

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การพนัน (Gambling) เป็นกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งซึ่งคกทอดกันมาและเป็นที่ยอมรับเล่นกันในทุกระดับชั้น ทุกสังคม มาเป็นระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทย ไม่มีหลักฐานปรากฏแน่ชัดว่า การพนันได้แพร่หลายเข้ามาในยุคสมัยใด แต่มีการสันนิษฐานกันว่าการพนันน่าจะแพร่หลายเข้ามาในประเทศไทยพร้อมกับการติดต่อค้าขายจากประเทศจีน โดยเริ่มตั้งแต่ในสมัยกรุงสุโขทัย การพนันประเภท ถั่ว โป ได้ติดตามมากับชาวจีนที่เข้ามาค้าขายในประเทศไทยด้วย แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยในช่วงแรกนั้นมุ่งที่การแสวงหารายได้หรือผลประโยชน์จากการพนันมากกว่าการกำจัดหรือควบคุมการเล่นการพนัน โดยในสมัยพระเจ้าบรมโกษ ได้โปรดให้มีการจัดตั้งนายอากรบ่อนเบี้ยขึ้นเพื่อจัดเก็บผลประโยชน์จากการเล่นการพนัน โดยมีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากเจ้าของบ่อนการพนันถั่ว โป และหอย ซึ่งนำมาเป็นเงินช่วยทางราชการ และยอมให้มีการผูกขาดอากรไปตั้งบ่อนเบี้ยตามหัวเมืองทั่วไป ซึ่งการเปิดบ่อนการพนันโดยมีการเก็บค่าธรรมเนียมอากรบ่อนเบี้ยเข้าคลังนี้ มีอยู่เรื่อยมาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พบว่าการพนันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดอาชญากรรม โจรผู้ร้ายชุกชุม ประชาชนไม่ทำมาหากิน ยากจนลง พระองค์จึงทรงมีพระบรมราชโองการให้เลิกและปิดบ่อนการพนันในท้องที่ มณฑลนครศรีธรรมราชและมณฑลชุมพร กับจำกัดให้การเล่นการพนันในมณฑลอื่นให้มีน้อยลง จนกระทั่งสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มี

ประกาศปิดบ่อนการพนันที่ราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2460 และได้มีการปิดโรง
 หวย เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2495

กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยเริ่มมีใช้บังคับเป็นครั้งแรกเมื่อ 1 เมษายน 2472
 คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 18 ว่าด้วยการพนันและขั้นตอน มาตรา 853
 ถึง มาตรา 855 ต่อมาในปี พ.ศ. 2473 ได้มี พระราชบัญญัติการพนัน 2473 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับ
 การพนัน ที่มีบทบัญญัติข้อบังคับเกี่ยวกับความผิด และบทลงโทษทางอาญา ใช้บังคับเป็นครั้งแรก
 และนับแต่นั้นมาแนวความคิดเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนจากการแสวงหา
 ผลประโยชน์มาเป็นการควบคุม จนกระทั่ง พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพนัน
 พ.ศ.2478 ขึ้น เพื่อปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายการพนันที่มีอยู่เดิมให้ทันสมัยขึ้น และมีการ
 เพิ่มเติมการพนันประเภทต่างๆ ซึ่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 นี้ ยังเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ใน
 ปัจจุบัน

เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไปการติดต่อสื่อสารกันทำได้ง่ายขึ้น โลกเราทุกวันนี้กลายเป็น
 โลกไร้พรมแดนทุกคนบนโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ก็สามารถที่จะติดต่อสื่อสารกันได้โดยใช้
 อินเทอร์เน็ต หลังจากที่เริ่มมีการใช้อินเทอร์เน็ตกันอย่างแพร่หลายธุรกิจพนันออนไลน์ (Online
 Gambling) จึงได้มีการเริ่มดำเนินการขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1995 เริ่มมี Website พนันทางอินเทอร์เน็ต
 หรือพนันออนไลน์ทั่วโลก ประมาณ 50 Website ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 พบว่า Website ที่รับแทง
 พนันจำนวน 202 Website และจากนั้นก็จะมีแนวโน้มที่จะมี Website เหล่านี้สูงขึ้นเรื่อยๆ

สำหรับภูมิภาคเอเซียนั้น การพนันออนไลน์ก็มีแนวโน้มที่จะเติบโตขึ้นอย่างมาก ในปี
 ค.ศ.2010 ธุรกิจการพนันในภูมิภาคเอเซียแปซิฟิกมีมูลค่าสูงประมาณ 34,280 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ
 หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.7 ต่อปี โดยมีผู้คาดการณ์ไว้ว่า เมื่อสิ้นปี ค.ศ. 2015 ตลาดธุรกิจการพนันจะ
 เติบโตขึ้นจนมีมูลค่าถึง 79,266 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯหรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.3 ต่อปี ซึ่งจะทำให้ธุรกิจ
 การพนันในเอเซียจะกลายเป็นตลาดการพนันถูกกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในโลกและจะแซงหน้าธุรกิจ
 การพนันในยุโรปและสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตลาดดั้งเดิม

รูปแบบของการพนันออนไลน์ที่พบในประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน จำแนกได้ 4 รูปแบบ คือ
 1) การทายผลลอตเตอรี่ออนไลน์ 2) การทายผลการแข่งขันกีฬา เช่น การแข่งฟุตบอล การแข่งม้า
 การแข่งสุนัข 3) การทายผลเกมพนันแบบคาสิโนเช่น บาคาร่าออนไลน์ รูเล็ตออนไลน์ แบล็กแจ็ก
 หรือเกมไพ่ต่างๆ 4) การจัดให้มีการเล่นเกมพokerหรือรางวัลในการเสี่ยงโชค

การให้บริการการพนันออนไลน์ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่

1) โดเมนเนมและเซิร์ฟเวอร์ (Domain name และ Server)

Domain name เป็นชื่อเรียก ที่ใช้อ้างอิงเพื่อไปยัง website ต่างๆ บนอินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ ไม่สามารถซ้ำกันได้ โดยมีส่วนประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนของชื่อที่ใช้เพื่อสื่อไปถึง website นั้นๆ และส่วนของการประกอบการเพื่อแสดงนิติฐานะของ Website นั้นๆ เช่น .com หรือ .org เป็นต้น การจดทะเบียน Domain name ทำได้โดยขอจดทะเบียนกับผู้รับบริการจดทะเบียนรายใดก็ได้ทั่วโลก ส่วนใหญ่ Domain name ของ Website การพนันมักมีชื่อเกี่ยวข้องกับชื่อเกมพนัน เช่น รูเล็ต (Roulette) โป๊กเกอร์ (Poker) ฟุตบอลเบ็ต (Football bet) หรือชื่อสถานที่ตั้งคาสิโนที่มีชื่อเสียง เช่น ลาสเวกัส (Las Vegas) มอนติคาโล (Monte Carlo)

Server คือ แหล่งเก็บข้อมูลรายละเอียดของ website เจ้าของ Domain name จะเลือกใช้ Server ใดในโลกก็ได้ทั้ง Server ที่อยู่ในประเทศเดียวกันหรืออยู่ต่างประเทศกับ website พนันที่ให้บริการ ดังนั้นเจ้าของ Website ที่รับแทงพนันจึงมักเลือกใช้ Server ในประเทศที่อนุญาตให้ธุรกิจการรับแทงพนันทางอินเทอร์เน็ตเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย

2) โปรแกรมการเล่นพนัน ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ผู้เล่นสามารถแทงพนันผ่านทาง Website ได้โดยตรง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเกมพนันประเภททายผลกีฬา เช่น ทายผลฟุตบอล บาสเก็ตบอล เป็นต้น และ แบบที่สองผู้เล่นต้องดาวน์โหลด (Download) โปรแกรมพนันเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์ของตนก่อน จึงจะสามารถแทงพนันได้ เกมพนันออนไลน์ประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นเกมพนันแบบในคาสิโน เช่น เกมไพ่ต่าง ๆ (Card games) หรือ รูเล็ต (Roulette) เป็นต้น

3) การบริการรับจ่ายเงินพนัน

บริษัทที่รับแทงพนันออนไลน์จะร้องขอให้ลูกค้าแต่ละรายที่ต้องการแทงพนัน เปิดบัญชีพนันส่วนตัวกับทางบริษัทก่อน โดยการทำธุรกรรมทางการเงินใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเกมพนัน จะถูกทำผ่านบัญชีนี้ ผู้เล่นสามารถแทงพนันได้ก็ต่อเมื่อมีเงินในบัญชีเพียงพอกับจำนวนเงินที่วางเดิมพัน การใช้จ่ายเพื่อการเล่นพนันออนไลน์ผ่านทางบัตรเครดิตเป็นทางเลือกที่นิยมมากในหมู่ผู้เล่นพนันออนไลน์ เพราะการสั่งจ่ายเพิ่มวงเงินพนันในบัญชีพนันผ่านทางบัตรเครดิตนั้นมีความสะดวกรวดเร็ว และมีความต่อเนื่องในการเล่นพนันสูงกว่าการเพิ่มวงเงินพนันในบัญชีพนันผ่านช่องทางเลือกอื่น

ในส่วนของผู้ให้บริการพนันออนไลน์ สถานที่ตั้งของบริษัทที่รับแทงพนันออนไลน์ มักไม่ค่อยปรากฏผู้ให้บริการ Website พนันมีกระบวน Website เพียงแค่ประเทศที่เป็นที่ตั้งของบริษัทใหญ่ ซึ่งมักจะเป็นประเทศที่อนุญาตให้ธุรกิจพนันออนไลน์เป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย เช่น อังกฤษ หรือกลุ่มประเทศ (Caribbean) อย่างประเทศ Antigua หรือหมู่เกาะบริติชเวอร์จิน (British Virgin Islands) ซึ่ง Website พนันแต่ละ Website นั้นมีสถานที่ตั้งหลากหลายมาก เช่น Website พนัน

Website หนึ่งจดทะเบียน Domain name ไว้ที่ประเทศหนึ่ง ในขณะที่ที่อยู่ของ Website บน Server นั้นถูกจดทะเบียน ไว้ที่ประเทศหนึ่ง และ Website พนันนี้ยังถูกกระจายออกไปยังประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ คนที่อาศัยอยู่ในประเทศอื่นก็สามารถเข้าถึง Website พนันนี้ได้ ฉะนั้น จึงยากที่จะระบุ สถานที่ตั้งที่ชัดเจนของบริษัทที่ให้บริการ Website พนันแต่ละ Website ได้

สำหรับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจการพนันและการพนันออนไลน์ ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Interstate Wire Act of 1961 โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ ในการป้องกันปัญหาองค์กรอาชญากรรม (Organized crime) ในประเทศ ด้วยการนำมาตรการทางการเงิน การตรวจสอบ การยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม เช่น การเรียกเงิน ค่าคุ้มครอง การทำธุรกิจพนันผิดกฎหมาย รัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกามีนโยบายห้ามการ ประกอบธุรกิจพนันออนไลน์ทุกประเภทในมลรัฐต่างๆ โดยถือว่าการพนันออนไลน์เป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย โดยในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ นั้นใช้ Interstate Wire Act นี้ในการฟ้องร้อง ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการธุรกิจพนันออนไลน์ทุกประเภท ด้วยการเทียบเคียงการรับพนันผิดกฎหมายทาง โทรศัพท์ (Telephone wagering) กับการพนันออนไลน์ โดยกฎหมายฉบับนี้ ห้ามผู้ประกอบการธุรกิจรับ โอนเงินหรือเครดิตเกี่ยวกับการพนัน รวมถึงการเป็นตัวกลางในการให้ ข้อมูลการรับพนันระหว่างมลรัฐหรือการพนันระหว่างประเทศ กฎหมายอีกฉบับที่มีความสำคัญใน สหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับเรื่องพนันออนไลน์ คือ Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 (UIGEA) กฎหมาย UIGEA นี้ มีกระบวนการยับยั้งธุรกิจการพนันจากการทำธุรกรรมที่ถูก ควบคุม (Restricted transactions) การทำธุรกรรมทางการเงินที่จะถูกควบคุมนั้นเกี่ยวข้องกับธุรกิจ การพนัน ระบบการจ่ายเงิน เมื่อมีการยอมรับการจ่ายเงินจากผู้ที่เล่นการพนันบนอินเทอร์เน็ตผิด กฎหมาย UIGEA ห้ามมิให้ธุรกิจการพนันรับชำระเงินจากบุคคลอื่นที่เล่นการพนันหรือวางเดิมพัน ในการพนันที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ต ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายภายใต้กฎหมายมลรัฐหรือ สหรัฐ โดยมุ่งเน้นไปยังการขัดขวางการทำธุรกิจการพนันในเชิงเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้มุ่งเน้นในการ ยุติการเล่นการพนันหรือปราบปรามการพนัน โดยตรง นอกจากนี้ในบางมลรัฐเช่นมลรัฐเนวาด้า คณะกรรมการมลรัฐเนวาด้าและคณะกรรมการควบคุมเกมมลรัฐเนวาด้า ได้มีการออกประกาศเรื่อง การไม่อนุญาตให้ประกอบกิจการเกมพนันทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งการประกอบกิจการทายผลกีฬา ออนไลน์ คาสีโนออนไลน์ หรือการพนันที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตล้วนเป็นกิจการที่ไม่ได้รับ อนุญาตให้ดำเนินการได้ และไม่มี การออกใบอนุญาตในการควบคุม ดังนั้น การกระทำใดๆที่ขัดต่อ ประกาศดังกล่าว ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและต้องห้ามทุกกรณี

กฎหมายการพนันในประเทศอังกฤษ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ.2005 (The Gambling Act 2005) เป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกำกับธุรกิจการ

พนันในอังกฤษ ได้แก่ ธุรกิจเครื่องเล่นเกม สถานที่เล่นเกม บิงโก คาสิโน การทายการแข่งขัน ลี้อตเตอร์ รวมถึงการพนันประเภท Remote gambling กฎหมายนี้กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน โดยที่คณะกรรมการการพนัน (Gambling commission) มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน ซึ่งรวมถึงการพนันออนไลน์ด้วย โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไม่ให้ถูกชักชวนไปเกี่ยวข้องกับการพนันในทางที่ไม่เหมาะสม ป้องกันการพนันมิให้กลายเป็นแหล่งก่ออาชญากรรมหรือมีการนำการพนันไปใช้เพื่อสนับสนุนอาชญากรรม ตลอดจนเพื่อให้ธุรกิจการพนันดำเนินไปด้วยความโปร่งใส โดยไม่มีการโกงกัน และสามารถตรวจสอบได้ ผลของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ทำให้ประเทศอังกฤษมีการเปิดเสรีของธุรกิจบริการที่เกี่ยวกับการพนันมากขึ้น และตั้งแต่เดือน กันยายน 2007 เป็นต้นมา ผู้ประกอบการธุรกิจการพนันในประเทศอังกฤษจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายนี้ ไม่เช่นนั้นจะมีความผิดตามกฎหมาย

ประเทศออสเตรเลีย สำหรับรัฐบาลกลางมีกฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ที่มีชื่อว่า “Interactive Gambling Act 2001” โดยมีเจตนารมณ์ในการควบคุมธุรกิจการพนันออนไลน์ภายในประเทศ และคุ้มครองคนออสเตรเลียที่เล่นพนันทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยห้ามดำเนินธุรกิจพนันออนไลน์ ที่อยู่ต่างประเทศที่มีกลุ่มลูกค้าที่อยู่ในประเทศออสเตรเลีย จัดให้มีระบบการร้องเรียนเกี่ยวกับธุรกิจบริการพนันออนไลน์ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย โดยร้องเรียนไปยัง The Australian Communications and Media Authority (ACMA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลกิจการสื่อสารและสื่อ และกฎหมายฉบับนี้ยังห้ามไม่ให้เกิดการโฆษณาการพนันออนไลน์ผ่านสื่อต่างๆ ในทุกกรณี สำหรับในมลรัฐต่างๆ แต่ละมลรัฐ สามารถตรากฎหมายของตนเองได้ โดยจำแนกกลุ่มกฎหมายได้เป็น 5 กลุ่ม คือ 1) กฎหมายควบคุมการพนันที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เช่น Gambling Regulation Act, Gaming Control Act 2) กฎหมายควบคุมธุรกิจคาสิโน เช่น Casino Control Act 3) กฎหมายสลากกินแบ่ง เช่น Lotteries Act 4) กฎหมายควบคุมการพนันทายผลการแข่งขัน เช่น Betting Control Act, Games, Wagers and Betting Houses Act 5) กฎหมายควบคุมเครื่องเล่นเกม เช่น Gaming Machine Act นอกจากนี้ จะมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งองค์กรหรือออกกฎหมายควบคุม กำกับดูแลธุรกิจการพนันเป็นการเฉพาะในบางมลรัฐ เช่น Gaming and Wagering Commission Act 1987 ของมลรัฐเวสต์เทิร์นออสเตรเลีย หรือ Gambling Regulation Act 2003 ของมลรัฐวิกตอเรียที่มีคณะกรรมการเป็นการเฉพาะ

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีนโยบายในการควบคุมการเล่นพนันที่ถูกกฎหมาย โดยมีกฎหมายที่สำคัญคือ The Gambling Ordinance ค.ศ.1997 เพื่อควบคุมให้มีการขออนุญาตจัดการพนันถูกกฎหมาย มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับการพนันผิดกฎหมาย ซึ่งมีหลักการ

สำคัญคือ ถือว่าการพนันทุกรูปแบบเป็นสิ่งผิดกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กฎหมายอนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายได้เมื่อปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ เดิมเขตปกครองพิเศษฮ่องกงยังไม่มี การอนุญาตให้มีการเล่นพนันออนไลน์หรือการเล่นพนันทางอินเทอร์เน็ตได้ ต่อมาในปี ค.ศ.2003 รัฐบาลฮ่องกงได้มีการอนุญาตให้ สโมสรแข่งม้าฮ่องกง (Hong Kong Jockey Club) เป็นผู้ดำเนินกิจการทายผลฟุตบอลได้แห่งเดียวในฮ่องกง โดยมีการบริหารงานโดยสโมสรแข่งม้าฮ่องกง ในกิจกรรม 3 อย่าง ได้แก่ การออกสลากกินแบ่ง Mark Six , การแข่งม้า, การทายผลฟุตบอล โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายชื่อ กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีอากรการพนัน ค.ศ.1950 (Betting Duty Ordinance (Chapter 108)) ซึ่งแก้ไขล่าสุดในปี ค.ศ.2006 กฎหมายฉบับนี้ได้อนุญาตให้รับพนันบอลออนไลน์ผ่านเว็บไซต์ โดยที่ผู้เล่นต้องเล่นพนันบอลผ่านเว็บไซต์ของสโมสรแข่งม้าฮ่องกงเท่านั้น อย่างไรก็ตามรัฐบาลฮ่องกงจะไม่มี การอนุญาตให้เปิดคาสิโน และไม่อนุญาตให้มีการพนันคาสิโนออนไลน์โดยเด็ดขาด เพราะเห็นว่าจะมีผลเสียมากกว่าผลดี นอกจากนี้ยังมี Home Affairs Bureau ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ควบคุมทางด้านนโยบายและกฎหมายการพนัน และยังได้มีการจัดตั้งกองทุน “Ping Wo Fund” ขึ้นในปี ค.ศ.2003 เพื่อสนับสนุนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพนันและผลกระทบที่เกิดจากการพนัน ทั้งนี้กฎหมายการพนันของฮ่องกง มีจุดเด่น ในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการพนัน มีการห้ามบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เล่นการพนัน ไม่ว่าจะเป็นการเล่นเกมการพนันทายผลบอล การแข่งม้า หรือแม้แต่การซื้อสลากกินแบ่ง โดยรัฐบาลฮ่องกงมีนโยบายที่จะคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งนอกจากจะใช้มาตรการทางกฎหมายแล้วยังมีการอาศัยความร่วมมือจากภาคที่เกี่ยวข้องของทุกภาคส่วนร่วมด้วย¹

สำหรับประเทศไทยนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการ นั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853-855 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

แม้การพนันออนไลน์จะเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายในหลายประเทศ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ของประเทศไทย การพนันออนไลน์ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการพนันแบบคาสิโน หรือการพนันบอลผ่านเว็บไซต์ ล้วนถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้คือ ปัญหาการพนัน รวมถึงการพนันออนไลน์ เป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายการพนันยัง ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

¹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์. *เปิดปม เป็น อยู่ คือ “พนันออนไลน์” สังคมไทยยุคไร้พรมแดน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: เอมี เอ็นเตอร์ไพรส์. หน้า 35-43.

สังเกตได้จากจากสถิติคดีอาญาที่วราษอาณาจักร ที่สรุป โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2556 ที่พบว่าคดีการพนันมีสถิติการรับแจ้งและการจับกุมสูงเป็นอันดับสองของ คดีอาญาทั้งหมดรองจากคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งสาเหตุที่ทำให้กฎหมายการพนันใช้บังคับ ไม่ได้ผลเท่าที่ควรนี้เนื่องมาจาก ทศนคติของคนส่วนใหญ่เห็นว่าการพนันมิใช่สิ่งที่ชั่วร้าย แม้จะมี กฎหมายบัญญัติไว้ว่าการพนันเป็นความผิดต่อกฎหมาย ก็ผิดเฉพาะในส่วนของกฎหมายที่เป็นข้อ ห้าม (Mala Prohibita) ผู้กระทำผิดจึงไม่ถูกตั้งข้อรังเกียจจากสังคม ในขณะที่ผู้กระทำความผิดก็มักจะไม่มีสำนึกถึงการกระทำแต่อย่างใด ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหา สารแห่งกฎหมายที่ยังไม่เหมาะสม อาทิเช่น พ.ร.บ.การพนันฯ ขาดความชัดเจน ไม่มีการให้คำ นิยามของคำว่า “การพนัน” เอาไว้ จึงทำให้เกิดความสับสนและคลุมเครือในการบังคับใช้กฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายมีความล้าสมัย ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไว้เป็น การเฉพาะ บทลงโทษค่อนข้างต่ำ อัตราค่าธรรมเนียมยังไม่เหมาะสม การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาต จัดให้มีการเล่นพนันถูกกฎหมาย ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นสำคัญ และมีได้มีการกำหนด เงื่อนไขหรือคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตไว้ให้มีรายละเอียดที่ชัดเจน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหา เฉพาะของการเล่นพนันออนไลน์ เช่น การไม่เปิดเผยตัวตนของผู้เล่นพนัน ปัญหาเรื่องเขตอำนาจ ศาล การพิสูจน์ความผิด ซึ่งเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาในการสืบสวน สอบสวน เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับพนันออนไลน์มารับผิด อีกทั้ง ปัญหาการตีความตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำผิด เกี่ยวกับ คอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการปิดกั้น เว็บไซต์ ที่ตรวจ พบว่ามีการจัดให้มีการเล่นพนันออนไลน์ได้ เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการพนันมิได้เป็นความผิดที่ ระบุไว้ใน พ.ร.บ.ดังกล่าวและยังไม่สามารถตีความให้เข้ากับบทบัญญัติในมาตรา 20 ที่จะสามารถ ดำเนินการปิดกั้นเว็บไซต์นั้นได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในหลายประการดังกล่าว เมื่อได้ศึกษา เปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการพนันของประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย และ ฮองกง แล้ว ขอเสนอแนะความเห็น ดังนี้

5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการควบคุมธุรกิจพนันออนไลน์

1) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

- กำหนดคำนิยามของคำว่า “การพนัน” และ “การพนันออนไลน์” ให้ชัดเจน
- แยกแยะฐานความผิดเกี่ยวกับการพนันให้ชัดเจน กรณี ผู้กระทำความผิดที่

เป็นเจ้าของหรือรับใช้กับความผิดฐานเป็นผู้เล่นการพนัน

- เพิ่มเติมบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนัน
- เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ห้ามการโฆษณาและเชิญชวนให้มีการเล่นการพนัน

ทุกชนิด

- ปรับปรุงแก้ไขเงื่อนไขการขออนุญาตเล่นการพนัน และจัดให้มีการเล่นพนัน ให้มีความเข้มงวดมากขึ้น
- เพิ่มเติมบทลงโทษให้รุนแรงขึ้นทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ รวมถึงนำมาตรการในการริบทรัพย์สิ้นมาใช้ด้วย
- ปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างภาษีการพนันใหม่เป็นจัดเก็บภาษีการพนันแบบอัตราก้าวหน้า
- แก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตเล่นการพนันให้สูงขึ้น และเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวงซึ่งออกตามความพระราชบัญญัติการพนันฯ ไว้ เพื่อที่จะได้ง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมในภายหน้า

2) แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

พ.ศ.2550

- เพิ่มเติมการกระทำความผิดในการนำเข้าสู่การพนันทางอินเทอร์เน็ตให้เป็นการกระทำความผิดฐานหนึ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

- ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 20 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องพร้อมแสดงหลักฐานต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้มีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลนั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน เพื่อความสะดวก รวดเร็วในการดำเนินการดังกล่าว

3) เพิ่มมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย

- มาตรการการควบคุมสถาบันการเงินที่ไม่ให้ทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนัน เพราะจะเป็นการตัดช่องทางการชำระเงินที่ถูกกฎหมาย ทำให้การเล่นพนันออนไลน์ทำได้ยากขึ้น ตลอดจนมีการตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ โดยมีการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ทำการศึกษาความเป็นไปได้ในการนำมาตรการดังกล่าวนี้มาใช้บังคับต่อไป

- เน้นการทำงานในด้านเชิงรุกสำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น มีการจัดตั้งศูนย์ข่าวกรองการพนันขึ้นเพื่อหาข่าวผู้กระทำความผิดกฎหมายการพนันทั้งรายใหญ่ และรายเล็ก เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการวางแผนป้องกันและปราบปรามคดีการพนันต่อไป
 - จัดอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความชำนาญในเรื่องสืบสวน สอบสวน และมีความรู้ทางด้านกฎหมาย ตลอดจนให้รู้เท่าทันเทคโนโลยี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - เพิ่มเครือข่ายการเฝ้าระวังการเล่นพนันผิดกฎหมายในภาคประชาชนให้ง่ายต่อการเข้าถึงการแจ้งเบาะแสมากขึ้น โดยการทำ Hot Line สายด่วนในการรับแจ้งการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ตลอด 24 ชั่วโมง
 - เพิ่มอัตราในการให้สินบนนำจับแก่ประชาชนผู้แจ้งเบาะแสการพนันให้สูงขึ้น
- 4) จัดตั้งหน่วยงานหรือคณะกรรมการระดับประเทศขึ้นเพื่อเป็นเจ้าภาพในการวางกรอบนโยบายเกี่ยวกับการพนัน ศึกษาปัญหาและผลกระทบของการพนันต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างจริงจัง ตลอดจนให้คำปรึกษาและช่วยแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการพนันและการติดการพนัน
- 5) นำมาตรการในการบำบัดฟื้นฟูมาใช้ควบคู่กับการลงโทษผู้เล่นพนัน และให้ผู้เล่นพนันได้มีโอกาสบำเพ็ญประโยชน์ต่อสาธารณะ เพื่อคืนคนดีแก่สังคม
- 6) ปลุกฝังจิตสำนึกให้เด็กและเยาวชนในการห่างไกลและไม่ยุ่งเกี่ยวกับการพนันทุกชนิด
- สร้างเครือข่ายสังคม บ้าน วัด โรงเรียน ให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นเกราะป้องกันเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนัน
 - กระทรวงศึกษาธิการจะต้องจัดให้มีการเรียนการสอนที่มีการสอดแทรกความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการพนันและโทษของการพนันให้เยาวชนตระหนักและไม่ยุ่งเกี่ยวกับการพนันไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนในทุกระดับชั้น
 - สร้างค่านิยม “โตไปไม่เล่นพนัน” ให้เด็กและเยาวชนได้ซึมซับและนำไปปฏิบัติ

5.2.2 แนวนโยบายทางเลือกภายใต้กรอบการยินยอมให้การพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย

- 1) มีการผ่อนปรนให้การพนันบางอย่างเป็นการพนันที่ถูกกฎหมาย ภายใต้การกำกับดูแลควบคุม บริหารจัดการของภาครัฐ โดยไม่ยินยอมให้มีการเล่นพนันกันอย่างเสรี เพราะจะทำให้ประชาชนลุ่มหลงมัวเมากับการเล่นการพนันจนไม่เป็นอันทำมาหากิน

2) มีมาตรการในการตรวจสอบที่เข้มงวดในการตรวจสอบประวัติและคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับอนุญาตให้เล่นการพนัน

3) การจัดให้มีการพนัน โดยชอบด้วยกฎหมายนั้น รัฐควรมุ่งที่จะแสวงหาประโยชน์จากนักท่องเที่ยวเป็นหลัก เนื่องจากการศึกษาข้อมูลในต่างประเทศพบว่ารายได้จากการท่องเที่ยวที่มีจากการพนันทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น ก่อให้เกิดรายได้แก่กิจการด้านการให้บริการต่างๆ

4) เพื่อหารายได้เข้ารัฐด้วยวิธีการจัดเก็บภาษีการพนัน