

ข้อเสนอเชิงนโยบาย การป้องกันเด็ก และเยาวชนจากพนันออนไลน์



10/10/2013

เอกสารประกอบการประชุมห้องย่อย ๑

‘พนันออนไลน์’ ความท้าทายในการจัดการการเข้าถึงการพนัน

เวทีนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนัน 2556

”ความท้าทายในการจัดการสำหรับบริบทของสังคมไทย“

การป้องกันเด็กและเยาวชนจากพนันออนไลน์ : สถานการณ์และข้อเสนอเชิงนโยบาย

นิยาม

เด็กและเยาวชน

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๕๖ และ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ ให้ความหมายของ “เด็ก” ไว้ตรงกันว่าหมายถึง **ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี¹** ในส่วน “เยาวชน” นั้น ความหมายอันเป็นสากลซึ่งกำหนดโดยสหประชาชาติ คือ **ผู้มีอายุระหว่าง ๑๕ - ๒๕ ปี** ขณะที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ความหมายของเยาวชนคือ บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

ด้านจำนวนประชากรเด็กและเยาวชน รายงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนประจำปี ๒๕๕๔² ระบุว่า จำนวนประชากรเด็กและเยาวชนไทยประมาณ ๒๒,๕๒๒,๕๑๒ คน หรือร้อยละ ๓๕.๑๕ ของประชากรทั้งประเทศ แบ่งเป็นเพศชาย ๑๑,๕๒๓,๕๓๑ คน และเป็นเพศหญิง ๑๐,๙๙๘,๙๘๑ คน โดยเพศหญิงมีน้อยกว่าเพศชาย ๕๒๔,๕๕๐ คน จังหวัดที่มีประชากรเด็กและเยาวชนมากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร (๑,๘๑๓,๕๗๔ คน) ส่วนจังหวัดที่มีประชากรเด็กและเยาวชนน้อยที่สุดคือจังหวัดสมุทรสงคราม (๕๙,๕๑๗ คน) ขณะที่ข้อมูลคาดประมาณด้านประชากรระบุว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จะมีประชากรอายุ ๑๕-๒๕ ปีเพิ่มเป็น ๑๐.๗ ล้านคน และเป็นกลุ่มที่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรงมากที่สุด เพราะเป็นพลังของคนรุ่นใหม่ในวัยก้าวสู่การทำงาน วัยที่เป็นกำลังหลักของสังคม ในขณะที่ประชากรอายุ ๖-๑๔ ปี ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนเกือบ ๙ ล้านคน เป็นวัยที่ต้องมีกระบวนการพัฒนาอย่างเต็มรูปแบบทั้งการศึกษา การพัฒนาตนเอง การจัดกิจกรรมแวดล้อมให้สอดคล้องกับพัฒนาการทุกด้าน

การพนัน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒³ ให้ความหมายของการพนันว่า หมายถึง การเล่นเอาเงินหรือสิ่งอื่นใดโดยอาศัยความฉลาด ความชำนาญ เล่ห์เหลี่ยม ไหวพริบ และฝีมือ รวมทั้งโชคด้วย **ขณะที่ความหมายตามกฎหมายนั้น** เนื่องจากพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช ๒๔๗๘ ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “พนัน” ไว้โดยเฉพาะ แต่กำหนดการเล่นที่จัดเป็นการพนันไว้ในบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติ

¹ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๔ และ พ.ร.บ.ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๔

² รายงานการพัฒนาเด็กและเยาวชน ประจำปี ๒๕๕๔ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

³ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานพ.ศ. ๒๕๕๒, หน้า ๗/๕๖

นอกจากนี้ ยังมีคำนิยามซึ่งเป็นที่ยอมรับในแวดวงการศึกษาด้านการพนันในปัจจุบัน ว่า หมายถึง “อะไรก็ตามที่มีลักษณะเป็นธุรกรรมทางการเงิน (financial transaction) ซึ่งเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ที่ไม่แน่นอน”⁴ สอนการพนันที่เล่นกันเป็นการส่วนตัว มีเงินหมุนเวียนไปมา แต่ไม่มีกำไรเกิดขึ้น และไม่มีจุดมุ่งหมายเพื่อหารายได้ ไม่ถือว่าเป็นการพนัน ขณะที่การเล่นพนันที่จัดขึ้นโดยองค์การการพนัน เช่น กาสสิโนซึ่งจัดบริการหรือเกมการเล่นในหลายรูปแบบเพื่อดึงดูดให้คนเข้ามาเล่นการพนัน ถือเป็นการเล่นพนัน⁵

ในภาษาอังกฤษนั้น มีคำที่ใช้เรียก “การพนัน” โดยรวมอยู่ ๒ คำคือ “gambling”⁶ ซึ่งมีความหมายถึงเป็นการทายผลแพ้ชนะ หรือการวางเดิมพันในผลเกม การแข่งขัน หรือเหตุการณ์ อีกคำหนึ่งคือ “gaming”⁷ หมายถึงกิจกรรมที่กฎหมายรับรองให้ถูกกฎหมาย หรือได้รับการยกเว้นความผิดตามกฎหมายอาญา

สำหรับการกำหนดคำนิยามที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย⁸ จากการทบทวนนิยามการพนันในกฎหมายของนานาประเทศ พบนิยามของ “การพนัน” ตามกฎหมายจารีตประเพณี คือ “การลงเงินวางเดิมพันเพื่อโอกาสที่/จะชนะและได้รับเงินรางวัล” ดังนั้นองค์ประกอบของการพนันจึงมี ๓ ส่วนคือ ๑ .มีการวางเงินเดิมพัน ๒ .มีเรื่องของโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้อง และ ๓ มีรางวัล ดังนั้นหากมีการวางเดิมพัน การเสี่ยงโชค และรางวัล ถือเป็นการเล่นพนันทั้งสิ้น เช่น การส่งเอสเอ็มเอสชิงโชคที่มีราคาสูงกว่าปกติเพื่อให้ได้มาซึ่งรางวัล ถือเป็นการเล่นพนัน หรือการพนันออนไลน์ที่เข้าข่ายการวางเดิมพันชัดเจน เพราะต้องโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารหรือวิธีการอื่น ๆ

สถานการณ์การพนันออนไลน์ในต่างประเทศและประเทศไทย

Go East, Go online วลีนี้บ่งบอกได้ดีถึงการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของธุรกิจพนันออนไลน์ในภูมิภาคเอเชีย เนื่องจากรัฐบาลในภูมิภาคนี้ให้การสนับสนุนการเปิดธุรกิจการพนันนี้ และคาดว่าอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนันในเอเชียจะเป็นตลาดการพนันถูกกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในโลก และจะแซงหน้าธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดดั้งเดิม

⁴ สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย, หน้า ๒.

⁵ สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย, หน้า ๒.

⁶ Glimne, Dan. (2009). Gambling. In Encyclopedia Britannica Online. Available: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/224836/gambling>

⁷ Chuck Humphrey. Gambling law US [Online]. Available: <http://www.gambling-law-us.com/>

⁸ รณวิทย์ สิมะเสถียร. (๒๕๕๖) การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายการกำหนดคำนิยามการพนันและการเสี่ยงโชค.

ปัจจุบันการพนันออนไลน์เป็นที่นิยมมากในกลุ่มเด็กและเยาวชนในหลายประเทศทั่วโลก บางประเทศอนุญาตให้การพนันออนไลน์บางชนิดได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ขณะที่อุตสาหกรรมการพนันมุ่งเป้าหมายการโฆษณาไปที่กลุ่มเยาวชนอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี บางเว็บไซต์เปิดให้บริการกู้เงินได้ ทำให้เด็กจำนวนมากเล่นพนันออนไลน์ได้ แม้ไม่มีเงินในกระเป๋าก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสัดส่วนของเด็กไทยยังเป็นกลุ่มที่ติดเกมมากกว่าการพนัน ทว่าการพนันออนไลน์มีแนวโน้มได้รับความนิยมเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะเมื่ออินเทอร์เน็ตกลายเป็นเครื่องมือสื่อสารของคนในสังคมยุคออนไลน์

การพนันออนไลน์ เป็นธุรกิจที่มีความเติบโตเฉลี่ยร้อยละ ๒๐ ต่อปี รายได้ของธุรกิจนี้ทั่วโลกมีการประมาณไว้อยู่ระหว่าง ๒๕,๐๐๐-๓๑,๗/๕๐ ล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น ๑๕.๘ ล้านล้านบาทในปี ๒๕๕๗^๙ โดยการพนันออนไลน์บนโทรศัพท์มือถือเริ่มได้รับความนิยมมากขึ้น มีข้อมูลจากการสำรวจตลาดการพนันออนไลน์ในสหราชอาณาจักร โดยเว็บไซต์ Dynmark.com พบว่าในปี ๒๕๕๔ ที่ผ่านมา ตลาดการพนันออนไลน์บนมือถือมีมูลค่าสูงถึง ๒๐๐๗/๕, ล้านปอนด์ และช่วงระหว่างปี ๒๕๕๓-๒๕๕๕ ธุรกิจการพนันประเภทนี้ขยายตัวถึง ๔๒๓% โดยในปี ๒๕๕๖ มีการประเมินว่าจะทำรายได้สูงถึง ๒๓๐๐๐, ล้านปอนด์และเพิ่มสูงขึ้นเป็น ๓๘๐๐๐, ล้านปอนด์ในปี ๒๕๕๗ โดยมีการคาดการณ์ว่าสัดส่วนพนันออนไลน์บนมือถือในปี ๒๕๕๗ จะเข้ามาครองส่วนแบ่งในตลาดการพนันออนไลน์ทั้งหมดถึง ๔๐%

สำหรับประเทศไทยแล้ว การพนันออนไลน์จัดอยู่ในกลุ่มประเภทการพนันที่ผิดกฎหมาย ประเด็นเรื่องเกมพนันออนไลน์ถูกจัดขึ้นในสังคมไทย เพราะข่าวการจับกุมร้านอินเทอร์เน็ตที่เปิดให้บริการบ่อนพนันออนไลน์ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในภาคอีสานช่วงปี ๒๕๕๓ ผนวกกับการรายงานข่าวของรายการข่าวเชิงสารคดีรายการหนึ่ง ทำให้สังคมไทยหันมาให้ความสนใจต่อผลกระทบของการพนันประเภทนี้

รูปแบบการพนันออนไลน์ในปัจจุบันที่ได้รับความนิยม ได้แก่ การพนันฟุตบอลออนไลน์ พนันคาสิโนออนไลน์ และการพนันม้าแข่ง ทั้งนี้ปัจจัยที่ทำให้การพนันประเภทนี้ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มาจากการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตอย่างรวดเร็วและสะดวกผ่านโทรศัพท์มือถือแบบสมาร์ตโฟน แท็บเล็ต และอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ^{๑๐} ความหลากหลายของเกมและความสะดวกในการเล่นการพนัน รวมทั้งจากพฤติกรรมของวัยรุ่นที่รักสนุกและแสวงหาความตื่นเต้นจากการเสี่ยงโชค และการเลียนแบบเพื่อน ทำให้ยากต่อการติดตามกำกับ ควบคุมได้ โดยกลุ่มผู้เล่นพนันสามารถจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มนักศึกษาในสถาบันต่างๆ กลุ่มเจ้าของกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง และ กลุ่มที่เล่นพนันเป็นครั้งคราว

^๙ วิชาญ วงศ์สินศิริกุล, เกมพนันออนไลน์ (๒๕๕๔): หายนะเกมพนันที่ต้องควบคุม

^{๑๐} ไพศาล ลิ้มสถิตย์, (๒๕๕๔), ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่าด้วยการป้องกันและควบคุมการพนันออนไลน์

ทั้งนี้ ช่องทางการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารพาณิชย์ ยังถือเป็นช่องทางหลักในการเล่นพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในไทย สำหรับการทำธุรกรรมผ่านบัตรเครดิต บัตรเดบิต บัตรเติมเงินหรือเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money) นั้น ยังไม่ได้รับความนิยมในกลุ่มผู้เล่นคนไทย อีกทั้งยังติดขัดเรื่องในประเด็นทางกฎหมายอื่น ๆ

งานวิจัยหลายชิ้นสะท้อนตรงกันว่า เด็กและเยาวชนมีประสบการณ์เล่นการพนันตั้งแต่ระดับประถมศึกษา แต่การที่เด็กและเยาวชนเปิดรับการพนันเข้ามาในชีวิตส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวง ผลการวิจัยล่าสุดในปี ๒๕๕๖ หัวข้อ “ความสัมพันธ์ระหว่าง การเปิดรับข่าวสารกับทัศนคติ และพฤติกรรมการเล่นการพนันของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ”¹¹ ยืนยันว่ายิ่งเปิดรับข่าวสารเกี่ยวกับการพนันจากสื่อประเภทต่างๆ ทั้งสื่อมวลชน สื่อเฉพาะกิจ สื่อบุคคล และสื่อใหม่มากเท่าใด ยิ่งมีทัศนคติเชิงบวกและจะเล่นการพนันมากขึ้นเท่านั้น เข้าข่าย “ยิ่งรู้ ยิ่งอยากเล่น” งานวิจัยนี้ยังพบว่า เว็บไซต์และเฟซบุ๊กกลายเป็นสื่อใหม่ที่นักศึกษาใช้เพื่อหาข้อมูลเล่นการพนันมากขึ้น ทั้งนี้ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้เด็กและเยาวชนไม่คิดว่าการเล่นการพนันเป็นพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ โดยนักศึกษากว่าร้อยละ ๗๐ ระบุว่า ไม่เคยถูกพ่อแม่ลงโทษหรือตักเตือนเมื่อเล่นพนันหรือเสี่ยงโชค¹²

ขณะที่ปัญหาเริ่มรุนแรงขึ้น แต่ระบบการควบคุมและป้องกันยังขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้มาจากปัญหาสำคัญ ๒ ปัญหาคือ ๑. การขาดเจตภาพรับผิดชอบและปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องการพนันออนไลน์ทั้งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงวัฒนธรรม ฯลฯ และ ๒. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายการพนันของไทยที่ล้าสมัยและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เพียงพอ เหมาะสม

ผลกระทบของการพนันออนไลน์¹³

นักวิชาการจำแนกปัญหาที่เกิดจากการพนันออนไลน์ออกเป็น ๓ ด้าน คือ ปัญหาด้านการติดพนัน ปัญหาด้านเยาวชน และปัญหาด้านอาชญากรรม

¹¹ บุพผา ลาภะวัฒนาพันธ์. (๒๕๕๖). ความสัมพันธ์ระหว่างการเปิดรับข่าวสารกับทัศนคติ และพฤติกรรมการเล่นการพนันของนิสิตนักศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาทั่วประเทศ. คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย.

¹² เครือข่ายเยาวชน ๔ ภาค. ๒๕๕๖ การสำรวจสถานการณ์การพนันของเยาวชน. (๒๕๕๖).

¹³ ส่วนหนึ่งใน วิษณุ วงศ์สินศิริกุล (๒๕๕๔) เกมพนันออนไลน์ : หายนะเกมพนันที่ต้องควบคุม

๑. มีแนวโน้มที่จะทำให้ติดการพนันมากกว่าการพนันประเภทอื่นๆ

ปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้เล่นพนันออนไลน์มีความเสี่ยงที่จะติดการพนันสูงกว่าผู้เล่นเกมพนันประเภทอื่นๆ อาทิ *ความสะดวกในการเข้าถึงกิจกรรมการเล่นพนันออนไลน์* ซึ่งผู้เล่นพนันสามารถเล่นพนันออนไลน์ได้ทุกที่ทุกเวลาที่ สามารถสื่อสารผ่านทางอินเทอร์เน็ต *ความเป็นส่วนตัว* ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้ผู้เล่นรู้สึกผ่อนคลายในขณะที่เล่น พนัน *ความต่อเนื่องในการเล่นพนัน* เนื่องจากผู้เล่นไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปยังแหล่งพนัน หรือผู้เล่นไม่ต้อง เสียเวลาในการแลกเงินสดเพื่อวางเดิมพันในแต่ละเกม *ความสามารถในการปิดบังคุณลักษณะของผู้เล่นพนัน* ปัจจัย เหล่านี้คือตัวกระตุ้นให้เกิดความถี่ในการเล่นพนัน ดังนั้นผู้ที่นิยมเล่นการพนันออนไลน์มีแนวโน้มที่จะติดการพนันสูง กว่าผู้ที่นิยมเล่นการพนันประเภทอื่น นำไปสู่ปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาหนี้สินที่อาจนำไปสู่การฆ่าตัวตาย ปัญหาความ ยากจน ปัญหาการหย่าร้าง เป็นต้น

๒. มีแนวโน้มที่จะกระตุ้นให้เกิดการอยากเล่นพนันประเภทอื่นๆ

เว็บไซต์รับแทงพนันมักเปิดโอกาสให้ผู้เริ่มเล่นพนันหรือผู้ที่สนใจในการเล่นพนันได้ทดลองเล่นพนัน (practice mode) โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในการวางเงินเดิมพัน การเสนอโอกาสเช่นนี้เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่กระตุ้นให้ผู้ที่ได้ ทดลองเล่นพนัน ให้ความสนใจมากขึ้นในการวางเงินเดิมพันเล่นพนันจริงทั้งกับเกมพนันทางอินเทอร์เน็ตและเกม พนันประเภทอื่นๆ ที่ไม่ต้องเล่นพนันผ่านทางอินเทอร์เน็ตตัวอย่างเช่นบ่อนการพนัน

๓. เกิดการสะสมหนี้พนันค่อนข้างรวดเร็ว

เนื่องจากการเล่นพนันเกมพนันออนไลน์ ผู้เล่นไม่ได้สัมผัสเงินสดหรือสิ่งที่ใช้แทนเงินสดเพื่อเป็นสื่อกลางใน การวางเดิมพันหรือใช้จ่ายเพื่อเล่นพนัน ดังนั้นผู้เล่นพนันออนไลน์ส่วนมากมักไม่ค่อยตระหนักถึงจำนวนเงินพนันที่ ต้องจ่ายในกรณีที่เสียพนัน พนันออนไลน์จึงเป็นเกมพนันที่ผู้เล่นพนันควบคุมค่าใช้จ่ายในการเล่นพนันได้ยาก ส่งผล ให้เกิดการสะสมหนี้พนันอย่างค่อนข้างรวดเร็วกว่าการเล่นพนันประเภทอื่น

๔. ต้นตอปัญหาด้านอาชญากรรมและสังคม หลักฐานเด่นชัดคือ กรณีนักศึกษาที่ต้องขายบริการ ทางเพศ หรือปล้นจี้ เพื่อนำเงินมาใช้หนี้พนันออนไลน์ ซึ่งปรากฏค่อนข้างถี่ในสื่อมวลชนในรอบ ๓ ปีที่ผ่านมา และ ข้อมูลของศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปี ๒๕๕๓ ชี้ให้เห็นลักษณะการทำสิ่งไม่เหมาะสมของ เยาวชนที่ติดพนัน โดย ๖๑% ปล้นชิงทรัพย์หรือล่อลวงเงินจากคนใกล้ชิด ๑๒% ทำร้ายร่างกายคนใกล้ชิด ๙% ขาย

ทรัพย์สินใช้หนี้พนัน ๗% ขาดบริการทางเพศ ๖% พยายามฆ่าตัวตาย และ ๕% ค้ายาเสพติดและสิ่งผิดกฎหมาย¹⁴ จึงถือว่าเป็นอีกหนึ่งปัญหาใหญ่ที่สังคมต้องตระหนัก

๕. ผลกระทบต่อสมอง (สมองเสียหายถาวร)

องค์การอนามัยโลกกำหนดให้พฤติกรรมติดการพนันเป็นความผิดปกติทางจิตชนิดหนึ่ง เรียกว่า Pathological Gambling หรือ โรคติดพนัน อาการคือ แม้ผู้เล่นการพนันจะมีความทุกข์จากการเล่นพนัน แต่ก็หยุดไม่ได้ ยังคงต้องเล่นต่อไป

การพนันส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและพัฒนาการของสมองของเด็กและเยาวชน งานวิจัยด้านการแพทย์ระบุชัดเจนว่า การพนันสามารถทำลายพัฒนาการของสมองของเด็กและเยาวชนได้อย่างถาวร จากงานวิจัยเรื่อง *ความสัมพันธ์ระหว่างการพนันและการทำงานของสมอง*¹⁵ ซึ่งเป็นการทบทวนวิชาการเกี่ยวกับผลกระทบระยะยาวของการพนัน ระบุชัดเจนว่าสมองของเด็กและวัยรุ่นหากถูกกระตุ้นด้วยการพนันรูปแบบต่างๆ สมองส่วน striatum ซึ่งเปรียบเสมือนคันเร่งจะถูกใช้งานบ่อย เปรียบได้เหมือนเป็นการฝึกฝนตั้งแต่อายุน้อย ทำให้สมองส่วนนี้มีความว่องไวในการทำงานมากขึ้น จนเป็นไปได้ว่าสมองส่วนหน้า (PFC) ซึ่งเปรียบเสมือนเบรก ซึ่งพัฒนาช้ากว่าคันเร่งโดยธรรมชาติของช่วงวัยอยู่แล้ว ไม่สามารถพัฒนาแข่งขันกับสมองส่วนคันเร่งได้ อาจมีผลให้เด็กหรือวัยรุ่นเติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่ขาดวุฒิภาวะอย่างถาวร และถ้ายังได้มีโอกาส “ลุ้นผล” บ่อย ๆ และมี “อารมณ์” ร่วมบ่อย ๆ ก็มีโอกาสดูดพนันมากขึ้นเท่านั้น

จากสถานการณ์การขยายตัวอย่างรวดเร็วและผลกระทบของพนันออนไลน์ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกัน ผลกระทบอย่างจริงจัง เนื่องจากงานวิจัยจากสหราชอาณาจักรยืนยันชัดเจนว่า ผู้ที่ติดพนัน ๑ คนจะสร้างผลกระทบให้กับคนในครอบครัวถึง ๘ คน ในขณะที่ประเทศที่พัฒนาแล้วมีมาตรการกำกับดูแลการพนันอย่างชัดเจนภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญ ๓ ประการคือ เพื่อสร้างหลักประกันว่าการพนันจะไม่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมผู้

¹⁴ สุทธาสินี ทองลิ่ม. ทำไม่ต้องป้องกันเยาวชนจากการพนัน (๒๕๕๔) .

¹⁵ พรจิรา ปรวิรัชรากุล. (๒๕๕๖) *ความสัมพันธ์ระหว่างการพนันและการทำงานของสมอง*.

ที่เข้าไปเล่นการพนันจะได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรม และสุดท้ายซึ่งสำคัญที่สุด เด็กและผู้ด้อยโอกาสต้องได้รับการคุ้มครองมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับพนัน¹⁶

บทบาทของหน่วยงานต่าง ๆ ตามกฎหมายปัจจุบัน

จากการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีกฎหมายที่ระบุถึงอำนาจในการจัดการการพนัน ดังนี้

๑. การกำหนดมาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ไม่ให้เกี่ยวข้องกับพนัน ซึ่งมีการระบุถึงการห้ามเด็กและเยาวชนอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีเล่นการพนันในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.๒๕๓๘ การคุ้มครองเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๘ ปีไม่ให้เล่นการพนันและเข้าถึงพื้นที่ที่จัดให้มีการพนันตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. มาตรการเกี่ยวกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต ได้แก่ มาตรการการกำกับดูแลผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการโครงข่ายอินเทอร์เน็ต ให้ดูแลผู้ใช้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ตไปใช้โดยมิชอบทำลายศีลธรรมอันดีของประชาชน ตาม พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.๒๕๔๔

๓. การห้ามโฆษณาประชาสัมพันธ์ เชิญชวนคนเล่นพนัน ตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. ๒๕๓๘ และ การกำกับดูแลมิให้มีการออกรายการที่มีเนื้อหาสาระที่ก่อให้เกิดการความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการกำกับดูแลการเผยแพร่สิ่งพิมพ์ ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ตาม พ.ร.บ.จัดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐

๔. การปราบปรามการจัดให้มีกิจกรรมการพนันที่ผิดกฎหมาย และการพนันออนไลน์ ซึ่งมีเป็นบทบาทของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และในปัจจุบัน กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ได้มีการดำเนินการติดตามจับกุมการพนันออนไลน์

¹⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร,สังสิศ วิริยะรังสรรค์,นवलน้อย ตริรัตน์,กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (๒๕๔๒) อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย. หน้า ๒๓

๕. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการพนันผิดกฎหมาย สำนักงาน ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกับเจ้ามือพนันออนไลน์ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่มีข้อติดขัดในทางกฎหมายและการสืบสวนสอบสวนเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการพนันผิดกฎหมาย

สภาพปัญหาต่อการจัดการการพนันของประเทศไทย

๑. ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานในเรื่องการพนัน พบว่าหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ตาม พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ.๒๕๓๘ คือ กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานรักษาการตามกฎหมาย ยังมิได้ทำงานเชิงรุกเพื่อประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหามลกระทบจากธุรกิจพนันผิดกฎหมาย รวมถึงกรณีพนันออนไลน์

๒. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายที่ล้าสมัย เนื่องจาก พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ.๒๕๓๘ มีเนื้อหาและบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การพนันในปัจจุบัน เช่น ปัญหาการปรับใช้ฐานความผิดกับบทลงโทษที่เหมาะสมระหว่างผู้จัดให้เล่น และผู้เล่น บทลงโทษที่ล้าสมัยอัตราลงโทษที่ต่ำมากย้อนหลังไปกว่า ๘๐ ปี จึงไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน และไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนันที่เข้มข้นเป็นการเฉพาะ

๓. ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การไม่มีกลไกการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการพนันที่ผิดกฎหมาย ขาดประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดการประสานงานกับหน่วยงาน องค์กรอื่น โดยเฉพาะการทำงานกับภาคประชาชน

๔. ปัญหาการตีความและการปรับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยกรกระทำผิดความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.๒๕๕๐ และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของพนันออนไลน์ โดยเฉพาะความสับสนถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการพนันออนไลน์

๕. ปัญหาในการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ร่าง พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. ซึ่งรัฐบาลชุดนี้มีมติรับหลักการในช่วงมหาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ และกำลังอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่แตกต่างจาก พ.ร.บ.การพนัน ๒๕๓๘ แต่อย่างใด อาทิ ไม่มีบทบัญญัติที่ห้ามการโฆษณา การเชิญชวน หรือการส่งเสริมการเล่นพนันหรือธุรกิจพนันที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นเด็ก เยาวชน หรือบุคคลทั่วไป ซึ่งในกฎหมายการพนันในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วจะให้ความสำคัญในเรื่องนี้ มีการบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจน และมีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง

ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากพนันออนไลน์

การพนันออนไลน์มีลักษณะปัญหาทั้งที่คล้ายคลึงกับการพนันผิดกฎหมายทั่วไปและแตกต่าง โดยเฉพาะประเด็นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ แนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ไม่สามารถทำได้โดยใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว หากจำเป็นต้องอาศัยมาตรการอื่นๆ ในการแก้ปัญหาด้วย และต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

๑. ข้อเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐ

๑.๑ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันอย่างเป็นระบบ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๕๓๘ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยมีการระบุถึงการป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนันอย่างชัดเจน และการบังคับใช้กฎหมายทั้งเพิ่มโทษสำหรับผู้เป็นเจ้าของและเจ้าของบ่อนเว็บพนัน บทลงโทษสำหรับผู้เล่นพนัน และบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม กฎหมายการพนัน และเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการเชื่อมโยง พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พร้อมกับการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ

๑.๒ จัดตั้งศูนย์ประสานงานเฝ้าระวังและติดตามสถานการณ์การพนันออนไลน์ เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย ๓ หน่วยงานหลัก คือ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีหน่วยงานสนับสนุนคือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ธนาคารแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย กระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น

๑.๓ กระทรวงมหาดไทยควรเป็นเจ้าภาพหลักในการจัดประชุมหารือและจัดสัมมนาวิชาการเรื่องผลกระทบจากการพนันออนไลน์ เพื่อหาทางออกเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จัดทำและเปิดเผยรายงานการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกรณีพนันในรอบปีงบประมาณ หรือจัดทำรายงานทุก ๖ เดือน เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ

๑.๔ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ควรรวบรวมรายชื่อเว็บไซต์พนันออนไลน์ที่ได้ดำเนินการปิด และมีการประสานความร่วมมือข้ามหน่วยงานมากขึ้น

๑.๕ กระทรวงวัฒนธรรม ควรออกมาตรการห้ามและเฝ้าระวังเด็กและเยาวชนเล่นพนันจากการเล่นการพนันในร้านเกมส์ ร้านอินเทอร์เน็ต ตามพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ เนื่องจากถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.๒๕๓๘ ที่ระบุนำผู้ที่มีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปี เล่นการพนันทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการพนันถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย และการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ การคุ้มครองเด็ก พ.ศ.๒๕๔๖ นอกจากนี้ กระทรวงวัฒนธรรมควรแก้ไขกฎหมายลำดับรอง ตามพระราชบัญญัติ (กฎกระทรวงหรือประกาศ) ภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดเงื่อนไขของผู้ขอใบอนุญาตประกอบกิจการร้านวีดิทัศน์ ห้ามให้บริการเล่นพนันออนไลน์ มิฉะนั้น จะถูกถอนใบอนุญาตและไม่สามารถขอใบอนุญาตใหม่ได้อีกต่อไป

๑.๖ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ควรสนับสนุนงบประมาณจากการจำหน่ายสลากเพื่อจัดทำเป็นกองทุนที่สนับสนุนกิจกรรมในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาพนันออนไลน์และการพนันทุกชนิด

๑.๗ คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการวิทยุ กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ .กสทช) บทบาทดูแลมีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่างๆทำ Code of Conduct ระหว่างผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตและผู้ให้บริการมือถือ ห้ามกระทำความผิดตามกฎหมายการพนัน ให้เป็นเงื่อนไขสำคัญในการออกใบอนุญาตประเภทต่างๆ และบังคับให้มีระบบกรองเนื้อหาบนอุปกรณ์สื่อสาร เช่น โทรศัพท์มือถือ

๒. ข้อเสนอต่อผู้ประกอบการ

๒.๑ สมาคมธนาคารไทย จัดระบบเฝ้าระวังและตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการพนันออนไลน์ตามกรอบ พ.ร.บ.ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่กำหนดบทบาทในการออกแบบนโยบายการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๒.๒ ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ตควรเปิดช่องทางให้ประชาชนทั่วไปสามารถร้องเรียนตรวจสอบ และควรมีการตกลงร่วมในการจัดเก็บเอกสารหลักฐานต่างๆ อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการทำธุรกรรมทางการเงินออนไลน์แบบต่างๆ เพื่อลดความเป็นไปได้ของผลกระทบจากการพนันออนไลน์

๓. ข้อเสนอต่อสื่อมวลชน

๓.๑ องค์การวิชาชีพด้านสื่อมวลชน สมาคมนักข่าววิทยุ โดยเฉพาะสภาการหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย และโทรทัศน์ไทย ควรเฝ้าระวังการที่จำเป็นตามข้อบังคับว่าด้วยสมาชิกของสภาการหนังสือพิมพ์ให้ปฏิบัติตามข้อบังคับและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการนำเสนอข่าวกีฬา หรือการรายงานข่าวที่เกี่ยวข้องกับการพนันทายผลกีฬาต่างๆ ที่เชื่อมโยงกับการพนันออนไลน์

๓.๒ สภาวิชาชีพด้านสื่อสารมวลชนควรจัดทำมาตรการกำกับดูแลกันเองของสื่อมวลชน ทั้งทางด้านวิทยุโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ ในเรื่องการควบคุมการโฆษณาและประชาสัมพันธ์การเชิญชวนประชาชนเล่นพนัน

๔. ข้อเสนอต่อภาควิชาการและภาคประชาสังคม

๔.๑ สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเว็บพนันผิดกฎหมาย

๔.๒ รณรงค์ เผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับโทษของการพนันให้กับกลุ่มเด็ก เยาวชน และออกมาตรการป้องกันการเล่นพนันของเด็กและเยาวชน โดยดำเนินงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรม เพื่อร่วมกันสร้างทักษะชีวิตในการป้องกันตัวเองจากผลกระทบของการพนันออนไลน์ในกลุ่มเด็กและเยาวชน

เอกสารอ้างอิง

ธีรรัตน์ พันทวี วงศ์ธนอะเนก. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในเด็กและเยาวชนในประเทศไทย. มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๖.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร.กนกศักดิ์ แก้วเทพ,นวลน้อย ตริรัตน์,สังสิต วิริยะรังสรรค์, อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย. กรุงเทพฯสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. ๒๕๕๒

พรจิรา ปรีวัชรากุล. ความสัมพันธ์ระหว่างการพนันและการทำงานของสมองในเด็กและเยาวชน. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัยพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๖ .

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. การศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคม. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัยพนัน. มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๕.

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. การพนันออนไลน์ การขายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์: ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. ๒๕๓๗/๔ . รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัยพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๕.

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. เปิด ปม เป็น อยู่ คือ พนันออนไลน์ สังคมไทยยุคไร้พรมแดน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๕.

วิชญ์ วงศ์สินศิริกุล .เกมพนันออนไลน์ หายนะเกมที่ต้องควบคุม, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการการศึกษาสถานการณ์พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย๒๕๕๔ .

ศรีดา ตันทะอธิพานิช. มาตรการในการป้องกันเด็กและเยาวชนจากพนันออนไลน์บนแท็บเล็ตและสมาร์ตโฟน. มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๖.

สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ, เศรษฐกิจการพนัน ทางเลือกเชิงนโยบาย. ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .๒๕๕๖

สุพร อภินันทเวช. เยาวชนกับการพนันในมุมมองของจิตแพทย์เด็กและวัยรุ่น. กรุงเทพฯ: โครงการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดภัยพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์. ๒๕๕๕

ร่าง กรอบยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนสังคมและนโยบายสาธารณะเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนัน

