

# กฎหมายการพนัน

ดร.วรัญญา ทศนิตวีรวงศ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทนำ

การพนันในประเทศไทยมีความเป็นมาที่ยาวนาน ในอดีต<sup>1</sup> การเล่นพนันได้รับอิทธิพลมาจากทั้งประเทศอินเดียและจีน ซึ่งเป็นการรับอิทธิพลมาจากคัมภีร์ทางศาสนาหรือชาดก เช่น บางตอนมีการกล่าวถึงการเล่นสกาเดิมพันเอาเมืองกันของเจ้าเมืองในชมพูทวีป และเมื่อมีการติดต่อค้าขายกันระหว่างชาวจีนกับคนไทย การพนันของชาวจีน เช่น ถั่ว โป หวย หรือที่ชาวจีนเรียกว่า “ฮวยหวย” ก็ได้เข้ามายังประเทศไทยด้วย<sup>2</sup> โดยการเล่นพนันในสมัยก่อนยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันออกมาบังคับใช้ จนกระทั่งมีการออกกฎหมายว่าด้วยการพนันฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473 และฉบับต่อมาคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งมีทั้งหมด 17 มาตรา มีเนื้อหาสาระเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพนัน โดยเพิ่มเติมประเภทของการพนันเข้าไปเพื่อให้ครอบคลุมการพนันประเภทต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน<sup>3</sup>

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 นี้เป็นกฎหมายเก่าที่มีเนื้อหาที่ล้าสมัย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ครั้งล่าสุด คือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505<sup>4</sup> ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังสร้างปัญหาในทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบ่อยครั้ง

ปัญหาหลักในการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจประมวล “เบื้องต้น” ได้ 3 ประการ ได้แก่

1. **ปัญหาด้านบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจน** : พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 นี้ ไม่มีการกำหนดนิยามของคำว่า “การพนัน” เอาไว้ มีแต่การกำหนดรูปแบบและวิธีการเล่นพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ ทำให้ต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติมาตรา 4

<sup>1</sup> เมื่อพิจารณาหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ในสมัยสุโขทัยที่มีการติดต่อทางการค้าและแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีต่าง ๆ ด้านเครื่องปั้นดินเผาสังคโลก ประมาณ พ.ศ. 1450 มีการเล่นพนันที่เรียกว่า “กำถั่ว” และประมาณ พ.ศ. 2100 ในแผ่นดินสมเด็จพระมหาจักรพรรดิ สมัยอยุธยา มีการเล่นการพนันที่เรียกว่า “โป” (กติกกร มีทรัพย์, ความสุขจากการเล่นการพนัน, ส่วนป้องกันปัญหาสุขภาพจิต สำนักพัฒนาวิชาการ กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, หน้า 9-20).

<sup>2</sup> กนกศักดิ์ เวชยานนท์, คำอธิบายวิธีเล่นการพนัน, เนติบัณฑิตยสภา, 2508, หน้า 1-3.

<sup>3</sup> เรื่อง ความเป็นมาของการพนันในประเทศไทย สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล, กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน, วิทยานิพนธ์ (น.ม.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529, หน้า 77-81, ปิยวรรณ กองแก้ว, มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ (น.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 13-22 และ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานวิจัย เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย, ได้รับทุนสนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ(สสส.), สิงหาคม 2554, หน้า 1-7.

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505

ทวิ<sup>5</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้อุดช่องว่างสำหรับการพนันรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้ และมีการใช้มาตรา 5<sup>6</sup> ประกอบเพื่อสามารถที่จะตีความคำว่า “การพนัน” ได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478<sup>7</sup> นอกจากนี้ ประเพณีการเล่นพนันตามบัญชีดังกล่าวก็มีความล้าสมัย ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่อาจใช้บังคับกับการเล่นพนันที่ใช้เทคโนโลยีหรือวิธีการเล่นในสมัยใหม่ และสร้างปัญหาเรื่องการตีความบทบัญญัติต่อการเล่นพนันรูปแบบใหม่ เช่น การพนันทายผลฟุตบอล ได้ ซึ่งในกรณีของการพนันทายผลฟุตบอลนี้ เจ้าพนักงานได้ตั้งข้อหาความผิดโดยอาศัยบทบัญญัติที่แตกต่างกันไป เช่น เจ้าพนักงานผู้จับกุมหรือพนักงานอัยการบางแห่งตั้งข้อหาว่าการเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลเป็นความผิดฐานเล่นเสี่ยงโชคตามบัญชี ข. ลำดับที่ 16 (สลากกินรวบหรือสลากกินแบ่ง) หรือเจ้าพนักงานบางรายตั้งข้อหาว่าเป็นความผิดที่คล้ายคลึงกับการพนันตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) หรือเป็นความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นความผิดนอกจากที่กล่าวไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข.<sup>8</sup> แนวคำพิพากษาศาลฎีกาก็กว้างแนวข้อหาเล่นการพนันทายผลฟุตบอลแตกต่างกันไป เช่น เป็นการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายการเล่นพนันซึ่งได้ระบุไว้ในบัญชี ข. หมายเลข 3<sup>9</sup> การเล่นพนันทายผลฟุตบอลเป็นการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวไว้ในมาตรา 4 และมีใช้การเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง จึงเป็นความผิดตามมาตรา 4 ทวิ<sup>10</sup> เป็นต้น

2. ปัญหาเรื่องอัตราโทษ : โทษที่กำหนดไว้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นโทษที่มีลักษณะเบา กล่าวคือ โทษจำคุกอย่างสูงสุดไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อโทษและไม่เข็ดหลาบ อีกทั้ง หากเปรียบเทียบระหว่างวงเงินของการเล่นพนัน เช่น การพนันทายผลฟุตบอลของโต๊ะรับพนันรายใหญ่มีวงเงินราว 10-50 ล้านบาท<sup>11</sup> เมื่อเทียบสัดส่วนกับโทษข้างต้น จะพบว่าไม่มีความสัมพันธ์หรือไม่ได้สัดส่วนกันอย่างเห็นได้ชัด

<sup>5</sup> มาตรา 4 ทวิ “ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

*คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมถึงการทายและการทำนายด้วย”*

<sup>6</sup> มาตรา 5 “ผู้ใดจัดให้มีการเล่น ซึ่งตามปกติย่อมพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นจัดให้มีขึ้นเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งตน และผู้ใดเข้าเล่นอยู่ด้วยก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่น”

<sup>7</sup> จากการศึกษา มาตรา 4 ทวิ และมาตรา 5 อาจสรุปได้ว่า การพนัน จะต้องประกอบด้วย

1. มีการเล่นด้วยฝีมือหรือทำนายผลของเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน และ
2. ต้องมีการได้เสียเงินทองหรือทรัพย์สินให้แก่กัน

(นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานวิจัย เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย, อ่างแล้ว, หน้า 25).

<sup>8</sup> สมพร พรหมหิตาธร, คู่มือกฎหมายพนัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 55.

<sup>9</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2653/2544

<sup>10</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1762/2544

<sup>11</sup> องอาจ ชัยเพชรโยธิน, “การบังคับใช้กฎหมายพนัน : ศึกษากรณีการพนันผลการแข่งขันฟุตบอล”, วิทยานพนธ์ (น.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 74.

3. **ปัญหาด้านทัศนคติต่อกฎหมายการพนัน** : สังคมไทยมีค่านิยมเรื่องการถือโชคลางที่คอยกำหนดความเป็นไปของมนุษย์ และสามารถดลบันดาลสิ่งต่าง ๆ ให้ได้อย่างไม่คาดคิดมาก่อน ค่านิยมนี้มีมานานและสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนิสัยการเล่นพนันของคนไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเสี่ยงโชคในรูปแบบต่าง ๆ เป็นหนทางที่จะหวังร่ำรวยได้ ผู้เล่นการพนันก็มองว่า การเล่นการพนันแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นความผิด แต่ก็ไม่ได้เป็นความผิดที่เลวร้ายที่เป็นลักษณะความผิดในตัวเอง (Mala in se) อย่างการฆ่าคนหรือการลักทรัพย์ แต่เป็นความผิดเพราะเป็นข้อห้ามตามกฎหมาย (Mala Prohibita) ผู้กระทำความผิดจึงไม่รู้สึกรู้สิดในการกระทำของตน ส่งผลให้ไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่มีการให้ความสำคัญกับการฝ่าฝืนข้อห้ามนี้ นอกจากนี้รัฐเองก็ยังเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการพนันประเภทสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย เจ้าพนักงานของรัฐก็มองว่า การพนันเป็นความผิดเล็กน้อย ความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันจึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญลำดับท้าย ๆ ความเข้มงวดในการป้องกันและปราบปรามจึงไม่มีความเด็ดขาดเพียงพอ นอกจากนี้เทคโนโลยีการเล่นพนันสมัยใหม่ทำให้การเข้าถึงข้อมูลเพื่อนำมาเป็นพยานหลักฐานเพื่อประกอบการดำเนินคดีของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ทำได้ยากขึ้น<sup>12</sup>

นอกจากปัญหาหลักเบื้องต้นดังกล่าวแล้ว ยังพบว่ากฎหมายการพนันที่ใช้บังคับในประเทศไทยยังคงขาดบทบัญญัติที่กำหนดถึงกลไกในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการเล่นพนันที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การแก้ไขปรับปรุงหรือการร่างกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมาใช้บังคับแทนที่กฎหมายฉบับเดิมจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น

ทั้งนี้ หัวใจของการแก้ไขปรับปรุงหรือการร่างกฎหมายการพนันฉบับใหม่นี้ คือ ต้องการเน้นให้มี “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” และ “การสร้างระบบกำกับดูแลและการตรวจสอบ” ที่ดีควบคู่กันไป เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกลไกในการกำกับดูแลและการตรวจสอบการเล่นพนันที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง เมื่อพิจารณารูปแบบการเล่นพนันในประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่า ส่วนหนึ่ง การพนันบางประเภทเป็นที่นิยมเล่นกันในทุกพื้นที่ของประเทศหรืออาจสร้างความเสียหายอย่างมากหรือส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างกว้างขวางได้ เช่น สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ การพนันทายผลการแข่งขัน ฯลฯ จึงต้องอาศัยระบบการจัดการและตรวจสอบโดยส่วนราชการหลัก คือ ราชการส่วนกลาง ซึ่งจะทำให้สามารถจัดการและตรวจสอบการพนันชนิดเดียวกันโดยใช้รูปแบบวิธีการจัดการและตรวจสอบการพนันที่ได้มาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อีกส่วนหนึ่ง การพนันบางประเภทมีความเชื่อมโยงกับการละเล่นหรือประเพณีวัฒนธรรมของท้องถิ่น เช่น แข่งเรือฟ่ง, แข่งเรือล่อ, บั้งไฟ ฯลฯ ซึ่งอาจจะมีการเล่นเฉพาะแต่ในบางพื้นที่ จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะให้ท้องถิ่นนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกำกับดูแลและตรวจสอบการพนัน

<sup>12</sup> สรุปลงความจาก ปิยวรรณ กองแก้ว, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ (น.ม.) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542, หน้า 126-128 และ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานวิจัย เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย, อ่างแล้ว, หน้า 30-31.

การแก้ไขปรับปรุงหรือประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันฉบับใหม่นี้ มีหลายประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาและศึกษาทั้งจากประสบการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นมาแล้ว ประสบการณ์ของต่างประเทศ และจากการระดมความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์จากผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

### ประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพื่อการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการพนัน

ในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือประกาศใช้กฎหมายฉบับใหม่แทนที่พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้อย่างรอบคอบนั้น มีประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

1. นิยามและประเภทของการพนัน
2. การอนุมัติ อนุญาต การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการอนุมัติอนุญาต
3. การกำกับดูแล การตรวจสอบ
4. การกำหนดโทษ
5. มิติทางสังคมอื่นที่ต้องพิจารณา

#### 1. นิยามและประเภทของการพนัน

ดังที่ได้นำเสนอไปข้างต้นว่า พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมิได้มีการให้คำนิยามว่า “การพนัน” คืออะไร มีเพียงการกำหนดรูปแบบและวิธีการเล่นตามบัญชี ก. และบัญชี ข. เท่านั้น ทำให้ในทางปฏิบัติ ในการบังคับใช้และการตีความพระราชบัญญัติเกิดปัญหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในคดีเกี่ยวกับการพนันมักจะปรับใช้บทบัญญัติที่แตกต่างกันไป เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้อาจมีการนิยามคำว่า “การพนัน” ไว้เหมาะสมแล้ว อาจจะช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การให้คำนิยามที่ถูกต้องและชัดเจน ย่อมทำให้การใช้ตัวบทกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันสามารถทำได้กว้างขวาง รองรับและครอบคลุมการพนันประเภทต่าง ๆ ที่มีหลายรูปแบบและรวมถึงการพนันรูปแบบการเล่นใหม่ ๆ ในอนาคตได้ดีมากยิ่งขึ้น

ในการจัดการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งจัดโดยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2556 และวันที่ 15 กรกฎาคม 2556 ผู้เข้าร่วมประชุมได้แสดงความเห็นด้วยที่จะต้องมีการนิยามคำว่า “การพนัน” เอาไว้อย่างเหมาะสม เพื่อที่จะรองรับและครอบคลุมรูปแบบของการพนันในปัจจุบันรวมถึงรูปแบบการพนันแบบใหม่ในอนาคต

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “การจัดประเภทของการพนัน” นั้น จากความต้องการที่จะให้ความสำคัญกับ “การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น” จึงมีข้อสรุปว่าควรที่จะแบ่งประเภทของการพนันออกเป็นสองระดับ คือ

ระดับชาติ กับ ระดับท้องถิ่น ซึ่งการแบ่งประเภทการพนันออกเป็นสองระดับดังกล่าว จะพิจารณาจาก ประเพณีและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมตามท้องถิ่น ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะนำมาปรับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการกระจายอำนาจเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตตามประเภทของการพนัน หากเป็นการพนันระดับท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีส่วนร่วมในการออกใบอนุญาตด้วย

เมื่อพิจารณาเกณฑ์เรื่องประเพณีและวัฒนธรรมที่มีอยู่เดิมตามท้องถิ่นและความต้องการที่จะแยกการ พนันออกเป็นระดับชาติกับระดับท้องถิ่น โดยนำชนิดการพนันที่กำหนดไว้แล้วตาม “ร่างพระราชบัญญัติการ พนัน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....” ซึ่งเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย มาพิจารณาประกอบเป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อลอง แยกประเภทการพนันแล้ว อาจยกตัวอย่างการพนันซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้ดังนี้

**การพนันระดับชาติ** ได้แก่ คาสีโน, สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ ล็อตโต้, สล็อตแมชชีน ตู้ม้า (คุมจำนวนเครื่อง), พนันทายผลการแข่งขันกีฬา, บาคาร่า, การให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค

**การพนันระดับท้องถิ่น** ได้แก่ การพนันที่เกี่ยวกับประเพณีและวัฒนธรรม, แข่งเรือฟุง, แข่ง เรือล่อ, บั้งไฟ, หวย ก.ข. ,หวยปิงปอง, จับยี่กี, สล็อตแมชชีน ตู้ม้า (คุมพื้นที่) ,ไฮโล, เต่าบ่น, โปป่น, โปกำ, โปถั่ว, แปะดก้า, ไฟสามใบ, ไม้สามอัน, ไฟ่ปือก ไฟ่ยี่อิด ไฟ่แบล็คแจ๊ค, ไม้หมุนหรือล้อหมุน, บิลเลียดรู ตีผี, การเล่นที่มีสัตว์เป็นส่วนประกอบและมีการทรมานสัตว์ (เฉพาะการเล่นที่ไม่มีลักษณะ รุนแรงเกินสมควร)

อย่างไรก็ดี จากการระดมความคิดเห็น พบว่า การพนันบางอย่างไม่ควรมีการควบคุมอีกต่อไป ได้แก่ โตแตโลเซเตอร์(เพราะไม่ใช่ประเภทการพนัน), ไพ่นกกระจอก, ต่อแต้ม, บิลเลียด, สนุกเกอร์, พูล, ฟุตบอลโต๊ะ, วิ่งว้วน, มวยปล้ำ, ชีรูบ, โยนสตางค์, โยนห่วง, ยิงเป้า, ปาหน้าคน, เต่าข้ามด่าน, บิงโก, สะบ้า ทอย, สะบ้าซุด, ซลุกขลิก, สีเหงาลัก-456, น้ำเต้า

แต่ก็มีการพนันบางประเภทที่จำต้องห้ามมิให้มีการเล่นอย่างเด็ดขาด ซึ่งก็คือ หวยหุ่น

โดยสรุปคือ จากการระดมความคิดเห็น การกำหนดประเภทการพนัน สามารถแบ่งออกได้ 4 กลุ่ม คือ

- 1) ประเภทการพนันที่เล่นได้โดยไม่ต้องขออนุญาต
- 2) ประเภทการพนันที่ขออนุญาตจากคณะกรรมการระดับท้องถิ่น
- 3) ประเภทการพนันที่ขออนุญาตจากคณะกรรมการระดับชาติ
- 4) ประเภทการพนันที่ห้ามมิให้มีโดยเด็ดขาด

เมื่อศึกษาจากประสบการณ์ต่างประเทศ พบว่า ประสบการณ์ของประเทศอังกฤษน่าสนใจและอาจ นำมาเป็นตัวอย่างกรณีศึกษาให้กับประเทศไทยที่ต้องการเขียนกฎหมายให้มีความครอบคลุมการพนันได้หลาย

รูปแบบ (โดยไม่ต้องมีการแยกบัญญัติกฎหมายออกเป็นหลายฉบับ) เนื่องจากในประเทศอังกฤษ<sup>13</sup> พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการพนันทุกประเภท ไม่ใช่เพียงแค่สลากกินแบ่งรัฐบาลและการพนันขั้นต่อเท่านั้น<sup>14</sup> กฎหมายฉบับนี้บัญญัติออกมาเพื่อใช้แทนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันฉบับบังคับใช้อยู่แต่เดิมซึ่งมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเกมการพนัน ค.ศ. 1968 (the Gaming Act 1968) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวางเดิมพัน การละเล่น และลอตเตอรี่ ค.ศ. 1963 (the Betting, Gaming & Lotteries Act 1963) และ พระราชบัญญัติลอตเตอรี่และกิจกรรมนันทนาการ ค.ศ. 1976 (the Lotteries and Amusements Act 1976) เพื่อให้กฎหมายมีความเป็นเอกภาพ และลดความซ้ำซ้อนของการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนัน<sup>15</sup> โดยพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 นี้ได้นิยามคำว่า “การพนัน” เอาไว้ว่า ให้หมายความรวมถึง เกมพนัน การเดิมพัน และการซื้อหรือเล่นสลากกินแบ่ง<sup>16</sup> นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ได้แก่ เกมพนัน (gaming)<sup>17</sup> การเดิมพัน (betting)<sup>18</sup> สลากกินแบ่ง (lottery)<sup>19</sup> การพนันที่มีลักษณะผสม (cross-categories activities) เช่น การพนันและการออกสลาก และกิจกรรมเพื่อสังคมที่มีลักษณะเป็นการพนัน (non-commercial society)<sup>20</sup> การพนันระยะไกล (remote gambling)<sup>21</sup> รวมถึงคำนิยามอื่นเกี่ยวกับการพนันไว้ในมาตราต่าง ๆ ด้วย<sup>22</sup>

## 2. การอนุมัติ อนุญาต การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในการอนุมัติอนุญาต

<sup>13</sup> สรุปลงความจาก ปิเยอร์ เปลียนผดุง, รายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับการพนันออนไลน์, มิถุนายน 2556, หน้า 36, 39, 40.

<sup>14</sup> Gambling Act 2005, Explanatory Notes, Available online : <http://www.legislation.gov.uk/ukpage/2005/19/notes>

<sup>15</sup> House of Common Culture, Media and Sport Committee, (2012), The Gambling Act 2005 : A bet worth taking?, First Report of Session 2012-12, Volume I, p. 5.

<sup>16</sup> *The Gambling Act 2005*, Section 3. Gambling

In this Act “gambling” means—

(a) gaming (within the meaning of section 6),

(b) betting (within the meaning of section 9), and

(c) participating in a lottery (within the meaning of section 14 and subject to section 15).

<sup>17</sup> “เกมพนัน” ตามมาตรา 6 หมายความว่า การเล่นเกมใด ๆ ที่เป็นการเสี่ยงโชคเพื่อให้ได้มาซึ่งรางวัล โดย “เกมเสี่ยงโชค” (Game of chance) นั้น ได้แก่ เกมที่ต้องอาศัยทั้งทักษะในการเล่นและโอกาสในการเสี่ยงโชค หรือเกมที่อาศัยโอกาสในการเสี่ยงโชคแต่อาจชนะได้ด้วยการใช้ทักษะในการเล่นที่เหนือกว่า หรือเกมที่อาศัยโอกาสในการเสี่ยงโชคแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ คำว่าเกมพนันและเกมที่อาศัยโอกาสในการเสี่ยงโชค มิให้หมายความรวมถึง การเล่นกีฬา เข้าไปด้วย (แปลโดย ปิเยอร์ เปลียนผดุง)

<sup>18</sup> “การเดิมพัน” (betting) ตามมาตรา 9 (1) หมายความว่า การวางเดิมพันหรือการรับการวางเดิมพันในสิ่งต่อไป นี้ ได้แก่ ผลการแข่งขันหรือเหตุการณ์อื่น ๆ หรือการเดิมพันในความน่าจะเป็นว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น หรือการเดิมพันว่าสิ่งใดจริงหรือไม่จริง (แปลโดย ปิเยอร์ เปลียนผดุง)

<sup>19</sup> “ลอตเตอรี่” (lottery) ตามมาตรา 14 มีการจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ simple lottery ในอนุมาตรา 1 และ complex lottery ในอนุมาตรา 2 โดยความแตกต่างของลอตเตอรี่ทั้งสองประเภทนี้อยู่ที่ความซับซ้อนของวิธีการในการออกรางวัล ส่วนความหมายและวิธีการออกสลากของ “สลากกินแบ่งรัฐบาล” (National Lottery) อยู่ในมาตรา 15 (แปลโดย ปิเยอร์ เปลียนผดุง)

<sup>20</sup> โปรดดูมาตรา 16 ถึงมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005

<sup>21</sup> โปรดดูมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005

<sup>22</sup> สำหรับ ผู้สนใจศึกษาพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 ต้นฉบับภาษาอังกฤษ โปรดดู [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpga\\_20050019\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpga_20050019_en.pdf)

ในประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติอนุญาตให้มีการเล่นพนัน เช่น ในการออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต คือ ผู้อำนวยการสำนักงานการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง (สำหรับกรุงเทพมหานคร) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ (สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร) ส่วนการพนันบางประเภท เช่น ที่ให้สัตว์ต่อสู้กัน ไฟโป๊กเกอร์หรือไพ่เฉ จะต้องได้รับการอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครอง (สำหรับกรุงเทพมหานคร) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด(จังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร) หรือการเล่นพนันบางประเภท เช่น แข่งเรือพุง ตกเบ็ด ยิงเป้า จะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เป็นต้น<sup>23</sup> จะเห็นได้ว่าอำนาจในการอนุมัติอนุญาตเกี่ยวกับการเล่นพนันจะรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลาง ไม่ได้มีการกระจายอำนาจในการอนุมัติอนุญาตไปยังส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ในการประชุมระดมความคิดเห็นซึ่งจัดโดยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน ผู้เข้าร่วมการประชุมได้แสดงความคิดเห็นว่า

- หลักการในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการพนัน : อำนาจในการอนุมัติอนุญาตควร “ยึดหลักการกระจายอำนาจ” โดยเมื่อมีการกำหนดได้ว่าการพนันประเภทใดเป็นระดับชาติและระดับท้องถิ่นแล้ว (โดยการพนันประเภทระดับท้องถิ่นจะพิจารณาถึงการเล่นที่เป็นประเพณีวัฒนธรรมเดิมของท้องถิ่นนั้น) อำนาจในการพิจารณาอนุมัติอนุญาตก็จะขึ้นกับประเภทที่ถูกกำหนดขึ้นด้วย ในการนี้ การอนุญาตให้เล่นการพนันระดับท้องถิ่นจะขึ้นอยู่กับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

- ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับใบอนุญาต : ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตควรที่จะผันแปรตามระยะเวลาที่ขออนุญาตและความถี่ในการออกรางวัล และควรมีการกำหนดเกณฑ์ในการขออนุญาตที่ชัดเจน เช่น กำหนดระยะเวลาในการขออนุญาตล่วงหน้าก่อนมีการเล่น อีกทั้งกำหนดรูปแบบของการอนุญาตให้ชัดเจน เช่น จะอนุญาตเป็นครั้งหรือมีกำหนดระยะเวลา ใบอนุญาตควรมีการกำหนดความถี่ในการเล่น เช่น ออกรางวัลได้วันละกี่ครั้ง

- การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ : เนื่องจากการพนันมีผลกระทบต่อสังคมและชุมชนที่มีสถานที่เล่นพนัน ในการอนุมัติอนุญาตให้มีการเล่นพนันในพื้นที่ใด ก็ควรที่จะให้ภาคสังคมและประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการจัดให้มีการพนันในพื้นที่ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือในการกำกับดูแลด้วย

<sup>23</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ในประเด็นนี้ เมื่อศึกษาจากต่างประเทศ พบว่าในประเทศอังกฤษ<sup>24</sup> จะมีการกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันระดับธุรกิจและระดับบุคคลไว้อย่างละเอียด เช่น วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนในการออกใบอนุญาต เงื่อนไขต่าง ๆ ในการจัดให้มีการเล่นพนัน ระยะเวลาที่จัดให้มีการเล่น และค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตไว้ในกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 โดยระยะเวลาของใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตจะขึ้นอยู่กับประเภทกิจการเกี่ยวกับการพนัน องค์กรเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต มีทั้งหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการตามกฎหมายพนัน คือ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงประเภทของการพนันที่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการได้ ส่วนคณะกรรมการการพนันแห่งชาติเป็นผู้ออกคำสั่งในการพิจารณาออกใบอนุญาต ในประเทศแอฟริกาใต้ ผู้ออกใบอนุญาตทั้งระดับประเทศและระดับเขตปกครอง<sup>25</sup> เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระที่เรียกว่าหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง (PGRAs) โดยมีคณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (NGB) ซึ่งเป็นองค์กรกำกับดูแลที่จะกล่าวถึงต่อไป ทำหน้าที่ประเมินการพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตระดับประเทศและการปฏิบัติงานของ PGRAs อีกทอดหนึ่ง

### 3. การกำกับดูแล การตรวจสอบ

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มุ่งเน้นแต่เพียงการปราบปรามผู้เล่นและผู้จัดให้มีการเล่นพนัน และไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการกำกับดูแลหรือตรวจสอบที่เป็นระบบ เช่น การตรวจสอบสถานที่ที่จัดให้มีการเล่นพนัน การตรวจสอบใบอนุญาตภายหลังจากที่มีการอนุญาต ฯลฯ ซึ่งในประเด็นนี้ กฎหมายการพนันในต่างประเทศ จะกำหนดวิธีการ หรืออำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเอาไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ในการระดมความคิดเห็น ซึ่งจัดโดยศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน ผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มเห็นควรที่จะมีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแล ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นควบคู่กันไป

อย่างไรก็ดี อำนาจในการกำกับดูแล (Regulator) ควรจะแยกออกจากอำนาจในการบริหารจัดการ (Operator) กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลไม่ควรที่จะเป็นองค์กรเดียวกับผู้ที่มีอำนาจในการบริหารจัดการการพนัน ดังเช่นกรณีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นหน่วยที่ทำหน้าที่พิมพ์สลาก ออกรางวัล และกำกับกิจการสลากเอง ซึ่งทำให้ระบบตรวจสอบขาดความน่าเชื่อถือ

<sup>24</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมโปรดดู ปิยอร เปลียนผดุง, รายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับการพนันออนไลน์, อ้างแล้ว, หน้า 45-47.

<sup>25</sup> ใบอนุญาตระดับประเทศ ได้แก่ ใบอนุญาตเพื่อการเป็นตัวแทนทดสอบเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน ใบอนุญาตขอเป็นผู้ผลิต ผู้จำหน่าย หรือผู้ให้บริการบำรุงรักษาเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน และใบอนุญาตการทำงานในอุตสาหกรรมการพนัน

ใบอนุญาตของเขตปกครอง ได้แก่ ใบอนุญาตประกอบกิจการการพนันทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการคาสิโน หรือการรับพนันประเภทอื่น ๆ รวมทั้งใบอนุญาตการจ้างงานในระดับเขตการปกครอง  
ไพศาล ลีมสกลิตย์, เศรษฐ รัชดาพรธนาธิกุล, จุมพล แดงสกุล, รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ, สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), กรกฎาคม 2556, หน้า 70-71.



ในส่วนของการกำกับดูแล : เนื่องจากในการแก้ไขหรือร่างกฎหมายการพนันฉบับใหม่นี้มีความต้องการที่จะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้น หากเป็นการพนันระดับท้องถิ่น เห็นควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลจำนวนไม่เกิน 5-7 คน ที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ดังนี้

ก) **ตัวแทนจากภาคท้องถิ่น** ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ข) **ตัวแทนจากภาครัฐ** ควรเป็นเจ้าหน้าที่จากกระทรวงศึกษาหรือกระทรวงมหาดไทย

ค) **ตัวแทนจากภาคประชาชน** มาจากการคัดเลือกกันเองจากประชาชนซึ่งน่าจะใช้แนวทางการคัดเลือกของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด(กธจ.) หรือให้ กธจ.ส่งตัวแทนเข้ามาเป็นคณะกรรมการ

ง) **หน่วยงานที่ดูแลการเงินท้องถิ่น** ควรเป็นเจ้าหน้าที่จากกรมสรรพากร

จ) **อื่น ๆ** ได้แก่ ตัวแทนจากเยาวชนเพื่อเข้ามาสังเกตการณ์

ในการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรกำกับดูแลนี้ อาจกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นประธานกรรมการ

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงประสบการณ์ต่างประเทศแล้ว พบว่าองค์กรกำกับดูแลมักจะอยู่ในรูปแบบของ “คณะกรรมการ” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น

ในประเทศอังกฤษ<sup>26</sup> มี**คณะกรรมการการพนัน** (Gambling Commission) ซึ่งมีหน้าที่ในการส่งเสริมและดำเนินการให้วัตถุประสงค์สามประการของการออกใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันสามประการ ตามภาค 1 ของพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 เป็นไปตามกฎหมาย<sup>27</sup> โดยหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 ได้แก่

1. หน้าที่ส่งเสริมให้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาตให้จัดการเล่นการพนัน (Duty to promote the licensing objectives) ตามมาตรา 22
2. หน้าที่ในการจัดทำและเผยแพร่รายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ (Statement of principles for licensing and regulation) ตามมาตรา 23

<sup>26</sup> ปิเยอร์ เบลิเยนผดุง, รายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับการพนันออนไลน์, อ้างแล้ว, หน้า 43-44.

<sup>27</sup> Light, Roy, “The Gambling Act 2005: Regulatory Containment and Market Control”. Modern Law Review, Vol. 70, No. 4, pp. 626-653, July 2007. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=998665>

3. หน้าที่ในการร่างประมวลการประพฤติ (Codes of Practice) เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการเล่นการพนัน (facilities for gambling) ตามมาตรา 24
4. หน้าที่ในการออกแนวทางปฏิบัติ (guidance) แก่องค์กรท้องถิ่น (local authorities) ที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นพนัน ตามมาตรา 25
5. หน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี (secretary of the state) ในเรื่องปรากฏการณ์การเล่นการพนัน พฤติกรรมการเล่นการพนัน ผลกระทบจากการเล่นการพนัน และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน<sup>28</sup> ตามมาตรา 26
6. หน้าที่ในการประเมินการปฏิบัติตามกฎหมายการพนัน (compliance) ตามมาตรา 27

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการนี้มีอำนาจหลายประการโดยเฉพาะในด้านการกำกับดูแลให้มีการเคารพตามกฎหมายการพนัน นอกจากนี้ คณะกรรมการการพนันยังมีอำนาจในการสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ละเมิดกฎหมายการพนันในบางเรื่องตามมาตรา 28 มีอำนาจในการเรียกเอาข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันองค์กรอื่น ๆ ตามมาตรา 29 และมาตรา 30 อีกด้วย

ในประเทศแอฟริกาใต้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ มีการจัดแบ่งเขตปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธรัฐ การปกครองส่วนภูมิภาค (ซึ่งประกอบด้วย 9 เขตปกครอง) และการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น องค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2004 มีหลายองค์กร มีทั้งองค์กรที่กำกับดูแลในระดับชาติและองค์กรที่ดูแลในระดับเขตปกครอง<sup>29</sup> ได้แก่

- 1) คณะกรรมการการพนันแห่งชาติ (National Gambling Board – NGB) ตามกฎหมายการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 ซึ่งมีได้มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่มีอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการประกอบกิจการพนันทุกประเภทที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการได้อีกด้วย โดยคณะกรรมการ NGB ประกอบด้วยกรรมการจาก 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม จำนวน 5 คน (ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี) กลุ่มที่ 2 เป็นผู้แทนหรือได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีที่

<sup>28</sup> *The Gambling Act 2005*, Section 26 Duty to advise Secretary of State

(1) The Commission shall give advice to the Secretary of State about—

- (a) the incidence of gambling,
- (b) the manner in which gambling is carried on,
- (c) the effects of gambling, and
- (d) the regulation of gambling.

<sup>29</sup> สรุปความจาก ไพศาล ลิ้มสถิตย์, เซซุรุ ริชดาพรธนาธิกุล, จุมพล แดงสกุล, รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า 62-69.

เกี่ยวข้อง 4 คน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงความปลอดภัยและความมั่นคง และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคม กรรมการชุดนี้ไม่มีกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่ง แต่วาระจะสิ้นสุดตามรัฐมนตรีที่ตนเป็นผู้แทนหรือที่ตนได้รับมอบอำนาจมา ทั้งนี้ กรรมการเหล่านี้จะต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และต้องไม่มีผลประโยชน์ทางการเงินหรือธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวกับกิจกรรมหรือกิจการพนัน รวมทั้งไม่เป็นเจ้าของสถานที่เล่นพนันที่รับใบอนุญาตตามกฎหมายนี้

- 2) *สภานโยบายการพนันแห่งชาติ* (National Gambling Policy Council) ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกสามัญ หรือสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรมเป็นประธานสภา และรัฐมนตรีของรัฐบาลแห่งเขตปกครองทั้ง 9 คนของประเทศแอฟริกาใต้ที่รับผิดชอบธุรกิจพนันตามกฎหมาย ส่วนสมาชิกอีกประเภทคือ สมาชิกสภาที่ไม่มีสิทธิออกเสียง คือ ประธานกรรมการ NGB และประธานหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง โดยสภานโยบายการพนันแห่งชาตินี้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารที่กำหนดนโยบายการพนันและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลกิจการพนันทั้งระดับชาติและระดับเขตปกครอง เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือการตรวจสอบกิจการพนันในประเทศ การลงมติในกรณีพิพาทจากการพิจารณาใบอนุญาตกิจการพนัน หรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ สภานโยบายการพนันแห่งชาติยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานของ NGB ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ สามารถสั่งให้ NGB หรือหน่วยงานพิจารณาใบอนุญาตประจำเขตปกครองเสนอข้อมูลหรือรายงานขององค์กรดังกล่าว หรือสามารถสั่งการให้หน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมาย
- 3) *หน่วยงานพิจารณาออกใบอนุญาตประจำเขตปกครอง* (PGRAs) เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ (ยกเว้นหน่วยงานประจำเขต Northern Cape ที่สังกัดหน่วยงานรัฐ) มีอำนาจในการกำกับดูแลกิจการพนัน โดยการออกใบอนุญาตระดับประเทศและระดับเขตปกครอง ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายกลางและกฎหมายของเขตปกครอง และตรวจสอบการปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาต ขจัดหรือต่อสู้กับการพนันผิดกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เช่น การพิจารณาเห็นชอบเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ การให้เช่าเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนันของผู้รับอนุญาตรายเดิม เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ : ในประเทศไทย ตำรวจเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับให้มีการเคารพตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า ในการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายมักจะมีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่เอง ผู้มีอิทธิพล และโดยเฉพาะเรื่องการประสานงานระหว่าง

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจับกุมผู้กระทำความผิด เช่น การจับกุมกรณีการพนันออนไลน์ในร้านมินิแลนด์ ภายในห้างเอสพลานาด ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้รับแจ้งข้อมูลจากประชาชนจึงประสานงานไปยังตำรวจสันติบาลเพื่อให้เข้าจับกุม แต่ตำรวจสันติบาลแจ้งว่าไม่สามารถเข้าจับกุมได้โดยให้เหตุผลว่าไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจสันติบาล เมื่อมีการประสานงานไปทางตำรวจสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ 191 ก็ทำให้ล่าช้ากว่าเวลาเวลาที่ได้รับแจ้งข้อมูลไปแล้วกว่า 1-2 ชั่วโมง ทำให้ไม่พบผู้เล่นในร้าน<sup>30</sup> หากพิจารณากรณีต่างประเทศ กฎหมายการพนันจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรวมถึงกระบวนการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายพนันเอาไว้โดยชัดเจน เช่น ในประเทศอังกฤษ พบว่า ในกฎหมายการพนัน ค.ศ. 2005 มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานตำรวจ คณะกรรมการการพนัน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายการพนัน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการสอบสวนเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน รวมไปถึงมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกตรวจสอบด้วย นอกจากนี้ก็มีการกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน ลักษณะการสอบสวน เช่น การตรวจสอบสถานที่ที่จัดให้มีการเล่นการพนัน การตรวจสอบการพนันที่เข้าข่ายละเมิดกฎหมาย การตรวจสอบใบอนุญาตให้มีการเล่นพนัน รวมถึงมีการกำหนดถึงอำนาจและกระบวนการในการตรวจสอบด้วย<sup>31</sup>

#### 4. การกำหนดโทษ

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 แล้ว พบว่า โทษมีลักษณะเบา กล่าวคือ โทษจำคุกอย่างสูงสุดไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวต่อโทษและไม่เข็ดหลาบ ดังนั้น จากการระดมความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมประชุมต่างเห็นควรที่จะให้มีการกำหนดโทษให้หนักขึ้นกว่าเดิม

ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาจากการกำหนดโทษตามกฎหมายของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศ โทษจากการฝ่าฝืนกฎหมายการพนันเป็นโทษที่ค่อนข้างหนัก บางประเทศมีการกำหนดโทษหลักและโทษเสริม หรือกำหนดให้เจ้ามือ หรือการกระทำความผิดเป็นหมู่คณะจะต้องรับโทษที่หนักขึ้น เช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมาย National Gambling Act ค.ศ. 2004 กำหนดให้การพนันออนไลน์ที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายถือเป็นความผิด (มาตรา 82 และ 83 ประกอบมาตรา 11) ผู้ฝ่าฝืนอาจต้องรับโทษอาญา คือปรับไม่เกิน 10,000 เหยียญ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>32</sup> ในประเทศฝรั่งเศส มีการกำหนดทั้ง

<sup>30</sup> “โฆษกนครบาล! ตัดพ้อ ป.ป.ท. บุกจับบ่อนโดยไม่แจ้งทอ้งที่” (5 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=954000055310>

<sup>31</sup> ปียอร์ เบลีเยนผดุง, รายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับการพนันออนไลน์, อ้างแล้ว, หน้า 51.

<sup>32</sup> โฟศาล ลีมส์ตีตย์, เซซุรุ รัชตาพรธมาธิกุล, จุมพล แดงสกุล, รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า 85.

“โทษหลัก” และ “โทษเสริม” เช่น ผู้มีความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1783 นอกจากต้องระวางโทษจำคุกสามปีและปรับ 90,000 ยูโร หรือถ้ากระทำผิดเป็นหมู่คณะ ต้องระวางโทษจำคุกเจ็ดปีและปรับ 200,000 ยูโรแล้ว ยังมีการวางโทษเสริม เช่น การเสียสิทธิในฐานะพลเมือง สิทธิทางแพ่ง สิทธิทางครอบครัว การริบทรัพย์สิน การปิดสถานประกอบการ ฯลฯ ด้วย<sup>33</sup> นอกจากนี้ อาจพิจารณากำหนดให้มี “บทสันนิษฐานโทษ” แบบประเทศอังกฤษ คือ บทสันนิษฐาน (premise) การกระทำผิด ซึ่งกำหนดในมาตรา 37 ของพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 ให้สันนิษฐานว่า ในกรณีมีการกระทำความผิดในภาค 3 (ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นิยามความหมายของ “การพนัน”) ให้ถือว่า บุคคลที่ดำเนินกิจการสถานคาสิโน อำนวยความสะดวกในการเล่นบิงโก ให้บริการเครื่องเล่นเกมการพนัน อำนวยความสะดวกในการเล่นพนันต่าง ๆ หรืออำนวยความสะดวกในการวางเดิมพันในการพนันเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด<sup>34</sup> ซึ่งการกำหนดบทสันนิษฐานโทษเช่นนี้ ทำให้บุคคลซึ่งอาจจะได้เป็นผู้กระทำผิดโดยตรงแต่ถูกกำหนดโดยบทสันนิษฐานโทษ ให้ได้รับผลของการกระทำผิดเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด ระมัดระวังที่จะไม่กระทำการหรือไม่ให้เกิดการกระทำความผิดกฎหมาย

## 5. มิติทางสังคมอื่นที่ต้องพิจารณา

เป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ว่า การพนันเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมได้ ดังเช่น ในอดีตคนไทยนิยมเล่นการพนันมากจนถึงกับหมดตัว ดังความบันทึกตอนหนึ่งในจดหมายเหตุของ ซิมอง เดอ ลาลูแบร์ เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสที่เข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ในปี พ.ศ. 2230 ที่ว่า “ชาวสยามรักการเล่นพนันกันเหลือเกิน จนกระทั่งฉิบหายขายตนหรือไม่ก็ขายบุตรธิดาของตน(ให้ตกเป็นทาส) ด้วยในประเทศนี้ ถ้าลูกหนี้คนใดไม่มีเงินทองหรือข้าวของตีราคาให้เจ้าหนี้แล้ว ก็ขายลูกเต้าของตนเพื่อชำระหนี้สินไปได้ และยังไม่พอกับหนี้สินที่ตนทำไว้ ตัวเองก็ตกเป็นทาสไปด้วยอีกคน คนไทยนิยมการชนไก่มาก แม้พระเจ้าแผ่นดินจะทรงห้ามและปรับโทษแก่ผู้ฝ่าฝืน เมื่อมีการชนไก่ ณ ที่ใดฝูงชนจะรีบไปดูกันแน่นขนัด พนันขันต่อ ทุกคนมีส่วนร่วมในการชนไก่ด้วย และก็มีมักจะลงท้ายด้วยการทะเลาะวิวาทกัน กระทั่งว่าเมื่อเสร็จการชนไก่แล้ว ยังมีการชกกันเป็นขวัญตาอีกด้วย”<sup>35</sup> หรือในปัจจุบัน การพนันก็ยังคงสร้างปัญหาให้กับสังคมตามที่เราเห็นในข่าวอยู่บ่อยครั้ง เช่น ปัญหาสุขภาพจิตจากการเป็นหนี้พนันซึ่งทำให้ผู้เป็นหนี้พนันฆ่าตัวตายเพื่อหนีหนี้ การชิงทรัพย์เพื่อให้ได้เงินมาใช้หนี้พนัน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อที่จะให้การปรับปรุงแก้ไขหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการพนันครั้งใหม่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้าน ทั้งในแง่การป้องกัน การควบคุม การปราบปราม

<sup>33</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายการพนันของประเทศฝรั่งเศส โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สูงงษ์, ภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมายการพนันของประเทศฝรั่งเศส, เอกสารของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

<sup>34</sup> ปิยอร เป็ลยีนผดุง, รายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับกรพนันออนไลน์, อ้างแล้ว, หน้า 45.

<sup>35</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานวิจัย เรื่อง กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย, อ้างแล้ว, หน้า 1-2.

รวมถึงการเยียวยาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการอนุญาตให้มีการพนัน จึงควรที่จะพิจารณาประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับสังคมด้วย เช่น

- มาตรการป้องกันและเยียวยาผลกระทบจากการพนัน ประเทศไทยควรที่จะจัดให้มีการตั้งกองทุนเพื่อแก้ไขปัญหาจากการพนัน ซึ่งในกรณีนี้ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ หน่วยงานกำกับดูแลกิจการการพนันประจำเขตปกครอง (PGRAs) ได้จัดงบประมาณไว้จำนวนหนึ่งเพื่อโครงการให้การศึกษาและระงับภัยเกี่ยวกับการพนัน นอกจากนี้ยังมีการร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจด้านพนันโดยร่วมกันดำเนินงานมูลนิธิ (South African Responsible Gambling Foundation-SARGF) ซึ่งได้จัดทำแผนงานด้านการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันที่ชื่อว่า National Responsible Gambling Programme (NRPG) ซึ่งเป็นแผนงานที่มีเครือข่ายครอบคลุมทั่วประเทศ มีภารกิจด้านการศึกษาวิจัย เผยแพร่ความรู้ ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบหรือผลเสียของการพนัน จัดให้มีบริการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์สายด่วน (Problem Gambling Counseling Line) ตลอด 24 ชั่วโมง เป็นต้น<sup>36</sup>

- การกำหนดให้ประชาชนหรือคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุมัติ อนุญาต (ประเด็นนี้ได้กล่าวถึงไปบ้างแล้วข้างต้น) เนื่องจากว่าการพนันอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่มีสถานที่เล่นพนันได้ จึงควรกำหนดให้ผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบสามารถเข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาททั้งก่อนและหลังการอนุญาตให้มีการเล่นพนัน โดยมาตรการที่จะทำให้ประชาชนหรือคนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เช่น ควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนคัดค้านการยื่นคำขอใบอนุญาตประกอบกิจการการพนัน หรือเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจอนุญาต หรือกำกับดูแลและตรวจสอบการพนัน เป็นต้น

- ประเด็นเกี่ยวกับเยาวชน ในประเทศไทย แม้ว่าเมื่อพิจารณาตามมาตรา 7(3)<sup>37</sup> แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 จะมีการกำหนดห้ามบุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ หรือไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นพนันเว้นแต่การเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 (สลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือการเล่นเสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้คนใดบุคคลหนึ่ง) ก็ตาม แต่การกำหนดดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการป้องกันและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการพนัน โดยหากพิจารณากรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เช่น มลรัฐวิกตอเรีย ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นมลรัฐหนึ่งในประเทศออสเตรเลียที่แม้จะเปิดให้เล่นการพนันได้อย่างถูกกฎหมาย แต่ก็ห้ามเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีเล่นการพนันแบบ “เด็ดขาด” เนื่องจากเห็นว่าการพนันเป็นสิ่งเลวร้ายกับเด็ก จึงกันเด็กออกจากสิ่งเหล่านี้ เพื่อไม่ให้เป็นการปลุกฝังในเรื่องการพนันตั้งแต่วัยเด็ก<sup>38</sup> หรืออย่างในประเทศอังกฤษ

<sup>36</sup> ไพศาล ลิ้มสถิตย์, เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล, จุมพล แดงสกุล, รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ, อ้างแล้ว, หน้า 91-93.

<sup>37</sup> อันที่จริงมาตรานี้เป็นการกำหนดรายละเอียดใบอนุญาตในการเล่นการพนันประเภทบัญชี ข. โดยต้องมีการกำหนดอายุของผู้เล่นไว้ไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่ให้ผู้ไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่น หากมีการละเมิดใบอนุญาตมาตรา 11 ของพระราชบัญญัตินี้จะมีโทษคือ ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีสิทธิเรียกใบอนุญาตคืน

<sup>38</sup> พงศกร เรื่องเดชขจร, “การป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนัน : สถานการณ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการคุ้มครองเด็กตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478

กฎหมายการพนัน ค.ศ. 2005 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากผลกระทบของการพนัน<sup>39</sup> ก็ได้กำหนดนิยามของคำว่าเด็กและเยาวชนเอาไว้ว่า ‘เด็ก’ ได้แก่ บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ส่วน ‘เยาวชน’ ได้แก่ บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน 18 ปี โดยในส่วนของบทบัญญัติภาค 4 มีทั้งบทบัญญัติที่กำหนดความผิดของผู้ที่ชักจูงเยาวชนให้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการพนันและบทบัญญัติที่กำหนดความผิดของเยาวชนที่เข้าเล่นการพนันด้วย ได้แก่ ความผิดฐานชักนำเยาวชนให้เล่นการพนัน (Invitation to gamble) ตามมาตรา 46 ความผิดฐานเป็นเยาวชนเล่นการพนัน ตามมาตรา 48 และความผิดฐานเป็นเยาวชนอำนวยความสะดวกแก่การเล่นการพนันตามมาตรา 50 ความผิดฐานว่าจ้างเยาวชนให้ทำงานเกี่ยวข้องกับการพนันและความผิดอื่น ๆ รวมถึงการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด และบทกำหนดโทษแก่ผู้ประกอบการสถานที่เปิดให้มีการเล่นพนันที่ว่าจ้างเยาวชนให้เข้ามาทำงานในสถานที่ดังกล่าวด้วย<sup>40</sup> จะเห็นได้ว่าในประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนไว้เป็นการเฉพาะและชัดเจน ซึ่งมาตรการในการป้องกันและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการพนันนี้ ไม่เพียงแต่มีการกำหนดโทษของเยาวชนที่กระทำความผิดแต่ยังรวมถึงการลงโทษบุคคลที่ทำให้เด็กและเยาวชนต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพนันไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม เช่น การจ้างให้ทำงานเกี่ยวข้องกับการพนัน หรือชักชวนเยาวชนให้เล่นการพนัน เป็นต้น ซึ่งกฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าว

- การโฆษณา ประเทศไทยมีบทกเว้นให้สามารถโฆษณาพนันได้ในบางประเภทได้แก่ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ และสล็อต หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนหนึ่งคนใดตามมาตรา 9 ในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณาหรือชักชวนในต่างประเทศพบว่าล้วนแล้วแต่ห้ามมีการโฆษณาการพนัน หรือหากอนุญาตบางอย่าง ก็จะกำหนดเงื่อนไขและรายละเอียดในการประกาศโฆษณาเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อคำนึงถึงการรับรู้และความอยากเล่นอย่างหลงงมงายของเด็ก ประกอบกับมีงานวิจัยพบว่าโฆษณาส่งผลกระทบต่อทั้งด้านทัศนคติ ค่านิยม การดำเนินชีวิตของเด็กได้<sup>41</sup> ตัวอย่างของการ(ห้าม)โฆษณาในต่างประเทศที่น่าสนใจ คือ ในประเทศแอฟริกาใต้ มีการควบคุมการโฆษณาหรือการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพนัน โดยห้ามการโฆษณาหรือให้ข้อมูลในลักษณะหลอกลวงหรือเป็นเท็จ รวมถึงห้ามโฆษณาการพนันที่ผิดกฎหมายพนัน มาตรการนี้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 15(1) ของกฎหมายว่าด้วยการพนันแห่งชาติ ค.ศ. 2004 นอกจากนี้มาตรา 15(2) กำหนดให้สถานที่เล่นพนันจะต้องติดประกาศคำเตือนโดยระบุข้อความตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้เพื่อแจ้งเตือนถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นหากผู้เล่นติดพนัน มาตรา 15(3) มีการห้ามโฆษณาหรือส่งเสริมการขายเกี่ยวกับกิจกรรมการพนัน รวมถึง

<sup>39</sup> *The Gambling Act 2005, Summary of Fact (14), Explanatory Notes, op.cit.*

<sup>40</sup> ปิเยอร์ เปลียนผดุง, รายงานวิจัย โครงการศึกษากฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับการพนันออนไลน์, อ้างแล้ว, หน้า 46.

<sup>41</sup> พงศกร เรืองเดชจร, “การป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนัน : สถานการณ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย มาตรการคุ้มครองเด็กตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478

เครื่องเล่นการพนันหรืออุปกรณ์การพนัน ในลักษณะที่ทำให้คนทั่วไปเข้าใจว่าสามารถเล่นพนันได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือมีส่วนลดต่าง ๆ ซึ่งเป็นการเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปเล่นพนัน<sup>42</sup>

การแก้ไขหรือการร่างกฎหมายการพนันฉบับใหม่ในประเทศไทยในครั้งนี้ จำต้องให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นควบคู่ไปกับการคำนึงถึงหัวใจหลักที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งคือ “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” (ในการอนุมัติ อนุญาต รวมถึงการตรวจสอบการพนัน) และการมี “ระบบการกำกับดูแลและการตรวจสอบการพนัน” ที่ดี การกระจายอำนาจโดยการกำหนดให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ ของการอนุมัติ อนุญาต หรือการตรวจสอบการเล่นการพนัน นอกจากจะเป็นการลดภาระการทำงานของราชการส่วนกลางแล้ว ยังช่วยส่งเสริมให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการพนันมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

การพนันเป็นเรื่องที่สามารถสร้างปัญหาให้กับสังคมได้ไม่น้อย การมีบทบัญญัติกฎหมายที่ดีและการหามาตรการที่เหมาะสมในการจัดการเกี่ยวกับการพนันเป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน การศึกษาจากประสบการณ์ต่างประเทศเพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจจะช่วยให้ได้แนวความคิดในการแก้ปัญหาความขาดตกบกพร่องของกฎหมายในอดีตไปได้บ้าง แต่เพื่อที่จะให้ได้กฎหมายที่เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ มากที่สุด จะต้องอาศัยเวลา การวิเคราะห์ สังสมประสบการณ์ของคนในสังคมนั้น ๆ เอง ประกอบไปด้วย ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับกฎหมายการพนันที่สมควรจะได้รับการแก้ไขอาจมีมากกว่าที่ได้นำเสนอไปและยังต้องอาศัยการระดมความคิดอีกมากเพื่อให้ได้กฎหมายที่เหมาะสมกับประเทศไทยมากที่สุด

---

<sup>42</sup> นอกจากนี้ National Gambling Regulations (2004) ข้อ 3 ได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การโฆษณาและข้อห้ามต่าง ๆ เช่น ห้ามโฆษณาในทำนองที่ว่าการเล่นพนันจะช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงิน หรือเป็นหนทางแก้มือจากการเล่นพนันเสียที่ผ่านมา ห้ามการโฆษณาอ้างบุคคลที่เคยเล่นพนันและรับรองหรือสนับสนุนว่าเล่นได้เงินหรือเป็นช่องทางหารายได้ที่ประสบความสำเร็จ ห้ามโฆษณาโดยมีกลุ่มเป้าหมายหลักเป็นเด็กหรือเยาวชนที่อายุไม่เกิน 18 ปี ห้ามโฆษณาในบริเวณโรงเรียน สถาบันศึกษา ศูนย์เยาวชน หรือมหาวิทยาลัย เป็นต้น รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู ไพศาล ลิ้มสถิตย์, เชษฐ รัชดาพรธนาธิกุล, จุมพล แดงสกุล, รายงานวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคารพนันในต่างประเทศ, อ่างแล้ว, หน้า 79-82.