

มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน

THE LEGAL MEASURE UNDER ANTI-MONEY LAUNDERING ACT B.E. 2542
CASE STUDY: MONEY LAUNDERING IN CASINO*

พานิชภัค เกษรสันต์**

เอกพงษ์ สารน้อย***

1. บทนำ

สถานการณ์ปัญหาการพนันในปัจจุบัน จากการสำรวจพฤติกรรมการเล่นการพนันของคนไทยในปี พ.ศ. 2563 โดยศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ¹ พบว่า ท่ามกลางความซับซ้อนของสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ แม้ความหมายของการพนันแต่ละคนไม่เหมือนกัน บางคนมองการพนันเป็นเรื่องการพักผ่อน บางคนมองว่าเป็นทางเลือก เป็นโอกาส หรือเป็นความหวัง แต่ด้วยความเหลื่อมล้ำทางสังคมที่มีความห่างกันในยุคปัจจุบันนี้ การพนันได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของความเสี่ยงหรือชีวิตที่ต้องลงทุนแสวงหาสิ่งเสี่ยงโชค เพื่อความหวังที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น หรือสามารถลืมตาอ้าปากสู่ความร่ำรวยหรือฐานะทางการเงินที่ดี เพราะสถานะปัจจุบันไม่สามารถนำไปถึงความฝันนั้นได้

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการเล่นพนัน ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 อันมีหลักการสำคัญคือห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน แต่ก็ยังพบว่ามีกฎหมายการพนันนี้ยังไม่สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากสถิติฐานความผิดคดีอาญาทั่วประเทศที่สรุปโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2563² พบว่าคดีการพนันมีสถิติการรับแจ้งและจับกุมจำนวนมากถึง 46,067 คดี ซึ่งเป็นอันดับสองรองจากคดียาเสพติด โดยสาเหตุนั้นเนื่องมาจากความล้าสมัยของกฎหมายที่มีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์โลกยุคปัจจุบัน

*บทความนี้เรียบเรียงจากสารนิพนธ์ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนัน ซึ่งได้ผ่านการสอบสารนิพนธ์เรียบร้อยแล้ว

** นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญามหาวิทยาลัย ศรีปทุม

*** ที่ปรึกษาสารนิพนธ์

¹ ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2563). *รายงานศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน ปี 2563*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน.

² สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2563). *สรุปผลการดำเนินงานที่สำคัญของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

การกำหนดโทษต่ำ ไม่ได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษ การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันขึ้นอยู่กับดุลพินิจเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ จึงเป็นช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและพัฒนาเป็นองค์กรอาชญากรรมกระทำความผิดอื่นได้โดยง่าย ประกอบกับค่านิยมและทัศนคติของสังคมไทยเกี่ยวกับการเล่นการพนันที่คิดว่า การพนันไม่ใช่สิ่งชั่วร้าย แต่เป็นการเสี่ยงโชคมากกว่าการกระทำความผิด และถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทย จึงทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้ง แม้กฎหมายจะบัญญัติให้การพนันเป็นความผิด (Mala Prohibita) แต่ก็ไม่ใช่ความผิดที่ร้ายแรงที่มีลักษณะเป็นความผิดในตัวเอง (Mala in se) ส่งผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายการพนันที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการใช้เป็นมาตรการควบคุมและปราบปรามการเล่นการพนัน อีกทั้ง ยังเห็นได้ว่าบ่อนการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ปราศจากการควบคุมกำกับดูแลจากรัฐที่มองว่าการจัดให้มีการเล่นพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย มักเป็นที่นิยมของเหล่าอาชญากรผู้กระทำความผิดในการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาแปรเปลี่ยนสภาพเป็นเงินที่ได้มาจากการกระทำที่ชอบหรือการฟอกเงิน แม้ว่าจะมีการจัดตั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่ก็ยังคงมีช่องโหว่ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในสังคมไทยปัจจุบัน เกิดเป็นโอกาสให้ผู้ประกอบอาชญากรรมใช้ช่องว่างดังกล่าวเป็นช่องทางในการฟอกเงิน ส่งผลให้มีการก่ออาชญากรรมฟอกเงินขึ้นจากบ่อนการพนันในประเทศไทยจำนวนมาก

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นที่รู้จักกันในหมู่องค์กรอาชญากรรมของสหรัฐอเมริกาเป็นหลายสิบปี โดยผู้ที่คิดค้นแนวคิดนี้ คือ นายเมเยอร์ ลันสกี (Meyer Lansky) โดยมีหลักการเกี่ยวกับการนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบผ่านกระบวนการหรือธุรกรรมเพื่อให้เงินนั้นกลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือการกำจัดร่องรอยของเงินที่มาจากกระทำความผิดอันมิชอบ โดยผ่านขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจเพื่อให้เงินหรือทรัพย์สินเดียวกันนั้น กลายเป็นรายได้ที่ชอบ ดังนั้น การฟอกเงินเป็นวิธีการเพื่อสร้างและปกปิดทรัพย์สินที่มาจากประกอบอาชญากรรม เช่น การค้ายาเสพติด ค้ามนุษย์ เป็นต้น³

³ ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2540). *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

บ่อนการพนัน (Gambling Operation) มักจะไม่มีกำกับดูแลเท่าธนาคาร แต่ให้บริการเช่นเดียวกันกับธนาคาร โดยธุรกิจการพนันจะถูกใช้เป็นที่แลกเปลี่ยนเงินย่อยเป็นธนบัตรใหญ่ (Refining) ได้ในระดับที่ซับซ้อนจึงที่นิยมสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินของเหล่าอาชญากรในรูปแบบต่างๆ ด้วยการฟอกเงินนั้นเริ่มจากการกระทำผิดกฎหมายและก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากมหาศาลจึงมีการนำเงินมาผ่านกระบวนการฟอกเงิน และเมื่อรายได้ถูกทำให้เสมือนเงินที่ชอบกฎหมายแล้ว ก็เป็นแรงจูงใจให้อาชญากรใช้เงินเหล่านั้นก่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่นเกิดวงจรของการประกอบอาชญากรรม โดยมีการฟอกเงินเป็นกลไกของวงจรนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงเกิดขึ้นมาเพื่อสกัดกั้นและตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม มิให้มีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปฟอก โดยมีมาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยทรัพย์สินเหล่านั้น

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ไทยอาจถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีความบกพร่องทางยุทธศาสตร์และมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF อันจะทำให้ไทยขาดความน่าเชื่อถือและเป็นข้อกีดกันทางการค้าของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศคู่ค้าที่เป็นสมาชิกภาคี FATF ในฐานะประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน FATF อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ไทยควรปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับปัญหาในการนำธุรกิจบ่อนการพนันมาใช้ในการฟอกเงินและการจัดให้บ่อนการพนันหรือคาสีโนเป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ โดยกำหนดให้บ่อนการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรมเมื่อลูกค้าทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนตามที่รัฐกำหนด

2.2 มาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อนำมาดำเนินการทางกฎหมายกับความผิดมูลฐาน 28 ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย มี 2 มาตรการ⁴ คือ มาตรการด้านปราบปราม ได้แก่ มาตรการกำหนดความผิดทางอาญา และมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่ง สำหรับมาตรการด้านการป้องกัน ได้แก่ การรายงานธุรกรรมและรวบรวมข้อมูลการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน และการเก็บรักษาข้อมูล โดยการรายงานธุรกรรมเป็นเครื่องมือประการสำคัญของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นำมาใช้

⁴ พงศธร ทองด้วง. *การพนันควรถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

ป้องกันการฟอกเงินเพื่อประโยชน์ในการติดตามดำเนินมาตรการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ดังนั้น รัฐควรกำหนดให้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีหน้าที่ในการสอดส่องและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยถึงที่มาของเงินมหาศาลที่เข้าสู่ระบบของตน ให้แก่หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ⁵

2.3 แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายในการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย

สำหรับประเทศที่กำหนดให้การพนันถูกกฎหมาย แม้เคยมองว่าการเล่นการพนันเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องทางด้านศีลธรรมจึงกำหนดให้การพนันผิดกฎหมาย แต่ไม่อาจแก้ปัญหาที่ประชาชนยังคงนิยมเล่นการพนันอย่างต่อเนื่องและเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา จึงได้เกิดมีแนวคิดในการยอมรับและกำหนดมาตรการควบคุมดูแลการพนันให้อยู่ในพื้นที่และขอบเขตที่เหมาะสมและจำกัดแทน เนื่องจากการควบคุมการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันไม่อาจห้ามได้อย่างแท้จริง ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมและเศรษฐกิจต่างๆ การยอมรับให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายและจัดให้ผู้ที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการพนันได้นั้น มีประโยชน์ในการควบคุมป้องกันและประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศยิ่งกว่า

2.4 แนวคิด ทฤษฎีทางอาญา

2.4.1 ทฤษฎีการกำหนดความผิดทางอาญา รัฐมีภารกิจสำคัญเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประชาชนในสังคม คือการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าการกระทำหรือไม่กระทำใดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาให้ประชาชนรู้สึกอยู่ในสังคมได้อย่างปลอดภัย การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดทางอาญา ต้องเป็นการกระทำซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือประโยชน์ใดๆ ของบุคคล กระทบความสงบเรียบร้อยของสังคม ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ให้อภัยแก่การกระทำเช่นนั้น อีกทั้ง การใช้กฎหมายอาญากับการกระทำใด ต้องใช้อย่างจำกัด เฉพาะที่เกิดประโยชน์ต่อสังคม และมีผลต่อการป้องกันอาชญากรรม โดยรัฐไม่ควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษความประพฤติที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสังคม และไม่ควรใช้กฎหมายอาญากับการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อย ที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่เห็นความสำคัญและเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิดนั้น

2.4.2 ทฤษฎีประเภทความผิดอาญาในแง่ของกฎหมาย แบ่งความผิดออกเป็น 2 ประการ คือ ความผิดในตัวเอง (Mala in Se) คือการกระทำที่เป็นความผิดหรือความชั่วร้ายในตัวของมันเอง ไม่ว่าจะกระทำลงในสถานที่ยุคสมัยใด การกระทำความผิดดังกล่าวสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนความรู้สึกทางศีลธรรม เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น และความผิดเพราะกฎหมายกำหนดห้าม

⁵ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. (2537). “ข้อควรคำนึงเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน”. *ดุลพินิจ*, 41 (4).

(Mala Prohibita) กล่าวคือ การกระทำที่เป็นความผิดอาญาเพราะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดซึ่งอาจแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขต่างๆ โดยความผิดในลักษณะนี้มักจะ เป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อกฎเกณฑ์อื่นของสังคม แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ ของรัฐเอง เช่น การพนัน การค้าประเวณี เป็นต้น⁶

2.4.3 ทฤษฎีการกำหนดโทษทางอาญา คือ โทษต้องเป็นไปตามกฎหมาย เป็นไปโดย เสมอภาค และมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวของบุคคล ดังนั้น โทษคือผลร้ายที่เกิดแก่บุคคลที่ฝ่าฝืน กฎหมาย⁷ และเพื่อให้การลงโทษทางอาญามีประสิทธิภาพจึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ การลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทน การลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งไม่ให้คนทั่วไปกระทำความผิดและไม่ให้ผู้กระทำความผิดแล้วกระทำความผิดซ้ำอีก การลงโทษเพื่อตัดความสามารถของผู้กระทำความผิด การลงโทษเพื่อฟื้นฟูแก้ไขตัวผู้กระทำความผิด และการลงโทษเพื่อนำผู้กระทำความผิดกลับสู่ สังคม⁸ ซึ่งโทษเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการกระทำความผิดของมนุษย์และประสิทธิภาพของ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีนัยยะสำคัญ หากโทษไม่เหมาะสมคนในสังคมย่อมไม่เชื่อมั่นใน กฎหมายอีกต่อไป เมื่อคนเริ่มไม่เชื่อมั่นสังคมย่อมมีปัญหา

2.4.4 ทฤษฎีการลดทอนการเป็นความผิดอาญา คือ กรณีที่กฎหมายอาญาถูกใช้อย่าง ไม่เหมาะสมโดยรัฐ ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรม จึงไม่สมควรนำกฎหมายอาญามา บังคับใช้กับการเล่นการพนันเพื่อบังคับคนในสังคมให้เป็นไปตามหลักศีลธรรมที่รัฐต้องการ ส่งผล ให้กฎหมายของรัฐนั้น ขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง

2.4.5 ทฤษฎีหลักแห่งความได้สัดส่วน หรือหลักการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เท่าที่จำเป็น หรือหลักพอสมควรแก่เหตุ ได้รับการยอมรับในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปในระดับ กฎหมายรัฐธรรมนูญและเป็นหลักกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการบังคับ ใช้กฎหมายอาญาของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.4.6 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม การกระทำความผิดของอาชญากรรมมีการ พัฒนาไปสู่องค์กรอาชญากรรมที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีการแบ่งหน้าที่ และเครือข่ายประสานกัน เพื่อก่ออาชญากรรมโดยมุ่งหวังผลประโยชน์เป็นเงินหรือทรัพย์สินตอบแทน ซึ่งทฤษฎีที่เกี่ยวกับ องค์กรอาชญากรรมมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีการสมคบกัน ทฤษฎีการช่วยเหลือและ

⁶ วิจารณ์ บุญญาภาส, สุพัตรา แผนวิจิต และสรลนุช สติกรเจริญทรัพย์. (2551). *การพัฒนามาตรการยึดทรัพย์สินใช้ ค่าปรับและมาตรการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา*. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

⁷ จิตติ ดิงศภักดิ์. (2555). *คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์เพชรรุ่ง.

⁸ เอกพงษ์ สารน้อย. *ทฤษฎีกฎหมายอาญา* (LAW 504). คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

สนับสนุน และทฤษฎีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อันจะเห็นว่า การกระทำความผิดฐานฟอกเงินเป็นการสมคบกันเพื่อประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการสมคบกันกระทำการช่วยเหลือและสนับสนุนเหล่าองค์กรอาชญากรรมให้ดำเนินต่อไปเป็นวัฏจักร

2.4.7 ทฤษฎีกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หลักกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีสมควรอยู่บนหลักความสมดุลระหว่างทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมและทฤษฎีหลักนิติธรรม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ทั้งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและควมมีประสิทธิภาพสำหรับป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งรัฐในฐานะผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยจะต้องดำเนินการควบคุมอาชญากรรมบนพื้นฐานหรือภายใต้หลักนิติธรรม

2.4.8 ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม เป็นการวางรากฐานหรือหลักการทำงานในด้านการป้องกันอาชญากรรม ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจทุกคนควรนำมาปฏิบัติ ถือเป็น การมุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรม โดยต้องมุ่งเน้นที่การป้องกันอาชญากรรมเชิงรุก ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อจะ ทำให้ทราบถึงช่วงเวลา สถานที่ที่เกิดเหตุ พฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ตลอดจนสภาพปัญหา และสาเหตุ เมื่ออาชญากรมีเป้าหมายในการเกี่ยวข้องกับพื้นที่ก่อนอาชญากรรมอื่นที่ได้รับประโยชน์อย่างการฟอกเงิน และมีโอกาสที่เหมาะสมที่จะกระทำเพราะไม่มีการตรวจสอบควบคุมดูแลใดๆ จากหน่วยงาน จึงครบด้านของสามเหลี่ยมอาชญากรรม อาชญากรรมย่อมเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน

3.1 กฎหมายในประเทศไทย

3.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 มีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปให้กฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์และหลักสากล และไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากกฎหมายบางฉบับมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพหรือประกอบสัมมาอาชีพของประชาชนในประเทศ ดังนั้น รัฐในฐานะผู้ดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชนจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าหลังดังกล่าว โดยไม่ชักช้า และพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น⁹

⁹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). *แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

3.1.2 พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีทั้งหมด 22 มาตรา เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการปราบปรามและควบคุมการเล่นการพนัน โดยกำหนดให้การเล่นการพนันเป็นความผิด ซึ่งมีทั้งการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ และไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันโดยเด็ดขาด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และยังมีการเล่นอื่นใดนอกจากในมาตรา 4 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ทวิ โดยมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 12 เป็นหลัก และยังได้มีการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวง ออกมาควบคุมการอนุมัติ อนุญาต และนโยบายของผู้บริหาร กำหนดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเพื่อควบคุมการพนันให้เอกชนสามารถขออนุญาตตั้งสถานการพนันและจัดให้มีการเล่นการพนันได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478¹⁰ เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนันมาเป็นเวลานาน 87 ปี ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้จึงมีความล้าสมัย ทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายการพนันไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและองค์กรอาชญากรรมตามมา

3.1.3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (9) คือ ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน โดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีวงเงินในการกระทำ ความผิดรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นได้ว่าประเทศไทยไม่ได้มีการบัญญัติมาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในการป้องกันการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนันไว้อย่างชัดเจน แม้มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นความผิดมูลฐานที่สามารถใช้มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่ก็ไม่สามารถป้องกันการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนันได้อย่างแท้จริง เนื่องจากมาตรการดังกล่าว เป็นการบังคับใช้ต่อผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน โดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ไม่รวมถึงผู้เล่นการพนัน ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาต และกรณีวงเงินในการกระทำ ความผิดรวมกันมีมูลค่าต่ำกว่า 5,000,000 บาทแต่อย่างไรก็ดี ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีช่องโหว่ และปัจจุบันผู้ประกอบการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานได้ใช้ช่องทางจากอาชีพบางประเภทซึ่งมิใช่สถาบันการเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงิน อาจเป็นแหล่งให้อาชญากรนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการฟอกเงินได้โดยง่าย

¹⁰ พระราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1987 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478

3.2 กฎหมายต่างประเทศ

เนื่องจากการกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ลงทะเบียนกับรัฐเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นที่ยอมรับในหลายประเทศทั่วโลก ดังนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนันของไทย จึงศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายจากกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Common Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law)

3.2.1 กฎหมายระหว่างประเทศ

องค์กรสหประชาชาติโดยสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติและกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ร่วมกันทำต้นแบบกฎหมาย Model Legislation on Money Laundering and Financing of Terrorism เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ควรนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายภายในเพื่อป้องกันและตรวจจับการฟอกเงินให้เป็นอย่างดี ซึ่งได้กำหนดมาตรการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ในการรายงานกิจกรรมที่น่าสงสัย¹¹ ผู้มีหน้าที่ดังกล่าว คือสถาบันการเงิน รวมถึงธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพอื่นที่มีใช้สถาบันการเงิน ได้แก่ ธุรกิจการพนัน รวมถึงการพนันออนไลน์

3.2.2 สหรัฐอเมริกา

กฎหมายควบคุมการพนันของสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐและกฎหมายของมลรัฐ¹² โดยการกำหนดนโยบายควบคุมธุรกิจการพนัน รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้มลรัฐควบคุมธุรกิจการพนัน สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันระดับชาติ การควบคุมการพนันจึงต้องอาศัยกลไกในระดับมลรัฐเป็นสำคัญที่จะกำหนดนโยบายหรือกฎหมาย ทั้งนี้ แม้การดำเนินนโยบายการพนันของมลรัฐต่างๆ มีนโยบายที่แตกต่างกันไป แต่ก็มีบางกรณีที่รัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซงเพื่อกำกับดูแลกิจกรรมการพนันบางประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีการพนันของรัฐบาลกลาง ผลกระทบทางสังคม และประชาชนทั่วไป โดยแต่ละมลรัฐมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมกำกับการเล่นการพนันและการขออนุญาตเพื่อไม่ต้องการให้มีการเล่นที่เสรีมากจนเกินพอดีแตกต่างกันไป ต้องป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าเล่นได้ทุกที่ทุกเวลา

¹¹ 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.

¹² บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61.

อันจะเป็นการหมกมุ่นอยู่กับการพนันมากเกินไป จึงต้องมีมาตรการควบคุมการเล่นในที่มิดชิด การพนันจึงอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะในเคสสถานเท่านั้น ห้ามเล่นในที่รโหฐาน และสำหรับพนันออนไลน์เป็นประเด็นที่สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ เพราะว่ารระบบอินเทอร์เน็ตทำให้การพนันเกิดขึ้นแดนรัฐ โดยที่รัฐส่วนใหญ่จัดให้เป็นเรื่องที่ผิด มีบางรัฐที่ถือว่าการพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย เมื่อการพนันออนไลน์เกิดขึ้นระหว่างรัฐ รัฐบาลกลางจึงมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อที่จะควบคุมการพนันออนไลน์ในระดับสหพันธรัฐ มี 2 ฉบับ คือ Interstate Wire Act of 1961 ห้ามทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันผ่านสื่อใช้สาย และอินเทอร์เน็ต ในระหว่างรัฐหรือระหว่างประเทศ และ Unlawful Internet Gambling Act of 2006 ที่ให้ความสำคัญกับการพนันออนไลน์บนอินเทอร์เน็ต โดยควบคุมการพนันออนไลน์ทางอ้อม

กฎหมายกำหนดให้คาสิโนหรือสถานประกอบการในธุรกิจการพนันอื่นๆ ที่มีรายได้ต่อปีไม่น้อยกว่า 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ถือเป็นสถาบันการเงินซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เนื่องจากคาสิโนเป็นธุรกิจการพนันที่มีกระแสเงินสดหมุนเวียนในปริมาณสูง ผู้ประกอบการจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานธุรกรรมที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 เหรียญสหรัฐและมีลักษณะเกี่ยวข้องกับเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือมีเจตนาที่จะปกปิดเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา หรือมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลธุรกรรมการเงินตามแบบฟอร์มที่ต้องแจ้งต่อคาสิโน นอกจากนี้ ผู้ประกอบการธุรกิจการพนันมีหน้าที่ต้องยื่นข้อมูลเพื่อรายงานข้อมูลธุรกรรมเงินสดที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน ต่อ FinCEN ซึ่งเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินของสหรัฐอเมริกา

3.2.3 สหราชอาณาจักร

วิธีการกำหนดให้การพนันถูกกฎหมายของสหราชอาณาจักรสมควรเป็นแบบอย่าง การพัฒนาการกำกับดูแลธุรกิจการพนันของภาครัฐ เนื่องจากมีกฎหมายการพนันและการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันระดับชาติ คือ คณะกรรมการการพนันซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่ให้อำนาจในการออกใบอนุญาตกับองค์กรบริหารท้องถิ่นแทน ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการการพนัน กำหนดมาตรการให้ผู้ที่เหมาะสมเท่านั้นที่จะเกี่ยวข้องกับการพนันได้ ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงาน และจัดการปัญหาที่เกิดจากการพนัน โดยบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นเพื่อสนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรับผิดชอบต่อลูกค้า ป้องกันดูแลไม่ให้ธุรกิจการพนันถูกแทรกแซงจากผู้ประกอบอาชญากรรม จัดให้มีมาตรการคุ้มครองเด็กและผู้เปราะบาง และจำกัดพื้นที่ที่อนุญาตให้เปิดบริการให้เหมาะสมและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ โดยมีกฎหมาย the Proceeds of Crime Act 2002 (POCA) ซึ่งคณะกรรมการการพนันให้ความสำคัญเรื่อง

การต่อต้านการฟอกเงินของธุรกิจพนันถูกกฎหมาย อีกทั้ง กฎหมาย The Gambling Act 2005 ได้บัญญัตินิยามของการพนันระยะไกลไว้ ซึ่งครอบคลุมการพนันผ่านอุปกรณ์หรืออาศัยสื่อโทรคมนาคมทุกประเภทเพื่อเปิดช่องสำหรับกรณีที่มีการพัฒนาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในอนาคต

มาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ใช้บังคับกับสถานกาสิโนทั้งปกติและออนไลน์ทั่วประเทศที่ลงทะเบียนกับรัฐ โดยกฎหมายกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบธุรกิจมีหน้าที่เฝ้าระวังลูกค้าที่นำเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดอาญามาใช้ในการพนัน ฟอกให้เป็นเงินที่ถูกกฎหมาย รวมถึงกรณีผู้ประกอบธุรกิจการพนันทั้งเดือนและถูกกฎหมายนำเงินสกปรกที่ได้จากการกระทำความผิดอาญาหรือธุรกิจที่ผิดกฎหมายมาใช้เป็นเงินทุนในการประกอบธุรกิจด้วย เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ได้รับอนุญาตทุกประเภทมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องป้องกันมิให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาเข้ามาในธุรกิจการพนัน ซึ่งหากพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ถือเป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงินทั้งสิ้น โดยกฎหมายการพนันกำหนดให้คณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) มีสถานะเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) ตามกฎหมายฟอกเงินสำหรับธุรกิจการพนัน นอกจากนี้ อังกฤษมีมาตรการลงโทษโดยกำหนดความผิดฐานเกี่ยวกับการรายงานและความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลนี้อาจส่งผลกระทบต่อสอบสวนดำเนินคดี โดยลักษณะที่ผู้ประกอบธุรกิจการพนันต้องรายงานธุรกรรม คือ การรับเงินสด เช็ค การชำระเงินผ่านบัตรเครดิตเพื่อใช้เป็นเงินเล่นพนัน หรือการเปิดบัญชีเพื่อเล่นพนันสำหรับลูกค้าที่รู้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา

3.2.4 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

กฎหมายที่เกี่ยวกับการพนัน ได้แก่ Presidential Decree No. 1602 เพื่อป้องกันการลັบสนและกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายของฟิลิปปินส์ โดยถูกปรับตั้งแต่ 500 - 2,000 เปโซ ในขณะที่มีบทเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ สำหรับผู้ที่ยอมให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายในอาคาร สถานที่ เรือ หรือการขนส่งที่ตนเป็นเจ้าของหรือควบคุม จะถูกลงโทษปรับสูงสุด 6,000 เปโซ หรือทั้งจำและปรับ และ the Casino Implementing Rules and Regulations (CIRR) ซึ่งกำหนดให้การพนันทั้งหมดมีส่วนร่วมในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนันด้วย อีกทั้ง มีมาตรการที่บังคับใช้กับการพนันออนไลน์ มีกฎเกณฑ์และข้อบังคับสำหรับผู้ให้บริการเกมนอกชายฝั่งของฟิลิปปินส์ (POGO) โดยเฉพาะ กำหนดให้ผู้ให้บริการเกมออนไลน์ต้องลงทะเบียนจากหน่วยงานรัฐเสียก่อน ทั้งนี้ เงื่อนไขสำคัญ คือ ห้ามมิให้พลเมืองชาวฟิลิปปินส์ รวมทั้งชาวฟิลิปปินส์ในต่างประเทศเล่นเกมพนันออนไลน์ดังกล่าวของ POGO จำกัดการให้บริการแก่ลูกค้านอกประเทศเท่านั้น และได้กำหนดค่านิยมของกิจกรรมการให้บริการเกมสล็อต หมายถึง เกมสล็อตพนันออนไลน์ผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ต การใช้เครือข่ายและ

ซอฟต์แวร์ นอกจากนี้ ยังกำหนดกรอบการดำเนินธุรกิจ POGO ครอบคลุมผู้ให้บริการที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น ผู้ให้บริการซอร์ฟแวร์เกม Outsource และ Content Steaming ซึ่งผู้ประกอบการดังกล่าวต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานกำกับดูแลด้วยเช่นกัน

เพื่อปราบปรามการทำธุรกรรมทางการเงินที่ผิดกฎหมาย โดยกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบการพนันที่มีเงินสะพัดตั้งแต่ 5 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป หรือเทียบเท่าต้องจัดทำรายงานธุรกรรมทั้งหมดต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใน 5 วัน โดยให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดจุดที่เป็นธุรกรรมที่น่าสงสัย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คาสีโนมีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยในการประกอบธุรกิจการพนันของตน ควรปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมขั้นสูง รู้จักลูกค้า มีระบบการจัดการความเสี่ยงด้านการต่อต้านการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคุมความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน และตรวจสอบให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่และพนักงานตระหนักถึงหน้าที่ตน รวมถึงร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กรณีการฟอกเงินโดยใช้ธุรกิจการพนัน

4.1 วิเคราะห์ปัญหาผลกระทบจากการพนัน

เนื่องจากการพนันช่วยกระตุ้นความรู้สึกพื้นฐานในการอยากเอาชนะ โดยที่ปัจจุบันทัศนคติของบุคคลในสังคมไทยที่มีสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เห็นว่าการพนันมิใช่สิ่งชั่วร้ายไม่เป็นภัยร้ายแรงที่กระทบสังคม แม้กฎหมายไทยกำหนดให้การพนันเป็นความผิดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเฉพาะ Mala Prohibita อันเป็นเพียงเทคนิคของรัฐในการจัดระเบียบสังคมซึ่งอาจเปลี่ยนได้ตามบริบทที่เปลี่ยนไป และในขณะเดียวกันผู้กระทำผิดก็ไม่รู้สำนึกถึงการกระทำของตน ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ได้บังคับใช้กฎหมายการพนันอย่างมีประสิทธิภาพ จึงยังคงมีการเล่นการพนันผ่านบ่อนที่ลักลอบเปิดส่งผลกระทบต่อปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และก่ออาชญากรรมของประเทศ เนื่องจากขาดการควบคุมกำกับดูแลการเปิดบ่อนการพนันจากรัฐอย่างเข้มงวด โดยที่บ่อนการพนันเป็นสถานที่ที่สำคัญสำหรับใช้ในการฟอกเงิน เพราะมีเงินจำนวนมากไหลเวียนเปลี่ยนมืออยู่ตลอดเวลาจึงกลายเป็นแหล่งที่ผู้กระทำความผิดให้ความสนใจในการแปรสภาพที่มาของเงินหรือทรัพย์สินเพื่อจะปกปิดแหล่งที่มาของเงินนั้นและลวงให้บุคคลอื่นเข้าใจว่าเงินนั้นมาจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง สำหรับประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดควบคุมกำกับดูแลธุรกิจการพนันที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพ จึงยากต่อการสืบสวนติดตามเส้นทางการเงินในธุรกิจการพนัน

4.2 วิเคราะห์มาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนันถูกกฎหมาย

เนื่องจากไทยมีมาตรการควบคุมการพนัน โดยมีวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้ง แต่โทษไม่รุนแรงเพียงพอเนื่องจากเป็นความผิดที่ไม่กระทบกับความสงบเรียบร้อยของสังคมมากนัก จึงไม่อาจข่มขู่ยับยั้งคนไม่ให้กระทำผิดตามได้ ทำให้มีการพัฒนารูปแบบการกระทำ ความผิดจากเพียงการจัดให้มีบ่อนการพนันผิดกฎหมายไปสู่องค์กรอาชญากรรมที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน มีการแบ่งหน้าที่ที่ต่างฝ่ายต้องรับผิดชอบ โดยมุ่งหวังผลประโยชน์เป็นเงินหรือทรัพย์สินตอบแทน เช่น เจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือฟอกเงิน ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างประเทศพบว่าในอดีตเคยมีกฎหมายห้ามการเล่นการพนันเพื่อป้องกันปัญหาแต่เกิดผลเสียตามมาเช่นกัน จึงได้เกิดแนวคิดนำการพนันมาอนุญาตจัดให้มีการเล่นเพื่อเอาผลประโยชน์จากกลุ่มองค์กรอาชญากรรม เกิดการอนุญาตให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายภายใต้ขอบเขตและเงื่อนไขของรัฐที่สามารถควบคุมได้ ทำให้ปัญหาจากการพนันที่ผิดกฎหมายลดน้อยลง และผลประโยชน์ส่วนใหญ่ย้ายมายังรัฐ อีกทั้ง ปัญหาจากองค์กรอาชญากรรมที่เชื่อมโยงก็ลดลง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาการพนันและกำกับการออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจการพนัน โดยเฉพาะ

4.3 วิเคราะห์มาตรการเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการพนัน

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากรรมโดยการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด เนื่องจากอาชญากรรมมุ่งไปที่ผลตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งถูกนำกลับมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในวงจรของอาชญากรรมอีกครั้ง แม้มาตรา 3 (9) กำหนดให้ ความผิดเกี่ยวกับการพนันเป็นความผิดมูลฐาน แต่การบังคับใช้กฎหมายยังมีช่องโหว่ที่ผู้ประกอบการอาชญากรรมได้ใช้ช่องทางจากธุรกิจการพนันที่ไทยไม่มีมาตรการควบคุมกำกับดูแลเป็นแหล่งสำหรับการฟอกเงิน เนื่องด้วยธุรกิจการพนันเป็นธุรกิจที่มีกระแสเงินสดหมุนเวียนในปริมาณสูง ดังนั้นจึงต้องนำมาตราการการรายงานธุรกรรมมาบังคับใช้กับผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ได้รับใบอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดหลักเกณฑ์ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่ผู้ประกอบธุรกิจการพนันต้องรายงานต่อหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนดมาตรการลงโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวกับการรายงานและความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อสอบสวนดำเนินคดีแก่ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่มีหน้าที่รายงาน รวมถึงให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานอื่นๆ เหมือนสหราชอาณาจักร

4.4 วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจได้รับหากกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันถูกกฎหมายและผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันมีหน้าที่รายงานธุรกรรม

ผลกระทบด้านดี

1. ลดปัญหาการลักลอบเปิดบ่อนการพนัน ป้องกันปัญหาจากบ่อนการพนันที่ไม่มีการตรวจกำกับดูแลได้จากหน่วยงานของรัฐ

2. รัฐสร้างรายได้จากกลุ่มนักท่องเที่ยวและนักแสดง โชคชาวต่างชาติ ให้สถานการพนันเป็นที่ท่องเที่ยวหรือแหล่งพักผ่อน กระจายรายได้ไปสู่ลูกจ้างและคนในพื้นที่

3. รัฐสามารถควบคุมกำกับดูแลธุรกิจบ่อนการพนันผ่านการออกมาตรการหรือเงื่อนไข ก่อนการออกใบอนุญาต และกำกับภายในองค์กรภายหลังได้รับใบอนุญาต

4. รัฐมีรายได้เพิ่มจากการเก็บค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตและภาษีป้องกันการรั่วไหลของเงินที่ออกนอกประเทศ ทำให้เงินกลับมาอยู่ในระบบเพื่อพัฒนาประเทศ

5. ทำให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF ลดโอกาสที่ไทยจะถูกจัดให้กลับเข้าไปอยู่ในกลุ่ม Black list

6. ได้รับความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการฟอกเงิน ในนานาประเทศ และได้รับการยอมรับว่ามีการปฏิบัติที่มีมาตรฐานสากลอย่างไม่เป็นทางการ คือ การขอข้อมูลข่าวกรองทางการเงินจากประเทศที่มีการกำหนดให้ธุรกิจการพนันเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมได้

7. ทำลายแหล่งฟอกเงิน ตัดวงจรอาชญากรรม ช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

ผลกระทบด้านเสีย

1. ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกด้านศีลธรรมของคนในสังคม

2. รัฐมีหน้าที่ต้องสำรวจผลกระทบทั้งข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริงที่อาจเกิดขึ้นจากการอนุญาตให้บ่อนการพนันถูกกฎหมาย เพิ่มภาระหน้าที่ของรัฐมากขึ้น

3. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นไม่ว่าจะเป็นการรับส่งรายงานธุรกรรม การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ประกอบการธุรกิจบ่อนการพนันในการจัดทำรายงานธุรกรรม ตลอดจนการบูรณาการประสานงานต่างๆ

5. สรุปและขอเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ความผิดเกี่ยวกับการพนันเป็นความผิดอาญาที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดทางเทคนิคตามนโยบายของรัฐ ทั้งที่การพนันเป็นเพียงความต้องการพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ที่กระตุ้นความรู้สึกอยากเอาชนะ ส่งผลให้คนในสังคมยังคงนิยมเล่นการพนัน แม้รัฐจะมีมาตรการลงโทษทางอาญาก็ตาม จนรัฐเจอปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากอุตสาหกรรมการพนันผิดกฎหมาย จนถึงองค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่ไม่สามารถควบคุมได้ เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจการพนันของประเทศไทยกับต่างประเทศ

มาตรการของไทยยังขาดการมองปัญหาในมุมมองที่แท้จริงของสภาพสังคม ความละเอียดในการวิเคราะห์ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมซึ่งมีความแตกต่างกับมาตรการกำหนดให้ธุรกิจการพนัน ถูกกฎหมายโดยใช้ระบบใบอนุญาตและให้เป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศ ที่มีความละเอียดและผ่านการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลผลกระทบต่างๆ รวมไปถึงการจัดตั้งหน่วยงานควบคุมกำกับดูแลการพนันที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจการพนัน โดยที่ไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในการกำกับดูแลการพนัน เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ทุจริตคอร์รัปชันและมีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันจนนำไปสู่การใช้ธุรกิจการพนันในการฟอกเงิน

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะแนวทางการใช้มาตรการกำหนดให้ธุรกิจบ่อนการพนันอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย (Legalization of Gambling) โดบเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนี้

1. เห็นควรเพิ่มเติมนิยามศัพท์ของการพนัน เพื่อความชัดเจนและสามารถบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

“การพนัน หมายความว่า การเล่นที่เป็นการเสี่ยงโชคโดยอาศัยผลหรือเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดที่ยังไม่แน่นอนเป็นข้อแพ้ชนะกันและมุ่งประสงค์เอาเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่กันจากการเล่นนั้น”

“การพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า การพนันที่บุคคลเข้าเล่นได้โดยวิธีการทางโทรคมนาคมระยะไกล ซึ่งครอบคลุมถึงการพนันผ่านอุปกรณ์ หรืออาศัยสื่อโทรคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ โทรทัศน์ หรือวิทยุ และรวมไปถึงเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์อื่นที่อำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร”

2. เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ให้การจัดให้มีการเล่นพนันในลักษณะบ่อนการพนันอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย โดยรัฐอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการพนัน จัดตั้ง “สำนักงานควบคุมการพนัน” เพื่อควบคุมกำกับดูแลธุรกิจพนันและการดำเนินการเกี่ยวกับการพนัน โดยเฉพาะ มีคณะกรรมการควบคุมการพนัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการจากตัวแทนรัฐและเอกชนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน

3. เห็นควรมีมาตรการกฎหมายสำหรับการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยกำหนดบทลงโทษทางอาญาที่รุนแรงแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรปรับโทษให้สูงขึ้นเท่ากับหรือมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นผู้เล่น ผู้จัดให้มีการเล่นพนัน หรือผู้สนับสนุนให้มีการเล่นการพนัน

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ได้รับโทษตามสัดส่วนแห่งความผิด รวมถึงมีบทเพิ่มโทษสำหรับผู้กระทำความผิดซ้ำ เนื่องจากการเล่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนำไปสู่การกระทำความผิดและกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงต้องจัดการกับธุรกิจการพนันผิดกฎหมายให้ลดน้อยลง

4. เห็นควรกำหนดความผิดและกำหนดโทษสำหรับการพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และทำให้การชำระเงินพนันออนไลน์มีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

5.2.2 ข้อเสนอแนะแนวทางกำหนดมาตรการให้ผู้ประกอบธุรกิจบ่อนการพนันเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เห็นควรนำมาตรการริบทรัพย์จากการกระทำความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (9) และมาตรการรายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาใช้ในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงิน โดยใช้ธุรกิจบ่อนการพนันควบคุมกันไป เนื่องจากอาชญากรยังใช้ช่องโหว่มาฟอกเงินในธุรกิจพนัน โดยเพิ่มเติมให้ผู้ประกอบอาชีพธุรกิจบ่อนการพนันมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตาม มาตรา 16 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ โดยกำหนดให้ครอบคลุมถึงประเภท จำนวน และลักษณะของธุรกรรมที่ต้องรายงาน ดังนี้

“(11) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบ่อนการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเมื่อมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนตั้งแต่ 100,000 บาท ขึ้นไป”

ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (11) ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2554 โดยบัญญัติเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับให้ผู้ประกอบธุรกิจการพนันที่ลงทะเบียนกับรัฐ เป็นผู้มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าผู้เข้าเล่นการพนันที่มีมูลค่าเกินกว่า 100,000 บาท ต่อวัน หากปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจการพนันไม่รายงานธุรกรรมดังกล่าว ให้มีความผิดถูกลงโทษทางปกครองโดยการริบใบอนุญาตและไม่ให้เปิดหรือจัดให้มีการเล่นการพนันอีกไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือยกเลิกเพิกถอนใบอนุญาตและห้ามทำธุรกิจบ่อนการพนันอีก เป็นต้น อีกทั้ง ให้สำนักงานควบคุมการพนันและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินร่วมกันจัดทำคู่มือหรือคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับผู้ประกอบอาชีพธุรกิจบ่อนการพนัน เพื่อแนะนำและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานด้านป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างสหราชอาณาจักร และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสมควรต้องจัดให้มีการอบรมเพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพธุรกิจบ่อนการพนัน ได้มีส่วนช่วยในการปฏิบัติงานด้านป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการรายงานธุรกรรมได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ