

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นสล็อตเกอร์ของประเทศไทย และต่างประเทศ

ในการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นสล็อตเกอร์ในประเทศไทย ทั้งในส่วนที่เป็นการปฏิรูปด้านกฎหมาย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นสล็อตเกอร์ในต่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นมาตรการป้องกันและส่วนมาตรการควบคุมการเล่นสล็อตเกอร์ มาใช้ในระบอบกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการเล่นสล็อตเกอร์ในประเทศไทย ตลอดจนรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาในต่างประเทศ ก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ สรุปผล และให้ข้อเสนอแนะในลำดับถัดไป

3.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

3.1.1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77¹

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แบ่งออกเป็นหมวด จำนวน 16 หมวด และบทเฉพาะกาล มีหมวด 6 เป็นเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น ๆ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามหลักการในการตรากฎหมายที่จะใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย จึงได้บัญญัติมาตรา 77 ไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่เป็นกฎหมายสูงสุด

ในการนี้จึงได้นำเจตนารมณ์ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย มาอธิบายได้ ดังนี้

1) มาตรา 77 บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย ซึ่งความใน หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค ด้านกฎหมายระบุว่า “(1) กำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล”

2) ความในวรรคหนึ่งของมาตรา 77 มีความประสงค์ไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับ สภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบ อาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควร คำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและ เข้าใจง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

3) ความในวรรคสองของมาตรา 77 บัญญัติขึ้นเนื่องจากปัจจุบันรูปแบบการเสนอ ร่างกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปโดยง่ายและไม่มีกระบวนการที่ประชาชนและสังคม ได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการปรับปรุง แก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ความในวรรคสองจึงกำหนด หลักการสำคัญ ดังนี้

3.1) กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมาย ทุกฉบับผู้เสนอกฎหมายพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่ อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงถ่วงก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาใน กระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ความในมาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการ ตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องใน การตรากฎหมายทุกขั้นตอน

3.2) เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนากฎหมายในอีกทางหนึ่ง

4) ความในวรรคสามของมาตรา 77 มีที่มาจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นเหตุให้เกิดความคล่องตัว

5) การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะอาทิ เรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ เป็นต้นแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะแล้ว ยังมีบทบัญญัติทั่วไปรองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 77 ซึ่งอยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐด้วยประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บทบัญญัติในหมวดนี้มีสถานะเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันและสม่ำเสมอในการบริหารราชการ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องร้องกันแก่งแย่งทางการเมือง หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีความแตกต่างกับหมวดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้

6) หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 10 (เดิม) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นว่าในการยกร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่ และมีข้อคัดค้านของผู้ที่เกี่ยวข้องประการใด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาแม้จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สนใจขึ้นก่อนก่อนยกร่างกฎหมาย แต่ในการพิจารณา ร่างกฎหมายมักจะไม่ได้นำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ดังนั้นมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการตรากฎหมายเท่านั้นจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ไว้ 10 ประการเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตรากฎหมายต่อไปซึ่งการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาต้องมีการดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ไว้ 10 ประการและหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องแนบมาพร้อมกับร่างกฎหมายด้วยจึงจะถือว่าเป็นการเสนอกฎหมายที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้นมาเพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล และมีความประสงค์ไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไปให้รัฐยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องโดยมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ คือ หลักการก่อนตรากฎหมายหลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย และหลักการเมื่อกฎหมายที่ผลบังคับใช้แล้วเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการต่อไป

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายหลักในการป้องกันและปราบปรามการพนัน คือพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แล้วจะพบว่าเป็นบทบัญญัติกฎหมายอาญาที่กำหนดความผิดและบทลงโทษ ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการพนันในประเทศไทย ส่วนเหตุผลที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในขณะนั้นก็คือ ก่อนที่จะมีการร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันกระจัดกระจายอยู่มากมาย จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2473 ขึ้นเพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันไว้ในที่เดียวกัน จนกระทั่งพุทธศักราช 2478 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น และได้มีการเพิ่มเติมการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ เข้าไปอีกด้วยด้วย²

²ปิยวรรณ กองแก้ว. (2549). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 113.

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีทั้งหมด 17 มาตราเป็นกฎหมายที่มีสาระทั้งปราบปรามและควบคุมการเล่นพนันดังจะเห็นได้จากการแบ่งลักษณะการเล่นพนันไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ การเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาดและการเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่นได้

ก. การเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาด การเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาดนั้นบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 วรรคแรก

“มาตรา 4 ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชีก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันหรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา”

การเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาดตามมาตราดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณีคือการเล่นตามบัญชี ก. การเล่นที่มีลักษณะคล้ายบัญชี ก. และการเล่นร้ายแรงอื่นใดที่กำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวง³

การเล่นตามบัญชี ก. ได้แก่การเล่นพนันที่ระบุไว้รวม 28 ชนิดด้วยกัน

ก) ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 การเล่นตามบัญชี ก. นี้เป็นการเล่นที่ห้ามเล่นเด็ดขาดคือห้ามจัดให้มีหรือเข้าเล่นหรือเข้าพนันเพราะเป็นการเล่นที่กฎหมายไม่ให้อนุญาตให้ทำกันไว้โดยกฎหมายได้กำหนดแบ่งเป็นการพนันประเภทต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1. หอย ก. ข. 2. โปป่น 3. โปกำ 4. ถั่ว 5. แปกเก้า 6. จับยี่กี 7. ต่อแต่ 8. เขี่ยโยก หรือคู่มือหรืออี่โจ้ง 9. ไฟสามใบ 10. ไม้สามอัน 11. ช้างงาหรือป้อก 12. ไม้ดำไม้แดงหรือปลาดำปลาแดงหรืออี่คำอี่แดง 13. อี่โปงครอบ 14. กำตัด 15. ไม้หมุนหรือล่อหมุนทุก ๆ อย่าง 16. หัวโตหรือทายภาพ 17. การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์ เช่น เอามีดหรือหนามผูกหรือวางยาเบื่อเมาให้สัตว์ชนหรือต่อสู้กันหรือสูมไฟบนหลังเต่าให้วิ่งแข่งกันหรือการเล่นอื่นๆ ซึ่งเป็นการทรมานสัตว์อันมีลักษณะคล้ายกับที่ว่ามานี้ 18. บิลเลียดครุตีผี 19. โยนจิ้ม 20. สี่เหลงลัก 21. ชลูกขลิก 22. น้ำเต้าทุก ๆ อย่าง 23. ไฮโลว์ 24. อี่ก้อย 25. ปั้นแปะ 26. อี่โปงซัด

การเล่นที่มีลักษณะคล้ายบัญชี ก. ได้แก่การเล่นพนันที่แม้ว่าจะไม่ใช่การเล่นพนันตามประเภทที่กำหนดห้ามไว้อย่างชัดเจนในบัญชี ก. แต่ก็เป็นการเล่นพนันที่มีลักษณะคล้ายกับการเล่นการพนันที่กำหนดไว้ในบัญชี ก. และเนื่องจากเป็นปัญหาทางด้านข้อเท็จจริงจึงเป็นหน้าที่ของโจทก์ที่จะต้องอธิบายลักษณะการเล่นดังกล่าวว่ามีลักษณะวิธีการเล่นอย่างไร และคล้ายกับการพนันประเภทใดในบัญชี ก.

³ สมพร พรหมหิตาธร. (2538). *คู่มือกฎหมายพนัน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 5-15.

ส่วนการเล่นร้ายแรงอื่นใดที่กำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวงนั้น ได้แก่ การเล่นพนันที่รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ซึ่งมีลักษณะการเล่นที่ร้ายแรงเท่ากับที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และไม่ถือว่าเป็นการเล่นอื่นใดตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งการเล่นร้ายแรงอื่นใดที่กำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวงนี้ ปัจจุบันมี 2. ประเภท คือบาการาตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 พ.ศ. 2503 ข้อ 2 ที่ให้เพิ่มการเล่นพนันประเภทดังกล่าวเป็นการพนันในบัญชี ก. หมายเลข 27 และสล็อตแมชชีน ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 18 พ.ศ. 2504 ข้อ 1 ที่ให้เพิ่มการเล่นพนันประเภทดังกล่าวเป็นการพนันในบัญชี ก. หมายเลข 28

อย่างไรก็ดี ตามการเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาดตามมาตรา 4 วรรคแรก อาจมีข้อยกเว้นในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่ออนุญาตให้เล่นการพนันประเภทใด ณ สถานที่ และภายใต้บังคับ เงื่อนไขเป็นการเฉพาะ เป็นรายกรณี ปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ การพนัน พุทธศักราช 2478 พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) กำหนดไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 ดังนี้ มาตรา 4 การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนั้นจะจัดให้มีเข้าเล่นหรือเข้าพนันได้ ณ สถานคาสีโนของรัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้นและ มาตรา 5 การเข้าหรือออกจากสถานคาสีโนของรัฐบาลก็ตีการเข้าเล่นหรือเข้าพนันหรือการอื่น ๆ ตลอดทั้งอัตราค่าธรรมเนียมในสถานคาสีโนนั้นก็ดี ต้องปฏิบัติตามระเบียบการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

ข) การเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ การเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่นได้นี้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 วรรคสอง ดังนี้ การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันหรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้น โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต บทบัญญัติมาตรา 4 วรรคสองนี้เป็น การอนุญาตให้ “เล่น” เท่านั้น ไม่ได้หมายความรวมถึงการอนุญาตให้ “พนัน” ด้วย ดังนั้นการเล่นพนันบางประเภทนอกจากจะต้องได้รับอนุญาตเล่นแล้วยังจะต้องได้รับอนุญาตให้พนันด้วยเสมอ โดยการขออนุญาตให้พนันนั้นบัญญัติไว้ในมาตรา 4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ดังนี้ “ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรคสอง ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้น หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต การเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่นได้นี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คล้ายคลึงการเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาดคือการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. การเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน และการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติม การเล่นตามบัญชี ข. ได้แก่

การเล่นพนันที่ระบุไว้รวม 24 ชนิดในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งกฎหมายถือว่าเป็นการห้ามเล่นเว้นแต่จะได้รับอนุญาตโดยรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้โดยกฎหมายกำหนด แบ่งเป็นการพนันประเภทต่าง ๆ ไว้ดังนี้

1) การเล่นต่าง ๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า ฯลฯ นอกจากที่กล่าวไว้ในหมายเลข 17 แห่งบัญชี ก. 2. วิ่งวัวคน 3. ชกมวยมวยปล้ำ 4. แข่งเรือพุ่ง แข่งเรือล่อ 5. ชีรูบ 6. โยนห่วง 7. โยนสตาจค์หรือวัตถุใด ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ 8. ตกเบ็ด 9. จับสลากโดยวิธีใด ๆ 10. ยิงเป้า 11. ปาหน้าคน ปาสัตว์หรือสิ่งใด ๆ 12. เต้าข้ามด่าน 13. หมากแกว 14. หมากหัวแดง 15. ปิงโก 16. สลากกินแบ่งสลากกินรวบหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง 17. โดเตโลเซเตอร์สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 18. สวีปสำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 19. บู้กเมกิงสำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 20. ขายสลากกินแบ่งสลากกินรวบหรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศสยามแต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น 21. ไฟนักระจอกไฟต่อแต่มีไฟต่าง ๆ 22. ควด 23. บิลเลียด 24. ช็องอ้อย

การเล่นที่มีลักษณะคล้ายบัญชี ข. ได้แก่การเล่นพนันที่มีลักษณะเดียวกับการเล่นที่มีลักษณะคล้ายบัญชี ก. คือการเล่นพนันที่แม้ว่าจะไม่ใช่การเล่นพนันประเภทที่กำหนดห้ามไว้อย่างชัดเจน แต่ลักษณะการเล่นพนันทางข้อเท็จจริงเหล่านี้คล้ายกับที่ลักษณะของประเภทการพนันที่กำหนดไว้ในบัญชี ข. ซึ่งถือเป็นปัญหาทางด้านข้อเท็จจริง ตัวอย่างเช่น การเล่นพนันสนุกเกอร์นั้นไม่ได้มีการบัญญัติห้ามไว้ในบัญชี ข. แต่การเล่นพนันดังกล่าวมีลักษณะการเล่นทางข้อเท็จจริงคล้ายกับการบิลเลียดซึ่งเป็นการพนันที่บัญญัติไว้ในบัญชี ข. ข้อ 23. เป็นต้น

ส่วนการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมนั้น ได้แก่ การเล่นที่รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ ซึ่งการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมนี้ ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ 17 พ.ศ. 2503 ข้อ 3 ให้เพิ่มเติมการเล่น 4 ประเภท ต่อไปนี้เป็นการเล่นในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นหมายเลข 25 26 27 และ 28 ตามลำดับ คือ สะบ้าทอย สะบ้าชุด ฟุตบอลโต๊ะ และเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน โบก หมุน หรือวิธีอื่นใด ซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ ก็ตาม อนึ่ง นอกจากการเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาด และการเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่น ได้ตามมาตรา 4 ดังที่ได้

กล่าวไปแล้วกฎหมายยังได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการเล่นการพนันไว้ในมาตรา 4 ทวิ เกี่ยวกับการเล่นพนันอื่น ๆ คือ

“ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้ เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อนให้หมายความรวมถึงการทายและการทำนายด้วย”

มาตรา 4 ทวิ นี้ถือได้ว่าเป็นมาตราที่กำหนดไว้เพื่อเป็นเครื่องมือในการอุดช่องของกฎหมายว่าด้วยการพนัน กล่าวคือ ในกรณีที่มีการเล่นการพนันอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนือจากประเภทการเล่นพนันที่มีการระบุไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และ การเล่นนั้นก็ได้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการเล่นพนันที่มีการระบุไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ด้วยหากปรากฏในทางข้อเท็จจริงว่าการกระทำใดที่มีลักษณะการเล่นที่เป็นการเล่นก็เป็นการต้องห้ามตามมาตรา 4 ทวินี้แล้ว

ค) อัตราโทษการเล่นพนัน พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้จัดให้มีการเล่นพนันและผู้เล่นการพนันไว้ในมาตรา 12 ดังนี้ “ผู้จัดให้มีการเล่นหรือทำอุบายล่อช่วยประกาศโฆษณา หรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่น ซึ่งมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน หรือรับอนุญาตแล้วแต่เล่นพลิกแพลง หรือผู้ใดเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือข้อความในใบอนุญาตผู้นั้นมีความผิดต่อไปนี้ (1) ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 หรือการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท ด้วยอีกโทษหนึ่งเว้นแต่ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันที่เรียกว่าลูกค้าให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (2) ถ้าเป็นความผิดในการเล่นอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทบัญญัติของมาตรา 12 ได้แบ่งฐานความรุนแรงของโทษกับลักษณะการเล่นพนันไว้ดังต่อไปนี้

ผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือทำอุบายล่อช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นการเล่นพนันตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 และการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันต้องระวาง

โทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาท ถึง 5,000 บาท ด้วยกล่าวคือ ผู้กระทำความผิดเหล่านี้ มีโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ต้องรับทั้งโทษจำคุกและโทษปรับเสมอ

ผู้เล่นพนันที่เป็นลูกค้ำตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 และการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยไม่มีโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 12 (1) บัญญัติให้ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นต้องได้รับโทษทั้งจำคุกและปรับด้วย หากไม่รับโทษจำคุกและปรับเฉพาะแต่ผู้จัดให้มีการเล่น เพียงแต่มีข้อยกเว้นว่าถ้าผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนัน ที่เรียกว่า “ลูกค้ำ” จะลงโทษปรับอย่างเดียวก็ได้ ดังเช่นที่ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาว่าจำเลยเป็นผู้เข้าเล่นการพนันป็อก โดยเป็น “เจ้ามือ” ไม่ใช่ “ลูกค้ำ” ไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะลงโทษปรับอย่างเดียวได้ จึงต้องลงโทษทั้งจำคุกและปรับ แต่โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้⁴

ส่วนความผิดอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 (1) ตามมาตรา 12 (2) คือ การที่ผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือทำอุบายต่อช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นการพนันหรือผู้เล่นพนันตามบัญชี ก. หมายเลข 17 - 28 และตามบัญชี ข. ทั้งหมด ยกเว้น สลากกินรวบ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

สำหรับผู้จัดให้มีการเล่นพนันหรือผู้เล่นพนันตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากมาตรา 12 ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จะได้มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้แล้วในมาตรา 14 ทวิ ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดบทเพิ่มโทษเอาไว้ ดังนี้ ผู้ใดกระทำความผิดต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้เมื่อพ้นโทษแล้วยังไม่ครบกำหนด 3 ปี กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้อีก 1. ถ้าโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับความผิดที่กระทำความผิดครั้งหลังเป็นโทษจำคุกและปรับให้วางโทษทัณฑ์ และ 2. ถ้าโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับความผิดที่กระทำความผิดครั้งหลังเป็นโทษจำคุกหรือปรับให้วางโทษทั้งจำทั้งปรับ

เจตนารมณ์ของมาตรา 14 ทวิ ก็เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำซากให้เกิดความเข็ดหลาบมากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะไม่กล้าที่จะกลับมากระทำความผิดอีก

ง) ลักษณะของการกระทำผิดพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ตามที่กล่าวมาแล้ว การเล่นเกมพนันตามที่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดไว้ สามารถจำแนกได้เป็น 4 ประเภท คือ

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2896/2529.

1) การเล่นที่เป็นการห้ามเด็ดขาดตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 คือ การเล่นตามบัญชี ก. การเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายบัญชี ก. และการเล่นร้ายแรงอื่นใดที่กำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้จัดให้มีหรือเข้าเล่นหรือเข้าพนัน แม้จะอนุญาตให้เล่นก็เล่นไม่ได้เพราะเป็นการเล่นที่กฎหมายไม่ให้ออกใบอนุญาต ให้เล่นกันได้ นอกจากรัฐบาลจะพิจารณาเห็นว่า สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดก็อนุญาตได้โดยมีพระราชกฤษฎีกาให้เล่นในสถานที่ที่กำหนดไว้เท่านั้น

2) การเล่นที่ต้องขออนุญาตตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 คือ การเล่นที่ระบุไว้ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่ง รัฐมนตรีเข้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้จะจัดให้มีขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเข้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต เป็นการที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อมุ่งหมายให้ผู้จัดให้มีการเล่น (ได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและอ้อม) ต้องได้รับการอนุญาตเสียก่อน หากได้รับอนุญาตแล้วก็ถือว่าเข้าเล่นกันได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

การเล่นลำดับที่ 5 - 15 ตามบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ เป็นการเล่นที่มีลักษณะเป็นการเสี่ยงโชคเพื่อรับรางวัล โดยผู้เล่นมิได้ตั้งใจพนันขึ้นต่อเพื่อเอาแพ้เอาชนะกันเหมือน เช่นการพนันทั่ว ๆ ไป กฎหมายจึงได้กำหนดไว้เป็นพิเศษ ซึ่งหากเป็นการเล่นที่มีการให้ของรางวัลเป็นสิ่งของแล้วจะให้เป็นเงินแทนมิได้ หากเมื่อได้รับของรางวัลแล้ว ห้ามมิให้นำกลับคืน แลกเปลี่ยนหรือรับซื้อของรางวัลนั้นภายในงาน หรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงาน

นอกจากนี้ยังมีการเล่นที่เป็นการแถมพหุหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 อันเป็นการเล่นที่ใช้การเสี่ยงโชคซึ่งไม่ถือว่าเป็นการพนัน แต่ต้องดำเนินการขออนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการต่อไปได้ถ้าไม่เช่นนั้นก็จะมีความผิดตามกฎหมาย หากบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 8 ต้องรับโทษตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

3) การเล่นตามมาตรา 4 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2478 หมายถึง การเล่นต่างๆ อย่างที่เข้าลักษณะก่อให้เกิดทางได้เสียขึ้นระหว่างกัน บทบัญญัติตามมาตรา 4 ทวิ เป็นการกำหนดขึ้นเพื่อเอาไว้ในอนาคต หากมีการเล่นอื่นใดนอกจากบัญชี ก. หรือบัญชี ข. หรือการเล่นที่ไม่มีลักษณะคล้ายกับทั้งสองบัญชีนั้น จะได้มีกฎหมายห้ามไว้ทั้งสิ้น การเล่นตามมาตรา 4 ทวิ จึงเป็นการเล่นที่

ไม่มีกฎหมายหรือกฎกระทรวงระบุชื่อไว้ให้เล่นกันอย่างไร หรือพนันกันโดยวิธีใด จึงเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องบรรยายไปในฟ้องให้ศาลและจำเลยเข้าใจในข้อหา

ลักษณะของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีดังนี้⁵

1) การเล่นที่มีชื่อระบุไว้ในบัญชี ก. ผู้จัดให้มีการเล่น ผู้เข้าเล่น ผู้เข้าพนันมีความผิดด้วยกันทุกคน โดยไม่มีข้อยกเว้น

2) การเล่นที่มีชื่อระบุไว้ในบัญชี ข. ผู้จัดให้มีการเล่นเพื่อรับผลประโยชน์โดยไม่มีใบอนุญาตมีความผิด เว้นแต่มีกฎกระทรวงให้จัดได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ส่วนผู้เล่นจะผิดต่อเมื่อเข้าพนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่มีใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นขึ้น ถึงแม้ว่าผู้จัดให้มีการเล่นไม่ได้รับผลประโยชน์จากการเล่นพนันก็อาจมีความผิด หรือผู้เล่นมิได้เข้าพนันเอาทรัพย์สินกันก็อาจมีความผิดได้ เนื่องจากกฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้จัดให้มีการขึ้นเพื่อรับผลประโยชน์และผู้เข้าเล่นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ขึ้นเล่นการพนันกัน

3) การเล่นที่ไม่ได้อยู่ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ผู้เล่นคนใดเข้าเล่นการพนันก็มีความผิดหากคนใดไม่ได้เข้าเล่นพนันก็ไม่มีผิด ส่วนผู้จัดให้มีการเล่นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่จัดให้มีการเล่นเพื่อพนันหรือเข้าเล่นพนันนั่นเอง คำว่า "เพื่อพนัน" หมายถึง การจัดให้มีการเล่นเพื่อจะเอา เปอร์เซ็นต์จากสินพนัน หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า "ค่าตั้ง"

4) การจัดให้มีการแถมพหหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคด้วยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อน จึงจะดำเนินการได้ซึ่ง ไม่ใช่การพนัน เพราะเป็นการเล่นที่ผู้จัดให้มีการเล่นเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ไม่มีทางได้ส่วนผู้เล่นมิแต่ได้ไม่มีเสีย สาเหตุที่ต้องนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการพนันฯ

เนื่องจากการปิดทางไม่ให้ผู้จัดให้มีการเล่นใช้โอกาสนำมาเป็นข้ออ้างใช้วิธีเสี่ยงโชคไปจนถึงการเล่นบางอย่างที่กฎหมายห้ามขาดไว้ รวมทั้งเป็นการเปิดทางให้เจ้าหน้าที่ได้เข้าไปควบคุมการจัดให้มีการเล่นแถมพหหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงชคนั้น มิให้มีการเอาเปรียบ หลอกหลวงประชาชน หรือเป็นการทำให้ผู้เล่นต้องมัวเมาในการเสี่ยงโชค

จ) มาตรการควบคุมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลและรักษาการตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้ออกกฎกระทรวงระเบียบกระทรวงมหาดไทยและคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำการควบคุมและกำกับดูแลการขออนุญาต

⁵ ลักษณะของการกระทำความผิดการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.baanjommyut.com/ibrary_3/extension-lftet/09.html. [2565, 14 มิถุนายน].

จัดให้มีการเล่นการพนันต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การเล่นพนันชนไก่และกัฒปลา การเล่นพนันชนโค การเล่นพนันแข่งม้า การเล่นพนัน ชกมวย และมวยปล้ำ การออกสลากงวดพิเศษ เครื่องเล่นเกมไฟฟ้า การเล่นพนันบิลเลียด การเล่นพนันบอลฟุตบอล การแถมพทหรือรางวัลเสี่ยงโชค การส่งข้อความ SMS เพื่อชิงรางวัล การตั้งสถานคาสีโน การออกไปอนุญาตให้เล่นการพนันในจังหวัดอื่นและกรุงเทพฯ เป็นต้น⁶

1) การควบคุมประเภทการเล่นและเงื่อนไขการอนุญาตของเจ้าพนักงาน⁷

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมีอำนาจออกกฎกระทรวงแต่งตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียมกำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาตให้มีการเล่นพนันได้ โดยการกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไขการเล่นและให้เจ้าพนักงานในการออกไปอนุญาต ดังนี้

1.1) การพนันประเภทใดที่อนุญาตให้เล่นได้ก็จะกำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาตขึ้นเพื่อตรวจสอบควบคุมดังนี้

(1) ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติกรรมการปกครองเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานคร

(2) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่เป็นเจ้าพนักงาน ผู้ออกไปอนุญาตในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้การพนันประเภทใดมีความร้ายแรงก็จะต้องผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป เช่น การพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กัน หรือการจัดให้มีการแถมพทหรือรางวัลด้วย การเสี่ยงโชคจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้อนุมัติก่อน เจ้าพนักงาน ผู้ออกไปอนุญาตจึงจะออกไปอนุญาตได้ หรือหากเป็นการเล่นการพนันบางประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ แข่งม้าและสัตว์อื่น ซึ่งมีการเล่นโตแต้ไลเซเตอร์สวีปหรือนูกเมกิง รวมอยู่ด้วย เป็นต้น เจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาตจะออกไปอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติแล้ว โดยสามารถสรุปแยกประเภทได้ดังนี้

⁶ ณีภูจักร ศิริผ่องแผ้ว, (2557). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริดิพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 64.

⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2503). ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478.

ก) การพนันประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถออกใบอนุญาตได้เลย ได้แก่ 1. แข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งไม่มีการเล่นโตเตต ไทเซเตอร์สวีปหรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 2. วิ่งวัวคน ซึ่งไม่มีการเล่นโตเตต ไทเซเตอร์สวีปหรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 3. พ่นกระจอก ไฟต่อ เต็มและไฟต่าง ๆ เว้นแต่ไฟโป๊กเกอร์ ไฟเผา 4. ควด ร. ช้องอ้อย 6. สะบ้าทอย 7. สะบ้าชุด 8. ชกมวยมวยปล้ำ

ข) การพนันประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีอนุมัติแล้ว ได้แก่ 1. ให้สัตว์ต่อสู้กัน 2. ไฟโป๊กเกอร์ ไฟเผา 3. บิลเลียด 4. การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

ค) การพนันประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติแล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีปฏิบัติราชการแทน⁸ ยกเว้นแข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งมีการเล่นโตเตต ไทเซเตอร์สวีปหรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น⁹ การเล่นเกมพนันดังกล่าว ได้แก่ 1. แข่งเรือฟุง แข่งเรือล้อ 2. ชู้รูป 3. โยนห่วง 4. โยนสตางค์ หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ 5. ตกเบ็ด 6. จับสลากโดยวิธีใด ๆ 7. ยิงเป้า 8. ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใด ๆ 9. เต้าข้ามด่าน 10. หมากแกว 11. หมากหัวแดง 12. ชิงโก 13. สลากกินแบ่ง สลากกินรวม หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง 14. แข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่นซึ่งมีการเล่นโตเตต ไทเซเตอร์สวีปหรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 15. วิ่งวัวคน ซึ่งมีการเล่นโตเตต ไทเซเตอร์สวีปหรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 16. โตเตต ไทเซเตอร์สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 17. สวีปสำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 18. บุณมกิงสำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 19. ขายสลากกินแบ่งสลากกินรวมหรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทยแต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายประเทศที่จัดนั้น 20. ฟุตบอลโต๊ะ 21. เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกลพลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม

1.2) การพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ในบัญชี ข. มีการเล่น

(1) บิลเลียดหรือการเล่นลักษณะคล้ายกัน

⁸ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 25/2549 ลงวันที่ 13 มกราคม 2549.

⁹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 156/2547 ลงวันที่ 28 เมษายน 2547.

นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่เป็นเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งอนุมัติการออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่น บิลเลียดหรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน อนุญาตให้เล่นได้ในวันปกติราชการ ระหว่างเวลา 15.00 น. ถึงเวลา 01.00 น. ของวันรุ่งขึ้น และในวันหยุดราชการ ระหว่างเวลา 11.00 น. ถึงเวลา 01.00 น. ของวันรุ่งขึ้น และห้ามมิให้บุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่น

1.3) การพนัน ประเภท ที่อนุญาตให้เล่นได้ (บัญชี ข.) บางประเภท หากก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมีนโยบายโดยออกเป็น หนังสือสั่งการระงับให้ออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นดังกล่าว เช่น การพนันเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกลพลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส ถ็อน กด ดัด ดึง ยิง โยน หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการพนันเต็ม หรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม การพนันไฟโป๊กเกอร์ ไฟเฟ การพนันฟุตบอลโต๊ะ และการพนันบิลเลียด เป็นต้น และการพนันบางประเภท แม้สามารถอนุญาตให้เล่นได้ แต่ก็อาจมีเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการขออนุญาตให้ใช้สถานที่เล่นการพนัน (เปิดบ่อน) ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตให้มีสถานที่เล่นการพนัน (บ่อน) แล้วจึงจะจัดให้มีการเล่นการพนันในบ่อนที่ได้รับอนุญาตนั้นได้ เช่น การพนันชนโค การพนันแข่งม้า การพนันชนไก่ และกัณฑ์ปลา เป็นต้น

2) การควบคุมโดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม¹⁰

ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 17 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 20 (พ.ศ.2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยกำหนดอัตรา ค่าธรรมเนียมแตกต่างกันไปตามชนิดของการพนันแต่ละประเภท ดังนี้

2.1) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามวัน ได้แก่ กรณีการเล่นให้สัตว์ต่อสู้หรือ แข่งขันกัน เช่นชนโค กระบือ แพะ แกะ และให้สัตว์อื่นนอกจากโค กระบือ แพะ แกะต่อสู้กัน หรือ การวิ่งวัวคนหรือชกมวย หรือมวยปล้ำ หรือแข่งเรือพ่วง หรือแข่งเรือล้อ

2.2) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามเที่ยว ได้แก่ แข่งม้า หรือแข่งสัตว์อื่นนอก จากม้า

¹⁰ สุกฤษฎี อัครวงศ์วิศ. (2553). *มาตรการควบคุมการเสี่ยงโชคในทางการค้าหรืออาชีพ: ศึกษากรณีการจัดให้มีการแอมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน*. สำนักงานศาลยุติธรรม การอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง บ.ย.ศ. รุ่นที่ 14. หน้า 16.

2.3) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามวงและตามวัน ได้แก่ ژیรูป โยนห่วง โยนสตางค์หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ ตกเบ็ด จับสลากโดยวิธีใดๆ ยิงเป้า ปาหน้าคน ปาสัตว์หรือสิ่งใดๆ เต้าข้าม แคน หมากแกว หมากหัวแดง บิงโก โดเต้ ไส้เซเตอร์สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง บู้กแมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ไฟต์ต่าง ๆ ควด ข้องอ้อย สะบ้าทอย สะบ้าซุด

2.4) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นครั้ง ๆ ได้แก่ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง สวีปสำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทยแต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น

2.5) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นโต๊ะ ได้แก่ บิลเลียด และฟุตบอลโต๊ะ

2.6) ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นเครื่อง ได้แก่ เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือ วิธีอื่นใดซึ่ง สามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้ม หรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม

3) การควบคุม โดยกำหนดลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขในใบอนุญาต¹¹

การอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะต้องดำเนินการออกใบอนุญาตให้ตรงกับแบบใบอนุญาต (พ.น.) ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลังใบอนุญาตด้วย ดังนั้น การพนันประเภทใดที่ไม่มีใบอนุญาตเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะนำใบอนุญาตอื่นมาออกแทนไม่ได้เพราะใบอนุญาตแต่ละใบมีลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาตที่แตกต่างกัน และหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาต เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีสิทธิจะเรียกใบอนุญาตคืนได้ตามมาตรา 11 และหากไม่ปฏิบัติตามอาจเข้าข่ายเป็นการเล่นพลิกแพลงก็จะมีคามผิดตามมาตรา 12 ได้นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาตของการจัดให้มีการพนันในแต่ละประเภทแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่คล้ายกันอยู่ 3 เรื่องได้แก่

3.1) การพนันนี้ให้เล่นตามวันเวลา และ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

3.2) ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตโอนใบอนุญาตให้ผู้อื่นไปใช้

3.3) ห้ามมิให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นด้วยข้อห้ามเรื่องอายุนี้เฉพาะใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชค

¹¹ สุกฤษฎี อัครวงศ์วิรัช. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 17 - 18.

หรือขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวิป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย (พ.น.18) และใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันช่องอ้อย (พ.น.29)

4) การควบคุมโดยกำหนดโทษทางอาญา

ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา 12 และมาตรา 13 แล้วสามารถแบ่งผู้กระทำความผิดออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

4.1) ผู้จัดหรือเจ้าสำนัก

4.2) ผู้ทำอุบายล่อช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้ผู้อื่นเล่นหรือเข้าพนัน

4.3) ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนัน

โดยกฎหมายได้กำหนดอัตราโทษตามประเภทของผู้กระทำความผิดและความร้ายแรงของการพนันในแต่ละชนิด ดังนี้

1) การกระทำความผิดตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป จนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไป จนถึง 5,000 บาท

2) การกระทำความผิดตามข้อ 1 ที่เป็นผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันที่เรียกว่าลูกคำให้ จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3) การกระทำความผิดตามบัญชี ก. นอกเหนือจากข้อ 1 และการกระทำความผิดตามบัญชี ข. นอกเหนือจากสลากกินรวบซึ่งมีลักษณะคล้ายกันต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4) การกระทำความผิดนอกเหนือจากบัญชี ก. และบัญชี ข. ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5) ผู้รับกลับคืนหรือรับซื้อและแลกเปลี่ยนรางวัลที่ผู้เข้าเล่นได้รับรางวัลที่ให้ไปแล้วต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6) ผู้เสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งราคาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

7) ขั้นตอนการควบคุมในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในรูปแบบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 17 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกระทำการดังนี้แต่งตั้งเข้า

พนักงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่น การพนัน วางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาต เล่นหมายเลข 17 หมายเลข 18 และหมายเลข 19 ในบัญชี ข. เสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ เทศบาล 13 ส่วน¹² ในเรื่องของการออกพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้สามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่รัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควร จะอนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือ การเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายบัญชี ก. หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออก กฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ภายใต้เงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดให้สามารถดำเนินการออก พระราชกฤษฎีกากำหนดได้ ส่วนการออกพระราชกฤษฎีกาในกรณีอื่นกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ สามารถดำเนินการได้

สำหรับการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัตินี้สามารถทำได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

7.1) กรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเล่นได้ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย เงื่อนไขการพนัน ตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) กำหนดให้การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 หรือ การเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน นั้นจะจัดให้มีเข้าเล่นหรือเข้าพนันได้ ณ สถานคาสีโนของรัฐบาลได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น

7.2) กรณีการอนุญาตโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือเจ้า พนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต ซึ่งอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะการพนันตามบัญชี ข. และการแถม พกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 โดย กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้

เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 ได้กล่าวคือการขออนุญาตในกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานและนิติกร กรมการปกครอง ส่วนจังหวัดอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ได้แก่ นายอำเภอ หรือ

¹² พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 16 วรรคสอง.

ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการ และประเภทการขออนุญาตไว้ 3 ประเภทด้วยกัน

1) ประเภทการเล่นการพนันที่เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตให้เล่นได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อผู้ใด

2) ประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาแล้วซึ่งในเขตกรุงเทพฯ ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครองก่อนสำหรับในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพฯ ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

3) ประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วต่อมาได้เกิดปัญหาการควบคุมเกี่ยวกับขั้นตอนระยะเวลาการขออนุญาตเล่นการพนันกระทรวงมหาดไทยได้ออกหลักเกณฑ์ขั้นตอนระยะเวลาการขออนุญาตไว้ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยขั้นตอนระยะเวลาพิจารณาการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ. 2532 ไว้ดังนี้

(ก) การขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตามระเบียบนี้ได้แก่ การพนันประเภทที่ต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ข) ผู้ใดประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนันให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ พร้อมด้วยหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้าน

โดยมีขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่รับและตรวจสอบความถูกต้องของคำขอบันทึกปากคำผู้ขอว่าจะจัดให้มีการพนันขึ้นในงานใด จะขอเล่นการพนันประเภทใด มีจำนวนวงประเภทละเท่าใด มีกำหนดวันเล่นเมื่อใดถึงเมื่อใด

ขั้นตอนที่ 2 จังหวัดหรือกรมตำรวจพิจารณาเสนอความเห็น เพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลาดำเนินการ ไม่เกิน 20 วัน นับแต่วันรับเรื่องราวจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่

ขั้นตอนที่ 3

1) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลาดำเนินการไม่เกิน 40 วัน นับแต่วันรับเรื่องจากจังหวัดหรือกรมตำรวจ

2) กระทรวงมหาดไทย แจ้งผลการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้จังหวัดหรือกรมตำรวจทราบ ใช้เวลาดำเนินการ ไม่เกิน 20 วันนับแต่วันรับเรื่องจากสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 4 จังหวัดหรือกรมตำรวจแจ้งผลให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ทราบ ใช้เวลาดำเนินการ ไม่เกิน 10 วัน นับแต่วันรับเรื่องจากกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 5 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่แจ้งผลให้ผู้ขอทราบ ใช้เวลาดำเนินการ ไม่เกิน 10 วัน นับแต่วันรับเรื่องจากจังหวัดหรือกรมตำรวจ

7.3) ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

3.1.3 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528

การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อจัดตั้ง การกีฬาแห่งประเทศไทยขึ้นแทนองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย และ ให้การกีฬาแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการกีฬาและควบคุม การดำเนินกิจการกีฬาได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการกีฬา มีดังนี้

1) การกำกับและควบคุม

ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กกท. เพื่อการนี้จะสั่งให้ กกท. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำของ กกท. ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่ง ให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้¹³ และในกรณีที่ กกท. ต้องเสนอเรื่องใด ๆ ไปยังคณะรัฐมนตรี ให้ กกท. นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี¹⁴ กกท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการดังต่อไปนี้ ได้

- (1) กู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท
- (2) จำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท และ
- (3) จำหน่ายทรัพย์สินอันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาทจากบัญชีเป็นสูญ¹⁵

¹³ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 45.

¹⁴ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 46.

¹⁵ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 47.

2) การส่งเสริมการกีฬา

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการกีฬา คณะกรรมการ มีอำนาจให้ทุนหรือทรัพย์สินช่วยเหลือแก่คณะกรรมการกีฬาจังหวัด สมาคมกีฬา หรือนิติบุคคลอื่นเพื่อใช้ในการส่งเสริมกิจการการกีฬาของคณะกรรมการกีฬา จังหวัด สมาคมกีฬา หรือนิติบุคคลนั้นได้ ในการนี้คณะกรรมการ จะกำหนดเงื่อนไขในการให้ไว้ด้วยก็ได้ กรณีเห็นเป็นการสมควร คณะกรรมการอาจจัดให้มีกองทุน สงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของนักกีฬา บุคคลในวงการกีฬาที่ได้ หลักเกณฑ์ การพิจารณา การกำหนดประเภทของผู้ซึ่งพึงได้รับการสงเคราะห์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการกำหนด¹⁶ และสมาคมกีฬาใดประสงค์จะรับทุนหรือทรัพย์สินช่วยเหลือตามมาตรา 48 ให้ยื่นคำขอต่อ กกท. ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่ คณะกรรมการกำหนด พร้อมด้วยโครงการการกีฬาที่ขอรับการช่วยเหลือ¹⁷ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้ ทุนหรือ ทรัพย์สินช่วยเหลือแก่สมาคมกีฬาใดแล้ว คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขให้ สมาคมกีฬานั้นต้องปฏิบัติด้วยก็ได้¹⁸ นอกจากการให้ทุนหรือทรัพย์สินช่วยเหลือแก่สมาคม กีฬาแล้ว คณะกรรมการอาจให้สมาคมกีฬาได้รับสิทธิหรือประโยชน์เกี่ยวกับ การส่งเสริมการกีฬาอย่างใด ด้วยก็ได้¹⁹ ในกรณีที่สมาคมกีฬาที่ได้รับทุนหรือทรัพย์สินช่วยเหลือ หรือได้รับสิทธิหรือประโยชน์ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการ กำหนดตามมาตรา 50 ให้คณะกรรมการมีอำนาจ สั่งเพิกถอนการช่วยเหลือ รวมทั้งสิทธิหรือประโยชน์ที่ได้ให้แก่สมาคมกีฬานั้นทั้งหมด หรือ บางส่วนก็ได้ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การที่สมาคมกีฬาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามนั้น มิได้ เป็นการกระทำโดยจงใจ คณะกรรมการจะเตือนเป็นหนังสือให้ สมาคมกีฬานั้นแก้ไขหรือปฏิบัติให้ ถูกต้องเสียภายในเวลาที่กำหนดให้ก็ได้ และ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวสมาคมกีฬานั้นมิได้แก้ไข หรือปฏิบัติให้ถูกต้องก็ให้ คณะกรรมการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง²⁰

3) การจัดตั้งสมาคมเพื่อเป็นการส่งเสริมการกีฬา สมาคมใดซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก เกี่ยวกับการกีฬาหรือ การส่งเสริมการกีฬาโดยตรง ต้องได้รับอนุญาตจาก กกท. จึงจะดำเนินการ จัดตั้งตามกฎหมายได้ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง²¹

¹⁶ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 48.

¹⁷ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 49.

¹⁸ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 50.

¹⁹ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 51.

²⁰ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 52.

²¹ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 53.

(1) การควบคุม การเพิกถอนสมาคม

สมาคมที่ได้รับอนุญาตจาก กทท. ตามมาตรา 53 ต้องอยู่ในความควบคุมของ กทท. และต้องปฏิบัติตามข้อบังคับที่ กทท. กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ²² กทท. มีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตที่ให้ไว้แก่สมาคม ตามมาตรา 53 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1.1) เมื่อสมาคมนั้นปฏิบัติกรอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 59

(1.2) เมื่อสมาคมนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับที่ กทท. กำหนดตาม มาตรา 54 หรือการกระทำของสมาคมผิดต่อกฎหมาย

(1.3) เมื่อสมาคมนั้นให้หรือยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่กรรมการ ดำเนินกิจการ ในหน้าที่ของกรรมการ หรือให้หรือยอมให้บุคคลซึ่งขาดคุณสมบัติ มาตรฐานสำหรับกรรมการตาม มาตรา 56 มาตรา 57 หรือมาตรา 58 เป็น กรรมการ สมาคมที่ถูกเพิกถอนการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องเลิกและหยุด ดำเนินการทันที²³

(2) การดำรงตำแหน่งของกรรมการของสมาคม

ผู้ใดจะดำรงตำแหน่งกรรมการของสมาคมที่ได้รับ อนุญาตตามมาตรา 53 เกินกว่า สองแห่งมิได้ สำหรับตำแหน่งนายกสมาคม หรือเลขาธิการสมาคม หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเทียบเท่า นายกสมาคมหรือเลขาธิการสมาคม ให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินหนึ่งแห่ง²⁴ กรรมการของสมาคมที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 53 ให้มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี โดย วรวิริ มะกุดี มีข้อแก้ไขที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่งของสภากรรมการ ครั้งละ 4 ปี (จากเดิม 2 ปี) รวมถึงผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเป็น 72 เสียง จาก 18 สโมสรสมาชิกในไทย พรีเมียร์ลีก 18 สโมสรสมาชิก ในดิวิชั่น 1 ตามความต้องการของฟีฟ่า²⁵ และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ การดำรงตำแหน่งกรรมการของ สมาคมเกินสองวาระติดต่อกันจะกระทำได้อีกเมื่อกรรมการผู้นั้น ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการของ สมาคมต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของสมาคม แต่ทั้งนี้กรรมการผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งกรรมการของสมา กม ติดต่อกันเกินสี่วาระมิได้ ความในวรรคสองมิให้ใช้บังคับสำหรับกรณีที่กรรมการของสมาคม ดำรงตำแหน่งในสมาคมหรือองค์กรกีฬาระหว่างประเทศที่คณะกรรมการประกาศ กำหนด ทั้งนี้ ครอบคลุมเท่าที่ยังดำรงตำแหน่งในสมาคมหรือองค์กรกีฬาระหว่างประเทศดังกล่าว

²² พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 54.

²³ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 55.

²⁴ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528. มาตรา 56.

²⁵ ส.บอลไทยให้ธรรมนุญฟีฟ่า. www.komchadiuck.net...ส.บอลไทยให้ธรร.

3.1.4 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁶

กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันในบรรพ 3 ลักษณะ 18 การพนัน และขั้นตอน มาตรา 853 - 855 ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 “อันการพนันหรือขั้นต่อนั้น ท่านว่าหาก่อให้เกิดหนี้ไม่สิ่งที่ได้ให้กันไปในการเล่นพนันหรือขั้นต่อก็จะทวงคืนไม่ได้ เพราะเหตุหามูลหนี้ อย่างหนึ่งอย่างใดมิได้

ข้อบัญญัติที่กล่าวนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงข้อตกลงเป็นมูลหนี้อย่างหนึ่งอย่างใดอันฝ่ายข้างเสียพนันขั้นต่อหากทำให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อจะใช้หนี้เงินพนันหรือขั้นต่อนั้นด้วย”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 854 “อันการออกสลากกินแบ่งก็ดี ออกสลากกินรวบก็ดี ท่านว่า เป็นสัญญาอันจะผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การนั้นเฉพาะราย นอกนั้นท่านให้ บังคับตามบทบัญญัติมาตรา 853”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 855 “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา 312 และ 916 ตัวเงินหรือเอกสารอย่างอื่นทุกฉบับซึ่งออกให้เต็มจำนวน หรือแต่โดยส่วน เพื่อแทนเงินใด ๆ อันได้แต่ชนะพนันหรือขั้นต่อก็ดี ออกให้เพื่อใช้เงินที่ยืมมาใช้ในการพนันหรือขั้นต่อเช่นว่านั้นก็ดี ท่านว่าไม่สมบูรณ์

เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัตินี้ เงินรายได้ให้ยืมแก่บุคคลกำลังเล่นการพนันหรือขั้นต่อในเวลาหรือ ณ สถานที่เล่นเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเงินนั้นได้ให้ยืมไปเพื่อเล่นการพนันหรือขั้นต่อ”

จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ยอมรับสัญญาการพนัน หนี้ตามสัญญาพนันจึงไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ อนึ่ง เฉพาะการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้นจึงจะเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 ซึ่งไม่ก่อให้เกิดหนี้และหากชำระไปแล้วก็ไม่อาจเรียกร้องคืนได้ เพราะหากเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตแล้ว สัญญาการพนันย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ที่บัญญัติว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ”

โดยสรุปมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันของประเทศไทย ไม่ได้นำการป้องกันมาใช้เพียงอย่างเดียว แต่พิจารณาความเหมาะสมตามระยะเวลา และบริบทของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัยมากกว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 นั้น ในสถานการณ์ปัจจุบัน ยังมีปัญหาข้อขัดข้องอยู่หลายประการเนื่องจากมีเนื้อหาและบทลงโทษที่ไม่

²⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สอดคล้องกับสถานการณ์การพนันในปัจจุบัน เช่น ปัญหาการปรับใช้ฐานความผิดกับบทลงโทษที่เหมาะสมระหว่างผู้จัดให้เล่น และผู้เล่นบทลงโทษที่ล้าสมัย อัตราการลงโทษที่ต่ำมากย้อนหลังไปกว่า 80 ปี อัตราโทษที่เบาเกินไปไม่สอดคล้องกับการพนันรูปแบบใหม่ในสังคมปัจจุบัน เช่น การพนันออนไลน์ซึ่งสร้างผลกระทบเป็นวงกว้างและมีมูลค่าความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นจำนวนมาก และการเล่นบิลเลียด หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น สนุกเกอร์ ในบัญชี ข. ลำดับที่ 23 ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งการเล่นดังกล่าวเป็นที่กีฬาที่ในหลายประเทศเข้าร่วมแข่งขัน ในกีฬาระดับ โลก แต่กลับอยู่ในบทบัญญัติในการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ จึงไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในต่างประเทศ

3.2.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันภายใต้แนวคิดการป้องกันห้ามไม่ให้มีการพนันตามกฎหมายของต่างประเทศ

3.2.1.1 มาตรการทางกฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992 (28 U.S.C. 3701) กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นในปี ค.ศ. 1992 เพราะปัญหาการเล่นการพนันทายผลกีฬา (Sport Gambling) มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมดูแลการแข่งขันทุกประเภท มีการออกใบอนุญาตประกอบกิจการคาสิโน การออกใบอนุญาตของพนักงานและร้านค้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน มีการควบคุมผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตและพนักงานให้ดำเนินการอย่างถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการธุรกิจเกมเสี่ยงโชคขององค์กรบางประเภท ชื่อว่า Local Option for Conduct of Games of Chance by Certain Organizations (Chapter 9-A) กฎหมายนี้มีชื่อเรียกอีกชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้มีเกมเสี่ยงโชค” (The Games of Chance Licensing Law) มีเจตนารมณ์เพื่อหาเงินทุนมาใช้ในกิจการสาธารณกุศลที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์อื่นๆ ได้แก่ การศึกษา วิทยาศาสตร์สุขภาพ กิจการทางศาสนา สิทธิพลเมือง ทั้งนี้ จะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมเกมเสี่ยงโชคทุกชนิดอย่างเข้มงวด ไม่มีนโยบายส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด การออกใบอนุญาตและกฎข้อบังคับในการเล่นเกมนเสี่ยงโชค

จะถูกควบคุม ตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ในส่วนการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะให้ความสำคัญกับการป้องกันการเล่นการพนันในเชิงธุรกิจและป้องกันองค์กรอาชญากรรมหรือผู้ที่กระทำความผิด²⁷

ประวัติความเป็นมาของการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกา²⁸ ปี ค.ศ. 1960 รัฐต่างเริ่มประสบปัญหาการจับกุมภาษีอากร โดยรัฐได้ทำการจับกุมภาษีได้ลำบากมากและ จับกุมได้ปริมาณน้อยลง เมื่อรัฐประสบปัญหาด้านการจับกุมภาษีอากรเช่นนี้ จึงต้องหาทางเก็บจากทางอื่นมาชดเชย การพนัน ได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นอันดับแรกเพราะผู้เล่นการพนันมีความเต็มใจที่จะเล่นการพนันมากกว่าการคำนึงถึงการที่จะต้องเสียภาษีให้กับรัฐ โดยที่ทางรัฐต่าง ๆ ไม่จำเป็นจะต้องไปหามาตรการในการขึ้นภาษีชนิดอื่น ๆ แต่อย่างไรซึ่งย่อมจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนผู้ทำมาหากินอย่างสุจริตชนโดยทั่วไปอย่างแน่นอน อีกทั้งยังเป็นการประสานประโยชน์ของปัจเจกชนกับรัฐคือประชาชนต้องการเล่นการพนันรัฐก็ผ่อนคลายความเคร่งครัดของกฎหมายด้วยการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ภายใต้เงื่อนไขของรัฐขณะเดียวกันรัฐก็สามารถแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบของภาษีเงินได้ที่เก็บจากการพนันปัญหาที่เคยเกิดขึ้น เช่น คดีการพนันที่เคยถูกจับกุมย่อมลดน้อยลงไปเพราะคนเล่นการพนันสามารถเล่นการพนันในบ่อนที่ถูกกฎหมายได้อีกทั้งปัญหาว่าองค์กรอาชญากรรมเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกำไรของการพนันนั้น เมื่อกลายเป็นบ่อนการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วการที่จะอาศัยความคุ้มครองจากองค์กร อาชญากรรมย่อมลดน้อยลงหรือหมดไปเป็นการกีดกันองค์กรอาชญากรรมออกจากการเล่น การที่รัฐยอมออกกฎหมายที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันขึ้นรัฐมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ 1. เป็นการช่วยเหลือทางการเงินซึ่งรัฐเกิดภาวะกดดันทางด้านงบประมาณ และ 2. เป็นการแยกเอาผลประโยชน์ของการพนันออกจากองค์กรอาชญากรรม ในสมัยเริ่มแรกสหรัฐอเมริกาถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่สามารถเล่นกันได้อย่างเสรีปราศจากกฎหมายมาควบคุมแค่ไหนอย่างไร แต่สมัยต่อมาเห็นว่าการพนันทำลายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีการคดโกงกันอยู่เสมอ จึงถือว่าการพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ปัจจุบันกฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกาถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่ต้องควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการได้โดยพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ประชาชนทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศมีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการหรือกิจกรรมอะไรก็ได้ในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามเอาไว้ แต่ก็ปรากฏว่าประชาชนโดยทั่วไปไม่มีสิทธิตามกฎหมาย

²⁷ Lawamendment. (2560). *ข้อมูลทางวิชาการประกอบการพิจารณาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ...* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.lawamendment.go.th>. [2565, 19 มิถุนายน].

²⁸ ทะนางศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. อ้างถึงใน ปิยพรรณ พรหมเมสร. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน: ศึกษามาตรการหลักเสี่ยงการลงโทษจำคุกแก่ผู้เล่นการพนัน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 80-84.

รัฐธรรมนูญที่จะเล่นการพนันได้อย่างเสรี เนื่องจากกฎหมายห้ามเอาไว้โดยรัฐถือว่าเป็นหน้าที่และสิทธิอันชอบธรรมของรัฐในการที่จะปกป้องพลเมืองของตนให้ปลอดภัยและมีความมั่นคงเพราะรัฐถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชน โดยทั่วไปรัฐจึงต้องออกกฎหมายมาปกป้องเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางก็ได้ออกกฎหมายให้แต่ละรัฐมีอำนาจและมีอิสระในการออกกฎหมายควบคุมการพนันของตนเองได้ 2) บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด กฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความคิดการพนันมีอยู่ 3 ประเภทด้วยกันคือ ประเภทที่หนึ่ง ผู้เล่นบุคคลพวกนี้มีความใกล้ชิดกับเหตุการณ์มากที่สุดจึงอาจมีการใช้อุบายกลโกงเพื่อให้ตนเองได้รับชัยชนะก็ได้ การที่กฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการลงโทษผู้เล่นการพนันนั้นถึงแม้ว่าหากเราวิเคราะห์ดูจากลักษณะโดยทั่วไปของผู้เล่นแล้วจะพบว่าการเล่นของเราเล่นได้เสียก็เป็นเงินของตนเอง และการเล่นของเขาก็มิได้ก่อความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นแต่อย่างไร ทำไมถึงต้องเอาผิดกับผู้เล่นด้วย สาเหตุที่ต้องเอาผิดกับผู้เล่นการพนันนั้นก็เนื่องจากว่า รัฐเห็นว่าการเล่นดังกล่าวมีแนวโน้มนำไปสู่การกระทำความผิดกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม และขณะเดียวกันก็ต้องการให้สังคมมีสวัสดิภาพที่มั่นคง เพราะหากบุคคลมัวแต่หมกมุ่นอยู่แต่การเล่นการพนันแต่เพียงอย่างเดียวจะเป็นทางนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ของสังคมทั้งทางด้านครอบครัวเช่น เกิดการแตกแยกขึ้นในการอยู่ร่วมกัน หรือเศรษฐกิจ อาจทำให้ผู้เล่นหมดตัวถึงกับล้มละลายลงได้ และอาจหาทางออกด้วยการประกอบอาชญากรรมต่าง ๆ เพื่อนำเงินมาเล่นการพนันอีก จริงอยู่ที่ว่าการกระทำของเขาเหล่านั้นแม้จะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ตัวผู้กระทำความผิดเอง แต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเพราะการกระทำนี้มีต่อบุคคลอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น บุตร หลาน สามีหรือภริยา ผู้ที่จะต้องพึ่งพาอาศัยบุคคลเหล่านั้นอยู่ และ จะกลายเป็นภาระของสังคมในเวลาต่อมาเนื่องจากเมื่อมองในแง่ของทฤษฎีกฎหมายแบบ Social Engineering แล้ว หลักเกณฑ์นี้มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอยู่ และหากปล่อยให้บุคคลโดยทั่วไปสามารถลดการเล่นการพนันได้โดยกฎหมายไม่เอาผิดแล้ว ผลเสียต่อสังคมย่อมเกิดขึ้นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมายมาแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดจากการกระทำของผู้เล่น นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดการกระทำความผิดทางอาญาอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการพนันด้วย ซึ่งถือว่าการกระทำดังกล่าวกฎหมายถือว่ากระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมในสังคมเกิดความเสียหายขึ้น เพราะเมื่อพิจารณาหลักการนี้จะพบว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชนขัดกับผลประโยชน์ของสังคม คือบุคคลโดยทั่วไปมีความปรารถนาที่จะเล่นการพนัน ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่ขณะเดียวกันผลของการเล่นก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมด้วย จึงถือว่าผลประโยชน์ของสังคมถูกคุกคาม ดังนั้น โดยหลักกฎหมายนี้

จำเป็นต้องคำนึงและรักษาผลประโยชน์ของสังคมมากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชน เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่อันชอบธรรมในการปกป้องความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสังคม และขณะเดียวกันก็รักษาผลประโยชน์ของสังคมเอาไว้ด้วย จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อกำหนดบทลงโทษเอากับตัวผู้เล่นดังกล่าวเอาไว้ ประเภทที่สอง ผู้จัดให้มีการเล่นกฎหมายลงโทษผู้จัดให้มีการเล่นหนักกว่าผู้เล่นมากการที่กฎหมายต้องการลงโทษให้หนักกว่าผู้เล่นนั้นสาเหตุเพราะว่าในกรณีของรัฐที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันขึ้นแล้ว แต่ไม่มาขออนุญาตให้ถูกต้องกลับไปจัดตั้งบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายข่มเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายรัฐไม่อาจเข้าไปควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องต่าง ๆ ในการดำเนินการได้ และขณะเดียวกันก็เป็นการดึงเอาผลประโยชน์ส่วนหนึ่งที่จะได้แก่รัฐตกมาเป็นของส่วนตัวในรูปของกำไรที่ไม่ต้องเสียภาษี แต่อย่างไรกฎหมายต้องการปราบปรามบ่อนการพนันที่ตั้งขึ้นอย่างผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ นอกจากผู้จัดจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาและทางแพ่งแล้วยังคงต้องรับผิดชอบในทางภาษีอากรอีกด้วย ประเภทที่สาม ผู้สนับสนุนให้มีการเล่นการพนัน โดยสามารถยกออกได้เป็น 2 พวกคือ ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเครื่องมือการเล่นการพนัน และบุคคลใดอนุญาตให้บุคคลอื่นเล่นการพนันในสถานที่ของตนหรือภายใต้การควบคุมของตน กรณีนี้ถือว่าเป็นการสนับสนุนมีความผิดฐานผู้จัดให้มีการเล่นการพนันอนุญาตให้เล่นการพนัน กฎหมายการพนันโดยทั่วไปนั้นห้ามบุคคลเล่นการพนัน และถ้าหากเกิดเล่นขึ้นมาจะมาฟ้องร้องเรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินทองที่สูญหายไปกลับคืนมาไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็มีการผ่อนคลายนความเคร่งครัดของตัวบทกฎหมายอยู่โดยมีการอนุญาตให้เล่นการพนันบางชนิดได้รับการอนุญาตให้เล่นการพนันของสหรัฐอเมริกาสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้ ก. การเล่นในที่ร โหฐาน โดยทั่วไปแล้วสหรัฐอเมริกาถือว่าการพนันเป็นความผิดทางอาญาอย่างหนึ่งที่กฎหมายจำเป็นต้องกำหนดเป็นความผิดและลงโทษหากมีการฝ่าฝืน แต่ก็มีกรณีผ่อนผันให้เล่นได้ภายใต้สภาพการเล่นในสถานที่มิดชิดไม่เปิดเผย เช่น ในเคหาสถานซึ่งมิใช่อย่างเป็นทางการจะลักษณะหรือเล่นอยู่ตลอดเวลา แต่เป็นการเล่นในหมู่ครอบครัวเพื่อนฝูงเพื่อความบันเทิงหรือเพื่อพักผ่อน ข. การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในบ่อน การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในสหรัฐอเมริกานั้นมีกฎระเบียบที่เข้มงวดมากมีการจำกัดอำนาจและขอบเขตต่าง ๆ การจัดเก็บภาษีการพนันก็คิดในอัตราสูงมากกำหนดให้ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันต้องเสียภาษีแทนผู้เล่นในกรณีที่ผู้เล่นไม่ยอมเสีย นอกจากนี้ กฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้มีการจดทะเบียนและจัดทำบัญชีต่าง ๆ เอาไว้และต้องมีสมุดบัญชีเพื่อจะได้มีการตรวจสอบโดยการคิดหักรายได้จำนวน 10 % ของรายได้จากการเล่นการพนันเข้าสู่รัฐ สาเหตุที่สหรัฐอเมริกามีการอนุญาตจัดให้มีการขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน มีจุดมุ่งหมายสำคัญ 4 ประการคือ ประการแรก เพื่อต้องการหาเงินรายได้เข้าสู่รัฐซึ่งขณะนั้นอยู่ในภาวะขาดแคลน ประการที่สอง

เพื่อต้องการหยุดยั้งองค์การอาชญากรรมที่แสวงหาผลประโยชน์จากการพนันที่ผิดกฎหมายโดยถือว่ามาตรการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันที่ถูกต้องนั้นจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับองค์การอาชญากรรม ประการที่สาม เพื่อลดความเคร่งครัดจนเกินไปของกฎหมายการพนัน เพราะมีคนละเมิดกฎหมายกันมาก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และประการที่สี่ เพื่อเป็นการกำจัดผลเสียที่เกิดจากบ่อนการพนัน เช่น ต้องการลดอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาตำรวจคอร์ปชั่นที่เพิกเฉยละเลยต่อการจับกุมการพนันด้วยการรับสินบนหรือเรียกเก็บค่าคุ้มครอง วิธีการขออนุญาตเล่นการพนันในสหรัฐอเมริกามีกฎระเบียบที่เข้มงวดมากและระบบควบคุมการจัดเก็บภาษีที่ค่อนข้างละเอียดมีขั้นตอนมากมาย เช่น การจัดทำสมุดบัญชี การตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดเก็บรายได้ให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และเป็นการหยุดยั้งป้องกันองค์การอาชญากรรมที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการพนัน ซึ่งในแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกามีอิสระในการพิจารณากำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการพนันตามความเหมาะสมของแต่ละมลรัฐได้เอง เช่น ในมลรัฐเนวาดาได้เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาควบคุมดูแลธุรกิจการพนัน 2 หน่วยงานหลัก คือ 1. คณะกรรมาธิการมลรัฐเนวาดา (The Nevada Gambling Commission) และ 2. สำนักงานควบคุมเกมแห่งรัฐเนวาดา (The Nevada Gambling Control Board) โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ให้หลักประกันว่าธุรกิจการพนันดำเนินไปอย่างซื่อตรง ประการที่สอง ให้อุตสาหกรรมการพนันปลอดจากการคอร์ปชั่นและการเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม (โดยเฉพาะการฟอกเงิน) และ ประการที่สาม รัฐได้รับภาษีอย่างถูกต้องเต็มเม็ดเต็มหน่วย²⁹ โดยสรุป ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ 1. การพนันที่กฎหมายอนุญาตให้เล่นโดยทั่วไปได้แก่การแข่งขัน ลี้อตเตอร์ การแข่งม้า อาจเทียบเคียงได้ว่ามีลักษณะคล้ายการพนันตามบัญชี ข. ของประเทศไทย ผู้เล่นสามารถเล่นได้ตามสถานที่ต่าง ๆ ในเวลาและตามกฎระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้ และ รูปแบบที่ 2. การพนันที่กฎหมายอนุญาตให้เล่นในสโมสร (Gambling Club) และการอนุญาตให้เล่นในบ่อนหรือสถานคาสิโน โดยที่ผู้เล่นต้องเล่นในสถานที่นั้นๆ และต้องมีการกำหนดกฎหรือระเบียบหรือข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน

²⁹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). *อุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาในอุตสาหกรรมการพนัน*. เชียงใหม่: ตรีสวี. หน้า41.

3.2.1.2 มาตรการทางกฎหมายการพนันของสหราชอาณาจักร

ประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบกฎหมายแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร(Common Law) โดยมีการเปิดบ่อนคาสีโนที่ถูกต้องตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1960³⁰ และสถานคาสีโนส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ที่เมืองลอนดอน

ในอดีตกฎหมายที่ใช้บังคับกับบ่อนการพนันในสหราชอาณาจักร คือ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gambling Act, 1968) มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการพนันไม่ให้เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยทางสังคมและการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แต่ให้การพนันเป็นไปด้วยความเหมาะสม ซื่อสัตย์และยุติธรรม ซึ่งรัฐเปิดโอกาสให้จัดตั้งคาสีโนหรือบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายได้ เนื่องจากรัฐเห็นว่า คาสีโนที่ถูกกฎหมายสามารถป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายได้³¹ ในสหราชอาณาจักรได้สร้างจุดแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างการเล่นการพนันในสถานที่หรือคลับที่ได้รับอนุญาตซึ่งต้องถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด กับการเล่นการพนันในสถานที่อื่นๆ และแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการออกพระราชบัญญัติคือเพื่อควบคุมการเล่นการพนันทุกรูปแบบที่อาจก่อให้เกิดการเอาเปรียบเชิงพาณิชย์อย่างเคร่งครัด แต่มิได้มุ่งที่จะทำให้การเล่นการพนันโดยทั่วไปเป็นการผิดกฎหมาย จึงอนุญาตให้มีการเล่นการพนันในรโหฐานได้ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นในเรื่องสถานที่ กล่าวคือไม่ใช่กับสถานที่ที่ซึ่งขณะนั้นมีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในคลับหรือในสถานบันเทิงสวัสดิการสำหรับคนงานเหมือง ซึ่งการพนันที่ถือว่าชอบด้วยกฎหมายจะต้องไม่เข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) การเล่นการพนันต้องไม่มีลักษณะของการเล่นที่มีเจ้ามือหรือการเล่นที่มีโอกาสแพ้ชนะไม่เท่าเทียมกัน เว้นแต่เป็นการเล่นที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมตามเทศกาล หรือประเพณีที่จัดขึ้นในที่ที่พักอาศัย และในกรณีที่เป็นการเล่นที่เล่นในห้องพัก หรืออาคารที่พักอาศัย หรือสถานที่อื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งไม่มีลักษณะการดำเนินการในเชิงการค้า หรือเชิงธุรกิจ และผู้เล่นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้พักประจำ หรือผู้อยู่อาศัยในสถานที่แห่งนั้น
- 2) ต้องไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการเล่นการพนัน ยกเว้นในกรณีที่มีการให้อินอนุญาตเก็บค่าสมาชิกกลับ
- 3) ต้องไม่มีการหักส่วนจากการได้รางวัลหรือจากการเล่นชนะ

³⁰ ปียวรรณ กองแก้ว. (2549). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 101.

³¹ ชีระยุทธ แรงเขตร์การ. (2546). *ชะลอการฟ้อง : ศึกษากรณีความผิดเกี่ยวกับการพนัน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 101-110.

4) การเล่นเกมพนันจะต้องไม่เกิดขึ้นในที่สาธารณะ ยกเว้นในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการขายปลีกเครื่องดื่มน้ำที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์แก่บุคคลอายุเกิน 18 ปีบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

(1) ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดให้มีการจัดหรือให้มีการเล่นเกมพนัน และให้ รวมถึงบุคคลใดๆ ที่มีส่วนในการชักจูงให้มีการรวมตัวกันของผู้เล่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการลงโทษผู้ส่งเสริมให้มีการเล่นเกมพนัน โดยผิดกฎหมาย แต่ไม่ดำเนินคดีกับผู้เข้าร่วมเล่นเกมพนัน โดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อยับยั้งผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ จากการเล่นเกมพนัน

(2) ในกรณีที่การเล่นเกมพนัน โดยผิดกฎหมายเกิดขึ้นในสถานที่ใด หรือในเรือหรือยานพาหนะใดๆ บุคคลใดที่รู้เห็น รวมถึงการแก่งัดทำเป็นไม่รู้เห็น หรือมีเหตุอันสมควรให้สงสัยว่าสถานที่ เรือหรือยานพาหนะนั้น อาจถูกใช้สำหรับการเล่นเกมพนันหากอนุญาตให้ใช้สถานที่ เรือ หรือยานพาหนะหรือกระทำด้วยประการอื่นใดพร้อมส่งมอบสถานที่ เรือ หรือยานพาหนะแก่ผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นเกมพนันบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นเกมพนัน ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดห้ามมิให้มีการเล่นเกมพนันในที่สาธารณะ กล่าวคือตามท้องถนนใดๆ หรือในสถานที่อื่นใดที่ซึ่งสาธารณชนสามารถเข้าไปใช้ได้ ไม่ว่าจะโดยการชำระค่าเข้าใช้หรือโดยประการอื่นใด หากมีการฝ่าฝืนทั้งผู้เล่นเกมพนันและผู้จัดให้มีการเล่นเกมพนันนั้นตกเป็นผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ระดับ 5 ของอัตราโทษมาตรฐาน (Standardscale)³² แต่ก็มีข้อยกเว้น โดยอนุญาตให้มีการเล่นเกมพนันได้โดยบุคคลที่มีอายุเกิน 18 ปี ในสถานที่ที่มีใบอนุญาตให้ขายปลีกเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์หากมีการฝ่าฝืนบุคคลที่เป็นเจ้าของใบอนุญาตของสถานที่ความผิดนั้นเป็นผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการเล่นเกมพนันไม่มีความผิด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gambling Act, 1968) ฉบับเดิม นั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) ซึ่งมีความสำคัญอย่างสูงมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบของการพัฒนากฎหมายการพนันฉบับต่อ ๆ มาของสหราชอาณาจักรให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้นอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของพระราชบัญญัติ

³² พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 มาตรา 8 (5). อ้างถึงใน วีระยุทธ แรงเขตร์การ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 104.

การพนันฉบับนี้ เป็นผลมาจากความสำเร็จของคณะกรรมการในการสร้างอำนาจเหนืออุตสาหกรรม การเสี่ยงโชค โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) มีหน้าที่ในการออกให้ รวมถึงการขั้บยั้งหรือเพิกถอน ซึ่งใบรับรองความยินยอม(Certificates of Consent) ให้แก่ผู้ยื่นขอใบอนุญาตสำหรับบ่อนกาสิโน (Casino) และบิงโก คลับ (Bingo Club)

2) หน้าที่ในการออกให้ รวมถึงการขั้บยั้งหรือเพิกถอน ซึ่งใบรับรอง การประกอบธุรกิจ(Trading certificates) แก่บุคคลซึ่งทำการค้าปลีก หรือบำรุงรักษาเครื่องสล็อต แมชีน และใบสำคัญแสดงการรับรองสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันในบ่อนกาสิโนและผู้จัดการ คลับบิงโกเงินสด

3) สิทธิในการแถลงข้อความจริง รวมทั้งคัดค้านต่อคณะกรรมการพิจารณา การให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling licensing committee) ในการพิจารณาคำร้อง สำหรับการออกใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตสำหรับบ่อนกาสิโนหรือบิงโกคลับ และอำนาจ หน้าที่จะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการดังกล่าวในเรื่องของอุปสงค์โดยทั่วไป หรือโดยเฉพาะ เฉพาะจงสำหรับชนิดของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่นการพนันใดๆ (Gambling facilities) คณะกรรมการยังมีสิทธิที่จะให้คำปรึกษาแก่ผู้พิพากษาในประเด็นความเหมาะสมของสถานที่และ ในประเด็นข้อจำกัดที่ควรกำหนดสำหรับการออกใบอนุญาตหรือการต่ออายุใบอนุญาต

4) หน้าที่ต้องทำการปรึกษา และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย(Home secretary) ก่อนที่รัฐมนตรีดังกล่าวจะทำการออกระเบียบใดๆ ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้

5) หน้าที่ตามกฎหมายในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ ซึ่งได้รับอำนาจในการเข้าไป ในสถานที่ที่สมควรและตรวจสอบสถานที่ เครื่องเล่นหรืออุปกรณ์อื่นๆ และสมุดหรือเอกสารใดซึ่ง ผู้ตรวจสอบหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นสมควรที่จะตรวจสอบว่า มีการกระทำความผิดต่อกฎหมาย การพนันหรือไม่

6) ตรวจสอบขอบเขต และคุณลักษณะของการเล่นการพนัน และโดยเฉพาะ อย่างยิ่งตรวจสอบขอบเขต และคุณลักษณะ และที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการ เล่นการพนันซึ่งจัดหาให้ในสถานที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย

7) หน้าที่ ในการ ทำ รายงาน ประจำปี เสนอต่อ รัฐมนตรี ว่าการ กระทรวงมหาดไทยในเรื่องของการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) จุดมุ่งหมายของรัฐสภาในการตั้งคณะกรรมการกล่าวคือ การสร้างกลไกเพื่อเป็น หน่วยงานของผู้เชี่ยวชาญ ให้ทำการเฝ้าดูการเล่นการพนันในทุกลักษณะอย่างสม่ำเสมอ และเป็น

หน่วยงานที่มีความสามารถในการสืบพบ หรือคาดการณ์ถึงความเคลื่อนไหวของผู้ที่พยายามละเมิดกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตน เมื่อรัฐสภาอังกฤษเห็นว่า ธุรกิจการพนันในเชิงพาณิชย์เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้การยอมรับและในขณะที่เดียวกันต้องให้อยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจตราอย่างเข้มงวด และอย่างแข็งขัน จึงมีบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลใด ๆ ที่จะประกอบธุรกิจการพนันในเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของใบร้องขอประกอบธุรกิจการพนัน จะมีผลใช้ได้ก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำร้องมีใบรับรองความยินยอมที่ออกโดยคณะกรรมการควบคุมการพนัน การได้รับใบรับรองความยินยอมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน ซึ่งเมื่อบุคคลใดได้รับใบรับรองดังกล่าวแล้วยังต้องทำการยื่นคำร้องขอประกอบธุรกิจการพนันอีกครั้งหนึ่งด้วย

คณะกรรมการควบคุมการพนัน มีหน้าที่ให้การรับรองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันและสามารถใช้ดุลยพินิจทำการสอบสวนความเหมาะสมของบุคคลใดๆ นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าว อาจออกใบรับรองหรือปฏิเสธการออกใบรับรองได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล และเมื่อคณะกรรมการควบคุมการพนัน ได้ปฏิเสธการออกใบรับรองแล้ว ผู้ร้องไม่อาจอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าวได้ ในกรณีที่มีการออกใบรับรองให้ ใบรับรองดังกล่าว ต้องระบุถึงชื่อผู้ยื่นคำร้อง สถานที่ที่ได้รับการรับรอง และระยะเวลาที่สามารถยื่นคำร้องขอประกอบธุรกิจการพนันได้ รวมทั้งต้องระบุว่าใบรับรองดังกล่าวสำหรับใช้เพื่อขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันทั่วไปหรือสำหรับการพนันเฉพาะประเภท ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุตลอดอายุใบอนุญาต โดยไม่ต้องมีการต่ออายุใหม่ยกเว้นกรณีที่ผู้ได้รับใบรับรองไม่ยื่นใบคำร้องขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนันตามเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ คณะกรรมการควบคุมการพนัน ยังสามารถเสนอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเพื่อให้ยกเลิกใบอนุญาตโดยอ้างเหตุผลเช่นเดียวกับการไม่ให้มีการต่ออายุใบอนุญาต

ผู้มีอำนาจในการพิจารณาการให้อนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน คือ คณะกรรมการพิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการ” หน้าที่พิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling Licensing Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย ผู้พิพากษาในแผนกคดีเล็กน้อยใน สหราชอาณาจักร และเวลส์ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน หรือศาลสำหรับพิจารณาให้ใบอนุญาต โดยการพิจารณาคำร้องให้ใบอนุญาต โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณากำหนดในเรื่องการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันในเรื่องสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก ในการเล่นการพนัน คุณลักษณะและชื่อเสียงของผู้ยื่นคำขอหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาต หรือความเหมาะสมหรือแบบของสถานที่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องราว ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต มีอำนาจที่จะออกใบอนุญาต หรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน และภายใต้ บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ในสหราชอาณาจักรและเวลส์ เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจให้หรือการปฏิเสธในการออกใบอนุญาตดังกล่าว

ในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตมีอำนาจกำหนด ข้อจำกัดต่างๆ โดยที่ข้อจำกัดที่ผู้ยื่นคำขอจะตั้งขึ้นจะต้องถูกบันทึกลงในใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ การพนัน เช่น ข้อจำกัดทางด้านเวลา ข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ของการเล่นการพนัน ข้อจำกัดเกี่ยวกับ ผู้ใช้อื่น นอกเหนือจากการเล่นพนันที่ได้รับอนุญาต โดยใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันโดย ปกติแล้วในสหราชอาณาจักร มีอายุ 1 ปี ยกเว้นจะมีการต่ออายุใหม่และในกรณีที่มีการต่ออายุ ใบอนุญาตแล้วจะไม่มีผลบังคับใช้เมื่อครบกำหนด 1 ปี นอกจากนี้ใบอนุญาตอาจถูกเพิกถอนได้โดย การยื่นคำร้อง ปราบกฏว่ามีตำรวจและคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน ได้ยื่นคำร้องขอให้มีการเพิก ถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน ที่จะดำเนินการขันเด็ดขาดในการปิด บ่อนคาสิโน หรือบิงโกคลับ ซึ่งถูกร้องเรียนว่ามีการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง หรือ มีกิจกรรมทาง อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในระหว่างการเล่นการพนันหรือเนื่องจากการเล่นการพนัน นั้นนอกจากนี้อาจมีการเพิกถอนสิทธิที่จะใช้สถานที่ โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับประกอบธุรกิจ การพนันในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ คำสั่งเพิกถอนสิทธิอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีกล่าวคือ คำสั่งเพิกถอนสิทธิที่ออกโดยศาล และคำสั่งเพิกถอนสิทธิที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต ทั้งสองกรณีมีระยะเวลาในการระงับการอนุญาตให้ใช้สถานที่สำหรับประกอบธุรกิจการพนัน จะต้องไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ

สำหรับในปัจจุบันจากการศึกษาจะ พบว่าคณะกรรมการการพนันในสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน 2005³³ ซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น กฎหมาย ดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงการออกใบอนุญาตและการควบคุมแต่ละกรณีดังนี้

มาตรา 20³⁴ การก่อตั้งกรรมวิธีการค้าการพนัน

(1) ควรมีการจัดตั้งการทำงานร่วมกัน อย่างเป็นรูปธรรมเป็น คณะกรรมการ

³³ Gambling Act 2005.

³⁴ Gambling Act 2005 Section 20.

(2) ราชการที่ 4 (ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการดำเนินการเกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง) ควรมีผล

มาตรา 22³⁵ หน้าที่ในการส่งเสริมจุดประสงค์ในการออกใบอนุญาตในการดำเนินการดังนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติคณะกรรมการมีจุดมุ่งหมาย

(1) ปฏิบัติตามในที่ได้ก็ตามที่เหมาะสมที่จะมีการคำนึงถึงวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาตและ

(2) เพื่ออนุญาตให้มีการพนันในส่วนที่คณะกรรมการคิดว่าสมเหตุสมผลสอดคล้องกับดำเนินการตามวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาต

มาตรา 26³⁶ หน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนี้ เหตุการณ์หรือสถานการณ์การพนันในประเทศ ลักษณะที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพนัน, ผลกระทบของการเล่นการพนันและกฎระเบียบของการเล่นการพนัน แต่คำแนะนำตามมาตรานี้ควรจะให้เมื่อมีคำร้องขอจากรัฐมนตรีและ ในโอกาสอื่น ที่คณะกรรมการคิดว่าเหมาะสม โดยให้คณะกรรมการควรส่งสำเนาของคำแนะนำ ตามมาตรานี้ให้รัฐมนตรี

มาตรา 28³⁷ การสืบสวนสอบสวนและการฟ้องคดีความผิด คณะกรรมการอาจสอบสวนว่าได้มีการกระทำผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้ และอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ดำเนินคดีอาญาภายใต้ผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 29³⁸ ข้อมูลของผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต

(1) คณะกรรมการอาจร้องขอให้ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตที่จะให้ข้อมูลดังต่อไปนี้

(ก) เป็นส่วนหนึ่งของการลงทะเบียนที่ถูกเก็บรักษาไว้โดยผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้หรือ

(ข) อยู่ในความครอบครองของผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้

(2) ชื่อเรียกหรือภายใต้มาตราย่อย (1) อาจรวมถึงความต้องการสำหรับข้อมูลที่เป็น

(ก) ที่รวบรวมหรือเรียงในลักษณะที่ระบุไว้

³⁵ Gambling Act 2005 Section 22.

³⁶ Gambling Act 2005 Section 26.

³⁷ Gambling Act 2005 Section 28.

³⁸ Gambling Act 2005 Section 29.

(ข) ที่ระบุไว้ในแบบฟอร์มที่กำหนด

(ค) ผู้อนุญาตจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดตามมาตรา

3.2.1.3 มาตรการทางกฎหมายการพนันสหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม ซึ่งตามหลักของศาสนาอิสลามผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามไม่สามารถเล่นการพนันได้ในทุกรูปแบบ เพราะเป็นข้อห้ามขัดต่อหลักทางศาสนาอิสลาม แต่ในประเทศมาเลเซียยอมให้มีธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมาย ได้แก่การแข่งม้า ลีตเตอร์ และบ่อนกาสิโน โดยธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการลูกค้าที่เป็นชาวมาเลเซียเชื้อสายจีน และเชื้อชาติอื่นๆ ที่มีใช่เป็นชาวมาเลเซียมุสลิม และเพื่อจูงจูงนักท่องเที่ยวต่างชาติเป็นเหตุผลสำคัญที่ทางการรัฐบาลยอมให้มีการตั้งธุรกิจการพนันที่ถูกกฎหมายเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีการพนันและรายได้จากการท่องเที่ยว

สำหรับการพนันผิดกฎหมายที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการในมาเลเซีย³⁹ แม้ว่าจะมีความพยายามของธุรกิจพนันที่เสนอให้รัฐบาลสหพันธรัฐมาเลเซียออกใบอนุญาตการพนันประเภทใหม่ ๆ แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากคนในสังคมอย่างกว้างขวาง ยกตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 2010 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังนาย ChorChee Heung เคยให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่ารัฐบาลมีนโยบายจะให้ใบอนุญาตการพนันฟุตบอลแก่ธุรกิจชื่อ Ascot Sports โดยอ้างเหตุผลเพื่อต่อสู้กับการพนันฟุตบอลผิดกฎหมาย และ ลดปัญหาการสูญเสยรายได้จากภาษีที่มีมูลค่ากว่า 4 พันล้านริงกิตต่อปี โดยจะอนุญาตให้ชาวมาเลย์ที่มีได้นับถือศาสนาอิสลามในการเล่นพนันทายผลการแข่งขันกีฬา รวมถึงการพนันบอล อย่างไรก็ตาม ไรก็ดี รัฐบาลมาเลย์ก็มิได้ออกใบอนุญาตให้แก่เอกชนรายนี้แต่อย่างใด เพราะถูกกระแสสังคมคัดค้านอย่างรุนแรง และเป็นประเด็นอ่อนไหวในทางการเมืองที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม แม้ว่าในปัจจุบันชาวมาเลย์เชื้อสายจีนและเชื้อสายอินเดียที่มีได้เป็นมุสลิมสามารถเล่นพนันแข่งม้าและลีตเตอร์ ได้ แต่การพนันทายผลกีฬาประเภทอื่นๆ ก็ถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายอยู่เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส). หน้า 97.

³⁹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, เศษฐ รัชดาพรธนาธิกุล และ จุมพล แดงสกุล. (2556). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.gamblingstudy-th.org/imgadmins/research_file/2556-Paisan-law.pdf.

ระบบกฎหมายการพนันของสหพันธรัฐมาเลเซีย⁴⁰

ระบบกฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย ได้รับอิทธิพลจากสหราชอาณาจักร จึงใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และมีการใช้กฎหมายอิสลาม (Islamic Law) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม (ครอบครัวและศาสนา) ในระบบกฎหมายสหพันธรัฐมาเลเซีย รัฐบาลของมลายูมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับกับการดำเนินชีวิตของคนมุสลิมในมลายูของตนเองสำหรับศาลชารีอะ (Syariah Courts) ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตัดสินคดีในระดับมลายู ประกอบด้วยศาลอุทธรณ์ศาลฎีกาและศาลระดับรัฐ (Subordinate Courts at State - Level) ตัดสินคดีความเกี่ยวกับศาสนาและครอบครัวสำหรับมุสลิมรวมถึงความผิดที่เกี่ยวกับคนมุสลิมที่เรียกว่า Islamic offences ตามกฎหมายที่แต่ละมลายูบัญญัติไว้ซึ่งมักเป็นความผิดเกี่ยวกับความประพฤติที่ผิดศีลธรรมหรือหลักศาสนาอิสลาม กล่าวโดยสรุป คือ ศาลชารีอะในมลายูต่าง ๆ จะมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีความตามกฎหมายมลายูที่บัญญัติไว้สำหรับระบบกฎหมายสหพันธรัฐนั้นก็มีการจัดตั้งศาลชารีอะที่มีเขตอำนาจในคดีอาญาทั่วประเทศเช่นกัน

ปัจจุบันกฎหมายการพนันสหพันธรัฐมาเลเซีย ประกอบด้วยกฎหมาย 8 ฉบับ คือ

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

กฎหมายการพนันของสหพันธรัฐมาเลเซียได้กำหนดอนุญาตให้มีการเล่นพนันบางประเภท การกำหนดเงื่อนไขการเป็นเจ้ามือพนันการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เล่นพนัน รวมถึงการห้ามการพนันบางประเภท เนื้อหาของกฎหมายพนันจึงมีลักษณะของการกำกับดูแลธุรกิจการพนันการป้องกันผลกระทบด้านลบหรือผลเสียที่อาจเกิดจากการพนันการเสี่ยงโชค กฎหมายการพนันของมาเลเซียมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

- 1) The Common Gaming House Act 1953

⁴⁰ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, เศษฐ รัชดาพรธนาธิกุล และ จุมพล แดงสกุล. (2556). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.gamblingstudy-th.org/imgadmins/research_file/2556-Paisan-law.pdf.

กฎหมายชื่อ Common Gaming House Act 1953 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปี ค.ศ. 1983 โดยใช้บังคับในดินแดนที่เป็นส่วนมาเลเซียตะวันตก หรือ Peninsular Malaysia เท่านั้น เป็นกฎหมายควบคุมการจัดให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายที่เข้าลักษณะเป็นบ่อนการพนันหรือ “Common Gaming House” ซึ่งตามนิยามที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติไว้ในมาตรา 2 (I) ได้แก่

a) สถานที่ใดๆ ที่มีไว้หรือใช้ในการเล่นพนันสำหรับบุคคลทั่วไปหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่มสามารถเข้าเล่นได้

b) สถานที่ใด ๆ ที่มีไว้สำหรับเล่นพนันท้องถิ่น (Habitual Gaming) ไม่ว่าจะเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าเล่นได้หรือไม่ก็ตาม

c) สถานที่ใดๆ ที่มีไว้สำหรับเล่นลอตเตอรี่สำหรับบุคคลทั่วไป (Public Lottery)

d) สถานที่ใดๆ ที่ดำเนินการโดยชมรมกลุ่มบุคคลนิติบุคคลหรือองค์กรใดๆ (รวมถึงกรณีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้มีสิทธิครอบครอง ผู้ดูแล และผู้ใช้ประโยชน์สถานที่นั้น ๆ) โดยไม่คำนึงว่าชมรมกลุ่มบุคคลนิติบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวจะจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรับรองหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเป็นการเล่นพนันที่ประกอบด้วยข้อหนึ่งข้อใดต่อไปนี้

i) มีบุคคลที่เล่นพนันตั้งแต่ 8 คนขึ้นไป

ii) การเล่นเกมประเภท Any Bankers Game ตามบัญชีแนบท้ายกฎหมายนี้ หรือ

iii) การเล่นเกมและการจ่ายเงินของบุคคลใดๆ ให้แก่ชมรมกลุ่มบุคคลนิติบุคคลหรือองค์กรใดๆ เพื่อที่จะได้รับอนุญาตในการเล่นเกมในสถานที่ดังกล่าว

2) The Betting Act 1953

กฎหมายว่าด้วยการพนันที่ชื่อว่า Betting Act 1953 (Act 495) มีเนื้อหาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการพนันทายผลการแข่งขันต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้แก้ไขปรับปรุงล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 เพื่อขยายเขตอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปของสหพันธรัฐมาเลเซีย คือ Peninsular Malaysia, Sabah, Sarawak และ Federal Territory of Labuan เนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงรูปแบบหรือลักษณะของการเล่นการพนันและการตั้งบ่อนพนันในที่สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้ (Public Places) เช่น ความผิดเกี่ยวกับผู้ที่เข้ามือการพนันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการรับพนันทายผลการแข่งขันที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับในกรณีต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการชื่อ the Totalizator Board ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Racing (Totalizator Board) Act 1961 รวมถึงเจ้าพนักงานตัวแทนและพนักงานลูกจ้างของคณะกรรมการ

ดังกล่าวซึ่งกระทำการในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและบุคคลใด ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับเงิน ส่วนแบ่งรายได้จากตัวแทนของคณะกรรมการดังกล่าว

(2) สโมสรหรือสมาคมแข่งม้าใด ๆ (Turf Club) รวมถึงเจ้าหน้าที่สมาชิก ตัวแทนและพนักงานลูกจ้างของสโมสรหรือสมาคมดังกล่าว ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าวโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย Racing (Totalizator Board) Act 1961 มาตรา 16 และรวมถึงบุคคลใด ๆ ที่สามารถประกอบกิจการแข่งม้าโดยชอบด้วยกฎหมายภายใต้การควบคุมหรือสั่งการของสโมสรหรือสมาคมแข่งม้าดังกล่าวเจ้าหน้าที่ที่รับพนันทายผลการแข่งม้าของผู้รับพนันทายผลแข่งม้า (Totalizator) ที่ดำเนินการ โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้

3) The Pool Betting Act 1967

กฎหมายชื่อ Pool Betting Act 1967 (Act 384) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่ว สหพันธรัฐมาเลเซีย มีหลักการและเหตุผลสำคัญคือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตที่ เกี่ยวกับ Pool betting การส่งเสริมการพนันทายผลการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่กำกับ ดูแลการควบคุมโฆษณาการคุ้มครองเด็กเยาวชนและการลงโทษ

องค์กรหรือคณะกรรมการที่กำกับดูแล

มาตรา 6 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์แห่งสหพันธรัฐมาเลเซีย (The Yang di - PertuanAgong 23) ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง เพื่อกำหนดหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการ การส่งเสริมหรือการบริหารจัดการธุรกิจ Pool Betting และทำหน้าที่อื่นที่กฎหมายนี้บัญญัติไว้ คณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถดำเนินการ กับบุคคลอื่น ได้แก่ การทำนิติกรรมสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างการฟ้องร้องดำเนินคดี, การยึดหรือ ครอบครองสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อ ประโยชน์แก่กิจการของคณะกรรมการ องค์กรประกอบของคณะกรรมการข้างต้นมีบัญญัติไว้ในมาตรา 7 คือกฎหมายกำหนดให้มีกรรมการ รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 10 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรี ทั้งนี้ กรรมการอาจเป็นผู้แทนหน่วยงานหรือ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการ ไม่เกิน 3 ปี และสามารถ ได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้

การควบคุมการโฆษณา

มาตรา 18 (1) กำหนดกรณี ที่ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดตามกฎหมายสำหรับการ ดำเนินการที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย คณะกรรมการที่กำกับดูแลตามกฎหมายนี้หรือตัวแทน สามารถดำเนินการต่อไปนี้

(a) การแสดงชื่อของผู้ประกอบการ Pool Betting ที่เรียกว่า Pool Betting Agency ในสถานที่ทำการของผู้ประกอบการรายนั้น

(b) การจัดพิมพ์โฆษณาเกี่ยวกับ Pool Betting ที่มีรายชื่อที่อยู่เวลาทำการและเบอร์โทรศัพท์ของ Pool Betting Agency รวมถึงกฎกติกาเงื่อนไขการวิธีการเล่น Pool Betting หรือเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้

(c) การแสดงประกาศหรือคำเตือนของผู้ประกอบการ Pool Betting เกี่ยวกับการดำเนินการใดๆ ตามข้อ (b)

ทั้งนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาจพิจารณาว่ามีความจำเป็นที่จะสั่งห้ามกำหนดข้อจำกัด หรือออกกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องควบคุมการโฆษณา หรือการเผยแพร่ต่อสาธารณชน ได้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อห้ามข้อจำกัดหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยรัฐมนตรีข้างต้น ให้ถือว่ามีความผิด ต้องโทษปรับไม่เกิน 5,000 ริงกิต

การประกอบกิจการ Pool Betting และการคุ้มครองเด็กเยาวชน

การประกอบกิจการ Pool Betting ที่จะต้องถือว่าชอบด้วยกฎหมายนี้ โดยไม่ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการพนันฉบับอื่น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่มาตรา 20 บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

(a) การดำเนินกิจการ Pool Betting ไม่ว่าจะเป็นการรับพนันทายผลการเรียกเก็บเงินหรือการรับเงินและการวางเดิมพันที่จะต้องง่ายที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้

(b) การกำหนดอายุผู้เล่น Pool Betting ที่ต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปจึงจะสามารถซื้อคูปอง ตัว หรือบัตรที่ใช้เล่นพนันทายผลการแข่งขันได้

บทลงโทษ

มาตรา 21 บัญญัติเรื่องบทลงโทษในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(a) ผู้ใดเข้าเล่นพนันทายผลเหตุการณ์ที่กำหนดไว้โดยยินยอมที่จะจ่ายเงินให้แก่บุคคลอื่นที่เข้าร่วมพนันทายผลด้วย หากผู้เล่นอีกฝ่ายชนะพนันก็จะได้รับเงินตามจำนวนที่กำหนดไว้ตามผลของเหตุการณ์ที่กำหนดไว้

(b) ผู้ใดจำหน่ายหรือเชิญชวนให้บุคคลอื่นซื้อตัวคูปองบัตรหรือสิ่งอื่นใดแก่บุคคลตาม ข้อ (a) ซึ่งผู้ซื้อจะมีสิทธิได้รับประโยชน์จากผลของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้น (Any Prescribed event)

(c) ผู้ใดทำสัญญาข้อตกลงหรือต่อรองใดๆ เพื่อที่จะเล่นหรือได้รับเงินจากเหตุการณ์ใดๆ ที่กำหนดไว้ หรือผลของเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นบุคคลที่ดำเนินการตามข้อ (a) ถึง (c) มีความผิดตามบทบัญญัตินี้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 ริงกิต หรือทั้งจำ ทั้งปรับอย่างไรก็ตามกรณีที่ไม่ถือเป็นความผิดตามข้อ (a) ถึง (c) คือกรณีการเล่นพนันกับผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต (ผู้รับอนุญาต) หรือคณะกรรมการตามกฎหมายนี้หรือเจ้าหน้าที่

ตัวแทนหรือพนักงานลูกจ้างของผู้รับอนุญาตซึ่งเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ประกอบการ (Anytotalisator for Pool Betting or of Pool Betting) ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้โดยต้องเป็นใบอนุญาตที่ผ่านการอนุมัติตามมาตรา 5 แล้ว

การบริหารจัดการธุรกิจ Pool Betting

มาตรา 25 กำหนดเรื่องการบริหารจัดการธุรกิจ Pool Betting ไว้สรุปได้ดังนี้

การจัดเก็บ ภาษีอากรกับ ผู้ประกอบธุรกิจ Pool Betting อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังและผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาต มีหน้าที่ที่จะต้องชำระภาษีอากรตามกำหนดเวลาที่ผู้อนุญาตหรือคณะกรรมการกำหนด นอกจากนี้ ผู้รับอนุญาตหรือคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้มีอำนาจหน้าที่คือ

(a) หน้าที่เก็บรักษาหนังสือบันทึกเอกสารบัญชีการเงินหรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจ Pool Betting รวมถึงการจัดทำธุรกรรมต่าง ๆ ตามแนวทางที่กระทรวงการคลังกำหนด

(b) กระทรวงการคลังอาจกำหนดระยะเวลาและแต่งตั้งบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเพื่อให้จัดส่งข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ Pool Betting มายังกระทรวงการคลังกฎหมายยังกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลหนังสือบันทึกเอกสารบัญชีการเงินหรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจ Pool Betting เพื่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของกระทรวงการคลังหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้รับแต่งตั้ง

3.2.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันภายใต้แนวคิดการควบคุมการเล่นพนันตามกฎหมายของต่างประเทศ

3.2.2.1 มาตรการควบคุมการเล่นการพนันของสหรัฐอเมริกา

ในงานวิจัยนี้ ขอยกตัวอย่างการพนันในลาสเวกัส ที่เป็นธุรกิจคาสิโนที่สามารถสร้างรายได้มหาศาลและสร้างรายได้ให้กับรัฐเนเวกาเป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่เดิมนั้นถือว่าการพนันทำลายความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของสังคม จึงถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายอาญาที่ร้ายแรงแต่ก็ยังมี การลักลอบเล่นการพนันแพร่หลายอยู่ทั่วไป ในที่สุดได้บัญญัติให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายในปี 1869 เพื่อควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการแม้ต่อมาจะมีการต่อต้านจากสังคมอย่างรุนแรงทำให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกครั้งแต่ในปี ค.ศ. 1931 เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแนวคิดที่จะนำการพนันมาเป็นเครื่องมือช่วยระบบเศรษฐกิจให้ดีขึ้น จึงได้บัญญัติให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายอีกครั้ง การพนันในลาสเวกัสเริ่มจากอาคารเล็กๆ กลางทะเลทรายซึ่งเป็นเพียงที่พักผ่อนสำหรับประชาชนในเมืองยังไม่มีผู้คนสนใจกับการพนันมากนักได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อความเจริญทาง

คมนาคมเข้ามาถึงทำให้เกิดมีคาสีโนใหม่ๆ ขึ้นมาถือเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่ของการพนันในลาสเวกัส ต่อมาจึงได้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมการพนันให้มีความถูกต้องซื่อสัตย์ปราศจากปัญหาอาชญากรรมภายใต้การพนันจึงกลายเป็นรายได้หลักของงบประมาณรัฐเนวาด้า

สำหรับมาตรการควบคุมของรัฐเนวาด้าแบ่งได้เป็น 3 ด้านคือ

1) การตรวจสอบประวัติและการออกใบอนุญาต (Investigation and Licensing) เพื่อตรวจสอบคัดเลือกผู้ที่ไม่เหมาะสม ไม่น่าเชื่อถือออกไปก่อนจะสร้างปัญหาผลกระทบในภายหลัง

2) การกำกับกฎเกณฑ์และการควบคุมภายใน (Operational Regulations and Internal Controls) เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วรัฐจะควบคุมดูแลไม่ให้เกิดการฉ้อโกงเกิดขึ้น ตลอดจนกำกับดูแลการทำบัญชีที่ถูกต้องนอกนี้ยังมีข้อบังคับ โดยเฉพาะ เช่น การให้มีการอธิบายกฎเกณฑ์การเล่นพนันประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน การจ้างพนักงานจากผู้อาศัยในพื้นที่กำหนดเวลาทำการของสถานที่เล่นการพนัน

3) การบังคับใช้กฎเกณฑ์และการตรวจสอบบัญชี (Enforcement and Auditing) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการในการควบคุมด้วยการกำหนดให้สถานที่เล่นพนันต้องจัดทำรายงานการแลกเปลี่ยนเงินสดหรือเบี้ยจากลูกค้าต้องทำหลักฐานการติดต่อต้องรายงานธุรกรรมมายังหน่วยงานตรวจสอบตามแบบที่กำหนด ได้แก่ แบบ 8362 Currency Transaction Report by Casinos (CTR) หรือแบบ 8852 Currency Transaction Report by Casinos-Nevada (CRT-N) สำหรับการรับจ่ายเงินสดเกินกว่า 10,000 เหรียญ และแบบ TD F 90-22.49 Suspicious Activity Report by Casinos (SAR) สำหรับธุรกรรมที่มีเหตุน่าสงสัยผิดปกติและต้องเก็บรักษาหลักฐานไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวนติดตามต่อไปได้ ทั้งยังควบคุมด้วยคำร้องเรียนจากผู้เล่นพนันไปยังสำนักงานควบคุมการพนัน ซึ่งจะส่งคนไปตรวจสอบถ้าพบว่ามีคามผิดปกติจริงจะถอนใบอนุญาตทันทีที่กฎเกณฑ์การตรวจสอบนี้เคร่งครัดมากผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะไม่มีอายุสิ้นสุดแต่สำนักงานสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้เมื่อพบว่ามีกรกระทำผิดเกิดขึ้นเท่านั้น

4) การเรียกร้อยเหน็ดที่เกิดจากการพนัน

กรณีการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตสามารถเรียกเอาเงินที่สูญเสียไปในการเล่นการพนันคืนจากผู้จัดให้มีการเล่นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันบุคคลที่สามารถดำเนินการฟ้องร้องในนามของผู้เล่นการพนันเพื่อประโยชน์ของครอบครัวของผู้เล่นหรือของทายาทของบุคคลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ศาลยังได้พิพากษาขยายความไปถึงสามารถเรียกร้อยไปถึงเงินได้ที่สูญเสียจากการพนันคืนจากเจ้าของบ่อนได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปราบปรามบ่อนการพนันที่

ผิดกฎหมาย มิให้กลายเป็นองค์กรอาชญากรรมหรือเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมชนิดอื่นๆ แต่หากเป็นกรณีที่ถูกปลดทั่วไปเล่นกันเองในหมู่ญาติมิตรเพื่อนฝูง กฎหมายไม่ให้สิทธิในการฟ้องร้อง นอกจากนี้ กฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกาซึ่งให้อำนาจแก่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถฟ้องร้องบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายได้ด้วยโดยไม่ต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายพิเศษ

กรณีการพนันที่ได้รับอนุญาตเป็นการเล่นการพนันในบ่อนที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จะมาเรียกร้อยเอาเงินทองหรือทรัพย์สินที่เสียไปคืน ไม่ได้ เพราะหากยอมให้มีการฟ้องร้องไม่รู้จบสิ้น และผู้เล่นการพนันที่เล่นเสียบางคนอาจอาศัยบทกฎหมายข้อนี้มาต่อสู้เพื่อเอาเงินคืนมาเป็นการเล่นใหม่ต่อไป ในขณะที่เดียวกันเจ้าของบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายก็ไม่เป็นอันทำธุรกิจของตน และอาจต้องถึงขาดทุน แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการเล่นที่ไม่ซื่อสัตย์มีการคดโกงกฎหมายก็เปิดโอกาสให้ฟ้องร้องกันได้

โดยสรุปแล้วนโยบายการพนันในภาพรวมของสหรัฐอเมริกา⁴¹ นั้นยอมเป็นที่ทราบดีว่า การเล่นการพนันไม่ได้มีอยู่เฉพาะในหมู่ของชาวอเมริกันเท่านั้น แต่มีทั่วทุกแห่งในโลกนี้ เพียงแต่อเมริกามีการพัฒนาเกมการเล่นหลายอย่างขึ้นมา เช่น โป๊กเกอร์ ตลอดจนคิดค้นเครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมถึงการตลาดสำหรับคาสีโนและล็อตเตอรี่แบบใหม่ ที่สำคัญกว่านั้นคือการเล่นการพนันของชาวอเมริกันถือเป็นส่วนหนึ่งของชีวิต โดยไม่ว่าคนรวยคนจนหรือชนกลุ่มน้อย อาจกล่าวได้ว่าในทศวรรษ 1990 นั้นอุตสาหกรรมการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกาเองและในประเทศต่าง ๆ แถบยุโรป เช่น ประเทศโมนาโก ฝรั่งเศส เยอรมัน ตลอดจนออสเตรเลียเจริญรุ่งเรืองมาก อุตสาหกรรมการพนันในประเทศสหรัฐอเมริกาเติบโตอย่างมากในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 โดยมีการพนันที่ถูกกฎหมายขึ้นมาในมลรัฐไอโอวา และมลรัฐเซาท์ดาโกต้า และขยายไปสู่รัฐอื่นๆ อีกในเวลาต่อมาอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นรัฐอิลลินอยส์ รัฐมิสซิสซิปปี รัฐหลุยเซียน่า และรัฐโคโลราโด ด้วย

ปัจจัยสำคัญ 3 ประการ ที่มีส่วนอย่างมากในเรื่องนี้คือ

1) มลรัฐต่าง ๆ เผชิญกับปัญหาขาดแคลนงบประมาณสำหรับการลงทุนปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เสื่อมโทรม ทั้งอาคารสถานที่สาธารณูปโภคทางหลวงตลอดจนโรงเรียน เป็นต้น

2) ทักษะคิดของประชาชนต่อการพนันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยหันมาสนับสนุนให้มีการควบคุมการเล่นการพนันอย่างเข้มงวดไปสู่การยอมรับให้มีได้ หรืออนุญาตให้มีบ่อนคาสีโน

⁴¹ กนกศักดิ์ แก้วเทพ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 112 - 114.

3) การที่รัฐบาลอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้เต็มรูปแบบในเขตพื้นที่ของชนเผ่าดั้งเดิม

จึงกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันได้กลายมาเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา และเกี่ยวข้องกับชีวิตของชาวอเมริกันหลายสิบล้านคนดังเช่นในปี 1982 ประชาชนใช้จ่ายเงินเพื่อการพนันรวมทั้งสิ้นราว 125 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ในปี 1995 วงเงินได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 500 พันล้านเหรียญ ซึ่งมากกว่างบประมาณของรัฐด้านการป้องกันประเทศ หรือเฉลี่ยต่อประชากรที่เป็นผู้ใหญ่คนอเมริกัน ใช้จ่ายเงินเพื่อการพนันคนละ 2,00 เหรียญการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในชั้นปลายทศวรรษ 1990 เพราะก่อนหน้านี้ในปี 1989 นั้นมีคาสิโนขนาดใหญ่ที่ถูกกฎหมายเฉพาะสองรัฐ คือ ในรัฐเนวาด้า และรัฐนิวเจอร์ซีย์ เท่านั้น แต่ปัจจุบันมีคาสิโนถูกกฎหมายเพิ่มขึ้นอีก 24 รัฐทั่วประเทศ นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ อีกราว 47 รัฐ มีลือตเตอร์ที่ออกเองได้ ขณะที่รัฐบาลมีการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันทายผลการแข่งขันม้าหรือสุนัขในเกือบทุกรัฐจะเห็นว่ามลรัฐต่าง ๆ ในอเมริกาทั่วทั้งประเทศยกเว้นมลรัฐ 2 มลรัฐ คือ ฮาวายและ ยูทาห์ มีการพนันที่ถูกกฎหมายอย่างน้อยชนิดหนึ่ง ประกอบกับประวัติความเป็นมาของนโยบายเกี่ยวกับการพนันของสหรัฐอเมริกานั้นดำเนินไปในท่ามกลางของความขัดกับปรัชญาสังคมเกี่ยวกับการพนันกล่าวคือ ปรัชญาแรกที่ว่าการเล่นพนันเป็นตัวทำลายจริยธรรมของสังคมและควรต้องกำจัดให้หมดไป และปรัชญาที่สองคือการยอมรับและความแพร่หลายของการพนัน ทำให้การเล่นพนันเป็นกิจกรรมหนึ่งที่เหมาะสมในอันที่จะบรรลุป้าหมายที่มีประโยชน์โดยผ่านการอนุญาตของรัฐและการจัดเก็บภาษี

3.2.2.2 มาตรการควบคุมการเล่นการพนันของสหราชอาณาจักร

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gambling Act, 1968) ฉบับเดิมนั้นได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) ซึ่งมีความสำคัญอย่างสูงมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบของการพัฒนากฎหมายการพนันฉบับต่อๆ มาของสหราชอาณาจักรให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในกรณีของสหราชอาณาจักรนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความสำเร็จของพระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้เป็นผลมาจากความสำเร็จของคณะกรรมการในการสร้างอำนาจเหนืออุตสาหกรรมการเล่นโชคโดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้⁴²

⁴² ฌ็องส์กริ สิริพองแก้ว. (2557). *มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 87 - 89.

1) คณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) มีหน้าที่ในการออกให้รวมถึง การขั้บขั้บหรือเพิกถอนซึ่งใบรับรองความยินยอม (Certificates of consent) ให้แก่ผู้ยื่นขอใบอนุญาต สำหรับบ่อนคาสิโน (Casino) และบิงโกคลับ (Bingo club)

2) หน้าที่ในการออกให้รวมถึงการขั้บขั้บหรือเพิกถอนซึ่งใบรับรองการประกอบ ธุรกิจ (Trading Certificates) แก่บุคคลซึ่งทำการค้าปลีกหรือบำรุงรักษาเครื่องสล็อตแมชชีนและ ใบสำคัญแสดง การรับรองสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันในบ่อนคาสิโนและผู้จัดการคลับบิงโกเงินสด

3) สิทธิในการแถลงข้อความจริงรวมทั้งคัดค้านต่อคณะกรรมการพิจารณา การให้อุ้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling Licensing Committee) ในการพิจารณาคำร้อง สำหรับการออกใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตสำหรับบ่อนคาสิโนหรือบิงโกคลับ และอำนาจ หน้าที่จะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการดังกล่าวในเรื่องของอุปสงค์โดยทั่วไปหรือโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับชนิดของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่นการพนันใด ๆ (Gambling Facilities) คณะกรรมการยังมีสิทธิที่จะให้คำปรึกษาแก่ผู้พิพากษาในประเด็นความเหมาะสมของ สถานที่และในประเด็นข้อจำกัดที่ควรกำหนดสำหรับการออกใบอนุญาตหรือการต่ออายุใบอนุญาต

4) หน้าที่ต้องทำการปรึกษาและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ก่อนที่รัฐมนตรีดังกล่าวจะทำการออกระเบียบใด ๆ ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้

5) หน้าที่ตามกฎหมายในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบซึ่งได้รับอำนาจในการเข้าไปใน สถานที่ที่สมควรและตรวจสอบสถานที่เครื่องเล่นหรืออุปกรณ์อื่นๆ และสมุดหรือเอกสารใดซึ่ง ผู้ตรวจสอบหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นสมควรที่จะตรวจสอบว่ามีการกระทำความผิดต่อกฎหมาย การพนันหรือไม่

6) ตรวจสอบขอบเขตและคุณลักษณะของการเล่นการพนันและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตรวจสอบขอบเขตและคุณลักษณะและที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่นการพนัน ซึ่ง จัดหาให้ในสถานที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย

7) หน้าที่ในการทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องของการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) จุดมุ่งหมายของรัฐสภาในการตั้งคณะกรรมการ กล่าวคือ การสร้างกลไกเพื่อเป็นหน่วยงานของ ผู้เชี่ยวชาญให้ทำการเฝ้าดูการเล่นการพนันในทุกลักษณะอย่างสม่ำเสมอ และเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการสืบพบหรือคาดการณ์ถึงความเคลื่อนไหวของผู้ที่พยายามละเมิดกฎหมายเพื่อ ประโยชน์ส่วนตน เมื่อรัฐสภาอังกฤษเห็นว่าธุรกิจการพนันในเชิงพาณิชย์เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้

การยอมรับ และในขณะเดียวกันต้องให้อยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจตราอย่างเข้มงวดและอย่าง
 แข็งขัน จึงมีบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลใดๆ ที่จะประกอบธุรกิจการพนันในเชิงพาณิชย์
 ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของใบร้องขอประกอบธุรกิจการพนันจะมีผลใช้ได้ก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำร้องมี
 ใบรับรองความยินยอมที่ออกโดยคณะกรรมการควบคุมการพนันการได้รับใบรับรองความยินยอม
 เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน ซึ่งเมื่อบุคคลใดได้รับใบรับรอง
 ดังกล่าวแล้ว ยังต้องทำการยื่นคำร้องขอประกอบธุรกิจการพนันอีกครั้งหนึ่ง ด้วยคณะกรรมการ
 ควบคุมการพนันมีหน้าที่ให้การรับรองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน และสามารถใช้อุบายพินิจ
 ทำการสอบสวนความเหมาะสมของบุคคลใด ๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจออก
 ใบรับรองหรือปฏิเสธการออกใบรับรองได้โดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล และเมื่อคณะกรรมการ
 ควบคุมการพนันได้ปฏิเสธการออกใบรับรองแล้ว ผู้ร้องไม่อาจอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าวได้ในกรณีที่
 มีการออกใบรับรองให้ใบรับรองดังกล่าว ต้องระบุถึงชื่อผู้ยื่นคำร้องสถานที่ที่ได้รับการรับรองและ
 ระยะเวลาที่สามารถยื่นคำร้องขอประกอบธุรกิจการพนันได้ รวมทั้งต้องระบุว่าใบรับรองดังกล่าว
 สำหรับใช้เพื่อขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันทั่วไป หรือสำหรับการพนันเฉพาะประเภท ซึ่ง
 ใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุตลอดอายุใบอนุญาต โดยไม่ต้องมีการต่ออายุใหม่ ยกเว้นกรณีที่ผู้ได้รับ
 ใบรับรองไม่ยื่นใบคำร้องขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนันตามเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนั้น
 คณะกรรมการควบคุมการพนันยังสามารถเสนอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเพื่อให้ยกเลิก
 ใบอนุญาตโดยอ้างเหตุผลเช่นเดียวกับการไม่ให้มีการต่ออายุใบอนุญาต ผู้มีอำนาจในการพิจารณา
 การให้อุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน คือ คณะกรรมการพิจารณาการให้อุญาตประกอบ
 ธุรกิจการพนัน ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “คณะกรรมการ” มีหน้าที่พิจารณาการให้อุญาต
 ประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling Licensing Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วย
 ผู้พิพากษาในแผนกคดีเล็กน้อยในสหราชอาณาจักรและเวลส์จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 15
 คน หรือศาลสำหรับพิจารณาให้ใบอนุญาตโดยการพิจารณาคำร้องให้ใบอนุญาตโดยมีประเด็นที่
 ต้องพิจารณากำหนดในเรื่องการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันในเรื่องสถานที่สิ่งอำนวยความสะดวก
 ในการเล่นการพนัน คุณลักษณะและชื่อเสียงของผู้ยื่นคำขอหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง
 กับการขออนุญาตหรือความเหมาะสมหรือแบบของสถานที่

ดังนั้นเมื่อพิจารณาเรื่องราวที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมี
 อำนาจที่จะออกใบอนุญาตหรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันและภายใต้
 บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้อยู่ในปัจจุบันในสหราชอาณาจักรและเวลส์เจ้าพนักงานออก
 ใบอนุญาตไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจให้หรือการปฏิเสธในการออกใบอนุญาตดังกล่าวใน

การออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตมีอำนาจกำหนดข้อจำกัดต่าง ๆ โดยที่ข้อจำกัดที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องถูกบันทึกลงในใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน เช่น ข้อจำกัดทางด้านเวลาข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ของการเล่นการพนัน ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ใช้คนอื่นนอกเหนือจากการเล่นพนันที่ได้รับอนุญาต โดยใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน โดยปกติแล้วในสหราชอาณาจักรมีอายุ 1 ปี ยกเว้นจะมีการต่ออายุใหม่และในกรณีที่มีการต่ออายุใบอนุญาตแล้วจะไม่มีผลบังคับใช้เมื่อครบกำหนด 1 ปี นอกจากนี้ ใบอนุญาตอาจถูกเพิกถอนได้โดยการยื่นคำร้องปรากฏว่ามีตำรวจและคณะกรรมการว่าด้วยการพนันได้ยื่นคำร้องขอให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของคณะกรรมการว่าด้วยการพนันที่จะดำเนินการขึ้นเด็ดขาดในการปิดบ่อนคาสีโนหรือบิงโกคลับ ซึ่งถูกร้องเรียนว่ามีการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรงหรือมีกิจกรรมทางอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในระหว่างการเล่นการพนันหรือเนื่องจากการเล่นการพนันนั้น นอกจากนี้ อาจมีการเพิกถอนสิทธิที่จะใช้สถานที่โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับประกอบธุรกิจการพนันในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้คำสั่งเพิกถอนสิทธิอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีกล่าวคือคำสั่งเพิกถอนสิทธิที่ออกโดยศาลและคำสั่งเพิกถอนสิทธิที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต ทั้งสองกรณีมีระยะเวลาในการระงับการอนุญาตให้ใช้สถานที่สำหรับประกอบธุรกิจการพนันจะต้องไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ

สำหรับในปัจจุบันจากการศึกษาจะพบว่าคณะกรรมการการพนันในสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน 2005⁴³ ซึ่งบังคับใช้ ในปัจจุบันนั้นกฎหมายดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงการออกใบอนุญาตและการควบคุมแต่ละกรณีดังนี้

มาตรา 20⁴⁴ การก่อตั้งกรรมการด้านการพนัน

1) ควรจะมีการจัดตั้งการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมเป็นคณะกรรมการ

2) รายการที่ 4 (ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการ

ดำเนินการเกี่ยวกับคณะกรรมการ) ควรจะมีผล

มาตรา 22⁴⁵ หน้าที่ในการส่งเสริมจุดประสงค์ในการออกใบอนุญาตในการดำเนินการดังนี้ได้พระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการมีจุดมุ่งหมาย

⁴³ Gambling Act 2005.

⁴⁴ Gambling Act 2005 Section 20.

⁴⁵ Gambling Act 2005 Section 22.

1) ปฏิบัติตามในที่ใดก็ตามที่เหมาะสมที่จะมีการคำนึงถึงวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาตและ

2) เพื่ออนุญาตให้มีการพนันในส่วนที่คณะกรรมการคิดว่าสมเหตุสมผล สอดคล้องกับดำเนินการตามวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาต

มาตรา 26⁴⁶ หน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนี้ เหตุการณ์หรือสถานการณ์การพนันในประเทศลักษณะที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพนัน, ผลกระทบของการเล่นการพนัน และกฎระเบียบของการเล่นการพนัน แต่คำแนะนำตามมาตรานี้ควรจะให้เมื่อมีคำร้องขอจากรัฐมนตรีและในโอกาสอื่นที่คณะกรรมการคิดว่าเหมาะสมโดยให้คณะกรรมการควรส่งสำเนาของคำแนะนำตามมาตรานี้ให้รัฐมนตรี

มาตรา 28⁴⁷ การสืบสวนสอบสวนและการป้องกันความผิด คณะกรรมการอาจสอบสวนว่าได้มีการกระทำผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้ และอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ดำเนินคดีอาญา ภายใต้ผิดตามพระราชบัญญัตินี้

3.2.2.3 มาตรการควบคุมการเล่นการพนันของสหพันธรัฐมาเลเซีย

จากการศึกษาโครงสร้างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในสหพันธรัฐมาเลเซียพบว่า ในปัจจุบัน ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการพนันระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์การควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในสหพันธรัฐมาเลเซีย แต่กฎหมายพนันทุกฉบับจะบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจรักษาตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการพนัน เช่น การออกกฎระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาตหรือการออกคำสั่งห้ามดำเนินการ หรือกำหนดข้อจำกัดในบางเรื่อง กฎหมายพนันบางฉบับมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับกิจการพนัน เช่น Totalizator Board ตามกฎหมาย Racing (Totalisator Board) Act 1961 (Act 494)

หน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพนัน มีชื่อว่า Betting Control Unit ซึ่งมีพันธกิจในฐานะหน่วยงานธุรการที่ดำเนินการเรื่องการออกหรือต่อใบอนุญาตธุรกิจการพนัน การออกกฎระเบียบหรือแนวปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดเก็บภาษีพนัน, ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การเข้าตรวจสอบสถานที่ประกอบกิจการพนันที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย การเฝ้าระวังและประสานงานเพื่อป้องกันการพนันผิดกฎหมาย การพิจารณาปรับปรุงกฎหมายพนัน การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการประกอบกิจการบันเทิงที่อาจเกี่ยวกับกิจกรรมการพนัน แม้ว่าสหพันธรัฐมาเลเซียมีนโยบายให้มีธุรกิจการพนันถูกกฎหมายหลายประเภท โดยเฉพาะการอนุญาต

⁴⁶ Gambling Act 2005 Section 26.

⁴⁷ Gambling Act 2005 Section 28.

ให้ประกอบกิจการคาสีโน แต่การพนันก็เป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุมกำกับดูแลของรัฐบาลอย่างเข้มงวด โดยรัฐบาลใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมธุรกิจการพนัน เช่น มาตรการทางภาษี การกำหนดจำนวนสถานที่และธุรกิจที่จะให้มีได้ในแต่ละกิจกรรม การควบคุมการโฆษณาโดยไม่อนุญาตให้มีการโฆษณาเรื่องอายุของผู้ที่จะเล่นการพนัน โดยมีการกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ คือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จะถูกห้ามเข้าไปในบ่อนกาสิโน ห้ามซื้อตั๋วหรือคู่มือการทายผลแข่งม้า เป็นต้น

นอกจากนี้บริษัทธุรกิจการพนันที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินธุรกิจแล้วจะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น ต้องเสียภาษีให้ถูกต้องต้องบริจาคเงินรายได้เพื่อการกุศลตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ รัฐบาลดำเนินการควบคุมและตรวจสอบด้านการเงินของบริษัทอย่างเข้มงวด เพราะต้องการเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามเจตนารมณ์

มาตรการทางสังคมและวัฒนธรรม

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่าประชากรส่วนใหญ่ของมาเลเซียเป็นชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลามร้อยละ 60 ศรัทธาแรงกล้าในศาสนาอิสลามที่เป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่จากภาครัฐ ดังนั้น ชาวมลายูที่แท้จริงทุกคนจึงจริงจังกับศาสนาของตนและศรัทธาในศาสนาเป็นเรื่องจริงที่เห็นได้ชัด และเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดค่านิยมสาธารณะในระดับที่หาได้ยากในสังคมสมัยใหม่ชาวมลายูที่เป็นมุสลิมที่เคร่งครัด จึงไม่เล่นพนันทุกประเภทรวมถึงล็อตเตอรี่ เพราะรัฐบาลมีนโยบายห้ามมิให้ชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการพนัน

มาตรการทางกฎหมาย⁴⁸

จากการศึกษาหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในคดีพนันคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย (Royal Malaysia Police - RMP) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายชื่อ Police Act (1967) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในมาเลเซียหน่วยงานตำรวจมาเลเซียที่มีหน้าที่รับผิดชอบในคดีความผิดตามกฎหมายพนัน คือ กองบังคับการตำรวจสืบสวนคดีอาญา (Criminal Investigation Division 38 มีหน้าที่รับผิดชอบหลัก 3 ประการ คือ

- 1) อำนาจในการการสืบสวนสอบสวน
- 2) อำนาจจับกุมและสั่งฟ้องคดี โดยเฉพาะอาญาที่เป็นความผิดร้ายแรง (Hard Crimes) เช่น คดีฆาตกรรม ปล้นทรัพย์ ข่มขืนกระทำชำเรา ฯลฯ รวมถึงคดีอาญาที่มีโทษเล็กน้อย เช่น คดีลักทรัพย์ คดีบุกรุกและ

⁴⁸ณัฐกร ศิริพองแก้ว, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42, หน้า 132 - 135.

3) หน่วยงานนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะในคดีความผิดตามกฎหมายพนัน
สมาคมลับ (Secret Societies) อีกด้วย

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code, Act 674) ของมาเลเซียเป็นกฎหมายสำคัญว่า
ด้วยการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาในความผิดฐานต่าง ๆ ไว้บุคคลที่อยู่ในเขตแดนของ
สหพันธรัฐมาเลเซียจะอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 339 จากการศึกษาพบว่า
ประมวลกฎหมายอาญานี้มิได้บัญญัติความผิดหรือบทลงโทษเกี่ยวกับการพนันไว้เป็นการเฉพาะ
เนื่องจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติความผิดและโทษไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เช่น การจัด
ให้มีการเล่นพนันหรือการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตมักจะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับที่ถือ
เป็นโทษอาญาไว้ในบางกรณี ผู้กระทำความผิดอาจทำความผิดในกรรมเดียวแต่ผิดกฎหมายหลายบท
ซึ่งต้องพิจารณาเนื้อหาของประมวลกฎหมายอาญาเป็นสำคัญเช่นมาตรา 7140 บัญญัติเรื่อง
การจำแนกลักษณะของการกระทำความผิดเป็น 2 กรณี คือ กรณีความผิดกรรมเดียวและกรณี
ความผิดหลายกรรมกล่าวคือหากเป็นความผิดกรรมเดียวที่มีการกระทำต่อเนื่องกันกฎหมายจะ
บัญญัติว่าถือเป็นการกระทำความผิดในคราวเดียวกัน แต่หากเป็นความผิดหลายกรรมแล้วกฎหมาย
บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในความผิดฐานทุกกรรมโดยศาลจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตัดสิน
ว่าผู้กระทำความผิดจะต้องรับโทษมากน้อยเพียงใด

ตัวอย่างเช่นกรณีเข้ามื่อพนันผิดกฎหมายกระทำความผิดใน 2 ฐานความผิดตามกฎหมาย
พนันชื่อ Betting Act 1953 มาตรา 4 ในความผิดฐานเป็นเป็นเข้าของผู้ครอบครอง ผู้ดูแล หรือผู้ใช้
สถานที่เป็นการชั่วคราวเพื่อดำเนินการเป็นสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน (common
bettinghouses) และมีความผิดฐานได้รับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่ง
เกี่ยวข้องกับการพนันทายผลการแข่งขันเหตุการณ์ใดๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ ในสถานที่รับ
พนันทายผลการแข่งขัน หรือสถานที่ที่ใช้เป็น Betting Information Centers ผู้กระทำความผิดรายนี้จะต้อง
รับผิดทั้งสองฐานความผิด เพราะถือเป็นการผิดหลายกรรมศาลสามารถตัดสินลงโทษทุกฐาน
ความผิดได้กรณีนี้สามารถเทียบเคียงได้กับกฎหมายไทย คือ ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91

กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
ค.ศ.2001 (Anti-money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001) หรือ กฎหมายฟอก
เงินกำหนดให้การจัดให้มีการเล่นพนันที่ผิดกฎหมายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน โดย
ก็มิได้กำหนดวงเงินพนันแต่อย่างใดกล่าวคือมีการกำหนดประเภทของความผิดมูลฐานที่ถือเป็น
ความผิดร้ายแรง (Serious Offence) ไว้หลายประเภทด้วยกัน ปรากฏตามภาคผนวก 2
(SecondSchedule - Section 3, Definition of “Serious Offence”) อาทิเช่นกฎหมายด้านการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Anti-Corruption Act 1997) กฎหมายเกี่ยวกับกิจการธนาคาร และสถาบันการเงิน (Banking and Financial Institutions Act 1989)

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการพนันผิดกฎหมายก็ถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมาย ฟอกเงินตามภาคผนวก 2 คือความผิดที่บัญญัติไว้ใน Betting Act 1953 ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี

กรณีที่ 1 มาตรา 442 ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของพนันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับ ธุรกิจการรับพนัน ทายผลการแข่งขัน ผิดกฎหมาย Common Betting Houses และ Betting Informationcenters

กรณีที่ 2 มาตรา 6 (3) 43 ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของพนันในสถานที่ใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับพนันทายผลการแข่งขันหรือดำเนินการจัดให้มีการรับพนันทายผลในลักษณะ เป็นประจำหรืออยู่ในสถานที่รับพนันทายผลการแข่งขัน ความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการ แข่งขันผิดกฎหมายของผู้เล่นพนันทั่วไป

กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินฉบับนี้ยังกำหนดเรื่องการตรวจสอบตัวตนของผู้ถือบัญชี ธนาคาร (Identification of Account Holder) โดยระบุไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดหน้าที่ของสถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล (Reporting Institution) ให้เก็บรักษาข้อมูลบุคคลเจ้าของบัญชี ธนาคาร และห้ามไม่ให้เปิดบัญชีโดยใช้นามแฝงชื่อที่แต่งขึ้นเองหรือการใช้ปลอมชื่อบุคคลเจ้าของ บัญชี นอกจากนี้ สถาบันองค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูลยังมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของ ข้อมูลตัวตนข้อมูลความสามารถทางกฎหมายอาชีวภูมิสำเนาหรือสถานที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน

โดยสรุปเนื่องจากศาสนาอิสลามห้ามการเล่นการพนัน แต่สหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งเป็น ประเทศที่นับถือศาสนาอิสลาม ดังนั้น การพนันจึงอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลอย่างเข้มงวดโดย รัฐบาลได้ควบคุมทั้งเรื่องภาษีและจำนวนธุรกิจที่จะมีได้ในแต่ละกิจกรรม และควบคุมการโฆษณา ในกรณีของ ลีออตเตอร์ รัฐบาลเข้าควบคุมทั้งเรื่องภาษีจำนวนธุรกิจที่จะมีได้ในแต่ละกิจกรรมและ ควบคุมการโฆษณา ในกรณีของลีออตเตอร์รัฐบาลเข้าควบคุมลักษณะของเกมที่จะเล่นได้ รวมทั้ง จำนวนวันที่เล่น ทั้งนี้ ผู้นับถือศาสนาอิสลามหรือคนมุสลิมจะถูกห้ามเล่นการพนัน และไม่ควรเข้าไป เล่นในสถานที่การพนัน โดยที่เก็นดิง (Genting) จะมีคนคอยยืนตรวจดูไม่ให้คนมุสลิมเข้าไปใน เขตคาลิโน ธุรกิจการพนันถูกตั้งขึ้นมาเพื่อให้บริการลูกค้าที่เป็นชาวมลายูเชื้อสายจีนและเชื้อชาติ อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาวมลายูเชื้อสายอิสลาม หรือมุสลิม และเพื่อดึงดูดใจนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติ

ทั้งนี้เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลมาเลเซียยอมให้มีการอนุญาตให้เล่นการพนันในสถานที่จัดให้นั้นเพื่อเพิ่มรายได้จากภาษีการพนันและรายได้จากการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ⁴⁹

⁴⁹ ปิยพรรณ พรหมเมศร. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน: ศึกษามาตรการหลักเลี่ยงการลงโทษ จำคุกแก่ผู้เล่นการพนัน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 11.

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในการเล่นสนุกเกอร์ของประเทศไทยและต่างประเทศ

ปัญหา/ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	สหพันธรัฐมาเลเซีย	ประเทศไทย
1. เกี่ยวกับการเล่นสนุกเกอร์ของผู้เล่นที่เป็นเยาวชน	สนุกเกอร์ ในสหรัฐอเมริกา ไม่ได้มีกฎหมายที่ห้ามเยาวชนเข้าเล่นเป็นการเฉพาะ สามารถเข้าเล่นได้อย่างเสรี มีเพียงกฎหมายการห้ามเล่นพนันการทายผลกีฬาการแข่งขันทุกประเภท	สนุกเกอร์ในสหราชอาณาจักร เป็นจุดต้นกำหนดของการเล่นกีฬาชนิดนี้ ซึ่งไม่ได้บัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวกับการพนันเยาวชนสามารถเล่นได้	สนุกเกอร์ ในสหพันธรัฐมาเลเซีย ตามกฎหมายการพนัน สนุกเกอร์ ไม่อยู่ในบทบัญญัตินี้ ถือว่าสนุกเกอร์เป็นกีฬาชนิดหนึ่ง ที่ใช้ในการแข่งขันเยาวชนทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้	สนุกเกอร์ ในประเทศไทย จัดว่าอยู่ลำดับที่ 23 ในบัญชี ข. ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งผู้ที่เล่นสนุกเกอร์ได้ จะต้องมิอายุ 18 ปีขึ้นไป จึงจะสามารถเข้าเล่นได้
2. เกี่ยวกับการควบคุม กำกับดูแล สถานที่ที่จัดให้มีการเล่นสนุกเกอร์	ในสหรัฐอเมริกา มีสมาคมสนุกเกอร์แห่งสหรัฐอเมริกา ที่คอยกำกับดูแลและโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนากีฬาสนุกเกอร์ ไม่ได้มีการจำกัด การเปิด ให้เล่นสถานที่ที่ใช้ในการเล่นสามารถเล่นได้ ไม่มีกฎหมายห้ามไว้เป็นการเฉพาะ	ในสหราชอาณาจักร การเล่นสนุกเกอร์นั้น สถานที่ที่ใช้ในการเล่น สนุกเกอร์ ไม่ได้มีข้อจำกัด และก็มี การจัดตั้งสมาคมเพื่อดูแลการเล่นสนุกเกอร์ให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น ไม่ได้มีกฎหมายห้ามไว้เหมือนกัสหรัฐอเมริกา	ในสหพันธรัฐมาเลเซีย การเล่นสนุกเกอร์ ไม่ได้มีกฎหมายควบคุมการเล่นเป็นการเฉพาะ เพราะว่าการพนันในสหพันธรัฐมาเลเซีย เล่นได้ โดยถูกกฎหมายโดยต้องมีใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน ให้รัฐมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล	ในประเทศไทย ปัจจุบันไม่มีการออกใบอนุญาตตามกฎหมาย มีเพียงข้อยกเว้นของกฎหมายที่กำหนดให้สามารถจัดให้มีการเล่นบิลเลียด หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น สนุกเกอร์ สามารถเล่นได้ ในเคหสถานมีรั้วรอบมิดชิดจำนวนไม่เกิน 1 โถง

สรุปจากตารางเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในการเล่นสนุกเกอร์ของประเทศไทยและต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐมาเลเซีย ในการเล่นสนุกเกอร์นั้น เขาสามารถเล่นได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นกีฬานิกหนึ่งที่ใช้ในการแข่งขัน เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย การเล่นสนุกเกอร์ของเขานั้นยังเป็นข้อห้าม เพราะว่าการเล่นบิลเลียด หรือที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น สนุกเกอร์นี้ บัญญัติอยู่ในลำดับที่ 23 บัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จึงทำให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ไม่สามารถเข้าเล่นได้ และสถานที่ที่ใช้ในการเล่นสนุกเกอร์ ในต่างประเทศไม่ได้มีข้อจำกัดเหมือนของประเทศไทย ซึ่งต่างประเทศสามารถเล่นได้อย่างเสรี เพราะถือว่าเป็นกีฬานิกหนึ่ง มีแต่เพียงกฎหมายที่ว่าด้วยการทลายผลการแข่งขันกีฬา เป็นบทบัญญัติที่ผิดกฎหมาย