพนันผิดกฎหมาย สมัยก่อนรัฐบาลไม่อาจคุมการพนันได้สินได้ เนื่องจากธุรกิจการพนันเถื่อนเป็นแหล่งรายได้สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นสูงและมาเฟียในอังกฤษ ต่อมาเมื่อเริ่มจัดให้การพนันถูกกฎหมาย กลับพบปัญหาเพราะขาดการควบคุมจากหน่วยงานรัฐ จนได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการพนันขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการเกิดขึ้นของบ่อนการพนันที่มีมากจนเกินไป ให้อำนาจแก่คณะกรรมการควบคุมการพนันในการกำกับดูแล การออกใบอนุญาต รวมถึงออกมาตรการป้องกันปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพนัน เงื่อนไขในการเข้าใช้บริการต่างๆ เช่น ห้ามโฆษณาชักชวนเล่นพนัน ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าใช้บริการ ซึ่งอังกฤษมีจุดประสงค์สำคัญในการเปิดคาสิโนถูกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจกรรมผิดกฎหมายอย่างการพนันมากกว่าการเปิดคาสิโนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ รักษาความสงบสุขและความปลอดภัยของสังคมจากองค์กรอาชญากรรมที่มาในรูปแบบธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย โดยผู้ประกอบการการพนันในประเทศอังกฤษ สามารถประกอบกิจการคาสิโนทุกประเภท ทั้งสถานการพนัน (Non-remote Casinos) และการพนันออนไลน์ (Remote Casinos)

ในส่วนแนวคิดการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ การพนันกลายเป็นอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของประเทศที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าใช้บริการได้จำนวนมากในฐานะสถานที่และแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ โดยมีหน่วยงาน PAGCOR ซึ่งจัดตั้งขึ้นจากการที่รัฐจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงการเพิ่มจำนวนของบ่อนการพนันผิดกฎหมาย ซึ่งมีความเสี่ยงต่อการก่ออาชญากรรมอื่น โดยมีเป้าหมายที่จะกำจัดอาชญากรรมต่างๆ การประพฤตินิยมขบ และการทุจริตที่อาจพบได้จากการประกอบธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย โดยได้ประโยชน์จากการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติม ดังนั้น PAGCOR จึงทำการรวมศูนย์และบูรณาการให้เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการดำเนินการควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการพนันโดยรัฐบาล นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์มีกฎหมายที่อนุญาตให้สามารถดำเนินการพนันออนไลน์ได้อย่างถูกกฎหมาย แต่ห้ามให้คนที่มิใช่ชาติฟิลิปปินส์เล่น

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคิดการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์แล้ว เห็นว่าก่อนที่ทั้ง 3 ประเทศจะนำมาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย โดยการออกใบอนุญาตภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมาใช้บังคับนั้นได้นั้น ทั้ง 3 ประเทศ ประสบปัญหาคล้ายกัน คือ ปัญหาการลักลอบเปิดบ่อนใต้ดินจำนวนมากจนรัฐบาลไม่อาจควบคุมได้ ด้วยเป็นแหล่งรายได้สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจรัฐและคนในสังคมนิยมเล่น รวมไปถึงอาชญากรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจากการคิดการพนัน และการทุจริตที่พบได้จากการประกอบธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย เช่น ฟอกเงิน ที่รัฐต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีอาญา ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยกำลังประสบปัญหาจากการกำหนดให้การพนันผิดกฎหมาย เพราะมองว่าการเล่นการพนันเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องทางศีลธรรม แต่ไม่อาจแก้ไขปัญหายังมีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันอย่างต่อเนื่องและเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยกับแนวความคิดของทั้ง 3 ประเทศ ในการนำมาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย โดยออกใบอนุญาตผู้ประกอบธุรกิจการพนันอย่างถูกกฎหมายภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขของรัฐที่สามารถควบคุมได้ เพื่อเก็บภาษีและเอาผลประโยชน์จากองค์กรอาชญากรรม ลดปัญหาจากองค์กรอาชญากรรมที่เชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายนั้น สอดคล้องกับทฤษฎีการกำหนดความผิดทางอาญา ทฤษฎีวิวัฒนาการของการลงโทษ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม อันจะทำให้เกิดการอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบสุขในสังคมได้ เนื่องจากการควบคุมการกระทำผิดเกี่ยวกับการพนันไม่อาจห้ามประชาชนได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจ การยอมรับให้การพนันเป็น

สิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายและจัดให้ผู้ที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการเล่นได้นั้น ประเทศจะ
ได้รับประโยชน์ในการป้องกันอาชญากรรมและประโยชน์ทางเศรษฐกิจยิ่งกว่า

หลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมาย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทย ประเทศไทยมีกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกับการพนันที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีทั้งสิ้น 22 มาตรา
เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปราบปรามควบคุมการเล่นการพนัน และควบคุมการขออนุญาต
ให้เล่นพนัน โดยมีหัวใจสำคัญ คือ การเล่นการพนันเป็นการกระทำความผิดอาญา ซึ่งแบ่งการพนัน
เป็น 3 ประเภท ได้แก่ การพนันที่ห้ามเล่นเด็ดขาด การพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ และการพนัน
ประเภทอื่นนอกจากที่กำหนด สำหรับการพนันที่ห้ามเล่นเด็ดขาด คือ การเล่นการพนันตามบัญชี ก.
ท้ายพระราชบัญญัติ แต่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) ให้การพนันที่ระบุไว้ใน
บัญชี ก. จะจัดให้มี เล่น หรือเข้าพนันได้ ณ สถานกาสิโนของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น การเข้าหรือออกจากสถานกาสิโนของรัฐบาลก็ดี การเข้าเล่นหรือเข้า
พนันหรือการอื่น ๆ ตลอดทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในสถานกาสิโนนั้นก็ดี ต้องปฏิบัติตามระเบียบการ
ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ดังนั้น แม้กฎหมายกำหนดการเล่นที่ห้ามเด็ดขาด แต่ก็
สามารถจัดให้มีการเล่นได้ถ้ารัฐบาลพิจารณาเห็นว่าสถานที่ใดหรือการพนันชนิดใดสมควรอนุญาต
ให้มีการเล่นได้ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นได้ในสถานกาสิโนของ
รัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น อันเป็นการอนุญาตให้การพนันที่จัดตั้งขึ้น โดย
รัฐบาลถูกกฎหมาย โดยการออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในกรณีการพนันที่อาจขออนุญาตได้เฉพาะ
เมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้น คือ การเล่นการพนันในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นการ
อนุญาตโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ สำหรับกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานการ
สอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ นายอำเภอ
หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ
ของไทย คือ แม้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้กำหนดประเภทการพนัน มาตรการควบคุม
การขออนุญาต มาตรการควบคุมการประกอบธุรกิจการพนัน และมาตรการควบคุมลงโทษอย่าง
กว้างขวาง รวมถึงมาตรการผ่อนคลายเป็นการอนุญาตให้เล่นได้ภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย รวมถึง
ให้อำนาจรัฐในการออกกฎกระทรวง เพื่อปรับปรุงแก้ไขรายชื่อการพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข.
ได้ แต่ก็ยังคงมีเนื้อหาและบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป
เพราะในปัจจุบันสภาพสังคมและทัศนคติของคนในสังคมไทยส่วนใหญ่ไม่มองว่าการพนันเป็นสิ่ง
ที่ชั่วร้ายแต่อย่างใด คนจึงยังนิยมลักลอบเล่นการพนัน ในบ่อนใต้ดินที่เปิดทั่วทุกพื้นที่ของไทย รวม
ไปถึงไม่มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการพนันที่เคร่งครัด เนื่องจากระบุชื่อของการพนันตาม

บัญชี ก. และบัญชี ข. ไว้ท้ายพระราชบัญญัติมีลักษณะที่ตายตัวและไม่ทันต่อสถานการณ์ของโลกที่มีประเภทการพนันที่หลากหลาย ทำให้บังคับใช้กฎหมายไม่ครบทุกประเภทของการพนัน อัตราการลงโทษปรับที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินในปัจจุบัน และเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ดำเนินการอย่างเคร่งครัด รับสินบนจากบ่อนใต้ดิน ปลอ่ยปละละเลยไม่ดำเนินคดี รวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันบัญชี ข. เป็นพนักงานรัฐที่มีหน้าที่ประจำตำแหน่งของคุณอยู่แล้ว ด้วยขอบเขตงานจำนวนมากทำให้ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตระหนักถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหากอนุญาตจัดให้มีการพนัน เป็นช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดช่องว่างและไม่อาจสนองเจตนารมณ์ของการบัญญัติพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ขึ้นมาเพื่อปราบปรามการพนันได้อย่างแท้จริง

หลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา มี 2 ระดับ คือ ระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ กฎหมายระดับสหพันธรัฐไม่ได้บอกว่าการพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่ว่าแต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการพนันในแต่ละรัฐของตัวเองได้

สหรัฐอเมริกามีการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันอย่างน้อย 1 ประเภทเกือบทุกรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมกำกับการเล่นการพนัน และการขออนุญาตเพื่อไม่ต้องการให้มีการเล่นที่เสรีมากจนเกินพอดีแตกต่างกันไป และต้องป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าเล่นการพนันได้ ทุกสถานที่ทุกเวลาอันจะเป็นการหมกมุ่นอยู่กับการพนันมากเกินไป จึงต้องมีมาตรการควบคุมการเล่นในที่มิดชิด การพนันจึงอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะในเคสสถานเท่านั้น ห้ามเล่นในที่สาธารณะ ใดๆก็ตาม แม้ว่ามลรัฐส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาจะยอมรับให้การพนันชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ยังมีบทบัญญัติถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน โดยผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน ได้แก่ ผู้เล่นการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีแนวโน้มไปสู่การกระทำความผิดและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐจึงใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อรักษาประโยชน์ของสังคมและไม่ต้องการให้หมกมุ่นกับการพนันมากเกินไป และสำหรับผู้จัดให้มีการเล่นพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สมควรลงโทษหนักกว่าผู้เล่น เพราะกฎหมายให้ขออนุญาตจัดให้มีการเล่นได้ แต่เมื่อยังฝ่าฝืนทำให้รัฐไม่อาจเข้าไปตรวจสอบควบคุมได้ การจัดให้มีการพนันที่ไม่ชอบนั้นเต็มไปด้วยการฉ้อโกงและไม่เป็นธรรม จึงถือได้ว่าผู้จัดให้มีการเล่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นผู้ทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคม และสร้างความเดือดร้อนแก่คนในสังคม ซึ่งบังคับรวมถึงผู้สนับสนุนให้มีการเล่นพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้สามารถปราบปรามไปถึงผู้สนับสนุนหรือผู้อยู่เบื้องหลัง มีความผิดและอัตราโทษเท่าผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายสหพันธรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพนันที่สำคัญ คือ รัฐบัญญัติว่าด้วยธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย (Illegal Gambling Business Act) ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้มลรัฐสามารถออกกฎหมายของ

ตนเอง เพื่อควบคุมกิจกรรมการพนันระหว่างมลรัฐ และจัดการทำธุรกิจการพนันผิดกฎหมายให้ลดน้อยลง เนื้อหาของกฎหมายจึงเป็นการลงโทษเจ้าของบ่อนหรือธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย กล่าวคือ หากมีกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ดำเนินการให้การบริหารจัดการ ควบคุมสั่งการ หรือเป็นเจ้าของธุรกิจการพนันผิดกฎหมายส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดแล้ว โดยมีทุนหมุนเวียนต่อวันไม่น้อยกว่า 2,000 เหรียญสหรัฐ และดำเนินธุรกิจมากกว่า 30 วัน ถือได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย Illegal Gambling Business Act นี้ และทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำผิด เช่น เงินที่ใช้เล่นหรือวางเดิมพัน เครื่องเล่นพนัน รวมถึงยานพาหนะ อาคารสถานที่ที่ใช้ในการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมาย จะถูกยึดเป็นของรัฐ

แต่ประเด็นการพนันออนไลน์เป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ เพราะระบบอินเทอร์เน็ตทำให้การพนันเกิดข้ามแดนรัฐ โดยที่รัฐส่วนใหญ่จัดให้เป็นเรื่องผิดกฎหมาย มีบางรัฐที่ถือว่าการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายแต่กำหนดเงื่อนไขพิเศษบางประการ เมื่อการพนันออนไลน์เกิดขึ้นระหว่างรัฐ รัฐบาลกลางจึงมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อที่จะควบคุมการพนันออนไลน์ในระดับสหพันธรัฐ มี 2 ฉบับ คือ Interstate Wire Act of 1961 ห้ามทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน หรือการเดิมพันที่เกี่ยวข้องกับเกมการแข่งขันและกีฬาผ่านสื่อใช้สาย และอินเทอร์เน็ต ในระหว่างรัฐหรือระหว่างประเทศ กล่าวคือ ถ้าข้ามรัฐกฎหมายจะเข้ามาควบคุม แต่ปัญหาคือ การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความชัดเจนในว่าห้ามการพนันประเภทอื่นด้วยหรือไม่ เพราะกำหนดว่าห้ามเดิมพันเรื่องของการแข่งขัน และกีฬาเท่านั้น โดยปัจจุบัน สถานะของการพนันออนไลน์ว่าถูกหรือผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกาในภาพกว้าง ยังคงมีความไม่ชัดเจน และ Unlawful Internet Gambling Act of 2006 ที่ให้ความสำคัญกับการพนันออนไลน์บนอินเทอร์เน็ต สาระสำคัญของกฎหมายไม่ได้ห้ามการพนันโดยตรง แต่ควบคุมการพนันออนไลน์ทางอ้อม โดยห้ามไม่ให้ธุรกิจทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนัน โดยรู้ว่าธุรกรรมทางการเงินเชื่อมโยงกับการที่บุคคลไปเกี่ยวข้องกับการพนันผ่านอินเทอร์เน็ต โดยมีเงื่อนไขพิเศษว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องนั้นต้องผิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐหรือระดับมลรัฐ แต่หากถูกกฎหมายก็จะไม่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจกระทรวงการคลังและกรมการบริหารระบบธนาคารกลางวางระเบียบกฎเกณฑ์ให้บริษัทการเงินรวมถึงธนาคาร จัดทำระบบในการที่ตรวจสอบ ระบุ ป้องกัน ห้ามปราม ไม่ให้มีการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันออนไลน์บนอินเทอร์เน็ตได้ กล่าวโดยสรุป กฎหมายนี้ไม่ได้ห้ามการพนันออนไลน์โดยตรง แต่จะทำให้การโอนเงิน ชำระค่าพนันในการพนันออนไลน์ที่ผิดกฎหมายลำบากยิ่งขึ้น

หน่วยงานกำกับดูแลการพนัน ตัวอย่างของมลรัฐนิวยอร์ก มีคณะกรรมการควบคุมการพนันทายผลและการแข่งขันมลรัฐนิวยอร์ก มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีกรรมการ 3 คน

กรรมการแต่ละคนจะต้องอยู่สังกัดพรรคการเมืองที่ต่างกัน มีหน้าที่ควบคุมให้การประกอบการพนันทายผลการแข่งขันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายผ่านการควบคุมผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และการจัดกิจกรรมเกมขององค์กรการกุศล ให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะที่เหมาะสม และหากพบว่าผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการอาจกระทำผิดตามกฎหมายหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกหมายเรียกมาให้ถ้อยคำ สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงด้วยการสอบปากคำรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำรายงานต่างๆ โดยมีบทบาทสำคัญในการรักษาประโยชน์และความสงบสุขของประชาชน สำหรับกรณีตัวอย่างของรัฐเนวาดามีคณะกรรมการเกมแห่งรัฐเนวาดา และสำนักงานควบคุมเกมแห่งรัฐเนวาดา จุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อให้หลักประกันว่าธุรกิจการพนันดำเนินไปอย่างซื่อตรง ให้อุตสาหกรรมการพนันปลอดจากการคอร์รัปชันและอาชญากรรมโดยเฉพาะการฟอกเงิน และสุดท้ายให้รัฐได้รับภาษีอย่างถูกต้อง โดยมีมาตรการควบคุมธุรกิจการพนันในลาสเวกัส ได้แก่ การตรวจสอบประวัติและการออกใบอนุญาตคัดเลือกว่าไม่เหมาะสมและไม่น่าเชื่อถือออกไปก่อนจะสร้างปัญหาและมีผลกระทบตามมาภายหลัง การกำกับกฎเกณฑ์และการควบคุมภายในภายหลังได้รับใบอนุญาตแล้ว รัฐจะควบคุมกำกับดูแลไม่ให้เกิดการฉ้อโกง และกำกับดูแลการทำบัญชีที่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีข้อบังคับอื่นๆ เช่น การให้ข้อบัญญัติกฎเกณฑ์การเล่นการพนันประเภทต่างๆ ไว้ให้ชัดเจน การจ้างพนักงานจากผู้ที่อยู่อาศัยหรือคนในพื้นที่ และการกำหนดเวลาเปิดปิดของสถานการพนัน การบังคับใช้กฎเกณฑ์และการตรวจสอบบัญชี และการกำหนดให้สถานการพนันต้องจัดทำหลักฐานการติดต่อและรายงานธุรกรรมยังหน่วยงานตรวจสอบตามแบบที่กำหนด เช่น แบบ CTR-N สำหรับการรับจ่ายเงินสดเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ แบบ SAR สำหรับธุรกรรมที่มีอันควรสงสัย และต้องเก็บรักษาหลักฐานไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวนต่อไป ทั้งยังเปิดโอกาสให้ผู้เล่นพนันยื่นคำร้องเรียนมายังสำนักงานควบคุมการพนัน โดยจะส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบ หากพบว่ามีคามผิดตามคำร้องจะถอนใบอนุญาตทันที การตรวจสอบนี้เคร่งครัดมาก ทั้งนี้ ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะไม่มีอายุสิ้นสุด แต่สำนักงานควบคุมการพนันสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันทีเมื่อพบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับหลักการและวิธีการที่กำหนดให้แต่ละรัฐอาจจัดให้มีการเล่นการพนันได้ แต่ต้องมีมาตรการควบคุมกำกับการเล่นการพนัน ลักษณะการเล่น และการขออนุญาตการจัดให้มีการเล่นการพนัน เพื่อไม่ต้องการให้มีการเล่นที่เสรีมากจนเกินไป และต้องจำกัดไม่ให้ประชาชนเข้าเล่นการพนันได้ทุกที่ทุกเวลาอันจะเป็นการหมกมุ่นอยู่กับการพนันมากเกินไปถึง

มีมาตรการกฎหมายสำหรับการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยลงโทษทางอาญาแก่ผู้เล่นการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้จัดให้มีการเล่นพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้สนับสนุน เนื่องจากการเล่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนำไปสู่การกระทำความผิดและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อรักษาประโยชน์ของสังคม เพื่อจัดการกับธุรกิจการพนันผิดกฎหมายให้ลดน้อยลง และมาตรการทางกฎหมายสำหรับการพนันออนไลน์กล่าวคือ ห้ามไม่ให้ธุรกิจรับเงินพนันโดยรู้ว่าเป็นธุรกรรมทางการเงินเชื่อมโยงกับการที่บุคคลไปเกี่ยวข้องกับการพนันผ่านอินเทอร์เน็ตที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กฎหมายระดับสหพันธรัฐหรือระดับมลรัฐ อันเป็นการทำให้การชำระเงินพนันออนไลน์ที่ผิดกฎหมายมีความลำบาก ส่วนสำคัญคือ การจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมกำกับดูแลการพนัน โดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการควบคุมการพนันรัฐนิวยอร์ก มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีกรรมการ 3 คน ซึ่งอยู่สังกัดพรรคการเมืองที่ต่างกัน เพื่อรับประกันว่าธุรกิจการพนันจะดำเนินไปอย่างซื่อตรง ปลอดภัยจากการคอร์รัปชัน และการฟอกเงิน สุดท้ายเพื่อให้รัฐได้รับภาษีอย่างถูกต้อง มีมาตรการควบคุมธุรกิจการพนันแบบรัฐเนวาดา อย่างการตรวจสอบประวัติก่อนการออกใบอนุญาต คัดเลือกผู้ที่เหมาะสม กำกับควบคุมภายในหลังได้รับใบอนุญาตไม่ให้เกิดการฉ้อโกง และตรวจสอบการทำบัญชีที่ถูกต้อง รวมถึงการให้อธิบายกฎเกณฑ์ขั้นต่ำในการเล่นพนัน การจ้างพนักงานจากคนในพื้นที่ การกำหนดเวลาทำการของสถานการพนัน และการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรมยังหน่วยงานตรวจสอบ และเปิดโอกาสให้ผู้เล่นพนันที่ได้รับความเสียหายยื่นข้อร้องเรียนมายังสำนักงานควบคุมการพนัน ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะไม่มีอายุสิ้นสุด แต่สำนักงานควบคุมการพนันสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันทีเมื่อพบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง

สำหรับสหราชอาณาจักร หลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายนั้นสมควรเป็นแบบอย่างการพัฒนาการกำกับดูแลธุรกิจการพนันของภาครัฐ เนื่องจากมีกฎหมายการพนันและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันระดับชาติคือ คณะกรรมการการพนัน ทั้งยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีกฎหมายสำคัญ คือ the Proceeds of Crime Act 2002 (POCA) ซึ่งคณะกรรมการการพนันให้ความสำคัญเรื่องการต่อต้านการฟอกเงินของธุรกิจพนันถูกกฎหมายด้วยเช่นกัน กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน ได้แก่ The Gambling Act 2005 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีแนวคิดแตกต่างจากไทยและสหรัฐอเมริกา ใช้บังคับเฉพาะในอังกฤษ เวลส์ และสก็อตแลนด์ ไม่รวมไอร์แลนด์เหนือ โดยมีการรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายหลายครั้ง มีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงเนื้อหาจนมีการประกาศใช้ล่าสุด ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันหลายฉบับในอดีตสิ้นผลบังคับใช้ลง มีสาระสำคัญคือ บัญญัตินิยามของการพนันระยะไกล (Remote Gambling) ว่าเป็นการพนันที่

บุคคลเข้าร่วมเล่นได้โดยวิธีการทางโทรคมนาคมในระยะไกล ซึ่งครอบคลุมการพนันผ่านอุปกรณ์หรืออาศัยสื่อโทรคมนาคมทุกประเภท เพื่อเปิดช่องเอาไว้สำหรับกรณีที่มีการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในอนาคต การให้อำนาจในการออกใบอนุญาตกับองค์การบริหารท้องถิ่น (City Council) แทน และมีการจัดตั้งคณะกรรมการการพนันขึ้น มีเป้าหมายสำคัญคือ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการพนันเป็นแหล่งสำหรับอาชญากรรม หรือความไม่สงบเรียบร้อย หรือไปเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม รวมถึงเป็นแหล่งสนับสนุนทางการเงินให้กับอาชญากรรมด้วย

หน่วยงานกำกับดูแล คือ คณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและจัดมาตรการรองรับสถานการพนันที่ถูกกฎหมายทั้งสำหรับผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจการพนัน และบุคคลผู้ที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจการพนัน ทั้งยังให้คำปรึกษาหรือแก่หน่วยงานราชการส่วนกลาง และองค์การบริหารท้องถิ่น งบประมาณมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้ประกอบธุรกิจการพนัน และจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการพนัน โดยทำงานร่วมกับกระทรวงอื่นเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรับผิดชอบต่อลูกค้า มีพันธกิจหลักคือ ควบคุมการให้ใบอนุญาต ตรวจสอบเว็บไซต์การพนันออนไลน์ และกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อควบคุมให้การพนันทุกประเภทมีความเป็นธรรม โดยมีแนวคิดเพื่อประโยชน์สาธารณะและเป็นการสร้างหลักประกันว่า ผู้ที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการพนันได้ ป้องกันดูแลไม่ให้สถานการพนันถูกแทรกแซงจากผู้ประกอบอาชญากรรม และควบคุมดูแลธุรกิจการพนัน ติดตามลักษณะและสถานที่ตั้งให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสมและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ โดยให้มีมาตรการคุ้มครองเด็กและผู้เปราะบาง และจำกัดพื้นที่ที่อนุญาตให้เปิดบริการ

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการบัญญัตินิยาม “การพนันระยะไกล” ไว้ซึ่งครอบคลุมการพนันผ่านอุปกรณ์หรืออาศัยสื่อโทรคมนาคมทุกประเภทเพื่อเปิดช่องเอาไว้สำหรับกรณีที่มีการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในอนาคต และป้องกันปัญหาการตีความกฎหมาย และประเด็นสำคัญคือ การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันในระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการการพนันซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งเป็นกฎหมายที่มีการรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก่อนประกาศใช้ การให้อำนาจในการออกใบอนุญาตกับองค์การบริหารท้องถิ่นแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการการพนัน กำหนดมาตรการใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบธุรกิจพนันและพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจดังกล่าว ให้ผู้ที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการพนันได้ ให้คำปรึกษาหรือแก่หน่วยงานราชการส่วนกลางและองค์การบริหารท้องถิ่น งบประมาณการดำเนินการขององค์กรมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากธุรกิจการพนัน และ

จัดการปัญหาที่เกิดจากการพนันโดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรับผิดชอบต่อลูกค้า ป้องกันดูแลไม่ให้ธุรกิจการพนันถูกแทรกแซงจากผู้ประกอบอาชญากรรมและควบคุมดูแลธุรกิจการพนัน โดยให้มีมาตรการคุ้มครองเด็กและผู้เปราะบาง และจำกัดพื้นที่ที่อนุญาตให้เปิดบริการให้เหมาะสมและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้

สำหรับหลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ พัฒนาสถานการณ์พนันให้ดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าใช้บริการจำนวนมากในฐานะสถานที่ท่องเที่ยวและแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการพนัน คือ Presidential Decree No. 1602 หลักการสำคัญ คือ ป้องกันการฉ้อโกงและกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายของฟิลิปปินส์ โดยถูกปรับตั้งแต่ 500 - 2,000 เปโซ ในขณะที่มีบทเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ ไม่ว่าจะเป็นผู้เล่นพนันหรือผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือการดำเนินการที่คล้ายคลึงกันที่ผิดกฎหมาย ถือว่ามีความผิดและมีโทษตามกฎหมาย สำหรับผู้ที่ยอมให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายในอาคาร สถานที่ เรือ หรือการขนส่งที่ดินเป็นเจ้าของหรือควบคุม จะถูกลงโทษปรับสูงสุด 6,000 เปโซ หรือทั้งจำและปรับ และ the Casino Implementing Rules and Regulations (CIRR) ซึ่งกำหนดให้การพนันทั้งหมด (รวมถึงการพนันออนไลน์) มีส่วนในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนันด้วย

มาตรการที่บังคับใช้กับการพนันออนไลน์ มีกฎเกณฑ์และข้อบังคับสำหรับผู้ให้บริการเกมนอกชายฝั่งของฟิลิปปินส์ (Philippine Offshore Gaming Operators: POGO) โดยเฉพาะกำหนดให้ผู้ให้บริการเกมออนไลน์ต้องลงทะเบียนและได้รับอนุญาตจากหน่วยงานรัฐเสียก่อน ทั้งนี้ เงื่อนไขประการสำคัญ คือ ห้ามมิให้พลเมืองชาวฟิลิปปินส์ รวมทั้งชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเล่นเกมพนันออนไลน์ดังกล่าวของ POGO จำกัดการให้บริการแก่ลูกค้านอกประเทศเท่านั้น และได้กำหนดค่านิยมของกิจกรรมการให้บริการเกมสล็อต หมายถึง เกมสล็อตพนันออนไลน์ผ่านทางอินเทอร์เน็ต การใช้เครือข่ายและซอฟต์แวร์ นอกจากนี้ ยังกำหนดกรอบการดำเนินธุรกิจ POGO ครอบคลุมผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น ผู้ให้บริการซอฟต์แวร์เกม Outsource และ Content Steaming ซึ่งผู้ประกอบการดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลด้วยเช่นกัน

Philippine Amusement and Gaming Corporation (PAGCOR) จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจจากความจำเป็นที่ต้องเข้าไปแทรกแซงการเพิ่มจำนวนของบ่อนการพนันผิดกฎหมายซึ่งมีความเสี่ยงต่ออาชญากรรมอื่น โดยมีเป้าหมายที่จะกำจัดอาชญากรรม การประพฤติและการทุจริตอันมิชอบที่พบได้จากธุรกิจการพนันผิดกฎหมาย และได้ประโยชน์จากการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมในโครงการด้านสาธารณะประโยชน์ต่างๆ มีหน้าที่ดำเนินกิจการ

คาสีโนของรัฐ และเป็นหน่วยงานกำกับดูแลสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันเอกชน และควบคุม การขอใบอนุญาตในการดำเนินธุรกิจ POGO ผ่านการกำหนดคุณสมบัติของนักลงทุน ต้องจด ทะเบียนกับหน่วยงาน Securities and Exchange Commission (SEC) มีภาพลักษณ์และชื่อเสียงที่ดี ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีชื่อในทางลบ มีสถานะทางการเงินที่มั่นคง มีประสบการณ์และ ความสามารถในการให้บริการเกมพนันออนไลน์นอกชายฝั่ง และไม่เป็นผู้เล่นที่ถูกกีดกันจาก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น PAGCOR จึงเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจกำกับดูแลเกมการพนันที่ ดำเนินการภายในประเทศทั้งหมด รวมถึงคุ้มครองการเล่นเกมที่ผู้เล่นให้มีความโปร่งใส ยุติธรรม น่าเชื่อถือ ระดมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและประเทศ และส่งเสริมธุรกิจการท่องเที่ยว

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาหลักการและวิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายของ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์แล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการพัฒนาสถานการพนันให้สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว เข้าใช้บริการในฐานะสถานที่ท่องเที่ยวและแหล่งพักผ่อน มีหน่วยงานกำกับดูแลการพนันที่จัดตั้ง ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจเพื่อเข้าแทรกแซงการเพิ่มจำนวนของบ่อนการพนันผิดกฎหมายซึ่งมีความเสี่ยง ต่ออาชญากรรมอื่น ทำการรวมศูนย์และบูรณาการให้เป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจกำกับดูแลการพนัน โดยเฉพาะบ่อนการพนัน ดำเนินกิจการสถานการพนันของรัฐบาล กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจการ พนันเอกชน และควบคุมการขอใบอนุญาตผ่านการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจ รวมถึง คุ้มครองให้การเล่นเกมโปร่งใส เป็นธรรม ผ่านมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดใบอนุญาตผู้ ประกอบธุรกิจการพนัน และกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมาย ในขณะที่มีบทเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ และได้ประโยชน์จากการกำหนดให้การพนัน ถูกกฎหมายเป็นแหล่งรายได้เพิ่มเติมในโครงการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำมาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมายมาบังคับใช้กับ ปัญหาการลักลอบเปิดบ่อนการพนันในประเทศไทย โดยการกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูก กฎหมาย พัฒนาสถานการพนันให้สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวเข้าไปใช้บริการในฐานะสถานที่ ท่องเที่ยวและแหล่งพักผ่อนเหมือนประเทศฟิลิปปินส์ จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะการพนัน เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการพนันที่แก้ไขใหม่ ผ่านการรับฟังความเห็นจาก ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนประกาศใช้ เพื่อดำเนินกิจการสถานการพนันของรัฐบาลเองและ แทรกแซงบ่อนการพนันเถื่อน รวมศูนย์อำนาจให้เป็นองค์กรเดียวที่มีหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการพนัน และให้อำนาจในการออกใบอนุญาตแก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแทน ภายใต้การควบคุมดูแล ของคณะกรรมการการพนันเหมือนประเทศอังกฤษ กำหนดมาตรการใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบ ธุรกิจพนันและพนักงานลูกจ้างในธุรกิจให้ผู้ที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการพนัน ได้ ควบคุมการขอใบอนุญาตผ่านการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประกอบธุรกิจ โดยตรวจสอบประวัติก่อน

การออกใบอนุญาต ควบคุมภายหลังได้รับใบอนุญาต กำหนดให้อธิบายกฎเกณฑ์ในการเล่น การจ้างงานคนในพื้นที่ การกำหนดเวลาทำการ และการกำหนดให้ผู้ประกอบการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรมมายังหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วไม่มีสิ้นสุดอายุแต่หน่วยงานอาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ทันทีหากพบว่ามีกระทำความผิดเกิดขึ้น รวมถึงคุ้มครองให้การเล่นพนันโปริงไฮ เป็นธรรม เปิดโอกาสให้ผู้เล่นพนันที่ได้รับความเสียหายยื่นข้อร้องเรียนมายังหน่วยงานควบคุมการพนัน มีมาตรการควบคุมกำกับลักษณะการเล่นการพนันเพื่อไม่ต้องมีการเล่นที่เสรีเมากเกินไป คุ้มครองเด็กและผู้เปราะบาง และต้องจำกัดไม่ให้ประชาชนเข้าเล่นการพนันได้ทุกที่ทุกเวลา จำกัดพื้นที่ที่อนุญาตให้เปิดบริการให้เหมาะสม และตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น รวมไปถึงมีมาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้เล่น ผู้จัดให้มีการเล่น และผู้สนับสนุนแบบสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการเล่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนำไปสู่อาชญากรรมและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม มีบทเพิ่มโทษกรณีการกระทำความผิดซ้ำ ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ จัดเก็บรายได้จากการกำหนดให้การพนันผิดกฎหมายไว้ใช้สำหรับโครงการสาธารณะต่างๆ ของรัฐ จัดการปัญหาที่เกิดจากการพนัน โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม ดูแลป้องกันไม่ให้ถูกแทรกแซงจากองค์กรอาชญากรรม เนื่องจากการกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันผิดกฎหมาย ไม่ช่วยให้รัฐแก้ไขปัญหาการลักลอบเล่นการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตราบไคที่กฎหมายยังกำหนดให้บ่อนการพนันหรือคาสีโนเป็นสิ่งผิดกฎหมาย จะก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นแหล่งช่องสุ่มเผยแพร่เชื้อโรค และเกิดอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องตามมามากมาย กระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและความสงบเรียบร้อยของคนในชาติ

สำหรับการพนันออนไลน์ เห็นควรมีนโยบาย “การพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์” ครอบคลุมการพนันผ่านอุปกรณ์หรืออาศัยสื่อโทรคมนาคมทุกประเภทเพื่อเปิดช่องเอาไว้สำหรับกรณีที่มีการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในอนาคต และป้องกันปัญหาการตีความกฎหมายเหมือนประเทศอังกฤษ ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการกระทำที่ทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากรัฐไม่สามารถใช้มาตรการใดในการควบคุมการพนันออนไลน์ได้ ทำให้เกิดผลกระทบหลายประการต่อสังคม จึงไม่สมควรให้การพนันออนไลน์ชอบด้วยกฎหมายและควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายสำหรับการพนันออนไลน์อย่างสหรัฐอเมริกา โดยการห้ามไม่ให้ทำธุรกรรมโดยผู้ที่มีความเชื่อมโยงกับการพนันผ่านอินเทอร์เน็ต ซึ่งจะเป็นการทำให้การชำระเงินพนันออนไลน์ที่ผิดกฎหมายมีความลำบาก

4.3 วิเคราะห์มาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนัน

จากการศึกษาแนวคิดและมาตรการในการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย และ มาตรการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตลอดจน มาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและ การแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (International Standards on Combating Money Laundering of Terrorism and Proliferation) ตามคำแนะนำของ FATF แล้ว พบว่ามีความจำเป็นหลายประการใน การกำหนดให้ธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงลักษณะการประกอบธุรกิจการพนัน รูปแบบวิธีการและสถานที่ที่นิยมใช้สำหรับการฟอกเงินแล้ว เห็นว่ามีความเสี่ยงสูงที่อาชญากรจะ ฟอกเงินผ่านการประกอบธุรกิจการพนัน กล่าวคือ ธุรกิจการพนันมีเงินหมุนเวียนจำนวนมากมาย มหาศาล เปิดโอกาสให้อาชญากรนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมาเปลี่ยนสภาพ ให้ดูเหมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายโดยไม่มีผู้ใดตรวจสอบ หรือโดย สมคบกับผู้ประกอบธุรกิจการพนันร่วมกันฟอกเงินภายในธุรกิจดังกล่าว

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากรรมโดยการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิด เนื่องจากอาชญากรรมในปัจจุบัน มุ่งไปที่ผลตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงินหรือ ทรัพย์สิน ซึ่งผลประโยชน์นั้น จะถูกนำไปใช้เป็นทุนในการประกอบธุรกิจต่างๆ และถูกนำกลับมา ใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในวงจรของอาชญากรรมอีกครั้ง สำหรับความผิดเกี่ยวกับการพนันถูก กำหนดเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย เฉพาะกรณีความผิดของการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีวงเงินในการ กระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ 5,000,000 ขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่อ อิเล็กทรอนิกส์ ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ กรณีผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับ อนุญาตที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่า 5,000,000 บาท กรณีผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน โดยได้รับอนุญาต หรือกรณีผู้เล่นการพนัน ต้องการนำเงินหรือทรัพย์สินสกปรกมาฟอกเงินในบ่อนการพนัน ประเทศไทย ไม่มีมาตรการรับมือสำหรับประเด็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งมาตรการสำคัญตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่มีส่วนช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ติดตามที่มา เส้นทางการเงิน รวมถึงกระบวนการแปรสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบกฎหมาย คือ การรายงานธุรกรรม โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ธนาคาร สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบ อาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการช่วยเหลือสอดส่องและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยถึง

ที่มาของเงินที่เข้าสู่ระบบของตนแก่หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมป้องกันการฟอกเงินมีประสิทธิภาพ

ตามที่คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) ได้มีการประชุมแก้ไขข้อแนะนำเพื่อเสริมมาตรการป้องกันและปราบปรามของการฟอกเงินโลก โดยเพิ่มเติมมาตรการกำหนดให้ผู้ที่มิหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงิน ได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) ได้แก่ คาสีโน ให้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมเมื่อลูกค้าทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนเท่ากับหรือสูงกว่าที่กำหนด คาสีโนต้องอยู่ภายใต้ระบบกำกับดูแลที่ครอบคลุมครบถ้วนโดยดำเนินมาตรการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอย่างน้อยคาสีโนต้องมีใบอนุญาต และหน่วยงานต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันอาชญากรรมไม่ให้เป็นเจ้าของหรือรับผลประโยชน์หรือเป็นผู้บริหารดำเนินการในคาสีโน และหน่วยงานต้องดำเนินการให้มั่นใจว่าคาสีโนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะทำงาน FATF เคยมีมติขึ้นบัญชีไทยไว้ใน Black List โดยปัจจุบัน ไทยถูกถอดชื่อออกจากประกาศบัญชีดำตั้งแต่เดือนมีนาคม 2556 อย่างไรก็ตาม รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย เมื่อปี 2559 พบว่าไทยยังคงมีข้อบกพร่องของการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพอื่นซึ่งมิใช่สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรม หากไทยไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานของ FATF ไทยจะขาดความน่าเชื่อถือและเป็นข้อกีดกันทางการค้าและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier) รวมไปถึงกลุ่มประเทศคู่ค้าซึ่งเป็นสมาชิก FATF อาจใช้เป็นมาตรการในการกีดกันทางการค้ากับประเทศไทยในฐานะประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน FATF ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยและจะส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการโอนเงินเข้าประเทศและการโอนเงินออกก็จะได้รับผลกระทบเช่นกัน ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ประเทศไทยอาจถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีความบกพร่องทางยุทธศาสตร์และมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามมาตรฐานสากล ประเทศไทยควรปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของ FATF โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับปัญหาในการนำแหล่งธุรกิจการพนันมาใช้ในการฟอกเงินและการจัดให้สถานการพนันหรือคาสีโนเป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ โดยเห็นควรกำหนดให้สถานการพนันหรือคาสีโนมีหน้าที่รายงานธุรกรรม รวมถึงการระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบข้อมูลหลักฐานการแสดงตนของลูกค้าเมื่อลูกค้าทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนที่รัฐกำหนด

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันตามข้อเสนอแนะของ FATF และต้นแบบกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่องค์การสหประชาชาติโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ร่วมกันจัดทำสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพที่น่าสงสัยเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินว่ามีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการก่ออาชญากรรม หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยต้องจัดทำรายงานธุรกรรมต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงิน เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (9) มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการพนันเป็นความผิดมูลฐานที่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ต่างๆ ได้ แต่ก็ไม่อาจป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนันได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังมีช่องโหว่ และผู้ประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับความผิดมูลฐานได้ใช้ช่องทางจากธุรกิจการพนันที่ไทยไม่มีมาตรการควบคุมกำกับดูแลเป็นแหล่งสำหรับการฟอกเงิน ดังนั้น เพื่อการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเห็นด้วยในการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม ในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎหมายหรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของผู้ประกอบอาชีพธุรกิจการพนันให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

มาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เป็นประเทศที่ริเริ่มแนวคิดต่อต้านการฟอกเงินสำหรับประเทศทั่วโลก เริ่มต้นมาจากการศึกษากฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบในทางสังคมและเศรษฐกิจอันเกิดจากธุรกิจการพนันเห็นว่า ปัญหาสำคัญที่รัฐจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการประกอบกิจการการพนัน คือความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจกับอาชญากรรม โดยเฉพาะประเด็นของการฟอกเงินเพราะเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงว่าจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการฟอกเงิน

กฎหมายกำหนดให้คาสีโนหรือสถานประกอบการในธุรกิจการพนันอื่นๆ (Gaming Establishment) ที่มีรายได้ต่อปีไม่น้อยกว่า 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ถือเป็นสถาบันการเงินซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นคาสีโนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายของมลรัฐใด ซึ่งรวมถึงธุรกิจเกมการพนันของชนพื้นเมืองอินเดียแดงด้วย เนื่องด้วยคาสีโนเป็นธุรกิจการพนันที่มีกระแสเงินสดหมุนเวียนในปริมาณสูง ผู้ประกอบการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานธุรกรรมที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 เหรียญสหรัฐและมีลักษณะเกี่ยวข้องกับ

เงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือมีเจตนาที่จะปกปิดเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา หรือมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลธุรกรรมการเงินตามแบบฟอร์มที่ต้องแจ้งต่อศาลินที่เรียกว่า Currency Transaction Report for Casinos (CTRC) หรือไม่มีการประกอบธุรกิจหรือดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นการทำธุรกรรมที่คาดหมายได้ว่า มีลักษณะผิดปกติกจากกลุ่มลูกค้าทั่วไป หรือมีการใช้ศาลินเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดทางอาญา นอกจากนั้น ผู้ประกอบธุรกิจการพนันมีหน้าที่ที่จะต้องยื่นข้อมูลรายงาน CTRC เพื่อรายงานข้อมูลธุรกรรมเงินสดที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน ต่อ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินของสหรัฐอเมริกา

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการนำมาตราการดังกล่าวมาบังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ได้รับใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องด้วยธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่มีกระแสเงินสดหมุนเวียนในปริมาณสูง และกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำและหลักเกณฑ์ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่ผู้ประกอบธุรกิจการพนันต้องรายงานต่อหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำหรับสหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษ มีมาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ใช้บังคับกับสถานศาลินทั้งแบบปกติและออนไลน์ทั่วประเทศที่ลงทะเบียนกับรัฐ โดยกฎหมายกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่เฝ้าระวังลูกค้าที่นำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญามาใช้เล่นการพนันฟอกให้เป็นเงินที่ถูกกฎหมาย รวมถึงกรณีผู้ประกอบธุรกิจการพนันเถื่อน และผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมาย นำเงินสดปรกของคนที่ได้จากการกระทำความผิดอาญาหรือธุรกิจที่ผิดกฎหมายอื่นมาใช้เป็นเงินทุนในการประกอบธุรกิจด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ได้รับอนุญาตทุกประเภทมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องป้องกันมิให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาเข้ามาในธุรกิจการพนัน ซึ่งหากพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ถือเป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงินทั้งสิ้น โดยกฎหมายการพนันกำหนดให้คณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) มีสถานะเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) ตามกฎหมายฟอกเงินสำหรับธุรกิจการพนัน จัดทำคำแนะนำสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ลงทะเบียนกับรัฐพึงปฏิบัติตาม เช่น ต้องมีระบบและกระบวนการตรวจสอบป้องกันการฟอกเงินอย่างการบันทึกการทำธุรกรรมของลูกค้าซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ การจัดฝึกอบรมผู้บริหารและพนักงานทุกระดับให้ทราบในเรื่องนี้ ช่วยเหลือการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเรื่องการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย คำแนะนำส่วนใหญ่

เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับลูกค้าที่พึงปฏิบัติ อีกทั้งผู้ประกอบการนั้นต้องรายงานต่อหน่วยปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหราชอาณาจักร (NCA) ทันทีที่พบว่ามีความพยายามของลูกค้าที่จะฟอกเงิน และในกรณีมีเหตุสมควรผู้ประกอบการต้องขอความยินยอมจาก NCA ในการอนุญาตให้ทำธุรกรรม ทั้งนี้ การรายงานข้อมูลของผู้ประกอบการไม่มีการจำกัดเรื่องวงเงินขั้นต่ำในการทำธุรกรรมหรือเล่นพนันของลูกค้า

นอกจากนั้น อังกฤษมีมาตรการลงโทษ โดยกำหนดความผิดฐานเกี่ยวกับการรายงานและความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อ การสอบสวนดำเนินคดี ที่ใช้บังคับกับกลุ่มธุรกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมาย (Regulate Sector) ซึ่งผู้ประกอบการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งบ่อนการพนันและการพนันออนไลน์ก็จัดอยู่ในกลุ่มธุรกิจดังกล่าว ลักษณะที่ผู้ประกอบการพนันต้องรายงานธุรกรรม คือ การรับเงินสด เช็ค การชำระเงินผ่านบัตร เพื่อใช้เป็นเงินเล่นพนันหรือการเปิดบัญชีเพื่อเล่นพนันสำหรับลูกค้า ที่ผู้ประกอบการรู้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบการพนันในประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้ประกอบการพนันที่ได้รับใบอนุญาตมีหน้าที่เฝ้าระวังผู้ที่นำเงินมาฟอกในธุรกิจการพนัน โดยการรายงานธุรกรรมตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการรายงานและความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อ การสอบสวนดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบการพนันที่มีหน้าที่รายงาน รวมถึงให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานอื่นๆ ในกรณีสอบสวน โดยเฉพาะการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย โดยให้คณะกรรมการการพนันจัดทำคำแนะนำที่ผู้ประกอบการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายพึงปฏิบัติ

มาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบการพนันในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ถูกประกาศใช้เมื่อกรกฎาคม 2560 ผ่านการแก้ไขบทบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ครอบคลุมถึงการดำเนินกิจการคาสีโน ซึ่งหมายถึง ธุรกิจที่ได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานรัฐให้สามารถเปิดการพนันได้ เพื่อปราบปรามการทำธุรกรรมทางการเงินที่ผิดกฎหมาย โดยกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการพนันที่มีเงินสะพัดตั้งแต่ 5 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป หรือเทียบเท่าในค่าเงินอื่นๆ ต้องจัดทำรายงานการเดินบัญชี และรายงานธุรกรรมทั้งหมดต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใน 5 วัน โดยให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดจุดที่เป็นธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งการปรับแก้กฎหมายนี้เกิดขึ้นหลังการปล้นธนาคารกลางบังคลาเทศความเสียหายกว่า 81 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมีการพบในภายหลังว่าเงินนั้นถูกถ่ายเทไปยังธุรกิจการพนันต่างๆ ในฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ คณะทำงาน FATF ได้เคยเตือนฟิลิปปินส์ว่าต้อง

ตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินอย่างเข้มงวด โดยรวมคาสีโนด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้คาสีโนมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยในการประกอบธุรกิจการพนันของตน ควรปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมขั้นสูง รู้จักลูกค้าอย่างเพียงพอ มีระบบการจัดการความเสี่ยงด้านการต่อต้านการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน และตรวจสอบให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่และพนักงานตระหนักถึงความรับผิดชอบของตน รวมถึงร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนันในประเทศฟิลิปปินส์แล้ว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันชอบด้วยกฎหมายที่มีเงินสะพัดตั้งแต่ 5 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป หรือเทียบเท่าในค่าเงินอื่นๆ ต้องจัดทำรายงานการเดินบัญชี และรายงานธุรกรรมทั้งหมดต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรนำมาตรการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ได้รับใบอนุญาตจากรัฐโดยชอบ เพราะในปัจจุบันผู้กระทำความผิดอาญายังสามารถนำเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาใช้ในการสนับสนุนการกระทำความผิดอาญาได้อีก เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบอาชญากรรมใช้บ่อนการพนันเป็นแหล่งในการฟอกเงิน อีกทั้งให้การตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเป็นไปสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อให้มาตรการต่างๆ ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยสามารถดำเนินไปตามมาตรฐานสากลอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ

4.4 วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจได้รับหากกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูกกฎหมาย และผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรม

ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านดีและด้านเสียที่อาจได้รับ หากประเทศไทยมีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันได้รับใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รายละเอียดดังต่อไปนี้

ผลกระทบด้านดี

1. ลดปัญหาการลักลอบเปิดบ่อนการพนัน ป้องกันปัญหาจากบ่อนการพนันที่ไม่มีมีการตรวจกำกับดูแลได้จากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากโรคระบาด หรืออาชญากรรมอื่นที่เกิดขึ้นจากการบ่อนการพนันผิดกฎหมาย เช่น การทุจริตคอร์ปชันของเจ้าหน้าที่ หรือการค้ามนุษย์
2. รัฐสร้างรายได้จากกลุ่มนักท่องเที่ยวและนักแสวงโชคชาวต่างชาติ ให้สถานการพนันเป็นที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งพักผ่อน กระจายรายได้ไปสู่ลูกจ้างและคนในพื้นที่ พัฒนาและฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจในภาพรวม
3. รัฐสามารถควบคุมกำกับดูแลธุรกิจบ่อนการพนันผ่านการออกมาตรการหรือเงื่อนไขก่อนการออกใบอนุญาต และกำกับภายในองค์กรภายหลังได้รับใบอนุญาต
4. รัฐมีรายได้เพิ่มจากการเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและภาษีการพนัน ป้องกันการรั่วไหลของเงินที่ออกนอกประเทศ ทำให้เงินนอกระบบกลับมาสู่ในระบบเพื่อพัฒนาประเทศ
5. ทำให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยสอดคล้องกับข้อแนะนำของคณะทำงาน FATF ลดโอกาสที่ไทยจะถูก FATF จัดให้กลับเข้าไปอยู่ในกลุ่ม Black list ส่งผลให้ประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือในสายตาประชาคมโลกทั้งในด้านการเงินและการลงทุน
6. เมื่อกฎหมายไทยสอดคล้องกับมาตรฐานของ FATF แล้ว ย่อมได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการฟอกเงินในนานาประเทศ และได้รับการยอมรับว่ามีการปฏิบัติที่มีมาตรฐานสากลอย่างไม่เป็นทางการ คือ การขอข้อมูลข่าวกรองทางการเงินจากประเทศที่มีการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมได้
7. ทำลายแหล่งฟอกเงิน ตัดวงจรอาชญากรรม โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีข้อมูลการทำธุรกรรมเพิ่มมากขึ้นเพื่อปราบปรามการฟอกเงินผ่านธุรกิจการพนันเชื่อมโยงเครือข่ายเส้นทางการเงินในการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมกับข้อมูลจากสถาบันการเงิน ช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ผลกระทบด้านเสีย

1. ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกด้านศีลธรรมของคนในสังคม
2. รัฐมีหน้าที่ต้องสำรวจผลกระทบทั้งข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นจากการอนุญาตให้บ่อนการพนันถูกกฎหมาย ทำให้เพิ่มภาระหน้าที่ของรัฐมากขึ้นในการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมการพนัน
3. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นการรับส่งรายงานธุรกรรม การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการ

บ่อนการพนันในการจัดทำรายงานธุรกรรม ตลอดจนการบูรณาการประสานงานต่างๆ กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ในบทนี้ ทั้งปัญหาผลกระทบจากการพนัน มาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย มาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนัน และผลกระทบที่อาจได้รับหากกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูกกฎหมายและมีหน้าที่รายงานธุรกรรม ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายการพนันและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งช่วยลดปัญหากฎหมายอาญาเพื่อเห็นควรจำเป็นต้องนำมาตรการกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูกกฎหมาย และมาตรการในการให้ธุรกิจบ่อนการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรมเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนัน โดยพัฒนาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพนันและเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย