



รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์

ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำ ธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย และการป้องกันการฟอกเงิน

โดย

ไพศาล ลีมสถิตย์

จุมพล แดงสกุล

มิถุนายน 2558

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.)





รายงานศึกษาฉบับสมบูรณ์

ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำ ธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย และการป้องกันการฟอกเงิน

โดย

ไพศาล ลีมสฤตย์

จุมพล แดงสกุล

มิถุนายน 2558

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)
มูลนิธิสารานุกรมสุแห่งชาติ (มสช.)

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยโครงการ “ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายและการป้องกันการฟอกเงิน” ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ด้วยความสนับสนุนจากมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ นายแพทย์สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ อดีตเลขาธิการมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติที่ให้ความสำคัญกับประเด็นการฟอกเงินกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย โดยเห็นว่ามาตรการจัดการธุรกรรมทางการเงินจะเป็นวิธีการสำคัญในการป้องกันและแก้ปัญหการพนันผิดกฎหมายการพนันออนไลน์ จึงได้มอบหมายให้ผู้วิจัยศึกษาโครงการนี้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษานี้จะเป็นข้อมูลให้แก่หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาปรับปรุงมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการพนันผิดกฎหมายและการฟอกเงินที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสุขภาพทางจิต และผลกระทบทางสังคมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะผลเสียต่อกลุ่มเด็กและเยาวชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเล่นพนันและธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

ท้ายนี้ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือประสานงานด้วยดีตลอดมา

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy
ไพศาล ถิ่นสถิตย์
หัวหน้าโครงการ

บทคัดย่อ

การศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายและการป้องกันการฟอกเงิน โดยเฉพาะการควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และกรณีศึกษาต่างประเทศ 3 ประเทศคือ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสหรัฐอเมริกา

ผลการศึกษาพบว่า การพนันผิดกฎหมายเป็นปัญหาเรื้อรังที่มีมาอย่างยาวนานในสังคมไทย มาตราการทางกฎหมายฟอกเงินและกฎหมายการพนันไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นช่องทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเข้ามาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ จึงมีข้อเสนอแนะโดยสรุปคือ

1. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ๓ มาตรา 3 (9) ในความผิดฐานตามกฎหมายพนัน โดยยกเลิกเงื่อนไขตามกฎหมายฟอกเงินที่กำหนดให้มีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายฟอกเงินในกรณีศึกษาต่างประเทศ

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ๓ โดยกำหนดให้มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพิ่มเติม โดยมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานกลาง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ๓ โดยเพิ่มอำนาจสืบสวนสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน และให้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน และควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายฟอกเงินในประเด็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีฟอกเงินร่วมกับตำรวจ เหมือนอัยการในต่างประเทศ

4. ควรปฏิรูปกฎหมายการพนันฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการพนัน ๓ โดยกำหนดให้มีมาตรการยึดทรัพย์ อาชดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของเจ้ามือพนันตามกฎหมายการพนัน เช่น เงินในบัญชีเงินฝาก ทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

5. ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน หรือภาคธุรกิจ มีส่วนร่วมในการเป็นเครือข่ายป้องกันการฟอกเงินของสำนักงาน ปปง.มากยิ่งขึ้น มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสตามกฎหมาย

สารบัญ

บทคัดย่อ

บทนำ

1

บทที่ 1 ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

6

- 1.1 ปัญหากฎหมายพนันที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย
- 1.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
- 1.3 กรณีศึกษาคดีความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน กรณีการเรียกรับส่วยคดีพนันออนไลน์
- 1.4 วิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายฟอกเงินและการบังคับใช้กฎหมาย

บทที่ 2 กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย

33

- 2.1 นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมพนัน
- 2.2 สถานการณ์การฟอกเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนัน
- 2.3 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน
 - 2.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานตามกฎหมายฟอกเงิน
 - 2.3.2 มาตรการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนัน

Information Center for Gambling Control Policy

บทที่ 3 กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร

47

- 3.1 นโยบายและกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจพนัน
- 3.2 สถานการณ์การฟอกเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนัน
- 3.3 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน
 - 3.3.1 สรุปสถานการณ์กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหามหาฟอกเงินในสหภาพยุโรป
 - 3.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานตามกฎหมายฟอกเงิน
 - 3.3.3 มาตรการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนัน

บทที่ 4 กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

66

4.1 นโยบายและกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจพนัน

4.2 สถานการณ์การฟอกเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนัน

4.3. การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน

4.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานตามกฎหมายฟอกเงิน

4.3.2 มาตรการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนัน

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

83

บรรณานุกรม

94



บทนำ

1. ชื่อโครงการ “ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายและการป้องกันการฟอกเงิน”

2. ความสำคัญของปัญหาที่ต้องดำเนินการวิจัย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีการพนันคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2505 กฎหมายการพนันฉบับนี้มีเนื้อหาที่ล้าสมัยเป็นอันมาก จึงไม่มีมาตรการควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายเป็นการเฉพาะ เช่น การอายัด ยึดทรัพย์สินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร ซึ่งปัจจุบันถือเป็นช่องทางหลักในการทำธุรกรรมระหว่างเจ้ามือพนันผิดกฎหมายกับผู้เล่นพนัน และยังมีวิธีการชำระเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-payment) ซึ่งทำให้การทำธุรกรรมมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น ยากต่อการตรวจสอบ

กลุ่มเด็กเยาวชนในไทย เช่น นักเรียน นักศึกษา ก็เป็นกลุ่มหนึ่งที่นิยมเล่นพนัน ไม่ว่าจะเป็นการพนันบอล หรือพนันออนไลน์ประเภทอื่น ๆ ข้อมูลการสำรวจข้อมูลพฤติกรรมการเล่นพนันในสถาบันการศึกษาระดับปริญญาตรีของรัฐและเอกชนในปี 2556 พบว่า นักศึกษาราวร้อยละ 29 (หรือคิดเป็นจำนวนราว 527,636 คน) เคยเล่นพนันถูกกฎหมายและพนันผิดกฎหมาย โดยการพนันที่ได้รับนิยมมากที่สุด 5 ลำดับแรกคือ ไพ่, บิงโก, หว่ยใต้ดิน, สลากกินแบ่งรัฐบาล และพนันฟุตบอล¹ การพนันเหล่านี้อาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มเด็ก เยาวชนที่เริ่มเล่นพนันเป็นครั้งแรก ไม่ว่าจะเป็นผลเสียต่อสุขภาพกาย อารมณ์ ระดับสติปัญญา และอาจกลายเป็นนักพนันเมื่อเจริญวัยในอนาคตได้

Information Center for Gambling Control Policy

ข้อมูลกรณีศึกษาต่างประเทศพบว่า ในบางประเทศมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำหนดให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ มิให้ดำเนินการให้บริการหรืออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย เช่น การพนันพนันออนไลน์ ดังเช่นกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายเฉพาะชื่อ UNLAWFUL INTERNET GAMBLING ENFORCEMENT ACT of 2006 (UIGEA) นอกจากนี้ ยังมีมาตรการกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในบางประเทศที่ควรศึกษาเพิ่มเติม

ในสหภาพยุโรป มีการศึกษาพบว่า การพนันออนไลน์ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เป็นกิจกรรมหรือธุรกิจบริการที่มีอัตราการเติบโตสูงเป็นอย่างมากคือราวร้อยละ 15 ต่อปี มีการคาดการณ์ว่าใน

¹ สรชัย พิศาลบุตร, วิษณุ วงศ์สินศิริกุล, กมลทิพย์ อาร์ธอส, มนฤดี กิริติพรานนท์ “โครงการการศึกษาสถานการณ์พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย” สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน และ สสส.(2556)

ปี ค.ศ.2015 การพนันออนไลน์สร้างรายได้ให้แก่อุตสาหกรรมการพนันมากถึงปีละ 13,000 ล้านดอลลาร์ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น โดยมีประชากรในยุโรปที่เล่นพนันออนไลน์ประเภทใดประเภทหนึ่งราว 6.8 ล้านคน ปัญหาที่พบมากในปัจจุบันคือ เว็บไซต์พนันผิดกฎหมายจำนวนมาก มีได้้อยู่ในการควบคุมของภาครัฐ จนนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ เช่น การหลอกลวงผู้บริโภค และปัญหาการฟอกเงิน² โดยเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม ค.ศ.2012 คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (European Commission) ได้เห็นชอบต่อกรอบการดำเนินการในเรื่องการพนันออนไลน์ชื่อว่า the Communication “Towards a comprehensive European framework on online gambling” ซึ่งจะถูกใช้เป็นแนวทางในการจัดทำนโยบาย ปรับปรุงกฎหมายของประเทศสมาชิก EU ต่อไป

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการควบคุมหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายคือ ข้อเสนอต่อคณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา³ ในเรื่องการปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินในการเฝ้าระวังและตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย ซึ่งควรมีการศึกษาในทางวิชาการเพิ่มเติมในรายละเอียด

ข้อมูลการศึกษาต่างประเทศที่ควรพิจารณาศึกษา มีดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา

การพนันออนไลน์ในสหรัฐถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายในมลรัฐส่วนใหญ่ รัฐบาลกลางได้ใช้กฎหมายชื่อว่า the Interstate Wire Act of 1961 (U.S. Code, Title 18, Chapter 50 (§ 1081 – 1084)) หรือที่มักเรียกว่า the Wire Act (1961) ซึ่งเป็นผลจากการตีความของกระทรวงยุติธรรมสหรัฐที่ถือว่า การพนันออนไลน์เป็นธุรกิจที่ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ ข้อมูลล่าสุดในช่วงต้นปี 2014 พบว่า บางมลรัฐได้มีการเสนอกฎหมายที่อนุญาตให้มีการพนันออนไลน์ถูกกฎหมายตามที่เงื่อนไขที่กำหนดไว้ ได้แก่ มลรัฐ Nevada, Delaware, New Jersey รวมถึง หมู่เกาะเวอร์จิน (the U.S. Virgin Islands)

เครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐ และหน่วยงานต่าง ๆ คือ การตรวจสอบเส้นทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย รัฐบาลกลางที่ควบคุมธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทางอินเทอร์เน็ตหรือพนันออนไลน์คือ กฎหมายชื่อ UNLAWFUL INTERNET GAMBLING ENFORCEMENT ACT of 2006 (UIGEA) ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในปี

² Press Release: Commission sets out an action plan for online gambling (Brussels, 23 October 2012).

³ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, วิษณุ วงษ์สินศิริกุล และวิเชียร ตันศิริคงคล, ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อป้องกันเด็กและเยาวชนจากการพนันออนไลน์ : มาตรการจัดการทางการเงินและมาตรการอื่น ๆ เสนอต่อ คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน และคณะอนุกรรมการด้านการธนาคาร และสถาบันการเงินในตลาดเงิน วุฒิสภา (กุมภาพันธ์ 2556)

ค.ศ. 2006 มีเนื้อหาควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับชำระเงินที่เชื่อมโยงกับธุรกิจพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่ธนาคารกลาง (Federal Reserve Board) และกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) สหรัฐ ในการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อห้ามการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

ประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นแบบอย่างกรณีศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันของภาครัฐที่น่าสนใจ มีกฎหมายการพนันที่ทันสมัย การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังมีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจพนันระดับชาติคือ “คณะกรรมการการพนัน” (Gambling Commission) มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการต่อต้านการฟอกเงิน โดยมีกฎหมายสำคัญชื่อ the Proceeds of Crime Act 2002 คณะกรรมการการพนันยังให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันการฟอกเงินของธุรกิจพนันที่ถูกกฎหมายด้วย เช่น กรณีการเปิดคาสิโนที่อาจมีประเด็นปัญหาเรื่องฟอกเงินอยู่ด้วย

ประเทศมาเลเซีย⁴

มาเลเซียเป็นประเทศหนึ่งที่ยกเว้นให้มีการพนันถูกกฎหมายหลายประเภท เช่น ออกล๊อตเตอรีที่เรียกว่า Toto แต่ก็เป็นธุรกิจที่มีลักษณะผูกขาดคือ รัฐบาลอนุญาตให้ผู้ประกอบการเพียงรายเดียวในการดำเนินการคือ การเปิดคาสิโนชื่อ Casino de GENTING ดำเนินการโดยกลุ่มบริษัทเกนต์มาเลเซีย (Genting Malaysia) ที่เป็นบริษัทข้ามชาติที่ลงทุนในธุรกิจพนันหลายประเทศ แต่ก็มีกฎหมายห้ามชาวมุสลิมเชื้อสายมาเลย์เข้าเล่นพนันในคาสิโนแห่งนี้ ผู้ที่จะเข้าเล่นได้คือชาวมาเลย์ที่นับถือศาสนาอื่นหรือชาวต่างชาติเท่านั้น อีกทั้งยังมีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เข้มงวด อย่างไรก็ดี การพนันหลายประเภทในมาเลเซียยังถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ได้แก่ ธุรกิจพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามกฎหมายพนันปัจจุบัน เช่น การพนันออนไลน์ (online gambling) ทุกประเภท, การพนันนายผลฟุตบอล, หวยใต้ดิน และการพนันอื่นๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2001 (Anti-money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001) หรือกฎหมายฟอกเงินกำหนดให้การจัดให้มีการเล่นพนันที่ผิดกฎหมายเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาน่าสนใจที่ควรนำมาศึกษา เพื่อปรับใช้ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทย

⁴ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ” (2556) สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ สสส.

3. วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1. ศึกษาประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
2. ศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายของต่างประเทศ
3. เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพที่เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร โดยเฉพาะกฎหมายพนันและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎหมาย ข้อมูลวิชาการในต่างประเทศ

5. แผนการดำเนินงานและขอบเขตการศึกษา

ระยะเวลาดำเนินการรวม 7 เดือน นับแต่จัดทำสัญญา
Information Center for Gambling Control Policy

6. ผลที่คาดว่าจะได้รับ (outcome)

1. มีการเสนอกฎหมายใหม่แทนกฎหมายพนันฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
2. รัฐบาลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการควบคุมการพนันในอนาคต (ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ตำรวจ หรือคณะกรรมการควบคุมการพนัน) และหน่วยงานด้านการฟอกเงิน (ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือ ปปง.) ทราบข้อมูลวิชาการในเรื่องนี้ และนำไปใช้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง
3. สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายการพนันและกฎหมายฟอกเงินอย่างเคร่งครัด มีมาตรการใหม่ในการตรวจสอบเส้นทางการทำธุรกรรมทางการเงิน

รายชื่อผู้วิจัย

ประวัติหัวหน้าโครงการ

ชื่อ-สกุล นายไพศาล ลิ้มสถิตย์

คุณวุฒิ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หน่วยงาน ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ 10200

ประสบการณ์โดยย่อ

- กรรมการบริหาร ศูนย์กฎหมายสุขภาพและจริยศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2551-ปัจจุบัน)
- ผู้อำนวยการ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ศาสตราจารย์ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ (2557-ปัจจุบัน)
- กรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการสลากในประเทศไทย และอนุกรรมการศึกษาการจัดสรรเงินจากการจำหน่ายสลากของรัฐเพื่อพัฒนาสังคมและลด ละ เลิกพนัน วุฒิสภา (2555-2556)

หมายเหตุ E-mail: paisan19@hotmail.co.th

ผู้ช่วยวิจัย

ชื่อ-สกุล นายจุมพล แดงสกุล

คุณวุฒิ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสบการณ์โดยย่อ ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน อดีตอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (พ.ศ.2548-2556)



บทที่ 1

ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

1.1 ปัญหากฎหมายพนันที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478¹ เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนันมาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปีแล้ว โดยมีการแก้ไขปรับปรุงรวม 8 ครั้ง การแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2505 คือ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505 แม้ว่าเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้มีความล้าสมัย ทำให้กลไกการบังคับใช้กฎหมายการพนันไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ มีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมในการควบคุมการพนันผิดกฎหมายชนิดต่าง ๆ กล่าวคือ การพนันที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ หรือบัญญัติห้ามมิให้ขอใบอนุญาตได้ จะถือเป็นการพนันผิดกฎหมายทั้งสิ้น

ประเภทของการพนัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามมาตรา 4 พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ดังนี้

1) การเล่นพนันที่ไม่อนุญาตให้จัดให้มี หรือเข้าเล่น ได้แก่ การเล่นตามบัญชี ก.ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมถึงการเล่นอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดไว้ (มาตรา 4 วรรคแรก)

อย่างไรก็ตาม การเล่นพนันที่ห้ามในประเภทนี้ มิใช่การห้ามเล่นโดยเด็ดขาดตามที่มักเข้าใจกัน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะยังไม่เคยมีการอนุญาตให้มีการเล่นพนันประเภทนี้มาก่อน แต่หากพิจารณาเนื้อความในมาตรา 4 วรรคแรกแล้วจะพบว่า รัฐบาลอาจพิจารณาอนุญาตให้มีการเล่นได้ ณ สถานที่ใด หรือภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในอดีตเคยมีการออก “พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478” ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดย “พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2)” ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา² เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 นี้คือ การให้รัฐบาลมีอำนาจพิจารณาอนุญาตจัดตั้ง “สถานคาสิโนของรัฐบาล” ได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งปัจจุบันนี้

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1978 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 646 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2482

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับตามกฎหมาย³ แต่กระทรวงมหาดไทยมิใช่ผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จึงไม่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องการตั้งคาสีโน หากเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่า จะนำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาให้มีบ่อนคาสีโนในไทยหรือไม่⁴ ในอดีตเคยมีข่าวคราวเรื่องการริเริ่มจะจัดให้มีคาสีโนในไทยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากสังคม ภายหลังจากนั้น รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้าบริหารประเทศ รัฐบาลสมัครก็เสนอแนวคิดสร้างคาสีโนขึ้นมาอีกครั้ง จนกลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากระหว่างได้ข้อสรุปว่าการมีบ่อนคาสีโนในประเทศไทยจะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี เป็นแหล่งอบายมุขที่จะมอมเมาคนในประเทศ และอาจมีผลกระทบอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

2) การเล่นเกมพนันที่สามารถอนุญาตให้เล่นได้ ได้แก่ การเล่นเกมอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ ผู้ที่จะจัดให้มีการเล่นเกมพนันประเภทนี้ จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต (มาตรา 4 วรรคสอง)

ทั้งนี้ การเล่นเกมพนันตามประเภทที่ 2 นี้ จะต้องมิใบอนุญาตให้จัดขึ้นหรือปฏิบัติหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น

ปัจจุบัน มีการออก กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ที่กำหนดวิธีการเล่นตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ มีดังนี้

“ข้อ 2 ให้เพิ่มเติมการเล่นต่อไปนี้เป็นการเล่นในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

บาการา” ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

“ข้อ 3 ให้เพิ่มเติมการเล่นต่อไปนี้เป็นการเล่นในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

1. สะบ้าทอด
2. สะบ้าชุด
3. ฟุตบอลโต๊ะ

³ คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549), หน้า 287.

⁴ ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่งแจ้งว่า กระทรวงการคลังได้จัดทำร่างระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการเปิดบ่อนคาสีโนไว้แล้ว

4. เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล ไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เล่น กด คัด ดึง ดัน ยิง โยน หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ไม่ว่าจะ โดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม”

พ.ร.บ.การพนันกำหนดให้อำนาจในการออกกฎกระทรวง เพื่อปรับปรุงแก้ไขการพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข.ได้

บทบัญญัติที่อุดช่องว่างของกฎหมาย (มาตรา 4 ทวิ)

นอกเหนือจากบัญชีรายชื่อการพนันที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 4 แล้ว ในมาตรา 4 ทวิ ยังเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างกฎหมาย ในกรณีที่มีการพนัน หรือการเล่นอื่นใดที่เข้าลักษณะการพนัน แต่มิได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ก็ให้ถือว่าเป็นการพนันเช่นกัน โดย ณ ปัจจุบันนี้ ยังไม่เคยมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 4 ทวิ ที่อนุญาตให้มีการเล่นได้แต่อย่างใด จึงมีผล ทำให้การพนันที่ถูกกฎหมายในปัจจุบัน จะกำหนดไว้ในมาตรา 4 วรรคสองเท่านั้น

ผลของบทบัญญัติ มาตรา 4 และมาตรา 4 ทวิ ย่อมแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ประเทศไทยมีกฎหมายการพนันที่ถือว่า การเล่นหรือการพนันทั้งหลายที่ยังมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือมิได้อนุญาตให้มีการจัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาตแล้ว ย่อมถือเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น เช่น การพนันฟุตบอล ซึ่งไม่ปรากฏในบัญชี ก. หรือบัญชี ข.แต่อย่างใด จึงถือว่าการพนันฟุตบอลทุกกรณีเป็นการพนันผิดกฎหมายตาม มาตรา 4 ทวิ เนื่องจากเข้ากรณีการทนายและการทำนายที่ถือเป็น “การเล่น” ตามมาตรา 4 ทวิ วรรคแรก มีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยในเรื่องนี้อย่างชัดเจนแล้ว

นโยบายการปราบปรามการพนันผิดกฎหมายของคณะกรรมการควบคุมการพนัน (คสช.)

Information Center for Gambling Control Policy

หลังจากที่คณะกรรมการควบคุมการพนัน (คสช.) ได้เข้ามามีการบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 22

พฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา มีการจัดตั้งรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี และหัวหน้า คสช. รัฐบาลมีนโยบายสำคัญในการปราบปรามการพนันผิดกฎหมาย ซึ่งน่าจะมีเหตุผลสำคัญ ที่เห็น การพนันผิดกฎหมายเป็นเรื่องที่มอมเมาประชาชน และช่องทางการทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจส่วนหนึ่งที่ได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากธุรกิจพนันผิดกฎหมาย จึงปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนเรื่องการจับกุมบ่อนพนัน ตู้ม้า สล็อตแมชชีนเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่องทั้ง

⁵ “มาตรา 4 ทวิ ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มิเพื่อให้พนันกันได้ เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมถึงการทายและการทำนายด้วย”

ในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด รวมถึงการปิดเว็บไซต์พนันออนไลน์ที่แพร่หลายในรัฐบาลชุดก่อน ๆ โดยเฉพาะในช่วงที่จะมีการแข่งขันฟุตบอลโลก 2014 ที่ประเทศบราซิล

สืบเนื่องจากกรณีที่มี “คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ที่ 24/2557 เรื่อง ห้ามให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย” ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2557 ซึ่งสั่งการให้กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพิ่มมาตรการและความเข้มแข็งในการกำกับดูแลให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายทุกประเภทในพื้นที่รับผิดชอบ นั้น โดยที่ได้มีการตรวจพบว่ามีเครื่องเล่นเกม ส่วนประกอบ หรืออุปกรณ์ประกอบของเครื่องเล่นเกมชนิดต่าง ๆ อยู่เป็นจำนวนมากที่มีลักษณะหรืออยู่ในสภาพที่สามารถใช้หรือนำไปประกอบเพื่อใช้เล่นการพนันได้ ซึ่งกรณีเช่นนี้ อาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งเป็นเหตุในการมอมเมาเยาวชน

ต่อมาได้มีการออก “ประกาศคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 83/2557 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องเล่นที่สามารถใช้หรือนำมาประกอบเพื่อใช้เล่นการพนัน” (วันที่ 10 กรกฎาคม 2557) เนื้อหาของประกาศ คสช. กำหนดให้ “เครื่องเล่นเกม” ในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการที่ศาลจะสั่งให้ทำลายเครื่องเล่นเกมพนันเหล่านี้ได้ ฉะนั้น ผลจากการที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติมีประกาศ คสช. ฉบับที่ 83/2557 จึงมีส่วนสำคัญที่ช่วยแก้ไขปัญหกระบวนการดำเนินคดีพนันในชั้นศาลที่มีระยะเวลานาน แม้ว่าจะประมวลกฎหมายอาญาจะได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้แล้ว

เหตุผลอีกประการคือ ประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายทหารในการดำเนินการในเรื่องนี้ เพราะมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาญา อันได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งตำรวจบางนายในท้องที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ได้รับส่วยจากเจ้าของบ่อนพนัน เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายพนันไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อประกาศ คสช.ให้อำนาจแก่ฝ่ายทหาร ซึ่งถือเป็น

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

⁶ “ข้อ 1 ในประกาศนี้ “เครื่องเล่นเกม” หมายความว่า

- (1) สล็อตแมชชีน (Slot Machine) หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (2) ตู้ม้าแข่งหรือสนามม้าแข่งจำลอง หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (3) ปาชิงโกะ (Pachinko) หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (4) รูเล็ต (Roulette) หรือเครื่องเล่นที่คล้ายกัน
- (5) เครื่องเล่นที่ทำงานโดยใช้เหรียญ ธนบัตร เงินตรา บัตร หรือสิ่งอื่นที่คล้ายกัน หรือ

ทำงานโดยวิธีการอื่นใด ที่มีวิธีการเล่นไม่ว่าจะอาศัยทักษะหรือความสามารถของผู้เล่นประกอบการเล่นหรือไม่ก็ตาม หากผู้เล่นชนะหรือสามารถทำได้ตามข้อกำหนดของเครื่องเล่นที่ระบุไว้จะมีเหรียญ ธนบัตร เงินตรา บัตร หรือสิ่งอื่นใด ออกมาจากเครื่องเล่นเกมนั้น ทั้งนี้ ไม่รวมถึงเครื่องอุปกรณ์โบว์ลิ่ง

(6) ส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ประกอบประเภทชิพ (Chip) ที่ระบุตัวเลขใช้แทนเงินตรา
ในการเล่นการพนันกับเครื่องเล่นตาม (1) ถึง (5) หรือ

- (7) ส่วนประกอบหรืออุปกรณ์ประกอบของเครื่องเล่นตาม (1) ถึง (5)”

พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจยึดและทำการตรวจสอบเครื่องเล่นเกม ทำให้มีการจับกุม ตรวจค้นพบเครื่องเล่นเกมพนัน และบ่อนพนันผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ดังที่ปรากฏตามข่าวสารทั่วไป

นอกจากนี้ การกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ถือเป็นความผิดอาญาอย่างหนึ่ง หากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย โทษอาญาย่อมระงับไปด้วย เป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 38 ฉะนั้น หากผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย และมีการโยกย้าย ถ่ายโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายพนันไปยังบุคคลอื่น ก็จะไม่สามารถติดตามทรัพย์สินดังกล่าวได้ หรือกรณีที่ทรัพย์สินนั้นแปลงสภาพไปเป็นทรัพย์สินอย่างอื่น ก็จะยากแก่การติดตามเอาคืนมาเป็นของแผ่นดินเช่นกัน ในขณะที่กฎหมายพนันในบางประเทศจะมีการบัญญัติให้ติดตามทรัพย์สินเหล่านี้ได้ เพราะเข้าลักษณะความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน

เนื่องจากรัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ป้องกันและปราบปรามการลักลอบเล่นการพนันชายพลบอลโลก” และได้ทำสรุปผลการปฏิบัติของศูนย์ป้องกันและปราบปรามการลักลอบเล่นการพนันชายพลบอลโลก ระหว่างวันที่ 12 มิ.ย. - 13 ก.ค. 2557 โดยมี พล.ต.อ.วัชรพล ประสารราชกิจ รรท.ผบ.ตร. พร้อมด้วย พล.ต.อ.เอก อังสนานนท์ รอง ผบ.ตร. เป็นผู้รับผิดชอบ ผลการดำเนินการที่สำคัญคือ⁷ มีการจับกุมผู้กระทำความผิดผิด จำนวน 5,011 ราย ผู้ต้องหา 5,064 คน แบ่งเป็น เจ้ามือ 258 คน ผู้เล่น 4,679 คน คนเดินโพน 127 คน ตรวจยึดของกลาง ได้เป็นเงินสด 1,269,590 บาท มูลค่าโพน 11,174,927 บาท จำนวนเงินในสมุดเงินฝาก 25,922,839 บาท

การดำเนินการเกี่ยวกับเว็บไซต์พนันฟุตบอลของ สตช.ร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ตรวจสอบพบและส่งปิดกั้น 2,306 เว็บไซต์ ซึ่งในส่วนการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีการสืบสวนขยายผลโดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ในการจัดส่งข้อมูลผู้กระทำความผิดการพนันฟุตบอลฐานเป็นเจ้ามือรับกินรับใช้ จำนวน 199 คน ให้กับ สำนักงาน ปปง. เพื่อดำเนินการสืบสวนธุรกรรมทางการเงินและบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการอ้างอิงข้อมูลสถิติคือ ผลของการจับกุมการพนันฟุตบอลในช่วงเทศกาลการแข่งขันฟุตบอลโลก ระหว่างวันที่ 12 มิ.ย.-13 ก.ค. 2557 ทำให้เม็ดเงินในการพนันบอลลดลงจากเดิมที่คาดไว้ 40,000-45,000 ล้านบาทเหลือเพียง 20,000-25,000 ล้านบาทหรือหายไป 20,000 ล้านบาท หรือลดลงราวร้อยละ 50 จากมูลค่าที่คาดการณ์ไว้ก่อนหน้านี้

⁷ “สตช.สรุปผลจับกุมการพนันฟุตบอลโลก โฉกจับตัวผู้กระทำความผิดมากขึ้น” (15 กรกฎาคม 2557)

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9570000079709>

ข้อจำกัดในการติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายพนัน

ในกรณีที่ไม่ว่าการกระทำความผิดตามกฎหมายพนันไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 การริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ยังคงต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้

พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 บัญญัติเรื่องการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนันในมาตรา 10 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังต่อไปนี้

“มาตรา 10 ทรัพย์สินพินันกันซึ่งจับได้ในวงการอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือขัดต่อข้อความในกฎกระทรวงหรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับเสียทั้งสิ้น เว้นแต่ทรัพย์สินซึ่งมิได้เอาออกพินัน

เครื่องมือที่ใช้ในการเล่นนั้น ให้ศาลมีอำนาจริบได้ตามกฎหมายลักษณะอาญา ...”

ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติเรื่องการริบทรัพย์สินไว้ โดยกำหนดให้โทษริบทรัพย์สินเป็น 1 ในโทษอาญา 5 ลักษณะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18⁸ ซึ่งเป็นโทษเดิมที่มีมาตั้งแต่ยังเป็นกฎหมายอาญาเดิมคือ กฎหมายลักษณะอาญา กฎหมายปัจจุบันบัญญัติเรื่องการริบทรัพย์สินไว้ในมาตรา 32 ถึง มาตรา 37 มีเนื้อหาดังนี้

“มาตรา 32 ทรัพย์สินใดที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่า ผู้ใดทำหรือมีไว้เป็นความผิด ให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

“มาตรา 33 ในการริบทรัพย์สิน นอกจากศาลจะมีอำนาจริบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย คือ

- (1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ
- (2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด

เว้นแต่ทรัพย์สินเหล่านี้เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด”

⁸ “มาตรา 18 โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

- (1) ประหารชีวิต
- (2) จำคุก
- (3) กักขัง
- (4) ปรับ
- (5) ริบทรัพย์สิน”

“มาตรา 34 บรรดาทรัพย์สิน

- (1) ซึ่งได้ให้ตามความในมาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 149 มาตรา 150 มาตรา 167 มาตรา 201 หรือมาตรา 202 หรือ
- (2) ซึ่งได้ให้เพื่อจูงใจบุคคลให้กระทำความผิด หรือเพื่อเป็นรางวัลในการที่บุคคลได้กระทำความผิด ให้รับเสียทั้งสิ้น เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นเป็นของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด”

“มาตรา 35 ทรัพย์สินซึ่งศาลพิพากษาให้รับให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่ศาลจะพิพากษาให้ทำให้ทรัพย์สินนั้นใช้ไม่ได้หรือทำลายทรัพย์สินนั้นเสียก็ได้”

“มาตรา 36 ในกรณีที่ศาลสั่งให้รับทรัพย์สินตามมาตรา 33 หรือมาตรา 36 ไปแล้ว หากปรากฏในภายหลังโดยคำเสนอของเจ้าของแท้จริงว่า ผู้เป็นเจ้าของแท้จริงมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด ก็ให้ศาลสั่งให้คืนทรัพย์สิน ถ้าทรัพย์สินนั้นยังคงมีอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงานแต่คำเสนอของเจ้าของแท้จริงนั้นจะต้องกระทำต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด”

“มาตรา 37 ถ้าผู้ที่ศาลสั่งให้ส่งทรัพย์สินที่รับไม่ส่งภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลมีอำนาจสั่งดังต่อไปนี้

- (1) ให้ยึดทรัพย์สินนั้น
- (2) ให้ชำระราคาหรือสั่งยึดทรัพย์สินอื่นของผู้นั้นมาใช้ราคาจนเต็ม หรือ
- (3) ในกรณีที่ศาลเห็นว่า ผู้นั้นจะส่งทรัพย์สินที่สั่งให้ส่งได้แต่ไม่ส่ง หรือชำระราคาทรัพย์สินนั้นได้ แต่ไม่ชำระ ให้ศาลมีอำนาจกักขังผู้นั้นไว้จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่ง แต่ไม่เกินหนึ่งปี แต่ถ้าภายหลังปรากฏแก่ศาลเอง หรือโดยคำเสนอของผู้นั้นว่า ผู้นั้น ไม่สามารถส่งทรัพย์สินหรือชำระราคาได้ ศาลจะสั่งให้ปล่อยตัวผู้นั้นไปก่อนครบกำหนดก็ได้”

กล่าวโดยสรุปคือ ทรัพย์สินที่ศาลมีอำนาจสั่งให้รับมี 2 ประเภทคือ

- (1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ได้แก่ เครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้ประกอบการเล่นพนัน เช่น ไพ่ ลูกเต๋า ชีพ สล็อตแมชีน ตู้ม้า รวมถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการเล่นพนัน เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ฯลฯ

(2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยไม่สุจริตได้กระทำความผิด ได้แก่ เงินสดที่ใช้ในการเล่นพนันหรือวางเดิมพัน เงินในบัญชีธนาคารที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย ทรัพย์สินที่ผู้เล่นพนันนำมาจำนำไว้กับบ่อนพนัน ฯลฯ

โดยทั่วไปแล้ว ศาลจะพิพากษาให้ริบทรัพย์สินเหล่านี้ให้ตกเป็นของแผ่นดิน หากเป็นเงินสดก็โอนเข้าเป็นรายได้แผ่นดินให้แก่กระทรวงการคลัง หรือมีขั้นตอนการขายทอดตลาดทรัพย์สินต่าง ๆ หรือศาลอาจจะพิพากษาให้ทำให้ทรัพย์สินนั้นใช้ไม่ได้หรือสั่งให้ทำลายทรัพย์สินนั้นก็ได้

1.2 กฎหมายฟอกเงินกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542⁹

พระราชบัญญัติ(9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป พ.ศ. 2542¹⁰ เป็นกฎหมายที่มีหลักการและเหตุผลคือ ผู้ประกอบอาชญากรรมในความผิดตามกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร จึงต้องออกพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Information Center for Gambling Control Policy

การกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ถือเป็น “ความผิดมูลฐาน” หนึ่งในความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (9)¹¹ แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยได้เพิ่มเติมความผิดมูลฐานนี้เข้าไปในการแก้ไขเพิ่มเติมตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

⁹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “การพนันออนไลน์ การทลายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478” (2555) สนับสนุนโดย มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), น.111-114.

¹⁰ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดโดย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552

¹¹ (9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป

เนื่องจากผู้กระทำความผิดส่วนหนึ่งสามารถฟอกเงินที่ได้มาจากการพนันผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การใช้ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีข้อจำกัดบางประการ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายนี้กำหนดไว้คือ

(1) ใช้กับความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้ จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต ได้แก่ ความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 12 ประกอบ มาตรา 4 หรือมาตรา 4 ทวิ

(2) การพนันผิดกฎหมายตามข้อ (1) จะต้องมียานวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป สาเหตุที่กฎหมายฟอกเงินกำหนดจำนวนผู้เล่น และวงเงินการเล่นพนันที่สูงเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไปนั้น คงเป็นเพราะมุ่งที่จะดำเนินการกับเจ้ามือพนันรายใหญ่เป็นหลัก

ดังนั้น หากเป็นการเล่นพนันที่มีจำนวนผู้เล่นไม่เกิน 100 คน หรือมีวงเงินเล่นพนันไม่เกิน 10 ล้านบาท ก็จะไม่สามารถใช้มาตรการตามกฎหมายฟอกเงินได้ แต่หากพบว่าเป็นการพนันรายใหญ่ มีเครือข่าย เชื่อมโยงกับผู้กระทำความผิดหลายรายที่เข้าเงื่อนไขหรือเกณฑ์ของความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน แล้ว ก็จะทำให้สามารถใช้มาตรการตัดวงจรอาชญากรรม การฟอกเงินได้ ตามมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเฉพาะมาตรการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใด ที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกิน 90 วัน แต่ถ้าเป็นกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขานุการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ๆ ไปก่อนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมภายหลังก็ได้ ทั้งนี้ ผู้ที่ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย มีหน้าที่ต้องแสดงหลักฐานว่า เงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้น มิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ตัวอย่างเช่น หากมีการดำเนินการยึดทรัพย์สินของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเงินพนันผิดกฎหมายแล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของบัญชีธนาคารหรือเจ้าของเงิน ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ถูกสั่งยึดหรืออายัดนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย ก็จะมีผลทำให้เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว ตาม มาตรา 49 แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดในการปรับใช้กฎหมายฟอกเงินคือ การกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนันจะต้องมีผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งกรณีที่จะเข้าเงื่อนไขตามความผิดมูลฐานของกฎหมายฟอกเงินจะต้องเป็นบ่อนพนันรายใหญ่ที่มีจำนวนผู้เล่นจำนวนมาก หรือมีวงเงินเล่นพนันจำนวนมหาศาล แต่

ลักษณะของการพนันออนไลน์ การพนันทายผลกีฬาอย่างฟุตบอลผ่านเว็บไซต์นั้น เป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ว่ามีผู้เล่นในคราวเดียวกันเกินกว่า 100 คน สำหรับการตรวจสอบเส้นทางการเงินของเจ้ามือพนันว่ามีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาท ก็ไม่ใช่เรื่องที่ย่างยาก โดยเฉพาะบัญชีธนาคารที่ให้บริการเว็บพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น เจ้ามือพนันอาจจะว่าจ้างให้บุคคลอื่นมาเปิดบัญชี เพื่อใช้บัญชีนั้นในการรับโอนเงินพนันจากลูกค้าหรือผู้เล่นพนัน โดยเจ้าของเว็บพนันหรือเจ้ามือจะเป็นคนถือบัตร ATM หรือรหัสที่ใช้ในการโอนเงินเอง และมักจะมีการกำหนดวงเงินในบัญชีที่ไม่สูงนัก เพราะหลีกเลี่ยงการที่จะต้องแจ้งข้อมูลธุรกรรมการเงินหรือเป็นกรณีที่ต้องแจ้งให้ ปปง.ทราบ

ข้อมูลสถิติการร้องเรียนของหรือรับแจ้งเบาะแส

สำนักงาน ปปง. ได้จัดตั้งศูนย์รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งเบาะแสอย่างเป็นทางการ พร้อมกำหนดเลขหมายโทรศัพท์ 4 ตัว เพื่อความสะดวกและง่ายต่อการจดจำของประชาชน “สายด่วน ปปง. 1710” เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2556 เพื่อให้บริการรับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งเบาะแสเกี่ยวกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน และการก่อการร้าย ให้บริการในวันเวลาราชการ ตั้งแต่ เวลา 08.30 – 16.30 น. โดยมีเจ้าหน้าที่รับโทรศัพท์จำนวน 3 คน และนอกจากนี้ยังมีช่องทางอื่น ๆ ในการแจ้งเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด โดยตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน ถึง วันที่ 30 กันยายน 2556 ได้รับเรื่องจำนวน 403 เรื่อง ซึ่งมีรายละเอียดจำแนกตามความผิดมูลฐาน มีดังนี้ (ตารางที่ 1.1)¹²

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลแสดงจำนวนเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

ความผิดมูลฐาน	จำนวนเรื่อง
1. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน	88 เรื่อง
2. ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่	52 เรื่อง
3. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด	50 เรื่อง
4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน	49 เรื่อง
5. ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ ครอบครอง ฉ้อโกง	30 เรื่อง

¹² รายงานประจำปี 2556 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2557), น.57.

จากข้อมูลผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปปง.และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในช่วงที่ผ่านมาคือ ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2552 พบว่า มีการดำเนินการกับคดีที่ได้รับจากการแจ้งเบาะแสและจากฐานข้อมูลของสำนักงาน ปปง. แยกตามความผิดฐาน ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ - 31 ธันวาคม 2552 รวมจำนวนทั้งสิ้น 6,024 คดี โดยเป็นคดีอยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบจำนวน 3,755 คดี มีคำสั่งมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ จำนวน 1,225 คดี และมีคำสั่งยึดและ/หรืออายัดทรัพย์สิน จำนวน 1,044 คดี โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้ (ตารางที่ 1.2)¹³

ตารางที่ 1.2 ผลการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. (ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2552)

ประเภทความผิดฐาน	จำนวนคดีที่ได้รับรายงาน (เริ่มดำเนินการ - 31 ธ.ค. 52)	ระดับการดำเนินการ		
		อยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบ	มีคำสั่งมอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่	มีคำสั่งยึดและ/หรืออายัดทรัพย์สิน
1. ยาเสพติด	3,801	1,951	922	928
2. ค้าหญิงและเด็ก	169	68	70	31
3. ฉ้อโกงประชาชน	393	298	71	24
4. ยักยอก – ฉ้อโกง (สถาบันการเงิน)	109	60	34	15
5. พุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ	619	513	82	24
6. กรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน	54	45	7	2
7. ลักลอบหนีศุลกากร	278	222	36	20
8. การก่อการร้าย	24	23	1	-
9. การพนัน	5	5	-	-
10. การเลือกตั้ง	1	1	-	-
11. ค้ามนุษย์	7	5	2	-
12. ความผิดทางอาญาฐานฟอกเงิน	6	6	-	-
13. ไม่สามารถระบุความผิดได้	558	558	-	-
รวม	6,024	3,755	1,225	1,044

¹³ รายงานประจำปี 2552 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2553), หน้า 44-45.

จากข้อมูล สถิติข้างต้นจะพบว่า จำนวนคดีเกี่ยวกับการพนันมีคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการตรวจสอบ 5 คดี และข้อมูล ณ สิ้นปี พ.ศ. 2552 ยังไม่มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคณะกรรมการธุรกรรมและ
เลขาธิการ ปปง.แต่อย่างใด จึงยังไม่มีคดีในชั้นศาลด้วย จึงกล่าวได้ว่า ยังไม่เคยมีการดำเนินใน
การใช้กฎหมายฟอกเงินกับกรณีการพนันออนไลน์ตามมูลฐานความผิดตามกฎหมายการพนันแต่อย่างใด

สำหรับข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 (1 ตุลาคม 2555 - 30 กันยายน 2556) สำนักงาน ปปง.ได้
ดำเนินการกับทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมาย ปปง. มีรายละเอียด ดังนี้ (ตารางที่ 1.3 ¹⁴)



¹⁴ รายงานประจำปี 2556 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, อ้างแล้ว, น. 42-43.

ตารางที่ 1.3 ผลการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556

การดำเนินการ	มูลฐานความผิด	จำนวนคำสั่ง/ รายคดี/เรื่อง	มูลค่า (บาท)
1. สำนักงาน ปปง. ออกคำสั่ง ตรวจสอบรายงานการทำ ธุรกรรมหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้อง การทำธุรกรรมเบื้องต้น	-	796	-
รวม	(คำสั่ง)	796	-
2. คณะกรรมการธุรกรรม			
2.1 คำสั่งมอบหมายพนักงาน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบธุรกรรม หรือทรัพย์สิน	ยาเสพติด	256	-
	คำหญิงและเด็ก	20	-
	ฉ้อโกงประชาชน	27	-
	ยักยอก - ฉ้อโกง (สถาบันการเงิน)	54	-
	ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่	10	-
	ศุลกากร	9	-
	การพนัน	4	-
	การรับของโจร	1	-
	การปลอมหรือละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา	2	-
	ทรัพย์สินทางวัฒนธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม	1	-
	การลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์	8	-
รวม	(คำสั่ง)	392	
2.2 คำสั่งยับยั้งการทำธุรกรรม	-	-	-
รวม	(คำสั่ง)	-	-
2.3 คำสั่งยึดหรืออายัด ทรัพย์สิน	ยาเสพติด	84	48,262,539.04
	คำหญิงและเด็ก	1	-
	ฉ้อโกงประชาชน	5	107,203,929.65
	ยักยอก - ฉ้อโกง (สถาบันการเงิน)	4	122,615,104.96
	ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่	1	7,080,790.00
	การก่อการร้าย	2	1,951,299.00
	การพนัน	3	10,834,800.00
	การลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์	6	3,642,299,086,.18
	การค้ำมนุษย์	2	3,023,961.02
รวม	(คำสั่ง)	108	3,943,271,509, .85
หมายเหตุ: มีจำนวนคำสั่ง 105 คำสั่ง แต่เมื่อแยกตามความผิดมูลฐานได้ 108 คำสั่ง เนื่องจากมีบางคำสั่ง มีความผิดมูลฐานรวมกันมากกว่า 1 มูลฐาน			

ทั้งนี้ จากจำนวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการพนันจำนวน 4 คดี ซึ่งคณะกรรมการธุรกรรมได้มีคำสั่งให้ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินนั้น ได้มีการดำเนินออกคำสั่งยึดหรืออายัดธุรกรรมหรือทรัพย์สินจำนวน 3 คดี มีมูลค่ารวมกันราว 10 ล้านบาท ส่วนคดีพนันอีก 1 คดี คณะกรรมการธุรกรรมมีมติเห็นชอบให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ปปง.ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณา เนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไขการดำเนินคดีตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งจะต้องมีมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป หรือมีจำนวนผู้เล่นพนันในแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน ทำให้เจ้ามือพนันสามารถเสี่ยงที่จะไม่ต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฟอกเงินได้ ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนสำคัญของกฎหมายฟอกเงินของไทย

จากข้อมูลการดำเนินคดีผู้ต้องหาที่ถูกฟ้องตามกฎหมายฟอกเงินในชั้นศาล รายงานประจำปีงบประมาณ 2556 ของสำนักงาน ปปง. พบว่า ยังไม่มีการดำเนินคดีในชั้นศาลแต่อย่างใด

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544” (และฉบับปรับปรุง พ.ศ.2557)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม เลขานุการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในลักษณะที่ต้องประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงาน และบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จึงมีการออก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544” และในปี 2557 มีการออกฉบับแก้ไขปรับปรุงคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557” ระเบียบสำนักนายก ฯ ทั้งสองฉบับอาศัยอำนาจตามมาตรา 4¹⁵ พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) การกำหนดเรื่องอำนาจการสืบสวน สอบสวนของพนักงานสอบสวนตามกฎหมายฟอกเงิน (ข้อ 4)

กรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือจับกุมดำเนินคดีในความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน กำหนดให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนในความผิดดังกล่าวดำเนินการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวว่า มีหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

¹⁵ “มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ และตำรวจที่มีอำนาจรับผิดชอบคือ กองบังคับการปราบปราม กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง เป็นผู้มีอำนาจสืบสวน สอบสวนตามกฎหมายฟอกเงิน

2) หน้าที่รายงานผลการสืบสวน สอบสวนต่อสำนักงาน ปปง.(ข้อ 4)

ระเบียบ ฯ นี้กำหนดให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานนั้นรับรายงานสำนักงานตามแบบที่เลขาธิการประกาศกำหนด สำนักงาน ปปง.อาจขอให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนแจ้งหรือรายงานข้อเท็จจริงเพิ่มเติมภายในกำหนดเวลาอีกก็ได้

3) การขอเข้าร่วมฟังการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ ปปง. (ข้อ 5)

เมื่อสำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเห็นสมควรอาจขอเข้าร่วมฟังการสอบสวนด้วยตนเองหรือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเข้าร่วมฟังการสอบสวนด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการทำหนังสือแจ้งหัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนทราบก่อนว่าจะเข้าร่วมฟังการสอบสวน และให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานที่ได้รับแจ้งนั้นรับทำหนังสือแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะทำการสอบสวนไปให้เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายทราบล่วงหน้าก่อนทุกครั้ง เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนให้แจ้งทางโทรศัพท์ได้

4) แนวปฏิบัติในการเข้าร่วมสอบสวน (ข้อ 6)

เมื่อเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเข้าร่วมฟังการสอบสวนเห็นว่าข้อเท็จจริงใดเป็นสาระสำคัญแห่งคดี อาจขอให้พนักงานสอบสวนซักถามในประเด็นนั้นๆ ด้วยก็ได้ถ้าพนักงานสอบสวนไม่เห็นด้วย ให้เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเข้าร่วมฟังการสอบสวนนั้น ทำบันทึกความเห็นพร้อมเหตุผลรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานอัยการต่อไป

นอกจากนี้ เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเข้าร่วมฟังการสอบสวน อาจแจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินการสืบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการพิสูจน์ความผิดในคดี อย่างไรก็ตาม พนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบคดีดังกล่าวอาจไม่เห็นด้วยที่จะให้สืบสวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขาธิการมอบหมายเข้าร่วมฟังการสอบสวนนั้นทำบันทึกความเห็นพร้อมเหตุผลรวมไว้ในสำนวนการสอบสวน เพื่อประกอบการพิจารณาของพนักงานอัยการ

5) คดีที่เจ้าหน้าที่ ปปง.มิได้เข้าร่วมสอบสวนด้วย (ข้อ 7)

ในคดีที่ไม่มีการเข้าร่วมฟังการสอบสวนตามข้อ 5 แต่เป็นคดีที่ต้องรายงานตามข้อ 4 หากเลขานุการเห็นสมควรอาจขอให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนส่งสำเนารายงานการสอบสวนในคดีนั้นให้สำนักงานภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

6) การระงับการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน (ข้อ 8)

คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานอันสมควรว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน (ตามมาตรา 35 และมาตรา 36 พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) หรือเมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขานุการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (มาตรา 48)

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขานุการได้มีคำสั่งตามมาตรา 35 มาตรา 36 หรือมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนในคดีความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินนั้นส่งสำเนาสำนวนการสอบสวนให้สำนักงานโดยเร็ว

นอกจากนี้ เลขานุการ ปปง. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการมอบหมายอาจแจ้งให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวน ทำการสืบสวนสอบสวนในคดีความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินก็ได้ (ข้อ 9)

7) การประสานงานกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ข้อ 10)

ระเบียบ ฯ นี้กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือส่งเจ้าหน้าที่หรือบุคคลเข้าร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ปปง. เมื่อได้รับแจ้งจากเลขานุการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการมอบหมาย เพื่อให้ร่วมเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เพื่อตรวจค้น ติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน

ในกรณีที่มีความจำเป็นหรือรีบด่วนจะดำเนินการไปพลางก่อนก็ได้โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า แล้วรีบแจ้งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบในโอกาสแรกที่จะกระทำได้ พร้อมบันทึกเหตุผลไว้เป็นหลักฐาน

อย่างไรก็ดี พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจไม่ให้ความร่วมมือเจ้าหน้าที่ ปปง. ก็ได้ โดยระเบียบ ฯ นี้ระบุให้เลขานุการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขานุการมอบหมายนั้น บันทึกเหตุผลไว้เป็นหลักฐาน

8) การตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน

ระเบียบ ฯ ข้อ 11 กำหนดว่า

“กรณีที่มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเลขการมอบหมายเพื่อเข้าถึงบัญชีลูกค้าของสถาบันการเงิน เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร หรือเครื่องคอมพิวเตอร์ใดที่ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด ให้ผู้เกี่ยวข้องกับบัญชี ข้อมูลทางการสื่อสารหรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวก หรือส่งเจ้าหน้าที่หรือบุคคลเข้าร่วมดำเนินการกับพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งศาลได้อนุญาตนั้น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องต้องให้ความร่วมมือโดยทันทีที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งพร้อมสำเนาคำสั่งศาลให้ทราบ ถ้าไม่สามารถให้ความร่วมมือได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถึงเหตุผลที่ไม่ให้ความร่วมมือนั้นไว้เป็นหลักฐาน”

9) การให้ประกันตัวพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์เป็นประกัน (ข้อ 13)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้ช่วยเหลือพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ถ้าการกล่าวหาเป็นคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้พนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษนั้นไว้ดำเนินการสอบสวนตามระเบียบต่อไป ทั้งนี้ เลขการ ปง. หรือข้าราชการของสำนักงานซึ่งเลขการ ฯ มอบหมายเป็นหนังสืออาจขอประกันตัวผู้ต้องหาดังกล่าวโดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์เป็นประกันก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นการประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในชั้นพนักงานอัยการหรือชั้นศาล

Information Center for Gambling Control Policy

10) การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ข้อ 15 กำหนดว่า “ในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการประสานงานที่คณะกรรมการแต่งตั้ง พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

การใช้อำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 46/1 บัญญัติให้อำนาจแก่สำนักงาน ป.ง. ในการร้องขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

มาตรา 46/1 “ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อสำนักงานร้องขอให้กรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของสำนักงาน

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยการเสนอแนะของเลขาธิการอาจมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการสืบสวน การสอบสวน และการรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษและเลขาธิการร่วมกันกำหนด”

1.3 กรณีศึกษาความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน กรณีการเรียกรับส่วยคดีพนันออนไลน์ (คดีอาบูบาก้า)

ความเป็นมา¹⁶

เมื่อวันที่ 2 ม.ค.2552 ตำรวจกองปราบปราม ภายใต้การนำของ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ ซึ่งในครั้งนั้นมียศ พล.ต.ต. ดำรงตำแหน่งผู้บังคับการปราบปราม (ผบก.ป.) เปิดปฏิบัติการ "ยุทธการประเทศไทยใสสะอาด : ปฏิบัติการคดีอาบูบาก้า (ABUBAKA)" จนเป็นข่าวครึกโครม เนื่องจากที่ผ่านมาไม่เคยมีปฏิบัติการจับกุมบ่อนการพนันออนไลน์ที่เป็นเครือข่ายของคักรอาชญากรรมข้ามชาติมาก่อน จะมีเพียงแค่การบุกหลายสำนักงานให้เจ้าหน้าที่ลงมือปิดเป็นสำนักงานกลางของเว็บไซต์พนันเป็นคดีๆ ไปเท่านั้น ทั้งนี้ คดีดังกล่าวตำรวจกองปราบปรามบุกรุกค้น 58 จุดใน 16 จังหวัดทั่วประเทศ ยึดเครื่องคอมพิวเตอร์ สมุดบัญชีเงินฝากกว่า 800 บัญชี สลิปโอนเงิน และทรัพย์สินอื่นๆ รวมมูลค่าเกือบ 1,000 ล้านบาท แต่มีกระแสข่าวว่าผู้ที่อยู่เบื้องหลังที่แท้จริงคือ นักธุรกิจมาเลเซียที่เป็นเจ้าของเครือข่ายพนันบอลรายใหญ่อยานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาเฟียรายนี้เป็นผู้ที่รับแทงพนันจากหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย ปกติเมื่อมีการพนันฟุตบอลเงินหมุนเวียนต่างๆมักจะอยู่ในรูปแบบของการการเปิดเครดิตหรือวงเงินไว้กับธนาคาร การรับ-จ่ายดำเนินการผ่านบัญชี โดยใช้ชื่อ นายอาบูบาก้า บิน สุไลมาน ซึ่งเป็นเพียงคนขับรถของมาเฟียคนดังกล่าว¹⁷

¹⁶ (รายงาน) พลิกปมคดี "อาบูบาก้า บินสุไลมาน" ปมเชือดเพิ่มเครือข่าย"พงศ์พัฒน์" (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ วันที่ 23 ธันวาคม 2557) at <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/624803>

¹⁷ ตัวตน"อาบูบาก้า"ที่แท้แค่คนขับรถของมาเฟียมาเลย์ (3 กุมภาพันธ์ 2552) at <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9520000012383>

แฟ้มภาพ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ขณะดำรงตำแหน่งผู้บังคับการปราบปราม (ผบก.ป.)



ผลการจับกุมดังกล่าวทำให้เครือข่ายธุรกิจพนันอาบูบาห์หยุดชะงักชั่วคราว เพราะเครือข่ายพนันออนไลน์ที่รับแทงฟุตบอลต่างประเทศ ผลกีฬาทุกประเภท และพัฒนาไปถึงขั้นนำการพนันรูปแบบต่างๆ ผ่านเว็บ ไม่ว่าจะเป็น "บัคคาร่า" หรือไฟ 9 แด้ม "แบล็คแจ็ค" หรือไฟ 21 แด้ม "รูเล็ต" รวมทั้ง "สล็อตแมชชีน" ส่วนการสอบสวนรวบรวมหลักฐานในขณะนั้นได้มีการออกหมายเรียกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าให้ปากคำ โดยสถานที่ที่จัดไว้สอบปากคำนั้นเป็นบริเวณสำนักงานผู้บังคับการปราบปราม ซึ่งมีการตั้งป้ายประกาศไว้เด่นชัดว่า "ห้ามผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในบริเวณดังกล่าวอย่างเด็ดขาด" เนื่องจากเกรงว่าจะมีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่เป็นพรรคพวกกับเครือข่ายผู้ต้องหาจึงเดินขอให้ช่วยเหลือนิติ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ เมื่อครั้งเป็นหัวหน้าทีมปราบปรามคดีนี้เคยให้สัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า "ต่างประเทศต่อท่อเข้ามาดูดเงินคนไทยจากพนันออนไลน์นับล้านล้านบาท ถ้าเราหยุดเงินไหลออกได้วันเดียว ก็ถือเป็นโชคของประเทศแล้ว"

การอายัดทรัพย์สินของ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ ตามกฎหมายฟอกเงินในคดีความผิดตามกฎหมายพนัน

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วแล้วว่า กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ถือเป็น “ความผิดมูลฐาน” หนึ่งในความผิดมูลฐานทั้งหมด 9 ประการ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (9) จนกระทั่งมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงินของ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ กับพวกในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2557 และเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2557 ศาล

อาญาได้อนุมัติหมายจับในคดีที่ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ พล.ต.ต.โกวิท วังรุ่งโรจน์ เป็นผู้ต้องหาในข้อหาฐานร่วมกับฟอกเงิน โดยมีความผิดมูลฐานในเรื่องความผิดตามกฎหมายพนันคือ ความผิดจัดให้มีการเล่นพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2557 ศาลอาญาได้อนุมัติหมายจับผู้ร่วมฟอกเงินคือ พ.ต.อ.อัศวิน หลิมรัตน์ นายชอบ ชินนะประภา และนางปิยพรรณ ชินนะประภา จนกระทั่งนำไปสู่การจับกุมผู้ต้องหาดังกล่าวในเวลา 1 – 2 วันถัดมาหลังจากการออกหมายจับ

การอายัดทรัพย์สินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ มาตรา 48 บัญญัติว่า

มาตรา 48 “ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขานุการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

การตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมีใช้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขานุการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ”

กล่าวโดยสรุปคือ มาตรา 48 บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการธุรกรรมในการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว มีกำหนดไม่เกิน 90 วัน และหากเป็นกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขานุการคณะกรรมการ ป.ง.อาจมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมในภายหลังได้

คดีที่ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ กับพวก ตกเป็นผู้ต้องหาตามกฎหมายฟอกเงิน มีการออกคำสั่งอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวตามมาตรา 48 ที่กล่าวข้างต้นจำนวน 2 ครั้ง คือ คำสั่งของเลขานุการคณะกรรมการ ป.ง. และคำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรม

ครั้งที่ 1 “คำสั่งเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ ย.192/2557 เรื่อง อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว (เพิ่มเติม)” (ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2557)

เลขานุการ ป.ง. ได้มีคำสั่งอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว ตามมาตรา 48 วรรคสองแห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จำนวน 107 รายการ 226,145,785 บาท (อีก 22 รายการ รอการประเมินมูลค่า

ทรัพย์สิน) โดยเป็นผลสืบเนื่องจากการตรวจสอบรายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของผู้ต้องหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องหาในความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน พบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมอีกจำนวน 107 รายการ ซึ่งประกอบด้วยบัญชีเงินฝากธนาคารที่มีผู้ต้องหากับพวก รวมถึงผู้ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง เป็นเจ้าของบัญชี โดยถือเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน หากไม่มีการอายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ จะทำให้มีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินดังกล่าว ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว หรือทำให้ทรัพย์สินที่อายัดไว้เสียหายหรือสูญหาย จะต้องโทษอาญาตามมาตรา 65¹⁸ คือ โทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 2 แสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คำสั่งดังกล่าวมีความเป็นมาจากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบปรากฏหลักฐานเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาในระหว่างที่มีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินตามมาตรา 3 (5) และ (9) แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประกอบ มาตรา 5 กล่าวคือ เป็นความผิดเกี่ยวกับการพนันตาม พ.ร.บ.การพนันในฐานะเป็นเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย โดยมีจำนวนผู้เข้าเล่นในแต่ละครั้งเกิน 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป รวมถึงความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

คำสั่งอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวของเลขาธิการ ป.ง. มีกำหนดเวลาไม่เกิน 90 วัน คือ ระหว่างวันที่ 12 ธันวาคม 2557 (วันที่มีการออกคำสั่งนี้) ถึงวันที่ 11 มีนาคม 2558 ทั้งนี้ ผู้ที่ถูกอายัดทรัพย์สินข้างต้น ให้ยื่นคำขอต่อเลขาธิการ ป.ง. เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งอายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ โดยจะต้องยื่นภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งอายัดนี้

ครั้งที่ 2 “คณะกรรมการธุรกรรมที่ ข.197/2557 เรื่อง อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว” (ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2557)

ในการประชุมคณะกรรมการธุรกรรม ครั้งที่ 16/2557 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2557 ได้มีมติให้อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว จำนวน 104 รายการ ในคดีที่ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ กับพวก ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายฟอกเงิน โดยคณะกรรมการธุรกรรมมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบรายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมดังกล่าว ปรากฏหลักฐานเชื่อถือได้ว่าผู้ต้องหา มีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดอันเข้าลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน ตามแห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 3 (5) มาตรา 5 (1) และ (2) ประกอบมาตรา 10 และมาตรา 60

¹⁸ มาตรา 65 “ผู้ใดยักยอก ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย ทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งเอกสารหรือบันทึก ข้อมูล หรือทรัพย์สินที่เจ้าพนักงานยึดหรืออายัดไว้ หรือที่ตนรู้หรือควรรู้ว่าจะตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

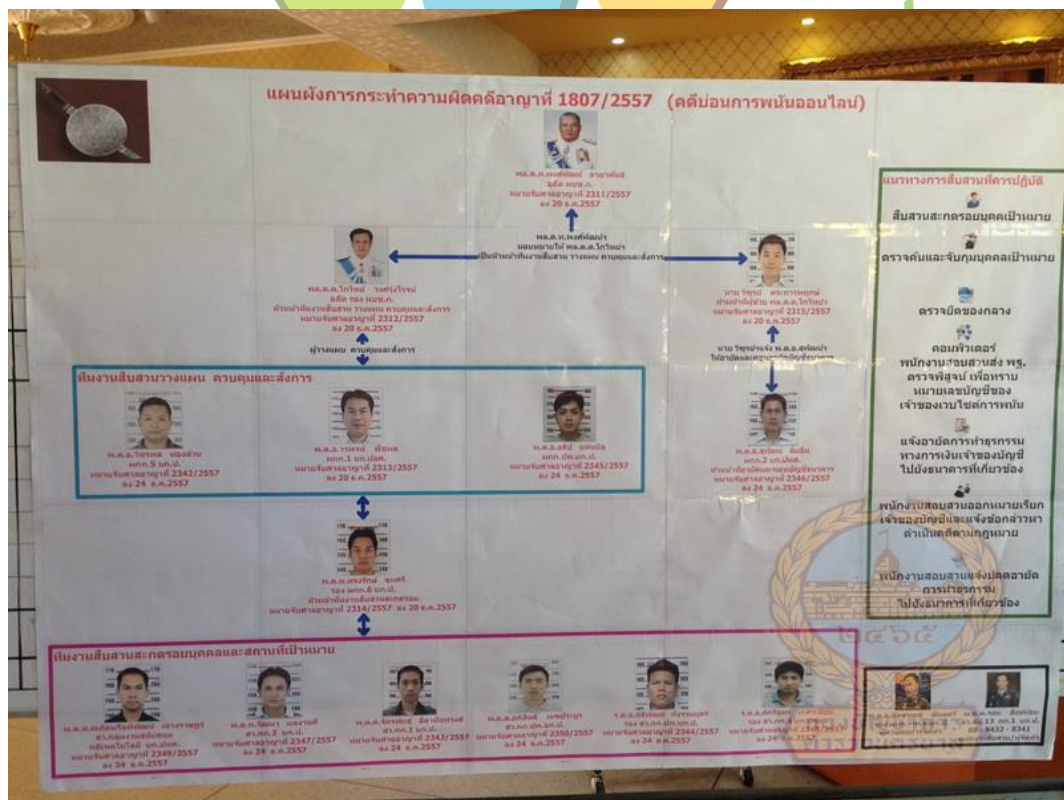
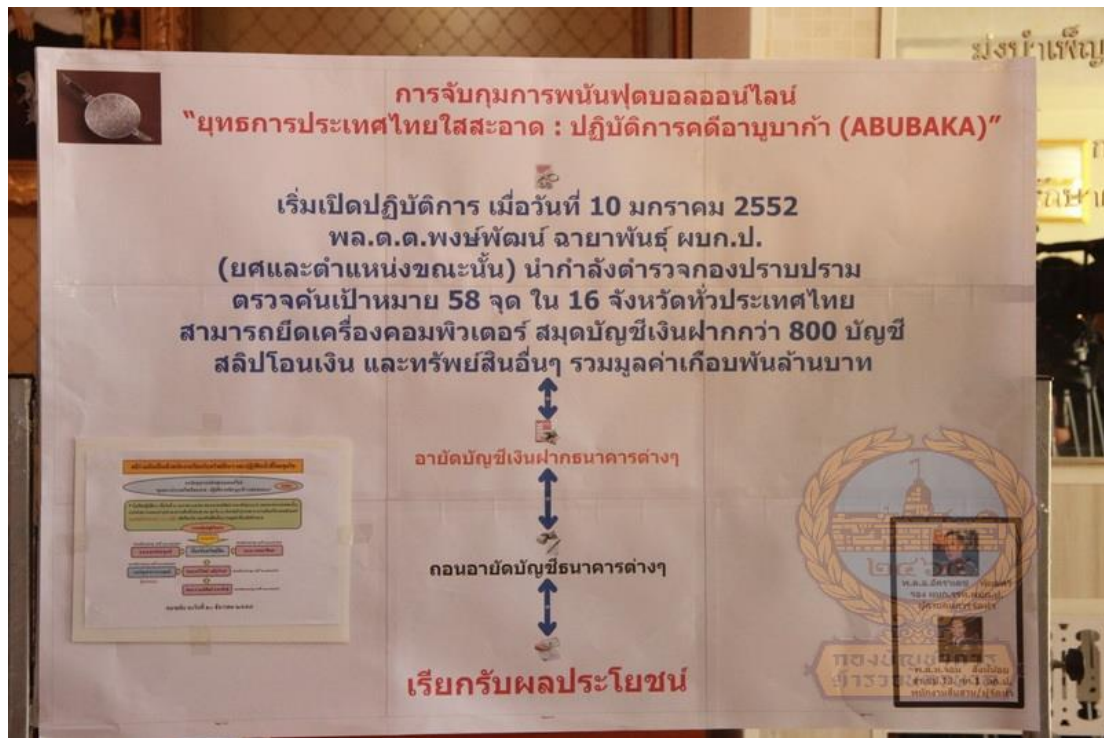
จึงมีคำสั่งอายัดทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่เป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินมีโฉนดที่ดิน พร้อมสิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด

คณะกรรมการธุรกรรมจึงมีคำสั่งอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว จำนวน 104 รายการ พร้อมดอกเบี้ย มีกำหนดเวลาไม่เกิน 90 วัน คือ ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2557 ถึงวันที่ 8 มีนาคม 2558 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 34 (3) แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2557 ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการธุรกรรม ครั้งที่ 16/2557 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2557

ผลการดำเนินคดีของ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ ในความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน

พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ อดีตผู้บัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (อดีตผบ.ก.) จำเลยที่ 1 และพวกในคดีความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน ถูกอัยการโจทก์ยื่นฟ้องระบุพฤติการณ์ความผิดว่า เมื่อระหว่างวันที่ 1 ม.ค. 2552 - 11 ก.ค. 2557 เวลากลางวันและเวลากลางคืนต่อเนื่องกัน จำเลยทั้งหมดกับ พ.ต.อ.อักร วุฒิ หลิมรัตน์ อดีต ผกก.1 บก.ป. (เสียชีวิตแล้ว) และพวกอีกสองคนที่หลบหนีและยังไม่ได้ตัวมาฟ้อง ร่วมกันกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายกรรมต่างกัน โดยจำเลยที่ 1, 2 และ พ.ต.ท.ทรงรักษ์ ขุนศรี รอง ผกก.6 บก.ป. ได้ร่วมกันกระทำการเรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่โดยเรียกรับเงินจากผู้กระทำผิดคดีพนันออนไลน์ (อาบูบัก้า) ร่วมกับผู้อื่นทำการเปิดบ่อนการพนันโคลอนเซ่ ย่านพระรามเก้า ร่วมกันเรียกรับเงินจากการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในสังกัด บข.ก. ร่วมกันเรียกรับเงินส่วนน้ำมันเถื่อนจากผู้ลักลอบค่าน้ำมันเชื้อเพลิงกลางทะเลในภาคใต้โดยผิดกฎหมาย จากนั้นจำเลยกับพวกได้บังอาจกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยนำเงินซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันดังกล่าว อันเป็นความผิดมูลฐานหรือจากการสนับสนุนช่วยเหลือการกระทำความผิด ตาม พ.ร.บ. ฟอกเงินฯ

แผนผังแสดงความเชื่อมโยงผู้เกี่ยวข้องในคดีคดีป่อนการพนันออนไลน์ (อาญาบ้า)



คำฟ้องของอัยการในคดีนี้บรรยายว่า จำเลยที่ 1, 4, 5 ได้ร่วมกันฟอกเงินโดยนำเงินสดซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งที่ได้จากการกระทำความผิดไปซื้อหรือเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นทรัพย์สินเป็นโฉนดที่ดินรวมจำนวน 92 แปลง รวมมูลค่าทั้งสิ้น 223,117,785 บาท อันเป็นการโอน รับโอน หรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น และกระทำความผิดประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยกฎหมาย

นอกจากนี้ จำเลยที่ 1, 6, 7 ได้บังอาจร่วมกันฟอกเงินโดยนำเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดไปซื้อโฉนดที่ดินรวมจำนวน 9 แปลง รวมมูลค่าทั้งสิ้น 56,462,000 บาท และจำเลยที่ 2 ได้บังอาจร่วมกันฟอกเงินโดยนำเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดไปซื้อโฉนดที่ดินรวมจำนวน 11 แปลง รวมมูลค่าทั้งสิ้น 105,400,000 บาท และนำเงินไปฝากเข้าบัญชีธนาคารกรุงไทยฯ ถนนเฟื่องนคร เลขที่บัญชี 1591057221 ชื่อบัญชีนายทรงพล ทองสิน จำนวน 318,000 บาท

ขณะที่จำเลยที่ 3 ได้บังอาจฟอกเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปฝากโอนเข้าบัญชีธนาคารกสิกรไทยฯ สาขาประชาชนเวสน์ 1 บัญชีเลขที่ 7373049772 ชื่อบัญชีนายวันมงคล ไพรเถื่อน จำนวน 3,000,000 บาท และฝากโอนเข้าธนาคารกสิกรไทย จำกัดฯ สาขาประชาชนเวสน์ 1 หมายเลขบัญชี 7373049667 น.ส.อุบลจุฑา ไพรเถื่อน จำนวนเงิน 3,000,000 บาท เหตุเกิดที่ ต.บางด้วน อ.เมือง จ.สมุทรปราการ, ต.ท่าทราย ต.บางตลาด ต.คลองเกลือ ต.บางพลู ต.ปากเกร็ด ต.ปลายบาง อ.บางกรวย อ.ตลาดขวัญ อ.ปากเกร็ด อ.เมือง จ.นนทบุรี, ต.ภูเขาทอง อ.พระนครศรีอยุธยา จ.พระนครศรีอยุธยา, ต.บ้านบ่อ อ.เมือง จ.สมุทรสาคร, ต.จี่เหล็ก อ.แม่ริน จ.เชียงใหม่, ต.หลักสาม อ.บ้านแพ้ว จ.สมุทรสาคร, ต.คูขวาง อ.ลาดหลุมแก้ว จ.ปทุมธานี, ต.หนองสาหร่าย อ.หนองม่วง จ.ลพบุรี และแขวงปทุมวัน เขตปทุมวัน แขวงบางกะปิ เขตห้วยขวาง แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ แขวงฉิมพลี เขตตลิ่งชัน กทม. เกี่ยวพันกัน

จำเลยทั้งหมดในคดีนี้ให้ถูกนำตัวมาสอบคำให้การจำเลยเป็นนัดแรก โดยศาลได้อ่านและอธิบายคำฟ้องให้จำเลยทั้งเจ็ดฟังจนเข้าใจแล้ว สอบถามว่าจะให้การรับสารภาพหรือปฏิเสธ ปรากฏว่าจำเลยทั้งหมดให้การรับสารภาพตลอดข้อกล่าวหาไม่ขอต่อสู้คดี ทำให้การดำเนินคดีพิจารณาคดีนี้ใช้ระยะเวลาค่อนข้างสั้นและรวดเร็วเพราะจำเลยให้การรับสารภาพ

เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2558 ศาลอาญา (ศาลชั้นต้น) ตัดสินว่า จำเลยทั้งหมดกระทำความผิดจริงตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3, 5, 7, 60 และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 91 โดย พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ จำเลยที่ 1 กระทำความผิดรวม 2 กระทง จำคุกกระทงละ 10 ปี เป็นจำคุก 20 ปี ส่วนจำเลยที่ 2, 4, 5, 6 และ 7 จำคุกคนละ 10 ปี สำหรับจำเลยที่ 3 พล.ต.ต.บุญสืบ จำคุก 3 ปี จำเลยทั้งหมดให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุก พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ไว้ 10 ปี ส่วนจำเลยที่ 2, 4, 5, 6 และ 7 เหลือจำคุกคนละ 5 ปี สำหรับ พล.ต.ต.บุญสืบ คงจำคุก 1 ปี 6 เดือน

1.4 วิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายฟอกเงินและการบังคับใช้กฎหมาย

ผลการศึกษาวิเคราะห์มาตรการควบคุม ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ผู้วิจัยมีข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน

การกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ถือเป็น “ความผิดมูลฐาน” หนึ่งในความผิดมูลฐานทั้งหมด 9 ประเภท ตามมาตรา 3 (9) แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่การปรับใช้บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ไม่สามารถทำได้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายฟอกเงินกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไว้คือ ต้องเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งจะต้องมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป

การกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายฟอกเงินดังกล่าว เป็นข้อบกพร่องสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้กระทำความผิดสามารถหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน ด้วยการเปิดบัญชีธนาคารหลายบัญชี เพื่อจำกัดวงเงินไม่ให้เกินตามที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้น เงื่อนไขตามกฎหมายฟอกเงินยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายฟอกเงินในต่างประเทศ ดังที่ได้อธิบายในรายงานวิจัยฉบับนี้ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องกับความผิดมูลฐานอื่น ๆ ตามกฎหมายฟอกเงินที่ได้บัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เช่น ความผิดฐานก่อโจรประชาชน ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ฯลฯ

2) ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

กรณีการเรียกรับส่วยคดีพนันออนไลน์ (คดีอาญาบักก้า) ในช่วงต้นปี 2552 ของเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีตัวการใหญ่อยู่ในประเทศมาเลเซีย คดีนี้มีมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดรวมมูลค่าเกือบ 1,000 ล้านบาท โดยมี พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ เป็นผู้รับผิดชอบคดีขณะนั้นในฐานะที่เป็นผู้บังคับการกองปราบ (ผบก.ป.) จนกลายเป็นช่องทางให้ พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ กับพวก เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่รับผิดชอบสำนวนคดีดังกล่าว โดยมีการชักย้าย ถ่ายโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในคดีนี้มาเป็นของส่วนตนและพวก จนนำไปสู่การดำเนินคดีกับอดีตนายตำรวจรายนี้กับพวกตามกฎหมายฟอกเงินในช่วงปลายปี 2557

3) ปัญหาขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ ในชั้นสืบสวน สอบสวน

ขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ ในชั้นสืบสวน สอบสวน ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของ ปปง. ดังที่ได้วิเคราะห์แล้วในตอนต้นเกี่ยวกับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงาน ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544” (และฉบับปรับปรุง พ.ศ.2557) เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย จึงเป็นเพียงการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเรื่องการตรวจสอบ ถ่วงดุลไว้ในพ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ

4) ปัญหากระบวนการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

สำนักงาน ปปง. ได้จัดทำแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน เรื่องการรายงานธุรกรรมและการจัดให้ลูกค้าแสดงตนสำหรับสถาบันการเงินประเภทธนาคาร¹⁹ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายฟอกเงินได้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย”²⁰ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ มาตรา 13²¹ กล่าวคือ

¹⁹ “แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง การรายงานธุรกรรมและการจัดให้ลูกค้าแสดงตนสำหรับสถาบันการเงินประเภทธนาคาร” จัดทำโดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (มีนาคม 2555)

²⁰ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติ

“ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง และให้หมายความรวมถึงการพยายามกระทำธุรกรรมดังกล่าวด้วย

²¹ มาตรา 13 “เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
- (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า”

สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงาน ปปง. โดยไม่ชักช้า และมาตรา 35²² กำหนดกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานอันสมควรว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกิน 30 วันทำการ แต่หากเป็นกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน กฎหมายก็ให้อำนาจเลขาธิการ ปปง. มีอำนาจสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมได้เช่นกัน แล้วให้รายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมในภายหลัง

แนวทางปฏิบัติของสำนักงาน ปปง. กำหนดลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไว้คือ เป็นการทำธุรกรรมหรือการเข้าทำธุรกรรมของลูกค้าที่มีความซับซ้อนผิดปกติ หรืออาจมีเจตนาหลีกเลี่ยงการทำธุรกรรมที่เข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ตามกฎหมาย จากการศึกษาแนวทางปฏิบัติดังกล่าวพบว่า ไม่สามารถตรวจสอบการทำธุรกรรมของธุรกิจพนันผิดกฎหมายได้ในบางกรณี เช่น การทำธุรกรรมเงินสดผ่านการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างบัญชีของลูกค้าไปยังบัญชีของบุคคลอื่น หากมีมูลค่าการทำธุรกรรมน้อยกว่า 7 แสนบาท นอกจากนี้ การโอนเงินผ่านเครื่องเอทีเอ็มหรือเครื่องถอนเงินอัตโนมัติ หรือการนำเงินสดมาฝากผ่านเครื่องฝากเงินอัตโนมัติ (เครื่อง CDM หรือ ADM) ซึ่งเป็นวิธีการชำระเงินในการเล่นพนันผิดกฎหมายที่ได้รับความนิยม อย่างกรณีการพนันบอล แต่การทำธุรกรรมด้วยวิธีการดังกล่าว ถือเป็นธุรกรรมที่ได้รับความนิยมวันไม่ต้องรายงาน ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะในแต่ละวัน มีธุรกรรมด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

5) ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

กฎหมายว่าด้วยการพนันฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาล้าสมัย เนื่องจากบัญญัติมานานกว่า 80 ปี แต่กลับไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงครั้งใหญ่ มีเพียงการแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยเมื่อกว่า 50 ปีมาแล้ว ทำให้มาตรการป้องกันและปราบปรามการพนันผิดกฎหมายของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ ขาดมาตรการป้องกันการฟอกเงินจากธุรกิจพนันไม่ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

²² มาตรา 35 “ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานอันสมควรว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในเวลาที่กำหนดแต่ไม่เกินสามวันทำการ

ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่งไปก่อนก็ได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม”

บทที่ 2

กรณีศึกษาประเทศมาเลเซีย

2.1 นโยบายและการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนัน¹

จากการศึกษาโครงสร้างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในมาเลเซียพบว่า ในปัจจุบันไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการการพนันระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การควบคุมหรือกำกับดูแลธุรกิจพนันในมาเลเซีย แต่กฎหมายพนันทุกฉบับจะบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีผู้มีอำนาจรักษาตามกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลกิจการพนัน เช่น การออกกฎระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาต หรือการออกคำสั่งห้ามดำเนินการ หรือกำหนดข้อจำกัดในบางเรื่อง กฎหมายพนันบางฉบับมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีตำแหน่งในคณะกรรมการกำกับกิจการพนัน เช่น Totalizator Board ตามกฎหมาย Racing (Totalisator Board) Act 1961 (Act 494)

หน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพนันมีชื่อว่า **Betting Control Unit**² ซึ่งมีพันธกิจในฐานะหน่วยงานธุรการที่ดำเนินการเรื่องการออกหรือต่อใบอนุญาตธุรกิจพนัน การออกกฎ ระเบียบหรือแนวปฏิบัติตามกฎหมาย, การจัดเก็บภาษีพนัน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ, การเข้าตรวจสอบสถานที่ประกอบกิจการพนันที่ได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย, การเฝ้าระวังและประสานงานเพื่อป้องกันการพนันผิดกฎหมาย, การพิจารณาปรับปรุงกฎหมายพนัน, การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการประกอบกิจการบันเทิงที่อาจเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพนัน

แม้ว่าประเทศมาเลเซียมีนโยบายให้มีธุรกิจพนันถูกกฎหมายหลายประเภท โดยเฉพาะการอนุญาตให้ประกอบกิจการกาสิโน แต่การพนันก็เป็นธุรกิจที่อยู่ในการควบคุม กำกับดูแลของรัฐบาลอย่างเข้มงวด โดยรัฐบาลใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมธุรกิจการพนัน เช่น มาตรการทางภาษี การกำหนดจำนวนสถานที่และธุรกิจที่จะให้มีได้ในแต่ละกิจกรรม การควบคุมการโฆษณาโดยไม่อนุญาตให้มีการโฆษณาเรื่องอายุของผู้ที่จะเล่นการพนัน โดยมีการกำหนดอายุขั้นต่ำไว้คือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จะถูกห้าม

¹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ” (2556) สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ สสส., น.106-111.

² Betting Control Unit (the Ministry of Finance, Malaysia) at

http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=152&lang=en

เข้าไปในบ่อนกาสิโน ห้ามซื้อตัวหรืออุปการะการทนายผลแข่งม้า เป็นต้น นอกจากนี้บริษัทธุรกิจการพนันที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและดำเนินธุรกิจแล้วจะถูกควบคุมอย่างเข้มงวดภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ เช่น ต้องเสียภาษีให้ถูกต้อง ต้องบริจาคเงินรายได้เพื่อการกุศล ตามที่ได้มีการตกลงกันไว้ รัฐบาลดำเนินการควบคุมและตรวจสอบด้านการเงินของบริษัทอย่างเข้มงวด เพราะต้องการเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามเจตนารมณ์

มาตรการทางสังคมและวัฒนธรรม

ความก้าวหน้าทางวัตถุทั้งหมดของมาเลเซียเป็นปรัชญาในการบริหารแบบฉบับของ ดร.มหาธีร์ โดยกำหนดเป้าหมายที่ประเทศควรจะไปถึงภายในปี 2020 ถึงแม้ว่าเป้าหมายสำคัญอันดับแรกจะเป็นด้านเศรษฐกิจ แต่ก็ยังมีเป้าหมายในการสร้างเอกลักษณ์ร่วมของชาวมาเลเซียเพื่อแทนที่ความหลากหลายของชุมชนต่างๆ ทั้งจีน อินเดีย มาเลย์ และอื่นๆ ซึ่งถือว่าเป็น “ชาวมาเลเซีย” ในปัจจุบันจึงสร้างสังคมที่มีการศึกษาที่ดีและมีรากฐานอยู่บนคุณค่าทางจิตวิญญาณ เป็นกระบวนการเรียนรู้แบบต่างๆ ของสังคมเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้ดำเนินชีวิตอยู่ในสังคมนั้นได้ ในทางสังคมวิทยาถือว่าคนทุกคนต้องผ่านกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ในระยะแรกของชีวิตจะได้รับการอบรมเรียนรู้เพื่อการอยู่รอด เรียนกฎระเบียบของสังคม เมื่อเจริญเติบโตขึ้นเรื่อยๆ ก็จะได้เรียนรู้การปรับตัวและการปฏิบัติตนเพื่ออยู่ร่วมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังนั้น ถ้าบุคคลที่ดีได้รับการขัดเกลาทางสังคมมาดีก็จะดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคมได้ดี แต่ถ้าถูกอบรมขัดเกลามาไม่ดีอาจจะมีพฤติกรรมขัดต่อกฎข้อบังคับของสังคมได้ ตัวแทนที่สำคัญในการขัดเกลาทางสังคมอย่างเป็นทางการก็คือ โรงเรียนและสถาบันศาสนาที่สังคมมาเลเซียได้อาศัยเป็นแหล่งศึกษาหาความรู้และปลูกฝังทักษะ ค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติและการเรียนรู้ พฤติกรรมแบบอย่างต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของศาสนาอิสลาม

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นๆ ประชากรส่วนใหญ่ของมาเลเซียเป็นชาวมลายูที่นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 60 ศรัทธาแรงกล้าในศาสนาอิสลามที่เป็นศาสนาประจำชาติ ซึ่งได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่จากภาครัฐ ดังนั้น ชาวมาเลเซียที่แท้จริงทุกคนจึงจริงจังกับศาสนาของตนและศรัทธาในศาสนาเป็นเรื่องจริงที่เห็นได้ชัดและเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดค่านิยมสาธารณะในระดับที่ทำได้ยากในสังคมสมัยใหม่ ชาวมาเลย์ที่เป็นมุสลิมที่เคร่งครัดจึงไม่เล่นพนันทุกประเภทรวมถึงล็อตเตอรี่ เพราะรัฐบาลมีนโยบายห้ามมิให้ชาวมาเลย์ที่นับถือศาสนาอิสลามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการพนัน

อิทธิพลของศาสนาอิสลามที่มีต่อชาวมุสลิมในสังคมของมาเลเซีย ซึ่งก็ไม่แตกต่างไปจากที่อื่นๆ มีสาระสำคัญดังนี้

1. กำหนดให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ โดยจะใช้คัมภีร์อัลกุรอานเป็นธรรมนูญในการปกครอง
2. ห้ามกราบบุคคลทุกคนจะกราบได้เฉพาะอัลเลาะห์พระองค์เดียว
3. ห้ามชาวมุสลิมแต่งงานกับคนนอกศาสนา

4. ห้ามเข้าร่วมในพิธีกรรมของศาสนาอื่น
5. ห้ามคุมกำเนิดทุกวิธีการ
6. ชาวมุสลิมจะต้องเข้าพิธีขลิบปลายอวัยวะเพศ
7. อนุญาตให้ชายมีภรรยาได้ 4 คน
8. เมื่อเสียชีวิต ญาติจะต้องนำศพไปฝังภายใน 24 ชั่วโมง
9. ห้ามรับประทานเนื้อสัตว์ที่ตายเอง เลือดสัตว์ทุกชนิด สัตว์เลื้อยคลาน สัตว์ที่ฆ่าเพื่อบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์
10. ไม่เลี้ยงสุนัข เพราะถือว่าเป็นสัตว์สกปรก

คัมภีร์และหลักคำสอนที่สำคัญจะถูกถ่ายทอดผ่านทางการศึกษา ทั้งมัสยิดและโรงเรียนในมาเลเซีย จึงมีสัญลักษณ์ทางศาสนาให้เห็นอยู่ทั่วไป เทศกาลทางศาสนาที่มีมาไม่ขาดหาย พิธีกรรมในวาระต่างๆ และสิ่งที่ได้ยินได้เห็นมากมายในชีวิตประจำวัน ชาวมุสลิมถือว่าคัมภีร์อัลกุรอานเป็นธรรมนูญแห่งชีวิตของผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจึงต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

มาตรการทางกฎหมาย

ระบบกฎหมายของมาเลเซียได้รับอิทธิพลจากประเทศสหราชอาณาจักร จึงใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และมีการใช้กฎหมายอิสลาม (Islamic Law) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชาวมุสลิม (ครอบครัวและศาสนา) ในระบบกฎหมายมาเลเซีย รัฐบาลของมลรัฐมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับกับการดำเนินชีวิตของคนมุสลิมในมลรัฐของตนเอง สำหรับศาลชารีอะ (Syariah Courts) ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตัดสินคดีในระดับมลรัฐประกอบด้วย ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา และศาลระดับรัฐ (Subordinate Courts at State-Level) ตัดสินคดีความเกี่ยวกับศาสนาและครอบครัวสำหรับมุสลิม รวมถึงความผิดเกี่ยวกับคนมุสลิมที่เรียกว่า Islamic offences ตามกฎหมายที่แต่ละมลรัฐบัญญัติไว้ ซึ่งมักเป็นความผิดเกี่ยวกับความประพฤติที่ผิดศีลธรรมหรือหลักศาสนาอิสลาม กล่าวโดยสรุปคือ ศาลชารีอะในมลรัฐต่าง ๆ จะมีเขตอำนาจศาลในการพิจารณาตัดสินคดีความตามกฎหมายมลรัฐที่บัญญัติไว้ สำหรับระบบกฎหมายสหพันธรัฐนั้น ก็มีการจัดตั้งศาลชารีอะที่มีเขตอำนาจในคดีอาญาทั่วประเทศเช่นกัน

แหล่งที่มาของกฎหมายมาเลเซีย (sources of law) แบ่งออกเป็น 2 ประเภทหลักคือ

1) **กฎหมายลายลักษณ์อักษร** ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐและกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐต่างๆ รวม 13 มลรัฐ (Federal and States Constitutions) และยังมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งแบ่งได้เป็นรัฐสภาของสหพันธรัฐ และรัฐสภาของมลรัฐต่าง ๆ

2) กฎหมายที่มีได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ หลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษ และหลักความเป็นธรรม (rules of equity) และยังมีแนวคำพิพากษาหรือคำตัดสิน (Judicial Precedents) ของศาลสูงและศาลสหพันธรัฐที่ถือเป็นกฎหมาย กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรอีกประการคือ จารีตประเพณีที่คนทั่วไปยอมรับและได้รับการรับรองจากศาลแล้ว อาทิเช่น Adat Papatih, Adat Temenggung

กฎหมายที่สำคัญในมาเลเซียคือ กฎหมายอิสลามที่ใช้บังคับกับผู้นับถือศาสนาอิสลามทั่วประเทศ เนื้อหามักเป็นคดีอาญาในมลรัฐต่าง ๆ มักจะบัญญัติความผิดและโทษในกรณีการทำฝ่าฝืนต่อหลักการของศาสนาอิสลาม จะถูกดำเนินคดีในศาลชารีอะ (Syariah Court) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับครอบครัว การสมรส และการหย่าร้าง การแสดงการลบหลู่หรือไม่เคารพต่อคัมภีร์โคหร่าน (the Qur'an), การสั่งสอนคนมุสลิมโดยไม่ได้รับอนุญาต, การรับประทานอาหารในช่วงเดือนถือศีลอด, การดื่มเครื่องดื่มที่เป็นพิษภัย, การจงใจไม่บริจาคเงินหรือชะกาต (zakat) รวมถึงการเล่นพนันที่ถือเป็นความผิดตามหลักศาสนาอิสลาม เช่น การพนันที่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายสหพันธรัฐของมาเลเซียที่ชื่อว่า Syariah Criminal Offences (Federal Territories) Act 1997, Act 559 of 1997 (มาตรา 19) หรือความผิดตามกฎหมายของมลรัฐเซลังงอร์ที่ชื่อว่า Syariah Criminal Offences (Selangor) Enactment 1995 (มาตรา 17) สำหรับการจำแนกบุคคลที่อยู่ในเขตอำนาจศาลชารีอะนั้นมักไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากคนมาเลย์ทุกคนจะมีบัตรประจำตัวประชาชนที่ระบุศาสนาที่ตนเองนับถือไว้อย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญของมาเลเซีย มาตรา 3 วรรคแรก³ ได้บัญญัติให้ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ และผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจะมีสิทธิพิเศษคือ ได้รับเงินอุดหนุนของด้านการศึกษา สาธารณสุข การคลอดบุตร การสมรส และการจัดพิธีศพ

นอกจากนี้ในกฎหมายอิสลามยังมีส่วนที่เป็นข้อห้าม ดังต่อไปนี้

1. ห้ามนำสิ่งใดมาเป็นภาคีกับพระผู้เป็นเจ้า จึงไม่มีการบูชารูปปั้น เครื่องรางของขลัง การทำบุญสะเดาะเคราะห์ต่ออายุ
2. ห้ามนำศพไปเผาหรือไปเผาศพผู้ใด แม้แต่บิดามารดาซึ่งต่างศาสนา มุสลิมทุกคนเมื่อเสียชีวิตจึงต้องถูกฝัง
3. ห้ามนำศพไปผ่าตัดเพื่อพิสูจน์ ศึกษาหรือด้วยเหตุผลใดๆ ทั้งสิ้น
4. ห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับสุราของมีนเมา ยาเสพติดทุกชนิดทุกรูปแบบทั้งการผลิต การขาย การเสพ

³ Article 3 Religion of the Federation

(1) Islam is the religion of the Federation; but other religions may be practised in peace and harmony in any part of the Federation.

5. ห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการพนันทุกรูปแบบทุกชนิด แม้แต่สลากกินแบ่งรัฐบาล

6. ห้ามเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับดอกเบี้ยในทุกรูปแบบทั้งการให้ การรับ การเป็นพยาน

7. ห้ามผิดประเพณีใดๆ กับหญิงอื่น ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

การควบคุมประชากรด้วยมาตรการทางสังคมมาเลเซีย สอดคล้องกับบรรทัดฐานของสังคมซึ่งหมายถึง จารีตประเพณี วัฒนธรรม ศาสนา ค่านิยม กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ของสังคม ถ้าไม่ปฏิบัติตามการควบคุมอย่างเป็นทางการจะถูกลงโทษโดยกฎหมาย ขณะที่การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการจะถูกดำเนินคดี ดังนั้นรูปแบบนี้จะให้ความผูกพันทางสังคมและให้สมาชิกในสังคมได้เรียนรู้บรรทัดฐานของสังคมเมื่อรู้ว่าจะสามารถปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้อง รู้ว่าพฤติกรรมใดดีไม่ดี พฤติกรรมใดเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ถ้าคนในสังคมปฏิบัติตัวตามบรรทัดฐานตามที่ได้รับการขัดเกลาทางสังคมแล้ว ปัญหาอาชญากรรมจะไม่เกิดขึ้นเท่ากับเป็นการป้องกันสังคมในตัวเอง

ปัจจุบัน กฎหมายการพนันมาเลเซียประกอบด้วยกฎหมาย 8 ฉบับคือ

- 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

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

กฎหมายการพนันของประเทศมาเลเซียได้กำหนดอนุญาตให้มีการเล่นพนันบางประเภท การกำหนดเงื่อนไขการเป็นเจ้ามือพนัน การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้เล่นพนัน รวมถึงการห้ามการพนันบางประเภท เนื้อหาของกฎหมายพนันจึงมีลักษณะของการกำกับดูแลธุรกิจการพนัน การป้องกันผลกระทบด้านลบหรือผลเสียที่อาจเกิดจากการพนัน การเสี่ยงโชค กฎหมายการพนันของมาเลเซีย มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

2.2 สถานการณ์การฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน

จากการศึกษาข้อมูลสถานการณ์การฟอกเงินในมาเลเซียพบว่า มีข้อมูลที่เผยแพร่ไม่มากนัก ข้อมูลที่น่าสนใจคือ ในรายงานผลสำรวจทางการเงินระดับโลกชื่อ Global Financial Integrity Report of Washington ปี 2013 จัดลำดับประเทศมาเลเซียอยู่ในลำดับที่ 5 ของประเทศที่มีการไหลเข้าออกของเงินทุนที่ผิดปกติหมายคิดเป็นมูลค่าราวปีละ 291 พันล้านเหรียญสหรัฐ โดยมีสาธารณรัฐประชาชนจีนอยู่ในลำดับที่ 1 แต่หากเทียบจากจำนวนประชากรแล้ว มาเลเซียจะอยู่ในลำดับที่ 1 ทำให้มาเลเซียมีชื่อเสียงเป็นแหล่งฟอกเงินในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสถานการณ์แย่กว่าประเทศไทยและอินโดนีเซีย⁴ และเมื่อพิจารณาจากรายงาน Global Financial Integrity Report of Washington ระหว่างปี 2003 ถึง 2012 ซึ่งมีการจัดลำดับตามค่าเฉลี่ยมูลค่ากระแสเงินที่ไหลเข้าออกประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกแล้ว พบว่ามาเลเซียยังคงอยู่ในลำดับที่ 5 ลำดับที่ 1 คือจีน ส่วนประเทศไทยถูกจัดในลำดับที่ 9⁵

ประเทศมาเลเซียยังมิได้เป็นสมาชิกของ FATF หรือคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force - FATF)⁶ ซึ่งหน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย โดยมาเลเซียมีสถานะเป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ตั้งแต่เดือนตุลาคม ค.ศ. 2014 เป็นมา ในขณะที่ไทยเป็นสมาชิกของ FATF แต่มาเลเซียก็เป็นสมาชิกของ Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)

รูปแบบการฟอกเงินในมาเลเซียที่รู้จักกันดีเรียกว่า smurfing คือ เป็นการทำธุรกรรมทางการเงินจำนวนมากผ่านบัญชีธนาคาร แต่มูลค่าธุรกรรมมีจำนวนเงินน้อย เช่น การฝากเงินผ่านบัญชีธนาคารต่าง ๆ

⁴ Koon Yew Yin, Money Laundering in Malaysia at <http://kclau.com/blogging/money-laundering/> Information Center for Gambling Control Policy

⁵ Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012 by Global Financial Integrity (December 2014), p.28.

⁶ FATF ถูกก่อตั้งโดยกลุ่มประเทศ G-7 ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1989 ภายใต้การดูแลขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development :OECD) เป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างรัฐบาลเพื่อส่งเสริมมาตรการต่อต้านการฟอกเงิน โดยมีการออกข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งในปัจจุบันข้อเสนอแนะทั้งหลายได้ถูกปรับปรุงแก้ไขจนมีจำนวน 40 ข้อ ข้อเสนอแนะเหล่านี้ไม่ได้มีผลผูกมัดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามโดยตรง แต่กล่าวได้ว่า มาตรฐานที่กำหนดไว้โดยข้อเสนอแนะของ FATF นี้ มีอิทธิพลอย่างยิ่งในทางระหว่างประเทศต่อหลาย ๆ ประเทศแม้จะเป็นประเทศซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF ก็ตาม เนื่องจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (the International Monetary Fund :IMF) และ ธนาคาร โลก (World Bank) ได้ถือเอามาตรการที่กำหนดโดย FATF เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทำให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ยอมรับเอาข้อเสนอแนะของ FATF ไปปรับใช้อย่างแพร่หลาย

ผ่านสาขาต่าง ๆ ของธนาคารหรือสถาบันการเงิน หลังจากจากนั้นจะมีการถอนเงินด้วยการส่งจ่ายเป็นเช็ค เงินสดของธนาคารหรือตราสารเปลี่ยนมือที่ธนาคารออกให้ ถือเป็นวิธีการฟอกเงินที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังมีการฟอกเงินผ่านการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การซื้อขายหุ้นหรือหลักทรัพย์ผ่านตลาดหลักทรัพย์

ในช่วงไม่กี่ปีมานี้ อินเทอร์เน็ตได้กลายเป็นช่องทางหรือวิธีการฟอกเงินเช่นกัน การชำระเงินทางอินเทอร์เน็ต (cyber payments) เปิดโอกาสให้มีการโอนเงินระหว่างประเทศได้ บางกรณีก็ยากแก่การตรวจสอบตัวตนของผู้โอน ผู้รับโอน โดยเฉพาะกรณี internet-based payment modes กรณีที่เกี่ยวกับธุรกิจพนันในการฟอกเงินก็คือ การดำเนินการฟอกเงินผ่านการเล่นคาสิโนออนไลน์ทางอินเทอร์เน็ต (Internet gambling casinos) มีรายงานของสื่อมวลชนคือนักข่าวชื่อ Eddie Chua ระบุว่า ข้อมูลในปี 2002 มีการโอนเงินที่เกิดจากกิจกรรมผิดกฎหมายออกไปยังต่างประเทศคิดเป็นมูลค่าราว 25 ล้านดอลลาร์ถึงคิดต่อสัปดาห์ โดยในจำนวนเงินดังกล่าวมีเงินที่เกี่ยวกับธุรกิจพนันราว 10 ล้านดอลลาร์ถึงคิด หรือคิดเป็นเงินไทยราว 85 ล้านบาท⁷ ต่อสัปดาห์ (อ้างจาก Malay Mail, 2002, October)⁸

2.3 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน

2.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานตามกฎหมาย

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของมาเลเซียมีชื่อว่า “กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2001” (Act 613) (Anti-money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001 หรือ AML Act) กำหนดนิยามคำว่า การฟอกเงินไว้ในมาตรา 3 (1) ดังนี้

Information Center for Gambling Control Policy

“money laundering” means the act of a person who—

- (a) engages, directly or indirectly, in a transaction that involves proceeds of any unlawful activity;
- (b) acquires, receives, possesses, disguises, transfers, converts, exchanges, carries, disposes, uses, removes from or brings into Malaysia proceeds of any unlawful activity; or

⁷ 1 เหรียญสิงคโปร์เท่ากับ 8.94 บาท (อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ประจำวันที่ 31 มีนาคม 2558) at https://www.bot.or.th/thai/statistics/financialmarkets/exchangerate/_layouts/application/exchangerate/exchangerate.aspx

⁸ Bala Shanmugam, Haemala Thanasegaran, (2008), "Combating money laundering in Malaysia", *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 11 Iss: 4, pp. 331 – 332.

(c) conceals, disguises or impedes the establishment of the true nature, origin, location, movement, disposition, title of, rights with respect to, or ownership of, proceeds of any unlawful activity;

where

(aa) as may be inferred from objective factual circumstance, the person knows or has reason to believe, that the property is proceeds from any unlawful activity; or

(bb) in respect of the conduct of a natural person, the person without reasonable excuse fails to take reasonable steps to ascertain whether or not the property is proceeds from any unlawful activity.

นิยามที่น่าสนใจคือ คำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินที่ได้เกิดจากหรือได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมายของบุคคลไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม (“proceeds of an unlawful activity” means any property derived or obtained, directly or indirectly, by any person as a result of any unlawful activity)

คำว่า “การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงหรือทางอ้อมกับการกระทำความผิดร้ายแรงตามกฎหมาย หรือการกระทำที่ถือเป็นความผิดร้ายแรงตามกฎหมายต่างประเทศ (“unlawful activity” means any activity which is related, directly or indirectly, to any serious offence or any foreign serious offence)

กฎหมายฟอกเงินของมาเลเซียได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน แต่กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินหลายหน่วยงาน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากโครงสร้างหน่วยงานตามกฎหมายฟอกเงินของไทย กล่าวคือ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบ กำกับดูแล (regulators) มีหลายหน่วยงานได้แก่

1. Ministry of Home Affairs เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2. Royal Malaysian Police หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติของมาเลเซีย

3. Malaysia Anti-Corruption Commission หรือคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

4. Securities Commission หรือคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

5. Royal Malaysian Customs

6. Immigration Department

7. Labuan Offshore Financial Services Authority

8. Companies Commission of Malaysia

9. Attorney General's Chambers

10. Ministry of Finance

11. Ministry of Internal Security

12. Ministry of Domestic Trade, Co-operatives and Consumerism

ตัวอย่างเช่นสำนักงานตำรวจแห่งชาติของมาเลเซียได้จัดตั้งหน่วยงานภายในที่รับผิดชอบเรื่องการฟอกเงินเป็นการเฉพาะชื่อว่า Anti-money Laundering units หรือ AML units ซึ่งจะมีตำรวจหน่วยนี้ประจำอยู่ทั่วประเทศ มิได้มีเฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น ตำรวจหน่วยนี้มีอำนาจในการตรวจสอบเส้นทางการเงินที่สงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือธุรกิจผิดกฎหมาย โดยถือเป็นแผนกหนึ่งของ Commercial Crimes Division

มาตรการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน

มาตรการสำคัญในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินตามกฎหมายมาเลเซียคือ การกำหนดหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมของหน่วยงานหรือองค์กรที่เรียกว่า “สถาบันที่มีหน้าที่รายงาน” (reporting institution⁹) (ต่อไปในรายงานนี้จะเรียกว่า สถาบัน) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เพิ่มเติมตามมาตรา 14 (b) และมีผลตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2004 สถาบันหรือองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลรวมถึงองค์กรย่อยที่มีสาขาอยู่ต่างประเทศ ซึ่งมีกิจการตามรายการที่บัญญัติไว้ในตามภาคผนวก 1 (First Schedule) รวม 32 กิจการ อาทิเช่น มีหน้าที่รายงานจะต้องรายงานข้อมูลธุรกรรมไปยังหน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Unit - FIU) ของธนาคารกลางหรือธนาคารชาติของมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia) เช่น ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน Information Center for Gambling Control Policy

- กิจการธนาคารพาณิชย์ กิจการเงินทุน และกิจการนายหน้าให้กู้ยืมเงินตามกฎหมายชื่อ Banking and Financial Institutions Act 1989
- กิจการธนาคารอิสลาม (Islamic banking business) ตามกฎหมายชื่อ Islamic Banking Act 1983
- กิจการให้สินเชื่อเพื่อการเคหะ, กิจการพัฒนาเงินทุน, กิจการ factoring และ leasing ตามกฎหมายชื่อ Banking and Financial Institutions Act 1989
- กิจการแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายชื่อ Money-Changing Act 1998

⁹ Section 3

“reporting institution” means any person, including branches and subsidiaries outside Malaysia of that person, who carries on any activity listed in the First Schedule;

สถาบันจะต้องรายงานข้อมูลไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (competent authority) ซึ่งมีหลายหน่วยงานดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น หากพบการทำธุรกรรมที่เข้าลักษณะ 2 ประการ (มาตรา 14) ดังต่อไปนี้

ก) การทำธุรกรรมดังกล่าวมีมูลค่าตามที่หน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายกำหนดไว้ และ

ข) เป็นกรณีที่การยืนยันตัวตนบุคคลที่ทำธุรกรรม หรือลักษณะของธุรกรรมนั้น ๆ หรือพฤติกรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของสถาบัน ฯ มีเหตุผลอันควรสงสัยว่า การทำธุรกรรมดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมาย (proceeds of an unlawful activity)

ข้อมูลธุรกรรมที่ reporting institution จะต้องรายงานต่อธนาคารกลาง มีดังนี้

ก. การแสดงตัวตนของบุคคล

ข. ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมโดยตรง

ค. ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมนั้น

กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินฉบับนี้ยังกำหนดเรื่องการตรวจสอบตัวตนของผู้ถือบัญชีธนาคาร (Identification of account holder) โดยระบุไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดหน้าที่ของสถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล (reporting institution) ให้เก็บรักษาข้อมูลบุคคลเจ้าของบัญชีธนาคาร และห้ามไม่ให้เปิดเผยโดยใช้นามแฝง ชื่อที่แต่งขึ้นเอง หรือการใช้ปลอมชื่อบุคคลเจ้าของบัญชี นอกจากนี้ สถาบัน องค์กรที่มีหน้าที่รายงานข้อมูล ยังมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลตัวตน ข้อมูลความสามารถทางกฎหมาย อาชีพ ภูมิฐานะหรือสถานที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน

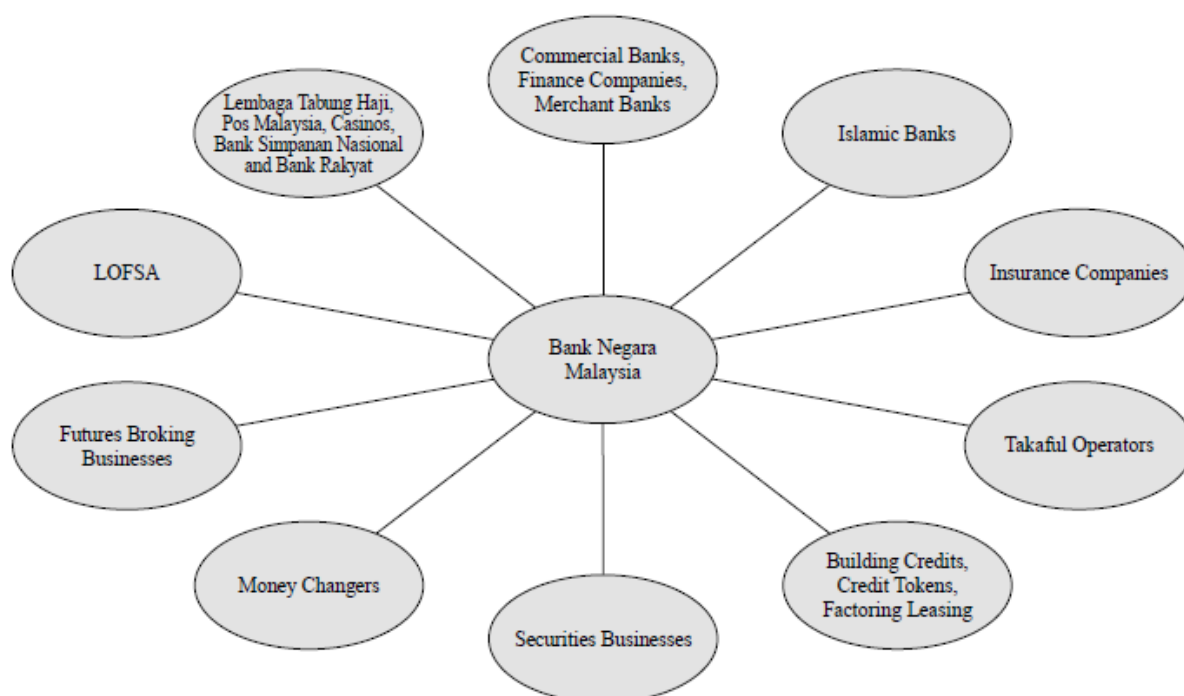
การพิจารณาว่าธุรกรรมใดเข้าข่ายเป็น “ธุรกรรมที่มีเหตุผลอันควรสงสัย” (suspicion) นั้น กฎหมายฟอกเงินมิได้บัญญัตินิยามไว้แต่อย่างใด แต่ตามหลักกฎหมายทั่วไปของมาเลเซียได้วางแนวทางไว้ว่า ธุรกรรมที่มีเหตุผลอันควรสงสัยจะเป็นกรณีที่ข้อมูลหรือสิ่งที่พอจะพิสูจน์ได้ว่ามีลักษณะน่าสงสัย ไม่ใช่เป็นเพียงการคาดการณ (speculation) เท่านั้น แต่ก็ไม่ต้องถึงขั้นที่จะต้องถึงขนาดที่เชื่อได้ว่าเป็นธุรกรรมที่น่าสงสัย เพียงแต่มีพฤติกรรมที่น่าสงสัยบางประการ ในทางปฏิบัติควรจะต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ที่ตรวจพบข้อสงสัยดังกล่าวกับบุคคลอื่นภายในสถาบันหรือองค์กรด้วย

กรณีที่ตรวจพบว่าการธุรกรรมน่าสงสัยที่อาจเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมาย สถาบันที่มีหน้าที่รายงานจะต้องยื่นรายงานชื่อว่า Suspicious Transaction Report (STR) เสนอต่อ FIU ของธนาคารกลาง

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินในการรับแจ้งข้อมูลธุรกรรมอันมีเหตุควรสงสัยคือ ธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซีย (the Central Bank of Malaysia) หรือที่เรียกว่า ‘Bank Negara Malaysia’ ข้อมูลปี 2002 กลุ่มธุรกิจธนาคารและกิจการที่ให้สินเชื่อในมาเลเซียซึ่งถือเป็นสถาบันที่มีหน้าที่รายงาน

แบ่งเป็น commercial banks จำนวน 23 บริษัท merchant banks จำนวน 10 บริษัท และบริษัทให้สินเชื่อ (finance companies) จำนวน 11 บริษัท และมีธนาคารอิสลามจำนวน 2 บริษัท ธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินตราประเทศมีจำนวนมากถึง 649 บริษัท ธนาคารประเภท offshore banks จำนวน 54 บริษัท มีการสรุปข้อมูลปี ค.ศ. 2004 จำนวนสถาบันที่มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายฟอกเงิน จำนวนทั้งหมด 973 บริษัท¹⁰ (ดูรูปภาพที่ 2.1)

รูปภาพที่ 2.1 สถาบันที่มีหน้าที่รายงานข้อมูลธุรกรรมต่อธนาคารกลางของมาเลเซีย



ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน ค.ศ.2004 เป็นต้นมา กฎหมายฟอกเงินได้ขยายขอบเขตการรายงานข้อมูล
ธุรกรรมอันมีเหตุควรสงสัยไปยังองค์กรทางธุรกิจอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกของ Malaysian Institute of
Accountants หรือ MIA ด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพทางบัญชีหรือผู้
ตรวจสอบบัญชี โดยกำหนดให้สมาชิกของ MIA มีหน้าที่เป็น“สถาบันที่มีหน้าที่รายงาน” (reporting
institution) ตามกฎหมายฟอกเงินด้วย¹¹

ธนาคารกลางมาเลเซียยังเป็นสมาชิกของ Egmont Group ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของหน่วยงานของ
ประเทศต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเรื่องข่าวกรองทางการเงินระหว่างประเทศ (a group of Financial Intelligence

¹⁰ Bala Shanmugam, Haemala Thanasegaran, (2008), *op. cit.*, p.334.

¹¹ MALAYSIAN INSTITUTE OF ACCOUNTANTS, ANTI-MONEY LAUNDERING GUIDANCE, 2nd
edition, pp.6-7.

Units) รวมถึงประเทศสหรัฐที่มี Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) เป็นสมาชิก หรือสหราชอาณาจักรที่มี National Crime Agency (NCA) เป็นสมาชิก สำหรับประเทศไทยมีสำนักงาน ปปง.เป็นสมาชิกด้วย กลุ่มนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวกรองทางการเงินที่มีการทำธุรกรรมระหว่างประเทศเพื่อต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงินและการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มหรือองค์กรก่อการร้าย

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือ กฎหมายฟอกเงิน มาตรา 15 กำหนดให้สถาบันที่มีหน้าที่รายงานจะต้องมีศูนย์กลางจัดเก็บฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรายงานด้วย

2.3.2 มาตรการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน

ธุรกิจพนันไม่ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามกฎหมาย หรือธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ต่างก็มีความสัมพันธ์กับเรื่องการฟอกเงินแทบทั้งสิ้น ดังนั้น รัฐบาลมาเลเซียจึงได้กำหนดให้มาตรการกฎหมายควบคุมเรื่องนี้อย่างเข้มงวด โดยกฎหมายฟอกเงินมาเลเซีย หรือ AML Act ที่ได้อธิบายถึงมาแล้วข้างต้น ได้บัญญัติให้การจับให้มีการเล่นพนันที่ผิดกฎหมายเป็นความผิดมูลฐานเรื่องหนึ่งตามกฎหมายฟอกเงิน

กฎหมายฟอกเงินของมาเลเซียได้กำหนดวงเงินพนันแต่อย่างใด ทำให้การกระทำผิดตามกฎหมายพนันต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฟอกเงินทั้งสิ้น กล่าวคือมีการกำหนดประเภทของความผิดมูลฐานที่ถือเป็นความผิดร้ายแรง (serious offence) ไว้หลายประเภทด้วยกัน ปรากฏตามภาคผนวก 2 (Second Schedule - Section 3, definition of “serious offence”¹²) อาทิ กฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (Anti-Corruption Act 1997), กฎหมายเกี่ยวกับกิจการธนาคารและสถาบันการเงิน (Banking and Financial Institutions Act 1989)¹³ หรือความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่ทำงานกับกลุ่มเด็ก, การค้าอาวุธผิดกฎหมาย, ความผิดเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์, ความผิดตามกฎหมายลิขสิทธิ์, ความผิดกรณีการลักพาตัว, ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์, ความผิดฐานฆาตกรรมหรือทำร้ายร่างกายให้ได้รับอันตรายสาหัส ฯลฯ¹⁴

¹² Section 3

“serious offence” means—

- (a) any of the offences specified in the Second Schedule;
- (b) an attempt to commit any of those offences; or
- (c) the abetment of any of those offences;

¹³ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยโครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ”, อ้างแล้ว, น.135-138.

¹⁴ ANTI-MONEY LAUNDERING at http://www.mia.org.my/new/psp_regulatory_anti_FAQs_bas_q02.asp

นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับการพนันก็บัญญัติถึงความเชื่อมโยงกับกฎหมายฟอกเงินไว้ด้วย กล่าวคือ บัญญัติให้การพนันผิดกฎหมายถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายชื่อ Betting Act 1953 ในภาคผนวก 2 มีอยู่ 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 มาตรา 4¹⁵ ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของพนันหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการรับพนันทนาย ผลการแข่งขันผิดกฎหมาย common betting houses และ betting information centres

กรณีที่ 2 มาตรา 6(3)¹⁶ ความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของพนันในสถานที่ใด ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับพนันทนายผลการแข่งขัน หรือดำเนินการจัดให้มีการรับพนันทนายผลในลักษณะเป็นประจำหรืออยู่ใน

¹⁵ Section 4 (1) Any person who—

(a) being the owner or occupier, or having the use temporarily or otherwise, thereof, keeps or uses a place as a common betting house or betting information centre; or

(b) permits a place of which he is the owner or occupier, or of which he has the use temporarily or otherwise, to be kept or used as a common betting house or betting information centre; or

(c) has the care or management of, or in any manner assists in the management or in the business of, a place kept or used as a common betting house or betting information centre; or

(d) receives directly, or indirectly, any money or valuable thing, for or in respect of any bet or wager on any such event or contingency as is mentioned in this Act, in a common betting house or betting information centre; or

(e) announces, exhibits or publishes, or causes to be announced, exhibited or published, either orally or by means of any letter, circular, telegram, placard, handbill, card, print, writing, design, sign, advertisement or otherwise, that a place is opened, kept or used as a common betting house or betting information centre within or without Malaysia, or in any other manner invites or solicits any person to commit a breach of any provisions of this Act,

shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine of not less than twenty thousand ringgit and not more than two hundred thousand ringgit and shall also be punished with imprisonment for a term not exceeding five years.

(2) Any person who occupies or has the use temporarily of a place which is kept or used by another person as a common betting house or betting information centre shall be presumed until the contrary is proved to have permitted such place to be so kept or used.

¹⁶ Section 6

(3) Any person who—

(a) acts as a bookmaker in any place;

สถานที่รับพนันทายผลการแข่งขันความผิดเกี่ยวกับการเล่นพนันทายผลการแข่งขันผิดกฎหมายของผู้เล่นพนันทั่วไป

กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายมาเลเซีย 2 ฉบับคือ กฎหมายฟอกเงิน และกฎหมายการพนัน ต่างก็มีบทบัญญัติที่มีความเกี่ยวพันกันในเรื่องการประกอบธุรกิจพนันถูกกฎหมาย รวมถึงการดำเนินธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ซึ่งถือเป็นความผิดฐานตามกฎหมายฟอกเงิน โดยมีได้บัญญัติเงื่อนไขเรื่องจำนวนผู้เล่นพนันหรือมูลค่าของการทำธุรกรรมที่ตรวจสอบพบแต่อย่างใด

ข้อที่น่าสนใจอีกประการคือ กฎหมายฟอกเงินของมาเลเซียกำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินหลายหน่วยงาน ทำให้มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วยงาน มิได้กำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ในเรื่องนี้เหมือนกรณีกฎหมายฟอกเงินของไทย อีกทั้งยังมีกลไกการรายงานข้อมูลการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินของธนาคารชาติหรือธนาคารกลางของมาเลเซียด้วย ในอนาคตธนาคารกลางมาเลเซียอยู่ระหว่างการพัฒนาแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการให้บริการธุรกรรมผ่าน internet banking ด้วย



(b) for the purpose of bookmaking or betting or wagering or settling bets frequents or loiters in any common betting house or in any place to which the public has or may have access; or

(c) assists, by giving warning or otherwise, any person committing an offence under this Act to evade arrest or detection,

shall be guilty of an offence and shall, on conviction, be liable to a fine of not less than twenty thousand ringgit and not more than two hundred thousand ringgit and shall also be punished with imprisonment for a term not exceeding five years.

บทที่ 3

กรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร

3.1 นโยบายและกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจพนัน

สถานการณ์อุตสาหกรรมการพนัน

ข้อมูลอุตสาหกรรมการพนันของสหราชอาณาจักรในระหว่างปี 2009 – 2010¹ พบว่า มีมูลค่าหรือรายได้สุทธิประเภท generated a gross gambling yield (GGY) รวม 5.7 พันล้านปอนด์ ซึ่งหากเทียบกับรายได้ในช่วงปีที่ผ่านมาพบว่าลดลงร้อยละ 1 แสดงถึงแนวโน้มการพนันทุกประเภทที่ได้รับความนิยมลดลง ยกเว้นกรณีการพนันทายผลการแข่งขันแบบ non-remote betting และลอตเตอรี่ที่ยังมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ non-remote betting ที่มีสัดส่วนมากในอุตสาหกรรมการพนันมากที่สุดถึงร้อยละ 53 รองลงมาคือ ธุรกิจคาสิโน (ร้อยละ 14) และบิงโก (ร้อยละ 12) ตามลำดับ

ข้อมูลสถิติเรื่องพฤติกรรมการเล่นพนันของคนอังกฤษ

จากการศึกษาข้อมูลการพนันทางอินเทอร์เน็ตที่คนอังกฤษนิยมเล่นพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการพนันที่มีผู้ประกอบการหรือเจ้ามืออยู่นอกสหราชอาณาจักร จึงไม่อยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการการพนันตามกฎหมาย ข้อมูลจากการสำรวจผู้เล่นพนันที่เป็นผู้ใหญ่จำนวน 8,000 คน ถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2010 คือ ผู้เล่นพนันร้อยละ 10.7 เล่นการพนันออนไลน์ในช่วง 4 สัปดาห์ที่ผ่านมาอย่างน้อย 1 ครั้ง และกว่าร้อยละ 50 เล่นลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) โดยเมื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อมูลย้อนหลังถึงปี 2006 พบว่า คนอังกฤษนิยมเล่นพนันออนไลน์เพิ่มมากขึ้น มีคนอังกฤษร้อยละ 8.5 ที่ซื้อลอตเตอรี่แห่งชาติทางอินเทอร์เน็ตในช่วง 4 สัปดาห์ที่ผ่านมา ช่องทางการเล่นพนันออนไลน์ที่นิยมมากที่สุดคือ เล่นผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์พกพา (ร้อยละ 9.4) รองลงมาคือ เล่นผ่านโทรศัพท์มือถือ (ร้อยละ 2.8) และทีวีในระบบดิจิทัลหรือ interactive TV (ร้อยละ 1.7) นอกจากนี้ ยังมีการพนันรูปแบบใหม่ที่ได้รับการนิยมนำขึ้นคือ การพนันออนไลน์ หรือ remote gambling

¹ Industry statistics 2009/10 (UK, Birmingham: Gambling Commission, December 2010), pp. 4-5.

นโยบายและองค์กรกำกับดูแลการพนัน

องค์กรควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจการพนันในสหราชอาณาจักร

“คณะกรรมการการพนัน” (Gambling Commission²) เป็นองค์กรควบคุมและกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันในสหราชอาณาจักร มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายอังกฤษที่เรียกว่า non-departmental public body (คือมีสถานะต่างจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั่วไป) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย the Gambling Act 2005 มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นองค์กรที่ออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรหรือนุคคลที่ต้องการประกอบธุรกิจพนัน และยังออกใบอนุญาตส่วนบุคคลสำหรับผู้ที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างในอุตสาหกรรมการพนัน บทบาทหน้าที่อีกประการคือ การให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่นในประเด็นการพนัน งบประมาณการดำเนินการมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการในธุรกิจพนัน

บทบาทหลักของคณะกรรมการการพนันที่สำคัญอีกประการคือ การจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการพนัน (problem gambling) โดยจะทำงานร่วมกับกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา ที่ทำหน้าที่สนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรับผิดชอบต่อลูกค้า

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการพนันฉบับนี้จะไม่ครอบคลุมถึงการพนันทายผลการแข่งขันที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานชื่อ Financial Services Authority (คือการพนันประเภท spread betting) นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการพนันยังไม่ใช้บังคับกับกรณีลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Commission) ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะควบคุม กำกับดูแลอยู่ชื่อว่า National Lottery Act 1998

สำหรับผู้ที่เป็เจ้าของสถานที่เล่นการพนัน หรือผู้ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก จัดการธุรกิจการพนัน ก็จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้เช่นกัน โดยต้องได้รับใบอนุญาต, มีคำสั่งอนุญาต หรือต้องจดทะเบียนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วแต่กรณี เช่น หากมีการขอจัดตั้งสถานที่เล่นพนันในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตด้านสถานที่เล่นพนันในท้องถิ่นที่ดูแล รวมถึงการอนุญาตขอติดตั้งเครื่องเล่นเกมที่มีการได้เสียต่ำ (ยกเว้น ในกรณีสล็อตแลนด์ที่ถือว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการออกใบอนุญาต ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น)

² คณะกรรมการการพนันประกอบด้วยกรรมการ 8 คน ที่ผ่านกระบวนการสรรหาตามกฎหมายอังกฤษที่เข้มงวด มิใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประกันความเป็นอิสระของกรรมการ และเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการแล้วจะถูกตรวจสอบการดำเนินงาน

กรุณาดู Gambling Commission at http://www.gamblingcommission.gov.uk/gh-about_us.aspx

ในกรณีที่พบว่า ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจกรรมการพนันได้ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการอนุญาตแล้ว คณะกรรมการการพนันจะมีอำนาจหน้าที่บังคับหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้นอยู่กับลักษณะการละเมิดเงื่อนไข ดังนี้

- การออกคำเตือนไปยังผู้รับใบอนุญาต
- การเพิ่มเงื่อนไขที่เป็นภาระบางอย่างให้แก่ผู้รับใบอนุญาตในใบอนุญาต ซึ่งผู้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม
- การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาต
- การระงับใบอนุญาตเป็นการชั่วคราวในขณะที่กำลังดำเนินการ หรือมีการพิจารณาบทลงโทษขอใบอนุญาตครั้งใหม่
- การเพิกถอนใบอนุญาต

การบังคับให้ผู้รับอนุญาตจะต้องชำระเงินที่เรียกว่า financial penalty³ เมื่อพบการทำผิดเงื่อนไขของใบอนุญาต

กฎหมายพนันในสหราชอาณาจักร

รัฐบาลอังกฤษเคยพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพนันครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1999 ด้วยแต่งตั้ง Gambling Review Body ซึ่งมีตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ โดยมี Sir Alan Budd (อดีตหัวหน้าทีปรีกษาด้านเศรษฐศาสตร์ของกระทรวงการคลัง) เป็นประธาน โดยมีการพิจารณาบทลงโทษกฎหมายและลักษณะการดำเนินงานของอุตสาหกรรมการพนันอังกฤษทั้งหมด ซึ่งในขณะนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเกมพนัน ค.ศ. 1968 (the Gaming Act of 1968) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 หรือเป็นเวลาเกือบ 30 ปี และมีแนวคิดของกฎหมายที่เน้นการควบคุมการพนันอย่างเข้มงวด ซึ่งตกทอดมาจากยุคศตวรรษที่ 19⁴

ในรายงานของ Gambling Review Body ชื่อ “Gambling review report” หรือที่เรียกว่า “the Budd Report” เมื่อปี 2001 รายงานฉบับนี้ได้จัดทำข้อเสนอแนะหลายเรื่องเกี่ยวกับธุรกิจการพนันของอังกฤษ โดยเน้นการเปิดเสรีอุตสาหกรรมการพนัน ต่อมารัฐบาลอังกฤษได้แถลงว่า เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ในรายงานดังกล่าว จึงมอบหมายให้กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา (the Department of Culture, Media and Sport) จัดทำร่างกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายการพนันที่ใช้อยู่ในขณะนั้น โดยในปี 2003 มีการเผยแพร่

³ financial penalty เป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับให้ผู้กระทำความผิดกฎหมาย สามารถชำระเงินที่ถือเป็นมูลหนี้ทางแพ่งโดยไม่ต้องฟ้องศาล ต่างจากโทษปรับที่ถือเป็นโทษอาญา ซึ่งจะต้องฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล

⁴ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050019_en_2

เนื้อหาของร่างกฎหมายการพนันฉบับใหม่ต่อสาธารณชน เพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง ทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางหลายครั้ง มีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงเนื้อหาจากหลายฝ่าย จนกระทั่งมีการเสนอร่างกฎหมายฉบับล่าสุดต่อรัฐสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนี้และตราเป็นกฎหมายในที่สุด ชื่อว่า **กฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2005 (the Gambling Act 2005)⁵** ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันหลายฉบับสิ้นผลบังคับใช้ลง (มาตรา 356) ได้แก่ the Betting, Gaming and Lotteries Act of 1963, the Gaming Act of 1968 และ the Lotteries and Amusements Act of 1976 รวมถึงยกเลิกกฎหมายการพนันที่ออกในช่วงศตวรรษที่ 18-19 ได้แก่ the Gaming Act 1710, the Gaming Act 1738, the Gaming Act 1835, the Gaming Act 1845, the Gaming Act 1892

เมื่อกฎหมาย Gambling Act 2005 มีผลใช้บังคับเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2007 มีผลทำให้การพนันออนไลน์หรือการพนันทางอินเทอร์เน็ต กลายเป็นการพนันที่ถูกกฎหมายตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จากเดิมที่กฎหมายเดิมถือว่า การพนันออนไลน์เป็นการพนันผิดกฎหมาย เพราะไม่มีกฎหมายเปิดช่องอนุญาตให้ดำเนินการได้

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2005 คือ **กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา (the Department of Culture, Media and Sport - DCMS)** มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอ นโยบายการพนัน การออกกฎหมาย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพนัน การแข่งขัน และยังมีบทบาทในการสนับสนุนอุตสาหกรรมการพนันและการแข่งขัน (gambling and racing industries) ด้วย

กฎหมายพนัน ค.ศ. 2005 (Gambling Act 2005) มาตรา 1 (a)⁷ กำหนดวัตถุประสงค์ของการออกใบอนุญาตพนันตามกฎหมายไว้ชัดเจนคือ การป้องกันการใช้การพนันเป็นแหล่งทุนในการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งก็คือการฟอกเงินนั่นเอง

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

⁵ ตราเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2005 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 กันยายน 2007

⁶ Margaret Holligan, *the Gambling Review* (Tourism Insights, September 2001) at <http://insights.org.uk/articleitem.aspx?title=The+Gambling+Review>

⁷ In this Act a reference to the licensing objectives is a reference to the objectives of—

- (a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime,
- (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and
- (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.

3.2 สถานการณ์การฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน

ข้อมูลการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับสหราชอาณาจักร⁸

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่จะดำเนินการเพื่อกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงิน, การฝ่าฝืนกฎหมายการเงินของสหราชอาณาจักรและประเทศต่าง ๆ, การสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มผู้ก่อการร้าย, การหลอกลวงให้ประชาชนเข้าลงทุน, การฉ้อโกง หรือการทุจริตคอร์รัปชัน การดำเนินการขององค์กรอาชญากรรมหรือการทำผิดอาญาร้ายแรง (serious and organised criminal activity) ส่วนมากมีเป้าหมายเพื่อสร้างรายได้ โดยนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาฟอกเงิน

มีการประมาณการณ์ว่าธนาคารต่าง ๆ ในสหราชอาณาจักรถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ มีมูลค่าหลายแสนล้านปอนด์ในแต่ละปี ประกอบการมูลค่าการทำธุรกรรมผ่านธนาคารในสหราชอาณาจักรมีมูลค่าแต่ละวันหลายล้านล้านปอนด์ เนื่องจากสถาบันการเงินในประเทศนี้มีความมั่นคง มีบริการทางการเงินที่หลากหลาย มีเสถียรภาพทางการเงิน จึงกลายเป็นแหล่งดึงดูดให้มีการฟอกเงินแห่งหนึ่งในโลก รูปแบบการฟอกเงินที่องค์กรอาชญากรรมในอังกฤษดำเนินการ จะทำธุรกรรมการเงินผ่านธนาคาร บริษัทเอกชนที่ให้บริการโอนเงินระหว่างประเทศ (wire transfer companies) หรือธุรกิจผู้รับใบอนุญาตที่ทำธุรกิจด้านการเงินต่าง ๆ หรือการลงทุนการซื้อขายหลักทรัพย์ในบริษัทชั้นนำในตลาดหลักทรัพย์ประเทศต่าง ๆ โดยจะมีการโอนเงินในสัดส่วนจำนวนมากไปยังประเทศอื่น เพื่อนำไปลงทุนในธุรกิจถูกกฎหมาย เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินผิดกฎหมาย หรือมีการนำเงินมาใช้หมุนเวียนเพื่อการลงทุนภายในองค์กรอาชญากรรมนั้น ๆ รวมถึงการตั้งกิจการหรือธุรกิจที่ถูกกฎหมายบังหน้าขององค์กรอาชญากรรมที่เรียกว่า shell companies and trusts การลงทุนในบริษัทจดทะเบียนที่มีมูลค่าการลงทุนสูงในตลาดหลักทรัพย์ (cash rich businesses) ด้วยเหตุที่สหราชอาณาจักรมีผู้ให้บริการคำปรึกษาทางการเงินและธุรกิจการเงินที่หลากหลาย จึงกลายเป็นแหล่งฟอกเงินที่ได้รับความนิยม

การฟอกเงินกับธุรกิจการพนัน

ในรายงานการศึกษาของกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬาเมื่อปี 2002 เรื่อง A Safe Bet for Success⁹ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการพนันของสหราชอาณาจักรให้มีความทันสมัยมากขึ้น

⁸ National Crime Agency, National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime 2014 (UK, 1 May 2014), p.12.

อันจะนำไปสู่การพนันที่ปลอดภัย ปราศจากอาชญากรรม และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจไปพร้อม ๆ กัน จนนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายการพนัน Gambling Act 2005 การพนันถูกพิจารณาว่าเป็นกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับสังคมได้ในหลายแง่มุม ทั้งในเรื่องปัญหาของการติดการพนัน ไปจนถึงการเป็นช่องทางในการก่ออาชญากรรม โดยเฉพาะในเรื่องของการฟอกเงินนั้น ด้วยแรงขับเคลื่อนจากมาตรฐานในทางระหว่างประเทศทั้งของ FATF และกฎเกณฑ์ใน Directive ของสหภาพยุโรป ทำให้สหราชอาณาจักรต้องมีมาตรการในป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานในทางระหว่างประเทศเหล่านี้ ซึ่งในธุรกิจการพนันนั้น คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายการพนันชื่อว่า Gambling Commission เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงินในธุรกิจพนัน

3.3 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน

3.3.1 สรุปสถานการณ์กฎหมายป้องกันและแก้ไขปัญหาฟอกเงินในสหภาพยุโรป

เนื่องด้วยประเทศสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union) จึงควรทำความเข้าใจความสำคัญกับปัญหาการฟอกเงินในกลุ่มประเทศสมาชิก EU เนื่องจากการฟอกเงินเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่เป็นการกระทำผิดทางกฎหมาย โดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชัน จนส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรป

ข้อมูลของ Transparency International พบว่า สถาบันการเงินในสหภาพยุโรปเป็นแหล่งที่กลุ่มอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรใช้ในการฟอกเงินมากที่สุดในโลก⁹ เนื่องจากมีกฎหมายที่เอื้อต่อการปกปิดซ่อนเร้นการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับฟอกเงินหรือธุรกิจผิดกฎหมาย รวมถึงการเลียงภาษี Transparency International จึงได้เสนอแนะให้มีการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินของ EU ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมถึงการเปิดเผยหรือข้อมูลระหว่างหน่วยงานในประเทศต่าง ๆ ซึ่งทำให้มีการริเริ่มแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของ EU ในเรื่องนี้แล้วตั้งแต่ปี ค.ศ.2014

กฎหมายเรื่องการฟอกเงินของ EU ที่ใช้บังคับกับกลุ่มประเทศสมาชิกในปัจจุบันคือ Directive 2005/60/EC ว่าด้วยการป้องกันการใช้ระบบทางการเงินเพื่อการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (preventing the use of the financial system for money laundering and financing terrorism (3rd Anti-Money Laundering Directive, OJ L 214, 4.8.2006, p. 29.) และ Regulation (EC) No 1781/2006 ว่าด้วยข้อมูลของผู้ชำระเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการเคลื่อนย้ายของแหล่งเงินทุน (Regulation (EC) No 1781/2006 on information on the payer accompanying transfers of funds)

⁹ http://www.hblb.org.uk/documents/92_WhitePaper_A_Safe_Bet_For_Success.pdf

¹⁰ http://www.transparencyinternational.eu/focus_areas/anti-money-laundering/

วัตถุประสงค์และสาระสำคัญของ Directive 2005/60/EC ข้างต้นคือ การจัดทำกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติตามกฎหมาย, ความซื่อสัตย์สุจริต และความมั่นคงของสถาบันการเงิน และองค์กรด้านการให้สินเชื่อต่าง ๆ (credit and financial institutions) รวมถึงการสร้างเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบการเงิน (financial system) โดยรวม โดยเฉพาะการป้องกันปัญหาการฟอกเงินและการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มก่อการร้าย หลักการทางกฎหมายของกฎหมาย EU สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศในเรื่องนี้ที่กำหนดโดย Financial Action Task Force (FATF) กล่าวคือ กฎหมาย EU ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้รับความเห็นชอบจาก FATF ซึ่งมาตรฐานแก้ไขล่าสุดคือ Recommendations ฉบับแก้ไขปี ค.ศ.2012 แต่ไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียด เพราะอยู่นอกขอบเขตการศึกษาในรายงานวิจัยนี้

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force - FATF) เป็นหน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย FATF ถูกก่อตั้งโดยกลุ่มประเทศ G-7 ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1989 ภายใต้การดูแลขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development :OECD) สมาชิกเริ่มแรกของ FATF ประกอบไปด้วยประเทศยุโรป 12 ประเทศ ปัจจุบันมีสมาชิก 34 ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐประชาชนจีน และองค์กรระหว่างประเทศ 2 แห่งคือ European Commission และ Gulf Co-operation Council นอกจากนี้ยังมีองค์กรระหว่างประเทศที่เป็นผู้สังเกตการณ์หลายองค์กร อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมาเลเซียยังไม่ได้เป็นสมาชิกแต่อย่างใด

3.3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานตามกฎหมาย

หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายฟอกเงิน

สหราชอาณาจักรมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการฟอกเงินอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการกับการฟอกเงินที่มีการเปลี่ยนรูปแบบอยู่เสมอ ปัจจุบัน

Financial Conduct Authority (FCA)¹¹ เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบตามกฎหมายที่ชื่อว่า **Financial Services Act 2012**¹² โดยมีความรับผิดชอบหลักตามกฎหมายฉบับนี้ 3 ประการคือ

- 1) รักษาและเสริมสร้างธรรมาภิบาลของระบบสถาบันการเงินของสหราชอาณาจักร
- 2) คุ้มครองผู้บริโภคโดยกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมและน่าเชื่อถือ
- 3) ส่งเสริมการแข่งขันของสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค

นอกจากนี้ FCA ยังมีบทบาทหลักในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลการป้องกันและตรวจสอบการฟอกเงินผ่านการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายชื่อ Money Laundering Regulations 2007 (the MLR 2007) โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ คือ หน่วยงานด้านการจัดเก็บภาษีและศุลกากร (HM Revenue & Customs-HMRC), Serious Fraud Office และคณะกรรมการชื่อ Economic Crime Command ภายใต้ National Crime Agency (NCA)

ธนาคารและสถาบันการเงิน (financial institution) ทุกแห่งตามนิยามในกฎหมาย และผู้ให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-money institutions) ทุกประเภทที่ได้รับอนุญาต รวมถึงธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับสถาบันการเงินตามที่บัญญัติไว้ในภาคผนวก 1¹³ ของกฎหมายนี้ ธุรกิจเหล่านี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน

¹¹ Financial Conduct Authority เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่เมื่อวันที่ 1 เมษายน ค.ศ.2013 เป็นหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารและสถาบันการเงินในสหราชอาณาจักร ซึ่งเกิดจากการยุบเลิกหน่วยงานเดิมที่ชื่อว่า Financial Services Authority (FSA) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระจัดตั้งตามกฎหมายชื่อ Financial Services and Markets Act 2000

¹² กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องของหลายฉบับ ได้แก่ the Bank of England Act 1998, the Financial Services and Markets Act 2000 และ the Banking Act 2009

¹³ SCHEDULE 1

2. Lending including, inter alia: consumer credit, mortgage credit, factoring, with or without recourse, financing of commercial transactions (including forfeiting).
3. Financial leasing.
4. Money transmission services.
5. Issuing and administering means of payment (e.g. credit cards, travellers' cheques and bankers' drafts).
6. Guarantees and commitments.
7. Trading for own account or for account of customers in:
 - (a) money market instruments (cheques, bills, certificates of deposit, etc.);
 - (b) foreign exchange;

โดยเฉพาะ Money Laundering Regulations 2007 ยกเว้นธุรกิจบางประเภท เช่น ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจ
จำนองบ้านและที่ดินที่ไม่อยู่ภายใต้กำกับของ MLR 2007

หน่วยงานสำคัญอีกแห่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินคือ **National Crime Agency (NCA)** เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ มิได้เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง (non-ministerial government department) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เริ่มดำเนินการแทนหน่วยงานเดิมที่ชื่อว่า Serious Organised Crime Agency (SOCA) ที่ถูกยกเลิกหน่วยงานตามกฎหมาย แล้วเปลี่ยนเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินใหม่คือ คือ National Crime Agency ภารกิจหลักของ National Crime Agency คือ เป็นหน่วยงานหลักเพื่อการต่อต้านอาชญากรรมร้ายแรงและอาชญากรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรอาชญากรรม (serious and organised crime)

NCA มีผู้อำนวยการของหน่วยงานเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน มีอำนาจหน้าที่บริหารงานกิจการของ NCA ได้อย่างอิสระ รายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อ Home Secretary ก่อนเสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา นอกจากนี้ NCA ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Unit) ของสหราชอาณาจักรด้วย

ข้อมูลการประมาณการเกี่ยวกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อสหราชอาณาจักร คาดว่ามีจำนวนมากกว่า 5,500 องค์กร มีสมาชิกราว 37,000 คน องค์กรอาชญากรรมเหล่านี้มีกระแสเงินผิดกฎหมายหมุนเวียนในสหราชอาณาจักรมากถึง 20 พันล้านปอนด์ต่อปี หน้าที่หลักของ NCA คือการขัดขวางและดำเนินคดีกับองค์กรเหล่านี้



- (c) financial futures and options;
- (d) exchange and interest-rate instruments; or
- (e) transferable securities.
- 8. Participation in securities issues and the provision of services related to such issues.
- 9. Advice to undertakings on capital structure, industrial strategy and related questions and advice as well as services relating to mergers and the purchase of undertakings.
- 10. Money broking.
- 11. Portfolio management and advice.
- 12. Safekeeping and administration of securities.
- 14. Safe custody services

ภารกิจที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น NCA ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับรายงานการกระทำที่ต้องสงสัย (Suspicious Activity Reports :SARs) ซึ่งรวมถึงความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวมเก็บไว้ในฐานข้อมูล เพื่อให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายใช้เป็นข้อมูลสำหรับการสืบสวนสอบสวนต่อไป

หน้าที่ในการรายงานการกระทำที่ต้องสงสัยนั้น มีกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่¹⁴

(1) Proceed of Crime Act มีบทบัญญัติที่กำหนดให้บุคคลซึ่งทำงานในกิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมาย (regulated sector) ต้องส่งรายงาน SAR ให้กับ ผู้มีหน้าที่รายงาน (nominated officer) หรือ NCA หากผู้นั้นได้รู้หรือควรจะรู้จากการทำหน้าที่ของตนในกิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายว่า มีบุคคลกระทำการอันมีลักษณะเป็นการฟอกเงิน หากไม่ได้ทำรายงานดังกล่าว จะมีความผิดตามกฎหมาย (มาตรา 331) นอกจากนี้ หากผู้มีหน้าที่รายงานซึ่งได้รู้หรือควรจะรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการฟอกเงินแล้ว แต่ไม่ได้ทำรายงานให้กับ NCA ก็มีความผิดเช่นเดียวกัน (มาตรา 332) อนึ่ง เมื่อได้รายงานข้อมูลต่อ NCA แล้ว ผู้นั้นจะต้องไม่ทำการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อการสืบสวนสอบสวน มิเช่นนั้นจะถือเป็นความผิดทางอาญาอีกฐานหนึ่ง (มาตรา 333 A-E)

(2) Money Laundering Regulations กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องปฏิบัติตามมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงิน ซึ่งรวมถึงการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบเพื่อจัดทำรายงานSARs ให้กับ NCA ด้วย

(3) Terrorism Act 2000 (TACT) กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินหรืออำนวยความสะดวกในทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดตามกฎหมาย และยังกำหนดหน้าที่ในการจัดทำรายงาน SAR ไว้ในส่วนที่สามของกฎหมายฉบับนี้ด้วย โดยไม่มีการกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของธุรกรรมที่ต้องรายงานไว้แต่ประการใด ทำให้ขอบเขตของธุรกรรมที่ต้องรายงานตามกฎหมายฉบับนี้จึงกว้างขวางเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม เนื้อหาในรายงานควรประกอบด้วยรายละเอียดของการกระทำที่ต้องสงสัยเช่นว่านั้น

กระบวนการทำงานของ NCA ร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

National Crime Agency ทำงานประสานกับหน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนในประเทศ และระหว่างประเทศ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในประเทศอื่น เพื่อจัดการกับองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายทั่วโลก เจ้าหน้าที่ของ NCA มีความชำนาญหลายด้านทั้งการสืบสวน สอบสวน การติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดต่าง ๆ และการขัดขวางการกระทำผิดทางอาญา

¹⁴ <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/what-we-do/specialist-capabilities/ukfiu/legal-basis-for-reporting>

จุดแข็งของ NCA คือ เจ้าหน้าที่ของ NCA มีอำนาจในการสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานตำรวจ (chief officers of police forces¹⁵) และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในอังกฤษ แคว้นเวลส์ที่จะดำเนินการช่วยเหลือสนับสนุนการทำงานของ NCA หรือเครือข่ายหน่วยงานองค์กรอื่นๆ นอกจากนี้ NCA ยังมีความร่วมมือกับหน่วยงานตำรวจในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ โดยสามารถมอบอำนาจของ NCA ให้แก่ตำรวจในสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือดำเนินการแทนด้วย

กฎหมายฟอกเงินของสหราชอาณาจักร

1. Proceed of Crime Act 2002 (POCA)¹⁶

ผู้ประกอบการที่ได้อำนาจในสหราชอาณาจักรทุกประเภทมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องป้องกันมิให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาเข้ามาในธุรกิจพนัน โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายชื่อ Proceed of Crime Act หรือ POCA กล่าวคือ ผู้ประกอบการมีหน้าที่เฝ้าระวังลูกค้าที่นำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญามาใช้เล่นพนันเพื่อฟอกเงินให้เป็นเงินถูกกฎหมาย รวมถึงกรณีธุรกิจพนันผิดกฎหมาย รวมถึงกรณีที่ผู้ประกอบการนำเงินสกปรกที่ได้จากความผิดอาญาหรือธุรกิจผิดกฎหมายมาใช้เป็นทุนในการประกอบธุรกิจด้วย หากพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย POCA ย่อมถือเป็นการฟอกเงินทั้งสิ้น

กฎหมาย POCA ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการยึดทรัพย์สินจากการกระทำความผิดอาญา (criminal confiscation) รวมถึงการยึดทรัพย์สินในกรณีอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาที่เรียกว่า civil recovery, การยึดเงินสด และอำนาจตามกฎหมายภาษีอากร ตั้งแต่ปี ค.ศ.2010 ถึงปีงบประมาณ 2013-2014 ภาครัฐสามารถยึดทรัพย์สินจากการฟอกเงินตามกฎหมายได้ราว 746 ล้านดอลลาร์ และมีทรัพย์สินที่ต้องสงสัยว่าฟอกเงินและถูกอายัดไว้ราว 2.5 พันล้านปอนด์ และมีการคืนเงินให้แก่ผู้เสียหายราว 93 ล้านดอลลาร์

มาตรา 340 (3) ของ POCA ได้กำหนดนิยามของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (criminal property) ว่าหมายถึงทรัพย์สินซึ่ง

- (1) ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่บุคคลสืบเนื่องจากการที่ได้กระทำความผิดอาญา หรือแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในลักษณะเช่นนั้น (ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน และโดยตรงหรือโดยอ้อม) และ
- (2) บุคคลผู้ถูกกล่าวหาเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นก่อให้เกิดหรือแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ในลักษณะดังกล่าวมาในข้อ (1)

¹⁵ หน่วยงานตำรวจในสหราชอาณาจักรมีโครงสร้างการทำงานแบบตำรวจชุมชนคือ เป็นตำรวจในสังกัดเมืองหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น มิได้มีโครงสร้างแบบส่วนราชการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทย

¹⁶ Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002 Advice to operators (excluding casino operators) Second edition (September 2014).

ทั้งนี้ การกระทำความผิดอาญา ตามมาตรา 340 (2) หมายถึงการกระทำซึ่ง

- (1) ก่อให้เกิดความผิดอาญาในส่วนหนึ่งส่วนใดของสหราชอาณาจักร
- (2) อาจก่อให้เกิดความผิดอาญาส่วนหนึ่งส่วนใดในราชอาณาจักรหากความผิดนั้นได้กระทำขึ้น

ดังนั้น แม้การกระทำความผิดอาญาอันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้นจะได้กระทำในต่างประเทศก็ตาม ถ้าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดหากได้กระทำลงในสหราชอาณาจักร ทรัพย์สินที่ได้มาย่อมอยู่ในบังคับของกฎหมายนี้ด้วย เว้นแต่ ผู้กระทำได้รู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ความผิดนั้นจะได้กระทำขึ้นนอกสหราชอาณาจักร ณ ดินแดนซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ยกเว้นความผิดบางประการซึ่งกำหนดไว้ในประกาศของ Secretary of the State (มาตรา 327(2A))

บุคคลย่อมถือว่าได้ประโยชน์จากการกระทำความผิดอาญานั้น หากว่าได้รับทรัพย์สินไว้โดยเป็นผลมาจากการกระทำความผิด หรือเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด ทรัพย์สินเช่นว่านั้น ได้แก่ เงิน และทรัพย์สินในรูปแบบอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสิ่งหาริมทรัพย์หรือสิ่งหาริมทรัพย์ รวมไปถึงบรรดาทรัพย์สินทางปัญญาด้วย อนึ่ง การได้รับผลประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้ (pecuniary advantage) ย่อมถือว่าผู้นั้นได้รับทรัพย์สินไว้เป็นจำนวนเท่ากับมูลค่าของประโยชน์ดังกล่าว (ตามมาตรา 340 (6))

ความผิดตามกฎหมาย POCA บังคับใช้กับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ความผิดบางฐานที่จะใช้บังคับกับบุคคลในบางกลุ่มเท่านั้น ได้แก่ความผิดฐานเกี่ยวกับการรายงาน และความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อการสอบสวนดำเนินคดี (tipping off) ที่ใช้บังคับกับกลุ่มกิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมาย (regulated sector) โดยกิจการที่อยู่ในนิยามของ regulated sector นั้น ถูกกำหนดไว้ Schedule 9 ของ POCA ซึ่งมีธุรกิจคาสีโนรวมอยู่ด้วย

ความผิดหลักตามกฎหมาย POCA นั้น ประกอบด้วยการกระทำอันเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่เกิดจากอาชญากรรมใด ๆ ซึ่งบุคคลรู้หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าผลประโยชน์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา (มาตรา 327-329) ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะของการปกปิด (concealing) ซ่อนเร้น (disguising) เปลี่ยนสภาพ (converting) โอน (transferring,) การทำให้ได้มา (acquisition) การใช้ (use) และการครอบครองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (possession of criminal property) รวมไปถึงการจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการได้มา การดูแลรักษา หรือการควบคุมทรัพย์สินเช่นว่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพนันแล้ว การกระทำในลักษณะของการรับเงินสด เช็ค การชำระเงินผ่านบัตร เพื่อใช้เป็นเงินเล่นพนัน หรือการเปิดบัญชีเพื่อเล่นพนันสำหรับลูกค้าย่อมเข้าข่ายการกระทำเหล่านี้ทั้งสิ้น¹⁷

¹⁷ Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002 Advice to operators, op. cit., at p.11-12

ความผิดฐานฟอกเงินนั้นอยู่บนข้อสมมติฐานว่ามีการกระทำความผิดอาญาอื่นอันเป็นเหตุให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่นำมาฟอกเงิน ความผิดอาญาดังกล่าวเรียกกันโดยทั่วไปว่า ความผิดมูลฐาน (predicate offence) ทั้งนี้ การดำเนินคดีในความผิดฐานฟอกเงินนั้นไม่จำเป็นจะต้องคำนึงถึงการดำเนินคดีในความผิดมูลฐานแต่ประการใด โดยในคดี R v Anwoir [2008] 2 Cr. App. R. 36 ศาลได้พิพากษาว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงสภาพแวดล้อมของการจัดการทรัพย์สินดังกล่าว(the circumstances in which the property was handled) ซึ่งสามารถอนุมานได้โดยปราศจากข้อโต้แย้ง (irresistible inference) ว่า ทรัพย์สินดังกล่าวมีที่มาจากการกระทำความผิดอาญาอย่างแน่แท้¹⁸

กฎหมาย POCA ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวนอย่างกว้างขวาง เช่น การตรวจค้น การยึดทรัพย์สิน และอำนาจในการออกคำสั่งให้จัดทำเอกสารหลักฐาน การสั่งให้เปิดเผยข้อมูล และการอายัดทรัพย์สินหรือการทำธุรกรรมทางการเงิน (freezing) ก่อนขั้นตอนการยึดทรัพย์สิน

2. Money Laundering Regulation 2007¹⁹

กฎหมายลำดับรองว่าด้วยการฟอกเงิน ปี 2007 เป็นกฎหมายที่อาศัยความในอำนาจของกฎหมายที่ชื่อว่า **Financial Services and Markets Act 2000** มีขึ้นเพื่อนำเอาหลักเกณฑ์ใน EU Directive มาใช้บังคับเป็นกฎหมายในสหราชอาณาจักร มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.2007 เป็นต้นมา กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างมาตรการควบคุมในบรรดาธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการเงิน รวมถึงการประกอบธุรกิจพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายคือ กิจการคาสีโน เพื่อป้องกันองค์กรอาชญากรรมหรือผู้กระทำความผิดตามกฎหมายใช้กิจการเหล่านี้ไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยในกฎหมายลำดับรองฉบับนี้มีการวางหลักเกณฑ์สำคัญให้ผู้ประกอบธุรกิจปฏิบัติตามดังนี้

(1) สร้างมาตรการเพื่อการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้าที่เข้ามามีความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือเข้าทำธุรกรรมกับตน รวมไปถึงการมีมาตรการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาที่ยังคงความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่อกัน

(2) เก็บรักษาทะเบียนรายการเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้าและรายละเอียดความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่อกันเป็นเวลา 5 ปี

(3) อบรมพนักงานให้ทราบถึงกระบวนการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

¹⁸ Ibid at p. 13

¹⁹ Gambling Commission Anti-money laundering: Approach to supervision - April 2013 at p. 3.

(4) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงินต่อ NCA หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนแทน

(5) กำหนดนโยบายและมาตรการที่ครอบคลุมเนื้อหาของหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น

หน่วยงานกำกับดูแลกิจการต่าง ๆ ตามกฎหมายฟอกเงิน

ข้อ 23 ของ Money Laundering Regulation 2007 บัญญัติให้มีหน่วยงานกำกับดูแล (supervisory authority) ตามกฎหมายฟอกเงิน ในธุรกิจสาขาหนึ่งอาจมีหน่วยงานกำกับดูแลมากกว่า 1 หน่วยงานก็ได้ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำความตกลงร่วมกันเพื่อกำหนดหน้าที่ว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้กำกับดูแล ตามกฎหมายฟอกเงิน สำหรับกรณีธุรกิจพนันประเภทธุรกิจคาสี ข้อนี้บัญญัติให้ “คณะกรรมการการพนัน” (Gambling Commission) เป็นหน่วยงานกำกับดูแล

หน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานกำกับดูแลตามกฎหมายฟอกเงิน สรุปได้ดังนี้

(1) หน้าที่เฝ้าระวัง ตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของตน และดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลหรือองค์กรนั้นปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ใน regulation นี้

(2) หากหน่วยงานกำกับดูแลหรือสงสัยว่า บุคคลหรือองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มก่อการร้าย หน่วยงาน ๆ มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ National Crime Agency (เดิมคือหน่วยงานชื่อ Serious Organised Crime Agency) ทราบในทันที

(3) การเปิดเผยข้อมูลตาม (2) ไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อกฎหมายใด ๆ แต่จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจหรือกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

(4) หน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลตาม regulation นี้ ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายชื่อ ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน ว่า Financial Services and Markets Act 2000 ตามที่กำหนดใน Part 1, 2 และ 4 ในภาคผนวก 1

หากบุคคลหรือองค์กรที่มีหน้าที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานกำกับดูแล บุคคลหรือองค์กรนั้น ๆ ก็จะไม่สามารถดำเนินกิจการกับลูกค้าที่เกี่ยวข้องได้ หรือไม่สามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ เป็นการชั่วคราว

บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ปรากฏในหมวด 5 (Part 5 Enforcement) มีเนื้อหาที่น่าสนใจ ดังนี้

ข้อ 37 ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ (พนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อนี้ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงานคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของ Financial Services Authority, หน่วยงานจัดเก็บภาษีและศุลกากร, เจ้าหน้าที่ของ Office of Fair Trading, the Department of Enterprise, Trade and Investment in Northern

Ireland หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) พนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีอำนาจตรวจสอบข้อมูลของบุคคลที่กระทำความผิดในเรื่องการฟอกเงินหรือบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน (connected persons) ด้วยการออกหมายเรียกบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

- ก) เพื่อให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในหมายเรียก
- ข) เพื่อให้ข้อมูล เอกสารตามที่อาจจะระบุได้ หรือ
- ค) เพื่อเข้าให้ถ้อยคำ ตอบคำถามแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่และเวลาที่กำหนดไว้ในหมายเรียก

บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน (connected persons) ในข้อนี้ แบ่งเป็น 4 กลุ่มคือ

กลุ่มที่ 1 นิติบุคคล ได้แก่ พนักงานหรือผู้จัดการบริษัทหรือองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ที่เป็นตัวแทนของนิติบุคคลดังกล่าว หรือนิติบุคคลที่เป็นบริษัทแม่ของนิติบุคคล

กลุ่มที่ 2 ห้างหุ้นส่วน ได้แก่ บุคคลที่เป็นสมาชิก หุ้นส่วน ผู้จัดการ พนักงาน หรือตัวแทนของห้างหุ้นส่วนนั้น

กลุ่มที่ 3 สมาคมที่มีได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ได้แก่ บุคคลที่เป็นสมาชิก หุ้นส่วน ผู้จัดการ พนักงาน หรือตัวแทนของสมาคม

กลุ่มที่ 4 บุคคลธรรมดา ได้แก่ บุคคลที่เป็นลูกจ้างหรือตัวแทนของบุคคลนั้น

ข้อ 37 วรรคสามบัญญัติเรื่องการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม Money Laundering Regulation ก็ต่อเมื่อมีเหตุผลที่เหมาะสมคือ ข้อมูลที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องการสืบค้น จะได้รับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้

ข้อ 37 วรรคสี่ บัญญัติเงื่อนไขการใช้อำนาจออกหมายเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ สรุปสาระได้คือ หมายเรียกจะต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งข้อมูลหลักฐานดังกล่าว และมีความสำคัญที่จะต้องได้ข้อมูลนั้นมาภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนที่จะสิ้นสุดกำหนดเวลาตามหมายเรียก และอาจจะระบุสถานที่ที่จะส่งหมายเรียกได้

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในข้อนี้ยังรวมถึงการทำสำเนาข้อมูล เอกสารที่มีการจัดทำตามแบบฟอร์มที่กฎหมายรับรอง หรือเป็นข้อมูลที่อยู่ในสภาพทำสำเนาได้

ข้อยกเว้นที่บุคคลมีสิทธิปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลเอกสารหรือให้ถ้อยคำตามหมายเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามข้อนี้ก็คือ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นได้รับสิทธิพิเศษจากการประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย (legal professional privilege) ขณะอยู่ระหว่างพิจารณาคดีในศาลสูง (the High Court) ยกเว้นทนายความที่อาจต้องให้ชื่อและที่อยู่ของลูกความของตนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

ข้อ 38 การเข้าตรวจค้นสถานที่โดยไม่ต้องมีหมายศาล

กำหนดกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในสถานที่เพื่อตรวจสอบบุคคลหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้ โดยไม่ต้องมีหมายศาล ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้คือ จะต้องเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุผลที่เหมาะสมว่า จะทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการจะใช้ในการดำเนินคดีของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 39 การออกหมายค้นของศาล

กรณีการออกหมายค้นของศาล ผู้พิพากษาอาจอนุมัติหมายค้นตามข้อนี้ ก็ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ถ้อยคำพร้อมข้อมูลที่เพียงพอต่อศาล ซึ่งเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ 3 กรณี รายละเอียดตามข้อ 39 (2) (3) และ (4) สิ่งที่ศาลจะใช้เป็นเกณฑ์ในการอนุมัติหมายค้นคือ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ถ้อยคำและข้อมูลที่มีเหตุผลเพียงพอในเรื่องการกระทำที่มีข้อสงสัยว่า มีการกระทำความผิดฟอกเงินตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้กระทำโดยบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกัน และสถานที่ที่จะเข้าตรวจค้นตามหมาย มีข้อมูล เอกสารหรือหลักฐานที่จะใช้พิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดจริงหรือไม่ หรือเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ในรายงานนี้ไม่บอกกล่าวถึงรายละเอียดในเรื่องนี้

3.3.3 มาตรการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินเกี่ยวกับธุรกิจพนัน

Money Laundering Regulation 2007 ข้อ 10 กำหนดมาตรการป้องกันและตรวจสอบการฟอกเงินในธุรกิจพนันไว้ โดยกำหนด “หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการคาสีโน” ในการตรวจสอบตัวตนของบุคคลต่อไปนี้

ก) ลูกค้ายุทธรายที่เข้ามาใช้บริการเล่นเกมสล็อตในคาสีโน ได้แก่ ก่อนที่ลูกค้าจะเข้ามาคาสีโน หรือกรณีที่เป็นการเล่นพนันออนไลน์หรือ remote gaming ลูกค้าจะต้องแสดงตัวตนก่อนที่จะเข้าเริ่มเล่นพนันดังกล่าว

ข) กรณีที่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ลูกค้ายุทธรายที่ดำเนินเกี่ยวกับธุรกิจคาสีโนในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง ได้แก่ การซื้อหรือแลกเปลี่ยนชิพของคาสีโน (casino chips) คิดเป็นมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 2,000 ยูโรขึ้นไป หรือ ใช้จ่ายเงินเพื่อใช้บริการเครื่องเล่นเกมสล็อต (gaming machines) ในคาสีโน คิดเป็นมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 2,000 ยูโรขึ้นไป หรือจ่ายเงินค่าเดิมพันให้แก่คาสีโนจากการเล่นพนันออนไลน์ คิดเป็นมูลค่ารวมกันตั้งแต่ 2,000 ยูโรขึ้นไป

กรณีที่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ 2 ประการคือ

ก) ผู้ประกอบการคาสีโนได้ตรวจสอบตัวตนของลูกค้าแต่ละรายก่อนหรือหลังจากที่เข้าซื้อแลกเปลี่ยน จ่ายเงิน หรือจ่ายเงินเดิมพันให้แก่คาสีโน

ข) คณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) ได้ตรวจสอบแล้วว่า ผู้ประกอบการคาสีโนได้ดำเนินการระบวนการที่เหมาะสมในการตรวจสอบและบันทึกข้อมูลของลูกค้าแต่ละราย ต่อไปนี้

ข.1) มูลค่าชิพของคาสีโนทั้งหมดที่มีการซื้อหรือแลกเปลี่ยนในคาสีโน

ข.2) จำนวนเงินทั้งหมดที่มีการจ่ายหรือใช้ในการเล่นเกมเล่นเครื่องเล่นเกมส์

ข.3) จำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้ในการเดิมพัน เล่นเกมส์เกี่ยวกับพนันออนไลน์

คำนิยามศัพท์ในข้อนี้เกี่ยวกับธุรกิจพนัน คาสีโน เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการพนันคือ the Gambling Act 2005

แนวปฏิบัติของคณะกรรมการการพนัน

คณะกรรมการการพนัน (Gambling Commission) ได้จัดทำแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการ คาสีโนทั่วไปและคาสีโนออนไลน์ หรือที่เรียกว่า remote casinos แนวปฏิบัตินี้กำหนดหลักการสำคัญ รายละเอียดสำหรับผู้ประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการคาสีโนทุกประเภทพึงปฏิบัติตาม เนื่องจากแนวปฏิบัตินี้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน ทั้งนี้ กฎหมายฟอกเงินคือ Proceed of Crime Act กำหนดให้ศาลให้ความสำคัญต่อแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ

Gambling Commission จึงมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการป้องกันการฟอกเงินของบรรดาผู้ประกอบการในธุรกิจด้านการพนัน เนื่องจากมีสถานะเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน หรือ Financial Intelligence Unit (FIU) ตามกฎหมายฟอกเงิน เอกสารหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับธุรกิจพนันกับการฟอกเงิน มีดังนี้

1. Money laundering: the prevention of money laundering and combating the financing of terrorism, 2nd edition (Gambling Commission, 2013)

แนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบการธุรกิจพนัน จัดทำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่หากผู้ประกอบการรายใดไม่ประสงค์ที่จะปฏิบัติตามแนวปฏิบัตินี้ มีคำแนะนำให้จัดทำเอกสารแนวปฏิบัติของตนเป็นเอกสารเพื่อแจ้งให้คณะกรรมการการพนันทราบต่อไป หลักการสำคัญในแนวปฏิบัตินี้คือ คาสีโนทุกประเภททั้งแบบที่มีสถานที่ตั้งและแบบออนไลน์ จะต้องมีระบบและกระบวนการตรวจสอบ ป้องกันการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนแก่กลุ่มก่อการร้าย เช่น การบันทึกการทำธุรกรรมของลูกค้าซึ่งเข้าเกณฑ์ที่จะต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ การจัดฝึกอบรมผู้บริหารและพนักงานทุกระดับให้ทราบในเรื่องนี้ ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย

2. Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002 Advice to operators (excluding casino operators), 2nd edition (September 2014)

ตามกฎหมายฟอกเงินคือ Proceeds of Crime Act 2002 (POCA) กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจพนันทุกรายมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งแก่หน่วยงานที่กำลังดูแลการฟอกเงิน หากพบความพยายามของลูกค้านำเงินพนันที่ไม่ถูกกฎหมายมาใช้ในการเล่นพนัน ไม่ว่าจะเป็นกรณีเพื่อฟอกเงินที่ได้มาจากรัฐกิจผิดกฎหมาย (clean' money) หรือเพื่อที่จะได้เงินจากการเล่นพนัน รวมถึงกรณีการพยายามที่จะปกปิดแหล่งที่มาของเงินที่มาจากกระทำความผิดอาญาด้วย หรือการนำเงิน ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญามาใช้ในการเล่นพนัน แต่แนวปฏิบัตินี้ไม่รวมถึงผู้ประกอบการพนันออนไลน์ที่มีแนวปฏิบัติเป็นการเฉพาะต่างหาก

ในเอกสารคำอธิบายนี้อธิบายถึงแนวทางที่ผู้ประกอบการจะทำให้พนักงานของตน สามารถปฏิบัติตามที่กฎหมายฟอกเงินกำหนดไว้ คำแนะนำส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับลูกค้าที่พึงปฏิบัติ การพิจารณาถึงความเสี่ยงในเรื่องการฟอกเงินของลูกค้าที่เกิดจากผู้ประกอบการด้วยกัน (business-to-business relationships)

กฎหมายพนัน ค.ศ. 2005 (Gambling Act 2005) กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายไว้ชัดเจน ประการหนึ่งคือ การป้องกันการใช้การพนันเป็นแหล่งทุนในการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งก็คือการฟอกเงิน โดยรูปแบบของการฟอกเงินผ่านช่องทางธุรกิจพนันมี 2 ช่องทางหลักคือ ช่องทางที่ 1 เป็นการแลกเปลี่ยนเงิน สินทรัพย์ สินค้าและทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา เพื่อให้เงินหรือสินทรัพย์นั้นกลายเป็นเงินสะอาดที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ทำได้โดยการนำเงิน ทรัพย์สินสกปรกมาผ่านการทำธุรกรรมกับธุรกิจถูกกฎหมาย ช่องทางที่ 2 เป็นการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาใช้เป็นเงินทุนในการเล่นพนันเพื่อเป็นกิจกรรมสันตนาการ

ผู้ประกอบการธุรกิจพนันมีหน้าที่รายงานต่อ NCA ในทันทีที่พบว่า มีความพยายามของลูกค้านำเงินที่จะฟอกเงิน และในกรณีที่เหมาะสม ผู้ประกอบการควรขอความยินยอมจาก NCA ในการอนุญาตให้ทำธุรกรรมนั้นได้ โดยมีระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแนวปฏิบัตินี้ ทั้งนี้ การงานข้อมูลของผู้ประกอบการ ไม่มีการจำกัดเรื่องวงเงินขั้นต่ำในการทำธุรกรรมหรือเล่นพนันของลูกค้า

3. Anti-money laundering: Suspicious activity reporting requirements for remote operators Advice note (September 2014)

คำแนะนำของคณะกรรมการการพนันในเรื่องการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (suspicious activity) ของผู้ประกอบการธุรกิจพนันแบบพนันออนไลน์ สอดคล้องกับกฎหมายการพนันที่เกี่ยวข้องคือ the Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014 มีเนื้อหาโดยสรุปคือ การให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการธุรกิจพนันแบบพนันออนไลน์ที่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการการพนัน ในกรณีที่พบการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าที่สงสัยว่าอาจเกี่ยวกับการฟอกเงิน ผู้ประกอบการจะต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวต่อหน่วยงานใดบ้าง หรือในกรณีใดที่ต้องขอความยินยอมจาก NCA ก่อนที่จะทำธุรกรรมของลูกค้าที่เป็นชาวอังกฤษ หากพบว่าอาจมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน

เช่น การรายงานข้อมูลธุรกรรมที่สงสัยต่อหน่วยงาน FIU ในประเทศอื่น โดยพิจารณาว่าอุปกรณ์เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่ให้บริการพนันออนไลน์อยู่ในประเทศใด หากประเทศนั้นเป็นสมาชิกของ Egmont group และเป็นประเทศที่อนุญาตให้มีการเล่นพนันออนไลน์ตามกฎหมาย ก็ให้รายงาน FIU ของประเทศนั้น ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม หากตรวจสอบพบธุรกรรมที่สงสัยของลูกค้าแล้ว ผู้ประกอบการมีหน้าที่รายงานข้อมูลที่สงสัยหรือ suspicious activity report (SAR) ต่อ NCA ในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น

นอกจากนี้ Gambling Commission ยังมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการป้องกันการฟอกเงินของบรรดาผู้ประกอบการในธุรกิจด้านการพนันด้วย ทั้งยังปรากฏว่าได้มีการสรุปบทเรียนจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของผู้ประกอบการธุรกิจ โดยการออกแถลงการณ์อย่างเป็นทางการในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น ในกรณีของกลุ่มบริษัทชื่อ Aspers UK Holdings Limited ซึ่งเกิดกรณีการจับกุมและดำเนินคดีลูกค้าที่เป็นผู้ใช้บริการรายหนึ่ง ที่ได้ใช้จ่ายเงินในการพนันไปกว่า 1 ล้านปอนด์ ทั้ง ๆ ที่มีรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากเงินช่วยเหลือของรัฐ (state benefits) เพียงแหล่งเดียว ผู้กระทำความผิดรายนี้ได้เข้าเล่นการพนันในสถานบริการของ Aspers หลายต่อหลายครั้งโดยใช้จ่ายเงินรวมกันมากกว่า 1 แสนปอนด์ ในจำนวนนี้เป็นเงินที่เสียพนันไปกว่า 1 หมื่นปอนด์ Aspers รับรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวแต่ไม่ได้ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้กระทำความผิดนั้นทั้งที่สามารถกระทำได้ คณะกรรมการได้เข้าตรวจสอบและชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในระบบของผู้ประกอบการ และได้สรุปเป็นบทเรียนสำหรับผู้ประกอบการรายอื่นให้ใช้ความระมัดระวังมากขึ้น



บทที่ 4

กรณีศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1 นโยบายและกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจพนัน¹

การกำหนดนโยบายควบคุมธุรกิจหรือกิจกรรมการพนันต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมธุรกิจการพนัน ในสหรัฐจึงไม่มีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันระดับชาติ การควบคุมการพนันจึงต้องอาศัยกลไกในระดับมลรัฐเป็นสำคัญที่จะกำหนดนโยบาย กฎหมาย โครงสร้างการจัดการธุรกิจพนันในสหรัฐจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีศึกษาประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียที่มีระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

การดำเนินนโยบายการพนันของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐ ก็มีนโยบายที่แตกต่างกัน ปัจจัยที่ทำให้นโยบายเหล่านี้แตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่ก็มีบางกรณีที่รัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซงทางนโยบายและกฎหมาย เพื่อควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมการพนันบางประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีการพนันของรัฐบาลกลาง ผลประกอบการของอุตสาหกรรมการพนัน ผลกระทบทางสังคมและประชาชนทั่วไป ดังตัวอย่างกรณีนโยบายและกฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ตของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะกล่าวถึงความเป็นมา และพัฒนาการของนโยบายสาธารณะในเรื่องนี้ต่อไป

กฎหมายควบคุมการพนัน

กฎหมายควบคุมการพนันสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจพนัน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายสหพันธรัฐ (Federal law) และกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ (State law)

กฎหมายสหพันธรัฐ²

หากพิจารณาถึงพัฒนาการของธุรกิจพนันในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายและกฎหมายเรื่องการพนัน ถือเป็นอำนาจ ความรับผิดชอบของมลรัฐต่าง ๆ แต่ในบางกรณีที่รัฐบาลกลางจะเข้ามา มีบทบาทกำหนดทิศทางหรือควบคุมธุรกิจพนัน เนื่องจากเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง จึงมีการบัญญัติกฎหมายสหพันธรัฐหรือกฎหมายรัฐบาลกลางที่เกี่ยวกับการพนันในบางเรื่องขึ้น ในที่นี้จะขอ

¹ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “ศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ” (2555) สนับสนุนโดย มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), น.19 – 24.

² <http://www.gambling-law-us.com/Federal-Laws/>

กล่าวถึงกฎหมายบางฉบับที่สำคัญ และจะอธิบายเฉพาะหลักการและเหตุผล หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

(1) Interstate Wire Act of 1961 (Wire Act) (U.S. Code, Title 18, Chapter 50 (§ 1081 – 1084))

เมื่อปี ค.ศ. 1961 สภาองเกรสของสหรัฐได้ตรากฎหมายชื่อ Interstate Wire Act of 1961 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในหลายฉบับที่ออกเพื่อป้องกันปัญหาองค์กรอาชญากรรม (organized crime) ในสหรัฐ ด้วยการใช้อนุสัญญาหลายอย่าง โดยเฉพาะมาตรการทางการเงิน การตรวจสอบ ยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม อาทิเช่น การเรียกเงินค่าคุ้มครอง การทำธุรกิจพนันผิดกฎหมาย เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1950 องค์กรอาชญากรรมมักจะนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมาใช้หมุนเวียนในธุรกิจพนันผิดและธุรกิจพนันถูกกฎหมาย เพื่อฟอกให้เป็นเงินถูกกฎหมาย กฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น the Travel Act, the Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act, the Illegal Gambling Business Act

เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้คือ ช่วยให้รัฐต่าง ๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลใดประกอบธุรกิจรับพนันทลายผล การเสี่ยงโชคที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารที่เข้าลักษณะของ wire communication ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำธุรกิจพนันระหว่างมลรัฐ หรือธุรกิจพนันในต่างประเทศ รวมถึงการโอนเงินหรือเครดิตที่ได้จากการชนะพนัน ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ ตัวอย่างการนำกฎหมายนี้มาปรับใช้ในปัจจุบันของรัฐบาลกลางสหรัฐ โดยกระทรวงยุติธรรมคือ การถือว่าการพนันทางอินเทอร์เน็ตเป็นการพนันผิดกฎหมาย

(2) Illegal Gambling Business Act

กฎหมายชื่อ “ธุรกิจพนันผิดกฎหมาย” (Illegal Gambling Business Act) ถูกบัญญัติขึ้นในปี 1970 เพื่อควบคุมองค์กรอาชญากรรมในสหรัฐ รัฐบาลสหรัฐและสภาองเกรสในขณะนั้นเห็นว่า ธุรกิจพนันผิดกฎหมายได้ขยายตัวไปอย่างมาก เช่น การเล่นเกมแบบคาสิโนออนไลน์ที่ไม่ได้รับอนุญาต จนกลายเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่องค์กรอาชญากรรมต่าง ๆ และยังส่งผลกระทบต่อระบบการค้าระหว่างมลรัฐ (interstate commerce) กฎหมายนี้จะช่วยให้รัฐสามารถออกกฎหมายของตนเองเพื่อควบคุมกิจกรรมการพนันระหว่างมลรัฐ และจัดการทำธุรกิจพนันผิดกฎหมายให้ลดน้อยได้ เนื้อของกฎหมายจึงเป็นการลงโทษเจ้าของบ่อนหรือธุรกิจพนันผิดกฎหมาย มิใช่การดำเนินคดีกับผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย กล่าวคือ หากมีกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ดำเนินการ, ให้เงินสนับสนุน, บริหารจัดการ, ควบคุม, สั่งการ, หรือเป็นเจ้าของธุรกิจพนันผิดกฎหมายส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดแล้ว และเป็นธุรกิจที่มีเงินหมุนเวียนไม่น้อยกว่า 2,000 เหรียญสหรัฐในแต่ละวัน และดำเนินธุรกิจนับช่วงเวลาได้มากกว่า 30 วัน จะถือว่ามีความผิดตามกฎหมายนี้

(3) Indian Gaming Regulation (U.S Code, Title 25, Chapter 29) (2000)

รัฐบาลกลางสหรัฐได้ออกกฎหมายชื่อ Indian Gaming Regulatory Act (IGRA)³ ในปี ค.ศ. 1988 โดยอนุญาตให้ชนพื้นเมืองอินเดียแดงสามารถควบคุมการประกอบธุรกิจพนันในพื้นที่ของตนเองได้ แต่ก็มีการควบคุมภายใต้กฎหมายของมลรัฐและรัฐบาลกลางในบางเรื่อง กฎหมาย IGRA บัญญัติให้มีการนำเงินรายได้จากธุรกิจการพนันในเขตชนเผ่าไปใช้ภายในวัตถุประสงค์ 5 ข้อคือ (1) เพื่อใช้เป็นงบประมาณในการบริหารงานของรัฐบาลชนเผ่า (2) เพื่อใช้ในกิจการสวัสดิสังคมทั่วไปของชนเผ่าและสมาชิก (3) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (4) เพื่อบริจาคให้แก่องค์กรการกุศล (5) เพื่อเป็นเงินทุนในการบริการงานของหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น (local government agencies) ที่ให้บริการแก่ชนเผ่า

ตามกฎหมาย IGRA บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชื่อ the National Indian Gaming Commission⁴ ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน โดยประธานกรรมการได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีสหรัฐโดยคำแนะนำและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา กรรมการ 2 ใน 3 คนจะต้องเป็นสมาชิกของชนเผ่าพื้นเมืองที่มีกฎหมายรับรอง คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และมีสถานะตามกฎหมายเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (an independent federal regulatory agency) คือ ไม่อยู่ในสังกัดของหน่วยงานราชการของรัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจกรรมเกมพนันในพื้นที่ของชนเผ่าอินเดียแดง เพราะปกป้องกลุ่มชนเผ่าจากองค์กรอาชญากรรม การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ปกป้องทรัพย์สินของกลุ่มชนเผ่าจากรายได้ของธุรกิจพนัน และดูแลผู้ประกอบการและผู้เล่นให้มีการดำเนินการและเล่นเกมอย่างยุติธรรม ไม่มีการโกงในการเล่น คณะกรรมการชุดนี้ยังมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย การพิจารณาเงินค่าปรับทางแพ่ง (civil fines) การอนุญาต ตรวจสอบ หรือสั่งปิดสถานประกอบการ

(4) Unlawful Internet Gambling Enforcement Act of 2006 (UIGEA)

สภาคองเกรสของสหรัฐได้ออกกฎหมายชื่อ Unlawful Internet Gambling Enforcement Act เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2006 โดยให้เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้สรุปความได้ว่า การพนันทางอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ (ในช่วงปี 2006) จะมีการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านบัตรเครดิต การโอนเงินเป็นหลัก

³ กฎหมาย IGRA มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมธุรกิจการพนันในเขตชนเผ่าอินเดียแดงที่เริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายควบคุมมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ในการอนุญาตให้มีการทำธุรกิจในพื้นที่ของชนพื้นเมืองที่ชัดเจน และมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ให้กลุ่มชนเผ่าสามารถพึ่งพาตนเองได้ รัฐบาลชนเผ่า (tribal government) มีความเข้มแข็งมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะออกกฎหมายนี้ขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชนเผ่าในการควบคุมกิจกรรมการพนันในพื้นที่ของตนเองภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง หากกิจกรรมการพนันนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายอาญาและความสงบเรียบร้อยของมลรัฐนั้น ๆ

อ้างอิงจาก หลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย IGRA (25 U.S.C. 2701)

⁴ National Indian Gaming Commission at <http://www.nigc.gov>

ซึ่งมีการจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบด้านลบจากการเล่นพนันของ the National Gambling Impact Study Commission เมื่อปี 1999 ที่เสนอให้มีการออกกฎหมายควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันทางอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะปัญหาการติดหนี้พนันที่บริษัทบัตรเครดิตไม่สามารถติดตามหนี้จากลูกค้าผู้ถือบัตรเครดิตได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายควบคุมในเรื่องนี้เป็นเป็นการเฉพาะ เพราะกฎหมายการพนันที่ใช้บังคับอยู่ไม่สามารถห้ามการเล่นพนันลักษณะนี้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมาย UIGEA มีเนื้อหาควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับชำระเงินที่เชื่อมโยงกับธุรกิจพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่ธนาคารกลางสหรัฐ (Federal Reserve Board) และกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) สหรัฐ ในการออกกฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อห้ามผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการพนัน ยอมรับการชำระเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายมลรัฐ นอกจากนี้ สถาบันการเงินหรือธนาคารจะต้องออกนโยบายหรือกระบวนการที่จะตรวจสอบระงับการทำธุรกรรมการเงิน เพื่อป้องกันมิให้มีการทำธุรกรรมที่ถูกควบคุม (restricted transactions) ตามกฎหมายนี้

การควบคุมการพนันออนไลน์ในปัจจุบันนั้นยังไม่มี ความชัดเจนในแง่ของกฎหมายที่มากเพียงพอ ในขณะที่รายได้จากการจัดเก็บภาษีของแต่ละมลรัฐลดน้อยถอยลงไปมาก แนวคิดของการออกกฎหมายรับรองการพนันออนไลน์จึงจะเป็นที่พูดถึงของแต่ละมลรัฐมากขึ้น เพื่อเพิ่มรายได้จากการจัดเก็บภาษีและเพิ่มการจ้างงาน ภายหลังมีบางมลรัฐออกกฎหมายกำหนดการพนันออนไลน์เป็นสิ่งถูกกฎหมาย โดยรัฐที่มีการรับรองการพนันออนไลน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ Nevada ,New Jersey และ Delaware

(5) Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992 (28 U.S.C. 3701)

กฎหมายชื่อ Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA) ในปี 1992 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1993 เป็นผลจากการเสนอร่างกฎหมายของคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งด้านกิจการยุติธรรมของวุฒิสภา (the Senate Judiciary Committee) ที่ให้เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายนี้ ภายหลังจากการจัดประชาพิจารณาร่างกฎหมายนี้ว่า การพนันทายผลกีฬา (sport gambling) เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เป็นอันตรายเกินกว่าที่มลรัฐต่าง ๆ จะสามารถรับมือได้ ในรายงานของวุฒิสภาระบุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ว่า ยังคงอนุญาตให้มีการพนันการแข่งขันกีฬาถูกกฎหมาย ซึ่งได้ดำเนินการก่อนวันที่ 31 สิงหาคม 1990 หรือเป็นการพนันการแข่งขันกีฬาถูกกฎหมายที่ดำเนินการในช่วงระหว่างวันที่ 1 กันยายน 1989 ถึงวันที่ 2 ตุลาคม 1991

⁵ <http://www.gambling-law-us.com/Federal-Laws/sports-protection.htm>

อย่างไรก็ดี เมื่อเดือนกันยายน ปี 1991 กระทรวงยุติธรรมสหรัฐไม่เห็นด้วยที่ให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้ โดยเห็นว่าขัดต่ออำนาจตามกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะพิจารณาดรากฎหมายในเรื่องนี้หรือไม่เอง แต่ปัจจุบันยังไม่มีคำตัดสินของศาลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ PASPA

ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้มีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาบางประเภทได้รับยกเว้นให้ดำเนินการได้ใน 4 มลรัฐ⁶ ได้แก่ มลรัฐ Nevada ที่เมืองลาสเวกัสมีการรับพนันทายกีฬา มลรัฐ Delaware มลรัฐ Nevada (licensed sports pools/ sport books) มลรัฐ Montana และมลรัฐ Oregon (กรณีสport lottery) เช่น ในมลรัฐ Delaware การพนันทายผลการแข่งขันอนุญาตให้เล่นพนันตามกฎหมาย มีเฉพาะกรณี professional football (คือการแข่งขันอเมริกันฟุตบอล) เท่านั้น ไม่รวมถึงการแข่งกีฬาประเภทอื่น ๆ เช่น ไม่สามารถรับพนันทายผลการแข่งขันเบสบอล บาสเก็ตบอล หรือการแข่งม้าได้ โดยมีคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ในปี 2009 ว่า การพนันทายผลกีฬาบางประเภทขัดต่อกฎหมายรัฐบาลกลางคือ PASPA⁷

จึงกล่าวได้ว่าการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลที่ได้รับนิยมในหลายประเทศ และหลายประเทศในยุโรปถือว่า การพนันบอลเป็นการพนันที่ถูกกฎหมายนั้น แต่ในสหรัฐยังมีกฎหมายห้ามการพนันทายผลกีฬา โดยถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะเสนอแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่ออนุญาตให้มีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาที่เป็ดกว้างมากขึ้นจากอุตสาหกรรมการพนันนำโดยธุรกิจกาสิโน และ American Gaming Association แต่การเสนอแก้ไขกฎหมาย PASPA ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากได้รับการคัดค้านจาก National Collegiate Athletic (NCAA⁸) และกลุ่มโรงเรียนในสหรัฐที่ไม่เห็นด้วยในการอนุญาตให้มีการพนันทายผลกีฬา เพราะมีรายงานผลการศึกษาที่ชี้ชัดเจนว่า การพนันทายผลกีฬาจะส่งผลเสียต่อนักเรียนทั่วไปที่จะมีปัญหาที่เกิดจากการพนัน รวมถึงเยาวชนที่เป็นนักกีฬาเป็นอย่างมาก⁹ จึงมีการออกกฎหมายห้ามการทายผลกีฬาที่มีได้รับอนุญาตในช่วงเวลาที่กฎหมายนี้จะมีผลใช้บังคับ

(6) Transportation of Gambling Devices Act of 1951 (U.S. Code, Title 15, Chapter 24)

⁶ McGowan, Richard A, "Sport Gambling: A Friendly Wager or a Threat to the Integrity of the Game?" article in The Gambling Debate (Westport US: Greenwood, 2008), pp.58-59.

⁷ Randall Chase, "Court: Delaware sports betting would violate ban" (08/23/09) at <http://washingtonexaminer.com/sports/2009/08/court-delaware-sports-betting-would-violate-ban>

⁸ National Collegiate Athletic เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1906 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองนักเรียนที่เป็นนักกีฬาในสหรัฐจากการหาผลประโยชน์โดยมิชอบ รวมถึงอันตรายหรือการบาดเจ็บที่เกิดจากการเล่นกีฬาต่าง ๆ กรุณารายละเอียดใน www.ncaa.org

⁹ McGowan, Richard A, "Sport Gambling: A Friendly Wager or a Threat to the Integrity of the Game?", *op. cit.*, p.61.

กฎหมายชื่อ Transportation of Gambling Devices Act ในปี 1951 หรือที่รู้จักกันในชื่อว่า the Johnson Act กฎหมายมีผลทำให้การขนส่งอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่นพนันไปยังมลรัฐที่ห้ามการเล่นพนันชนิดนั้น ๆ ถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย เช่น การขนส่งอุปกรณ์ในการเล่นเกมในคาสีโนไปยังมลรัฐฮาวายที่มีกฎหมายห้ามการตั้งคาสีโน จะถือเป็นการทำผิดกฎหมาย ดังนั้น ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่นพนัน (เช่น เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์, slot machine, อุปกรณ์เล่นรูเล็ต) มีหน้าที่ตามกฎหมายนี้คือ จะต้องไปจดทะเบียนแจ้งรายการอุปกรณ์ เครื่องมือที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนันประจำปี โดยยื่นต่อกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ อุปกรณ์ที่จดทะเบียนไว้แล้วจะต้องมีการทำสัญลักษณ์ในการขนส่งในแต่ละครั้ง ส่วนการขนส่งอุปกรณ์คอมพิวเตอร์หรือซอฟต์แวร์ที่เกี่ยวข้องกับการพนันออนไลน์นั้น ไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายนี้ในทุกกรณี

2.2 สถานการณ์การฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน

คณะกรรมการศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการพนัน (National Gambling Impact Study Commission) ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นโดยสภาองเกรส ได้ทำการศึกษาอย่างละเอียดในทางกฎหมายและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบในทางสังคมและเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกา ได้จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ในปี 1999 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ปัญหาสำคัญที่รัฐจะต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการประกอบกิจการด้านการพนันนั้น คือ ความเชื่อมโยงระหว่างตัวธุรกิจกับการก่ออาชญากรรม โดยเฉพาะประเด็นของการฟอกเงิน สำหรับการประกอบกิจการคาสีโนในลักษณะของสถานบริการนั้น เคยมีการขึ้นของคาสีโนในมลรัฐ Nevada ที่เคยถูกระบุว่ามีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับองค์กรอาชญากรรมหนึ่ง ทำให้เจ้าของคาสีโนดังกล่าวเคยถูกสอบสวนและดำเนินคดีโดยรัฐและรัฐบาลกลางหลายต่อหลายครั้ง ข้อสงสัยดังกล่าวนี้เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการที่มีกระแสเงินสดจำนวนมากไหลเวียนอยู่ในกิจการของคาสีโนดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดกระบวนการฟอกเงินผ่านกิจการของคาสีโน จึงได้มีการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบการคาสีโนต้องรายงานธุรกรรมตามเกณฑ์ของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งจากการรับฟังข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการศึกษาชุดนี้ พบว่าปัญหาความเชื่อมโยงระหว่างคาสีโนกับองค์กรอาชญากรรมลดลงไปอันเป็นผลจากการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰ แม้ความกังวลเกี่ยวกับการฟอกเงินในสถานบริการคาสีโนจะลดน้อยลงไป แต่คณะกรรมการศึกษาชุดนี้ก็กลับมีความกังวลใจอย่างมากเกี่ยวกับการประกอบกิจการการพนันผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือการพนันออนไลน์ ที่ได้ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาในการจัดการผลกระทบจากการพนัน ตัวอย่างเช่น การจำกัดอายุของผู้ใช้บริการซึ่งสามารถทำได้โดยง่ายหากเป็นการใช้บริการ ณ สถานคาสีโน

¹⁰ NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION REPORT 1999 at p.3-1

แต่กับการพนันในระบบออนไลน์แล้ว จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เข้ามาช่วยตรวจสอบอายุของผู้เล่น ซึ่งก็ไม่สามารถที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนกรณีการให้บริการ ณ สถานคาสิโน เป็นต้น

สำหรับในประเด็นของการฟอกเงินนั้น มีการระบุไว้ในรายงานฉบับนี้ว่า การพนันออนไลน์อาจเป็นช่องทางให้การฟอกเงินทำได้สะดวกมากขึ้น เนื่องจากลักษณะของการให้บริการอินเทอร์เน็ตนั้นเป็นช่องทางที่สามารถปกปิดตัวตนของผู้ใช้ได้โดยง่าย (anonymity) เข้าถึงได้จากระยะไกล (remote access) และใช้ข้อมูลที่มีการเข้ารหัส (encrypted data) การฟอกเงินนั้นทำได้โดยการฝากเงินเข้าบัญชีที่ใช้เพื่อการถ่ายโอนเงิน แล้วนำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้เล่นพนัน ซึ่งอาจเสียเงินจำนวนเล็กน้อยไป หลังจากนั้นผู้ฝากเงินก็ถอนเอาเงินทั้งหมดที่เหลืออยู่ออกมา ด้วยระบบของการเข้ารหัสและการปกปิดตัวดังกล่าว ทำให้การดำเนินการที่กล่าวมานั้นสามารถทำได้โดยปราศจากการตรวจสอบ¹¹

4.3 การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน

4.3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานตามกฎหมายฟอกเงิน

หน่วยงานรับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา มีชื่อเรียกว่า **Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)** ก่อตั้งขึ้นเมื่อ 25 เมษายน 1990 ตามกฎหมายชื่อ **31 U.S.C.** เป็นหน่วยงานภายในของกระทรวงการคลังสหรัฐ (U.S. Department of the Treasury) ทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU¹²) ของสหรัฐและเป็นสมาชิกของ the Egmont Group ที่มีประเทศสมาชิกหลายร้อยประเทศทั่วโลก

พันธกิจหลักของ FinCEN คือ การรักษาระบบการเงินของประเทศจากการใช้เงินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการต่อต้านการฟอกเงิน ส่งเสริมความมั่นคงของประเทศโดยการเก็บรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวกรองทางการเงิน การกำหนดยุทธศาสตร์ของหน่วยงานทางการเงิน แนวทางการปฏิบัติตามพันธกิจของ FinCEN คือ การรวบรวมและเก็บรักษาข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน การวิเคราะห์ การส่ง

¹¹ Ibid at p.5-6

¹² บทบาทของ FinCEN ในฐานะเป็น FIU คือ เป็นหน่วยงานกลางของประเทศที่มีจัดตั้งตามกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบในการรวบรวม วิเคราะห์ แลกเปลี่ยน และเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมาย โดยเฉพาะข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน ทรัพย์สินที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา หรืออาจเกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนแก่กลุ่มก่อการร้าย

ข้อมูลไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ รวมถึงการสร้างความร่วมมือเป็นเครือข่ายระหว่างประเทศ
ร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในประเทศต่าง ๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ

อำนาจหน้าที่ของ FinCEN ประกอบด้วย

- (1) ออกกฎระเบียบ รวมถึงการตีความตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้
- (2) สนับสนุนและบังคับใช้กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในระดับ regulations
- (3) สนับสนุน ประสานงาน และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจประเมินการปฏิบัติตามกฎหมาย
ที่ได้มอบอำนาจให้แก่หน่วยงานกำกับดูแลของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Federal regulators)
- (4) รวบรวมข้อมูล ประมวลผล เผยแพร่ และคุ้มครองข้อมูลที่ต้องรายงานต่อ FinCEN ตาม
กฎหมาย
- (5) จัดทำระบบให้บริการข้อมูลของ FinCEN แก่หน่วยงานอื่น และสร้างเครือข่ายผู้ใช้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- (6) สนับสนุนการสืบสวนการบังคับใช้กฎหมายและฟ้องร้องในชั้นศาล
- (7) สังเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้คำแนะนำในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทาง
เศรษฐกิจ
- (8) แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ประสานงานกับ FIU ในต่างประเทศ เพื่อดำเนินการฟอกเงิน
- (9) ให้การสนับสนุนแก่ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย องค์กรกำกับดูแล และ
หน่วยงานลับของรัฐ FIU และกลุ่มอุตสาหกรรมการเงิน

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา มี
กฎหมาย 2 ฉบับสำคัญ คือ

1. ความผิดฐานอาชญาฐานฟอกเงินใน U.S. Code: Title 18 – Crimes And Criminal Procedure
2. การรายงานทางการเงินเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัย ในกฎหมายว่าด้วยความลับทางการเงิน
(Bank Secrecy Act)

1. ความผิดฐานอาชญาฐานฟอกเงินใน U.S. Code: Title 18 – Crimes And Criminal Procedure

ความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายกลางของสหพันธรัฐมีหลักการสำคัญอยู่ในมาตรา 1956และ
มาตรา 1957 แบ่งได้เป็นความผิดตามกฎหมายฟอกเงินออกเป็น 4 กลุ่มคือ

- 1) การส่งเสริม สนับสนุนให้มีการฟอกเงินโดยผู้กระทำความผิดหรือควรรู้ว่าทรัพย์สินนั้น ได้มาจากการ
กระทำความผิดอาญา
- 2) การปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงิน

3) การตกแต่งบัญชีหรือจัดทำรายงานการเงินเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตามกฎหมาย

4) การหนีภาษี

ความผิดตาม 18 U.S.C. มาตรา 1956 and มาตรา 1957 มีอยู่หลายร้อยมาตรา มีเนื้อหาแยกไปอยู่ในกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาอื่น ๆ ด้วย โดยสรุปแล้ว การฟอกเงินจะเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินที่เกิดจากการกระทำความผิดตามกฎหมายกลางของสหพันธรัฐ กฎหมายของมลรัฐหรือการกระทำความผิดอาญาในต่างประเทศ พอจะจัดแบ่งเป็นประเภทได้ดังนี้¹³

- การทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา เพื่อปกปิดลักษณะ แหล่งที่มา หรือกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินเช่นว่านั้น¹⁴
- การทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา เพื่อสนับสนุนให้เกิดการก่ออาชญากรรมในวาระอื่น¹⁵
- การเคลื่อนย้ายเงินทุนที่เกิดจากการก่ออาชญากรรมบางประการ เข้ามายัง ,ออกไปจาก , หรือผ่านดินแดนสหรัฐ เพื่อสนับสนุนการก่ออาชญากรรมในวาระอื่น หรือเพื่อปกปิดลักษณะ แหล่งที่มา หรือกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินจากอาชญากรรมเช่นว่านั้น หรือเพื่อหลบเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมายในการรายงานธุรกรรม¹⁶
- การทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีซึ่งจัดเก็บจากเงินได้อื่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁷
- การปรับเปลี่ยนธุรกรรมทางการเงิน (structuring financial transactions) เพื่อหลบเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมายในการรายงานธุรกรรม¹⁸
- การใช้จ่ายเงินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาเป็นจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ¹⁹

¹³ Ibid at p.1-2

¹⁴ 18 U.S.C. 1956(a)(1)(B)(ii).

¹⁵ 18 U.S.C. 1956(a)(1)(A)(i)

¹⁶ 18 U.S.C. 1956(a)(2).

¹⁷ 18 U.S.C. 1956(a)(1)(A)(ii).

¹⁸ 18 U.S.C. 1956(a)(1)(B)(ii); 31 U.S.C. 5324.

¹⁹ 18 U.S.C. 1957.

- การเดินทางท่องเที่ยวระหว่างมลรัฐหรือต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญานั้น รวมถึงการใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในทางการค้าพาณิชย์ระหว่างมลรัฐหรือต่างประเทศเพื่อกระทำการเช่นนั้นด้วย²⁰
- การเดินทางท่องเที่ยวระหว่างมลรัฐหรือต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการกระทำความผิดทางอาญาบางประเภท รวมถึงการใช้เครื่องอำนวยความสะดวกในทางการค้าพาณิชย์ระหว่างมลรัฐหรือต่างประเทศเพื่อกระทำการเช่นนั้นด้วย²¹
- ผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโอนเงิน ซึ่งได้เป็นตัวกลางในการส่งผ่านทรัพย์สินอันเกิดจากการก่ออาชญากรรม หรือเงินทุนที่ใช้เพื่อสนับสนุนการก่ออาชญากรรม²²
- การส่งผ่านเงินทุนโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้ประกอบกิจการการโอนเงิน²³
- ลักลอบนำเงินซึ่งไม่ได้รายงานไว้ข้ามพรมแดนของสหรัฐหรือ²⁴
- กรณีที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงินที่ออกโดย Treasury Department²⁵

ความผิดฐานฟอกเงินในบางฐานความผิด จะมีบทลงโทษที่รุนแรงยิ่งกว่าความผิดมูลฐานที่ถูกกล่าวอ้างถึง ซึ่งโทษที่ได้รับไม่เพียงแต่การจำคุกในระยะยาวเท่านั้น แต่รวมถึงการยึดทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน เช่น ความผิดบางฐานตามมาตรา 1956 มีโทษจำคุกมากกว่า 20 ปี หรือความผิดสูงสุดตามมาตรา 1957 มีโทษจำคุกถึง 10 ปี

ในรายงานวิจัยนี้จะอธิบายเฉพาะฐานความผิดตามกฎหมายฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมายเท่านั้น

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy
(1) ความผิดฐานการส่งผ่านข้อมูลในระบบการสื่อสาร (Wire-communication) เกี่ยวกับการพนัน
ขั้นต่อ ใน (18 U.S. Code § 1084) หรือที่เรียกว่า Wire Act

บทบัญญัติตามกฎหมาย Wire Act เป็นกฎหมายหลักที่กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐใช้ เป็นฐานความผิดสำหรับการให้บริการพนันออนไลน์ทุกประเภทเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ โดย

²⁰ 18 U.S.C. 1952(a)(1).

²¹ 18 U.S.C. 1952(a)(3).

²² 18 U.S.C. 1960(a), (b)(1)(C).

²³ 18 U.S.C. 1960(a), (b)(1)(A), (B).

²⁴ 31 U.S.C. 5332.

²⁵ 31 U.S.C. 5332.

อาศัยการตีความกฎหมายของรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมและอัยการสูงสุด กล่าวคือ ในระยะแรกที่เริ่มมีการพนันออนไลน์แพร่หลายในสหรัฐ รัฐบาลกลางได้ใช้กฎหมายชื่อว่า the Interstate Wire Act of 1961²⁶ (U.S. Code, Title 18, Chapter 50 (§ 1081 – 1084)) หรือที่มักเรียกว่า the Wire Act (1961) เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ ช่วยให้มีรัฐต่าง ๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลใดประกอบธุรกิจรับพนันทายผล การเสี่ยงโชคที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารที่เข้าลักษณะของ wire communication การดำเนินคดีต่อผู้ประกอบธุรกิจพนันออนไลน์ทุกประเภท จะใช้กฎหมาย Wire Act เป็นฐานในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ด้วยการอาศัยการเทียบเคียงของการรับพนันผิดกฎหมายทางโทรศัพท์ (telephone wagering) กับการพนันออนไลน์²⁷ ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำธุรกิจพนันระหว่างมลรัฐ หรือธุรกิจพนันในต่างประเทศ กฎหมาย Wire Act ห้ามผู้ประกอบธุรกิจพนันรับโอนเงินจากหรือโอนเงินรวมถึงเครดิตที่เกี่ยวข้องกับการพนัน รวมถึงกรณีการเป็นตัวกลางให้ข้อมูลในการรับพนันระหว่างมลรัฐหรือการพนันระหว่างประเทศ ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปีหรือปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ แนวทางปฏิบัติในปัจจุบันของรัฐบาลกลางสหรัฐคือ กระทรวงยุติธรรมคือการถือว่าการเล่นพนันทางอินเทอร์เน็ตเป็นการพนันผิดกฎหมาย²⁸

ตัวอย่างการใช้กฎหมาย Wire Act ในกรณีพนันออนไลน์ เช่น ในสมัยอดีตประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) และบุช (George W. Bush) กระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นได้เคยสั่งให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจพนันทางอินเทอร์เน็ตที่มีเครื่องในต่างประเทศ หากผู้กระทำความผิดเดินทางเข้ามาในสหรัฐ อย่างไรก็ตาม ศาลในบางพื้นที่คือ U.S. Fifth Circuit Court of Appeals²⁹ กลับตีความกฎหมาย the Wire Act แตกต่างไปจากแนวทางการใช้กฎหมายของกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ศาลดังกล่าวมีความเห็นว่า

²⁶ เมื่อปี ค.ศ. 1961 สภาของสหรัฐได้ตรากฎหมายชื่อ Interstate Wire Act of 1961 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในหลายฉบับที่ออกเพื่อป้องกันปัญหาองค์กรอาชญากรรม (organized crime) ในสหรัฐ ด้วยการใช้มาตรการหลายอย่าง โดยเฉพาะมาตรการทางการเงิน การตรวจสอบ ยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม อาทิ เช่น การเรียกเงินค่าคุ้มครอง การทำธุรกิจพนันผิดกฎหมาย เนื่องจากในช่วงทศวรรษที่ 1950 องค์กรอาชญากรรมมักจะนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมาใช้หมุนเวียนในธุรกิจพนันผิดและธุรกิจพนันถูกกฎหมาย เพื่อฟอกให้เป็นเงินถูกกฎหมาย กฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น the Travel Act, the Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act, the Illegal Gambling Business Act

²⁷ INTERNET GAMBLING: An Overview of the Issues (U.S. General Accounting Office, December 2002), p.12.

²⁸ ไพศาล ลิ้มสถิตย์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478”, อ้างแล้ว, น.56-58.

²⁹ U.S. Fifth Circuit Court of Appeals เป็นศาลสูงที่อนุญาตให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คดีที่ศาลชั้นต้นเคยตัดสินคดีมาแล้ว ศาลนี้ที่มีเขตอำนาจในพื้นที่มลรัฐ Louisiana Texas และ Mississippi

the Wire Act ไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีการพนันออนไลน์ได้ แต่ใช้ได้เฉพาะการพนันทั่วไป อาทิเช่น การพนันทายผลกีฬา แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐ (the Supreme Court) ยังมิได้ตีความหรือออกคำพิพากษาในเรื่องนี้แต่อย่างใด

ต่อมาปี ค.ศ. 2011 กระทรวงยุติธรรมได้มีความเห็นเปลี่ยนแปลงไปจากการตีความเดิมคือ บทบัญญัติในมาตรา 1084 ใช้กับการพนันที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาเท่านั้น ไม่รวมไปถึงการพนันออนไลน์รูปแบบอื่นแต่ประการใด³⁰

(2) ความผิดฐานการท่องเที่ยวหรือการขนส่งระหว่างมลรัฐหรือต่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มอาชญากรรม (18 U.S. Code § 1952 - Interstate and foreign travel or transportation in aid of racketeering enterprises)

ความผิดฐานนี้คือ บุคคลที่ท่องเที่ยวหรือเดินทางหรือประกอบธุรกิจระหว่างมลรัฐ หรือใช้ไปรษณีย์หรือสิ่งอื่นใดในการเผยแพร่ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ โดยมีความประสงค์หรือเจตนาที่จะดำเนินการ 3 ลักษณะ คือ 1) การโยกย้ายเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย 2) กระทำผิดทางอาญาเพื่อที่จะดำเนินกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือ 3) การกระทำอื่น ๆ ในลักษณะการส่งเสริม สนับสนุน จัดการ จัดตั้ง ช่วยเหลือ หรืออำนวยความสะดวกให้มีกิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ต้องโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี

ความหมายของคำว่า “กิจกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย” (unlawful activity) มีความหมายครอบคลุมการกระทำผิดกฎหมายหลายกรณี โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจพนันผิดกฎหมายโดยไม่มีการชำระภาษีให้แก่รัฐ

(3) ความผิดฐานการประกอบกิจการการพนันโดยมีขอบด้วยกฎหมาย (18 U.S. Code § 1955 - Prohibition of illegal gambling businesses)

ความผิดนี้เป็นลักษณะหนึ่งของความผิดที่เรียกว่า Racketeering ซึ่งครอบคลุมบรรดาฐานความผิดอันนำมาซึ่งรายได้ขององค์กรอาชญากรรม ความผิดฐานนี้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพนันโดยมิได้รับอนุญาต เทียบได้กับความผิดฐานเป็นเจ้ามือพนันตามกฎหมายพนันของไทย

ลักษณะของการกระทำผิดครอบคลุมการดำเนินการ, การให้เงินทุน, การจัดการ, การควบคุมดูแลกิจการ, การสั่งการ หรือการเป็นเจ้าของธุรกิจพนันผิดกฎหมายส่วนหนึ่งส่วนใด ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดตามมาตรานี้จะถูกยึดเป็นของ

³⁰ Memorandum opinion for the Assistant Attorney General, Criminal Division, Whether proposal by Illinois and New York to use the internet and out-of-state transaction processors to sell lottery tickets to in-state adults violate The Wire Act (September 20, 2011).

รัฐ เช่น เงินที่ใช้เล่นหรือวางเดิมพันัน ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องเล่นพนัน รวมถึงยานพาหนะ อาคาร สถานที่ใช้ในการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมาย

มาตรา 1955 บัญญัติลักษณะของการประกอบธุรกิจพนันผิดกฎหมาย (illegal gambling business) ไว้ 3 ประการคือ

- ก) เป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายพนันของมลรัฐหรือกฎหมายท้องถิ่น
- ข) มีผู้กระทำความผิดตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปที่ร่วมกันดำเนินการ, การให้เงินทุน, การจัดการ, การควบคุมดูแลกิจการ, การสั่งการ หรือการเป็นเจ้าของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย
- ค) มีการดำเนินการกระทำความผิดนับเวลารวมกันเกินกว่า 30 วัน หรือมีรายได้จากธุรกิจพนันดังกล่าวตั้งแต่ 2,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน

ลักษณะของธุรกิจพนันผิดกฎหมายตามมาตรา 1955 มีหลายประเภท เช่น pool-selling, bookmaking, maintaining slot machines, roulette wheels or dice tables รวมถึงการดำเนินการธุรกิจลอตเตอรี่ (lotteries), policy, bolita หรือเกมตัวเลข หรือการเสี่ยงโชค (selling chances)

อย่างไรก็ตาม ความผิดในมาตรานี้จะไม่ใช้บังคับกับเกมบิงโก (bingo game), ลอตเตอรี่ หรือเกมที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรที่ได้รับขออนุญาตเก็บภาษีอากรตามกฎหมายภาษีชื่อ Internal Revenue Code of 1986 ในมาตรา 501 (c) แต่มีเงื่อนไขสำคัญคือ ผลประโยชน์หรือกำไรที่ได้จากองค์กรดังกล่าว จะต้องไม่ถูกนำไปแบ่งปันให้แก่สมาชิก ผู้บริหารหรือพนักงาน ลูกจ้างขององค์กร หรือบุคคลอื่น ๆ เว้นแต่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่ได้ใช้จ่ายจริงจากการดำเนินการเกมเหล่านี้

มาตรา 1955 (c)³¹ ได้กำหนดบทสันนิษฐานไว้ว่า หากผู้กระทำความผิดตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปประกอบธุรกิจพนันผิดกฎหมายเป็นเวลาติดต่อกันตั้งแต่ 2 วัน ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่สามารถขอศาลออกหมายค้น หรือจับกุมผู้กระทำความผิดได้ โดยให้ถือว่าผู้กระทำความผิดมีรายได้เกินกว่า 2,000 เหรียญสหรัฐต่อวัน

2. กฎหมายว่าด้วยความลับทางการเงิน (Bank Secrecy Act) 31 U.S.C. 310

กฎหมายชื่อ **Currency and Foreign Transactions Reporting Act of 1970** ซึ่งเป็นที่รู้จักและถูกอ้างถึงในชื่อของกฎหมายว่าด้วยความลับทางการเงินหรือ “**Bank Secrecy Act**” or “**BSA**” เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐในการตรวจสอบและป้องกัน

³¹ (c) If five or more persons conduct, finance, manage, supervise, direct, or own all or part of a gambling business and such business operates for two or more successive days, then, for the purpose of obtaining warrants for arrests, interceptions, and other searches and seizures, probable cause that the business receives gross revenue in excess of \$2,000 in any single day shall be deemed to have been established.

การฟอกเงิน กล่าวโดยเฉพาะ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สถาบันการเงินเก็บทะเบียนประวัติเกี่ยวกับการซื้อขายตราสารเปลี่ยนมือ รวมทั้งกำหนดให้ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนเงินรวมภายในหนึ่งวันเกินกว่า \$10,000 และยังต้องรายงานธุรกรรมต้องสงสัยอันอาจนำไปสู่การฟอกเงิน การหลบเลี่ยงภาษี หรืออาชญากรรมรูปแบบอื่น ๆ กฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากคอนเกรสเมื่อปี 1970 โดยได้มีกฎหมายซึ่งออกมาภายหลังเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาภายในกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ บทบัญญัติใน USA PATRIOT Act of 2001³²

4.3.2 มาตรการกำกับดูแล ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนัน

กฎหมาย Bank Secrecy Act ได้กำหนดนิยาม “สถาบันการเงิน” (financial institutions) ไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถครอบคลุมไปยังรูปแบบธุรกิจที่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภท โดยเฉพาะบรรดาธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงว่าจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการฟอกเงิน หรือการหลบเลี่ยงภาษี³³

ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะกรณีคาสิโนที่มักจะมีการให้บริการทางการเงินหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการฝากเงิน การแลกเปลี่ยนเงินตรา การโอนเงิน เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับลูกค้านั่นเอง กฎหมายในมาตรานี้จึงได้กำหนดให้คาสิโนหรือสถานประกอบการในธุรกิจพนันอื่น ๆ (gaming establishment) ที่มีรายได้ต่อปีไม่น้อยกว่า 1,000,000 เหรียญสหรัฐ ถือเป็นสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่ง ซึ่งต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ด้วย³⁴ ไม่ว่าจะเป็นคาสิโนที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายของมลรัฐใดหรือหน่วยงานระดับใดก็ตาม รวมถึง Indian gaming operation ตามกฎหมาย Indian Gaming Regulatory Act หน้าที่สำคัญของผู้ประกอบการคาสิโนหรือธุรกิจพนันเหล่านี้คือ หน้าที่รายงานการกระทำอันต้องสงสัย (Suspicious Activity Report)

ตามกฎหมายสหรัฐ ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม ค.ศ.2003 เป็นต้นมา FINCEN ได้ออกกฎระเบียบกำหนดหน้าที่ของคาสิโน³⁵ กล่าวคือ เนื่องด้วยคาสิโนเป็นธุรกิจพนันที่มีกระแสเงินสดหมุนเวียนในปริมาณสูง ผู้ประกอบจึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activity Reports - SARs) ซึ่ง

³² Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) < http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/>

³³ 31 U.S. Code § 5312 (a)(2)

³⁴ 31 U.S. Code § 5312 (a)(2)(x)

³⁵ 31 CFR Part 103 Financial Crimes Enforcement Network; Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations—Requirement That Casinos and Card Clubs Report Suspicious Transactions; Final Rule and Notice (September 26, 2002).

ผู้ประกอบการรู้ สงสัย หรือมีเหตุผลที่ควรสงสัยว่าธุรกรรมดังกล่าวหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000 เหรียญสหรัฐ เข้าข่ายลักษณะข้อใดข้อหนึ่งต่อไปนี้

- เกี่ยวข้องกับเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา หรือมีเจตนาที่จะปกปิดเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา
- มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการรายงานข้อมูลธุรกรรมการเงินตามแบบฟอร์มที่ต้องแจ้งต่อศาลิโนที่เรียกว่า Currency Transaction Report for Casinos (CTRC)
- ไม่มีการประกอบธุรกิจหรือการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย
- เป็นการทำธุรกรรมที่คาดหมายได้ว่ามีลักษณะผิดปกติจากกลุ่มลูกค้าทั่วไป
- มีการใช้ศาลิโนเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดทางอาญา

นอกจากนั้น ผู้ประกอบการศาลิโนมีหน้าที่ที่จะต้องยื่นข้อมูลรายงาน CTRC เพื่อรายงานข้อมูลธุรกรรมเงินสดที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวันต่อ FINCEN ด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบการศาลิโนไม่มีความจำเป็นต้องยื่นรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีเกิดเหตุการณ์ถูกปล้นทั่วไป หรือไม่ต้องยื่นรายงานดังกล่าว หากเป็นการดำเนินการกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์

ในกฎหมาย 31 CFR 103 FINANCIAL RECORDKEEPING AND REPORTING OF CURRENCY AND FOREIGN TRANSACTIONS เป็นข้อบังคับของ FinCEN ซึ่งรวบรวมเนื้อหาว่าด้วยการปฏิบัติตามเงื่อนไขใน Bank Secrecy Act ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้³⁶

1. หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินในการรายงานธุรกรรมต้องสงสัย (Reports by Money Services Businesses of Suspicious Transactions) ที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินต้องรายงานธุรกรรมต้องสงสัยที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป ยกเว้นกรณีของ Monet Order และ Traveler's Check ที่จะเข้าเงื่อนไขการรายงานเมื่อมูลค่ารวมธุรกรรมตั้งแต่ 5,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป³⁷

2. การรายงานธุรกรรมทางการเงิน (Reports of Transactions in Currency”) กำหนดให้สถาบันการเงินจะต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินใด ๆ ที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ³⁸

³⁶ Bank Secrecy Act and Anti-Money Laundering Examination Manual For Money Services Businesses (2008) at p.115-117 <http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/MSB_Exam_Manual.pdf>

³⁷ 31 CFR 103.20

³⁸ 31 CFR 103.22

3. การรายงานการขนส่งเงินตราหรือเครื่องมือทางการเงิน³⁹ (Reports of Transportation of Currency or Monetary Instruments)

4. การรายงานบัญชีทางการเงินในต่างประเทศ (Reports of Foreign Financial Accounts) กำหนดเงื่อนไขให้บุคคลซึ่งมีบัญชีการเงินในต่างประเทศจะต้องรายงานต่อ Internal Revenue Service เป็นประจำทุกปี⁴⁰

5. การยื่นรายงาน (Filing of Reports) กำหนดเงื่อนไขในการยื่นและการเก็บรักษาทะเบียนสำหรับรายงานธุรกรรมทางการเงิน (Currency Transaction Reports : CTRs) รายงานการขนส่งเงินและเครื่องมือทางการเงินระหว่างประเทศ (Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments :CMIR) และรายงานบัญชีธนาคารและการเงินในต่างประเทศ (Report of Foreign Bank and Financial Accounts : FBAR)⁴¹

6. การระบุตัวตน (Identification Required) กำหนดให้สถาบันการเงินต้องตรวจสอบตัวตนของบุคคลที่ทำธุรกรรมทางการเงินเป็นจำนวนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ⁴²

7. การรายงานการซื้อเช็คของธนาคาร ดราฟต์ แคชเชียร์เช็ค Money Order และเช็คท่องเที่ยว โดยกำหนดให้สถาบันการเงินต้องเก็บทะเบียนข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายตราสารข้างต้นในจำนวนเงินระหว่าง 3,000 ถึง 10,000 เหรียญสหรัฐ⁴³

8. การกำหนดให้บุคคลที่มีบัญชีในต่างประเทศจะต้องเก็บรักษาทะเบียนรายการที่เกี่ยวกับบัญชีการเงินในต่างประเทศของตนที่ได้รายงานไว้ใน FBAR⁴⁴

9. การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินในการเก็บรักษารายการทางทะเบียนและการกู้คืนข้อมูลรวมถึงการเก็บรักษาทะเบียนรายการการโอนและการส่งต่อเงิน⁴⁵

10. การกำหนดหน้าที่ของผู้ค้าเงินตราและผู้รับแลกเปลี่ยนเงินตรา (Currency Dealers or Exchangers) ในการเก็บรักษารายการทางทะเบียนเกี่ยวกับการค้าเงินตราและแลกเปลี่ยนเงินตรา⁴⁶

³⁹ 31 CFR 103.23

⁴⁰ 31 CFR 103.24

⁴¹ 31 CFR 103.27

⁴² 31 CFR 103.28

⁴³ 31 CFR 103.29

⁴⁴ 31 CFR 103.32

⁴⁵ 31 CFR 103.33

⁴⁶ 31 CFR 103.37

11. กำหนดรูปแบบของรายการทางทะเบียน และกำหนดให้การเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นเวลา 5 ปี⁴⁷
12. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินต้องทำการขึ้นทะเบียนกับ FinCEN⁴⁸
13. กำหนดโทษทางแพ่ง⁴⁹ และโทษทางอาญา⁵⁰ สำหรับการฝ่าฝืนข้อบังคับในหมวดนี้
14. ห้ามไม่ให้มีการปรับเปลี่ยนธุรกรรม (Structured Transactions) เพื่อหลีกเลี่ยงหน้าที่การรายงานธุรกรรมตามข้อบังคับนี้⁵¹
15. จัดวางระบบเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายกับสถาบันการเงินเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและการฟอกเงินและการก่อการร้าย⁵²
16. จัดวางระบบสำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้วยความสมัครใจ (Voluntary Information Sharing) ระหว่างสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย
17. กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้ผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินจะต้องพัฒนาและบังคับใช้แผนงานว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาอันเกิดจากการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย⁵³

กล่าวโดยสรุปคือ ตามกฎหมาย Bank Secrecy Act ของสหพันธรัฐ สถาบันการเงินทุกแห่งในสหรัฐ เช่น ธนาคาร, เครดิตยูเนียน (credit unions), บริษัทหลักทรัพย์ และผู้ประกอบกิจการคาสีโน มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าสูง และธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย (suspicious monetary transactions) กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐบาลกลางในการตรวจสอบ ปรามปราม และป้องกันการกระทำผิดทางอาญา โดยเฉพาะการฟอกเงิน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

⁴⁷ 31CFR 103.38

⁴⁸ 31 CFR 103.41

⁴⁹ 31 CFR 103.57

⁵⁰ 31 CFR 103.59

⁵¹ 31 CFR 103.63

⁵² 31 CFR 103.100

⁵³ 31 CFR 103.125

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

1. ประเด็นปัญหากฎหมายในการควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีดังนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดเงื่อนไขความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน

การกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ถือเป็น “ความผิดมูลฐาน” หนึ่งในความผิดมูลฐานทั้งหมด 9 ประเภท ตามมาตรา 3 (9) แห่ง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่การปรับใช้บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกฎหมายฟอกเงินกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการไว้คือ ต้องเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งจะต้องมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป

การกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายฟอกเงินดังกล่าว เป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมาย โดยใช้กฎหมายฟอกเงินไม่สามารถทำได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น เงื่อนไขตามกฎหมายฟอกเงินยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายฟอกเงินในต่างประเทศ

1.2 ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

กรณีการเรียกรับส่วยคดีพนันออนไลน์ (คดีอาญาเก่า) ในช่วงต้นปี 2552 ของเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่มีตัวการใหญ่อยู่ในประเทศมาเลเซีย คดีนี้มีมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดรวมมูลค่าเกือบ 1,000 ล้านบาท โดยมี พล.ต.ท.พงศ์พัฒน์ ฉายาพันธุ์ กับพวก เข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสำนวนคดีดังกล่าว

1.3 ปัญหาขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ ในชั้นสืบสวนสอบสวน

ขั้นตอนการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ ในชั้นสืบสวนสอบสวน ไม่มีระบบตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างตำรวจที่เป็นพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของ ปปง. ดังที่ได้วิเคราะห์แล้วในตอนต้นเกี่ยวกับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงาน

ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544” (และฉบับปรับปรุง พ.ศ.2557)

1.4 ปัญหากระบวนการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

สำนักงาน ปปง. ได้จัดทำแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน เรื่องการรายงานธุรกรรมและการจัดให้ลูกค้าแสดงตนสำหรับสถาบันการเงินประเภทธนาคาร เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับกฎหมายฟอกเงินได้ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ฯ จากการศึกษาแนวทางปฏิบัติดังกล่าวพบว่า ไม่สามารถตรวจสอบการทำธุรกรรมของธุรกิจพนันผิดกฎหมายได้ในบางกรณี

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

กฎหมายว่าด้วยการพนันฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาล้าสมัย เนื่องจากบัญญัติมานานกว่า 80 ปี แต่กลับไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงครั้งใหญ่ มีเพียงการแก้ไขปรับปรุงเล็กน้อยเมื่อกว่า 50 ปีมาแล้ว ทำให้มาตรการป้องกันและปราบปรามการพนันผิดกฎหมายของประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ ขาดมาตรการป้องกันการฟอกเงินจากธุรกิจพนันไม่ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย หรือธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

2. กรณีศึกษามาตรการกฎหมายฟอกเงิน เพื่อควบคุมธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

2.1 ประเทศมาเลเซีย

กฎหมายฟอกเงินของมาเลเซียคือ กฎหมายต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 2001 แม้ว่ากฎหมายฟอกเงินฉบับนี้จะมีได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินเหมือนกฎหมายฟอกเงินของไทย แต่ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือมีบทบาทเป็นผู้ตรวจสอบกำกับดูแล (regulators) สิ่งนี้ถือเป็นจุดแข็งของมาเลเซียที่กำหนดให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายฟอกเงิน ฯ หลายหน่วยงาน นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเรื่องหน้าที่ของธนาคารและสถาบันการเงินซึ่งมีหน้าที่รายงานข้อมูลธุรกรรมไปยังธนาคารกลางหรือธนาคารชาติของมาเลเซีย (Bank Negara Malaysia) ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน หรือ FIU

จุดแข็งอีกประการคือ กฎหมายฟอกเงินและกฎหมายพนันของมาเลเซีย มีเนื้อหาที่หาที่เชื่อมโยงกันในเรื่องการกำหนดมาตรการป้องกันและต่อต้านการฟอกเงิน โดยกำหนดให้ความผิดตามกฎหมายพนันหรือการพนันผิดกฎหมายเป็นความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขเรื่องจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามกฎหมายพนันเหมือนกับกฎหมายฟอกเงินของไทย

2.2 ประเทศสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีการพัฒนาและปรับเปลี่ยนหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการฟอกเงินอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดการกับการฟอกเงินที่มีการเปลี่ยนรูปแบบอยู่เสมอ ปัจจุบัน Financial Conduct Authority (FCA) มีบทบาทหลักในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลการป้องกันและตรวจสอบการฟอกเงินผ่านการทำธุรกรรมทางการเงิน และยังมีหน่วยงานสำคัญอีกแห่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินคือ National Crime Agency (NCA) เป็นหน่วยงานใหม่ มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ จึงไม่ถูกแทรกแซงจากนักการเมืองหรือฝ่ายบริหาร อีกทั้งยังมีหน่วยงานกำกับดูแล (supervisory authority) ตามกฎหมายฟอกเงิน ในธุรกิจสาขาหนึ่งอาจมีหน่วยงานกำกับดูแลมากกว่า 1 หน่วยงาน ทำให้มีความเชี่ยวชาญในการวางกลไกป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ

จุดแข็งประการอื่นคือ กฎหมายฟอกเงินที่มีกลไกการป้องกันการฟอกเงิน และตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมทางการเงินที่ทันสมัย ได้แก่ Proceed of Crime Act 2002 และ Money Laundering Regulation 2007 โดยมี NCA ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รับรายงานการกระทำที่ต้องสงสัย (Suspicious Activity Reports :SARs) ซึ่งรวมถึงความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวมเก็บไว้ในฐานข้อมูล เพื่อให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายใช้เป็นข้อมูลสำหรับการสืบสวนสอบสวนต่อไป นอกจากนี้ Money Laundering Regulation 2007 ยังกำหนดมาตรการป้องกันการฟอกเงินจากธุรกิจพนัน โดยกำหนด “หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการคาสีโน” ในการตรวจสอบตัวตนของบุคคลที่เป็นลูกค้าของคาสีโน

Gambling Commission ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจพนัน มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานด้านการป้องกันการฟอกเงินของบรรดาผู้ประกอบการในธุรกิจด้านการพนัน เนื่องจากมีสถานะเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน หรือ Financial Intelligence Unit (FIU) ตามกฎหมายฟอกเงิน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา มีชื่อเรียกว่า Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) มีพันธกิจสำคัญคือ การรวบรวมและเก็บรักษาข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน การวิเคราะห์ การส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ รวมถึงการสร้างความร่วมมือเป็นเครือข่ายระหว่างประเทศร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ในประเทศต่าง ๆ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศ ความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายกลางของสหพันธรัฐมีหลักการสำคัญอยู่ใน U.S. Code: Title 18 มาตรา 1956 และ มาตรา 1957

ความผิดตามกฎหมายฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันมีหลายมาตรา เช่น ความผิดในฐานการประกอบกิจการการพนันโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ครอบคลุมบรรดาฐานความผิดอันนำมาซึ่งรายได้ขององค์กรอาชญากรรม ความผิดฐานนี้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพนันโดยมิได้รับอนุญาต เทียบได้กับความผิดฐาน

เป็นเจ้าของพนันตามกฎหมายพนันของไทย ลักษณะของการกระทำผิดครอบคลุมการดำเนินการ, การให้เงินทุน, การจัดการ, การควบคุมดูแลกิจการ, การสั่งการ หรือการเป็นเจ้าของธุรกิจพนันผิดกฎหมายส่วนหนึ่งส่วน ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้จะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี เงินและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามมาตรานี้จะถูกยึดเป็นของรัฐ เช่น เงินที่ใช้เล่นหรือวางเดิมพนัน ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องเล่นพนัน รวมถึงยานพาหนะ อาคาร สถานที่ใช้ในการเปิดบ่อนพนันผิดกฎหมาย

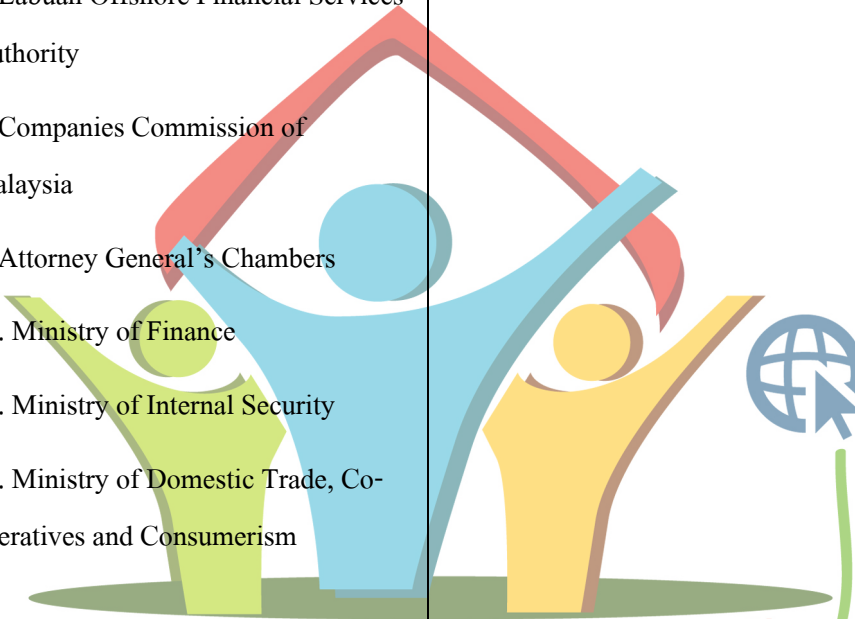
จุดแข็งของประเทศสหรัฐคือ การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งทำงานร่วมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายฟอกเงิน กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับคือ Bank Secrecy Act ได้กำหนดนิยาม “สถาบันการเงิน” (financial institutions) ไว้อย่างกว้างขวาง เพื่อให้สามารถครอบคลุมไปยังรูปแบบธุรกิจที่สามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภท โดยเฉพาะบรรดาธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงว่าจะถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการฟอกเงิน หรือการหลบเลี่ยงภาษี ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการพนัน โดยเฉพาะคาสิโนที่มักจะมีการให้บริการทางการเงินหลายหลายรูปแบบ กฎหมายในมาตรานี้จึงได้กำหนดให้คาสิโนหรือสถานประกอบการในธุรกิจพนันอื่น ๆ (gaming establishment) สถาบันการเงินทุกแห่งในสหรัฐ เช่น ธนาคาร, เครดิตยูเนียน (credit unions), บริษัทหลักทรัพย์ และผู้ประกอบการคาสิโน มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าสูง และธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย (suspicious monetary transactions)



ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy

ตารางเปรียบเทียบกรณีศึกษาต่างประเทศ

ประเทศ ประเด็น	มาเลเซีย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา
กฎหมายฟอกเงิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	Anti-money Laundering and Anti-Terrorism Financing Act 2001 หรือ AML Act	- Proceed of Crime Act 2002 - Money Laundering Regulation 2007 - Financial Services Act 2012	18 U.S.C. 1956. Section 1956 31 U.S.C. 310 (Bank Secrecy Act)
หน่วยงานรับผิดชอบตามกฎหมายฟอกเงิน	1. Ministry of Home Affairs 2. Royal Malaysian Police 3. Malaysia Anti-Corruption Commission 4. Securities Commission 5. Royal Malaysian Customs 6. Immigration Department	- Financial Conduct Authority (FCA) - National Crime Agency (NCA) - supervisory authorities (มีหลายหน่วยงานตามที่กฎหมายฟอกเงินบัญญัติ)	Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)

ประเทศ ประเด็น	มาเลเซีย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา
	7. Labuan Offshore Financial Services Authority 8. Companies Commission of Malaysia 9. Attorney General's Chambers 10. Ministry of Finance 11. Ministry of Internal Security 12. Ministry of Domestic Trade, Co-operatives and Consumerism 		
หน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Unit - FIU)	Bank Negara Malaysia (ธนาคารชาติของมาเลเซีย)	Gambling Commission สำหรับธุรกิจพนัน	Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)
มาตรการสำคัญในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวข้อง ธุรกรรมทางการเงิน	หน้าที่รายงานการทำธุรกรรมของหน่วยงานหรือองค์กรที่เรียกว่า “สถาบันที่มีหน้าที่รายงาน” (reporting	ผู้ประกอบการมีหน้าที่รายงานข้อมูลที่สงสัยหรือ suspicious activity report (SAR) ต่อ NCA	หน้าที่ของสถาบันการเงินเก็บทะเบียนประวัติลูกค้าและรายงานข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนเงินมี

ประเทศ ประเด็น	มาเลเซีย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา
	institution)		มูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐต่อวันต่อ FINCEN และยังคงรายงานธุรกรรมต้องสงสัยอันอาจนำไปสู่การฟอกเงิน การหลบเลี่ยงภาษี หรืออาชญากรรมรูปแบบอื่น ๆ
ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน	■ กิจการธนาคารพาณิชย์ กิจการเงินทุน และกิจการนายหน้าให้กู้ยืมเงินตามกฎหมายชื่อ Banking and Financial Institutions Act 1989 ■ กิจการธนาคารอิสลาม (Islamic banking business) ตามกฎหมายชื่อ Islamic Banking Act 1983 ■ กิจการให้สินเชื่อเพื่อการเคหะ ■ กิจการพัฒนาเงินทุน, กิจการ factoring และ leasing ตามกฎหมายชื่อ Banking and Financial Institutions Act 1989 ■ กิจการแลกเปลี่ยนเงินตาม	■ ธนาคารและสถาบันการเงิน (financial institution) ทุกแห่งตามนิยามที่กฎหมายฟอกเงินบัญญัติ ■ ผู้ประกอบการธุรกิจพนันทุกประเภท	สถาบันการเงิน (financial institutions)

ประเทศ ประเด็น	มาเลเซีย	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา
	กฎหมายชื่อ Money-Changing Act 1998		
หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจพนัน	กฎหมายเกี่ยวกับการพนันบัญญัติถึงความเชื่อมโยงกับกฎหมายฟอกเงินไว้ด้วย กล่าวคือ บัญญัติให้การพนันผิดกฎหมายถือเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน	Money Laundering Regulation 2007 ข้อ 10 กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบกิจการคาสีโน	ผู้ประกอบธุรกิจพนันคาสีโน และการพนันอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ มีสถานะเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายฟอกเงิน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
Information Center for Gambling Control Policy



ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (9)¹ ในความผิดมูลฐานเกี่ยวกับกฎหมายพนัน โดยยกเลิกเงื่อนไขตามกฎหมายฟอกเงินที่กำหนดให้มีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่า 100 คน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่า 10 ล้านบาทขึ้นไป เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว เพราะความผิดมูลฐานอื่นตามกฎหมายฟอกเงิน ก็ได้กำหนดเงื่อนไขในลักษณะเดียวกันนี้ เหตุผลประการต่อมาคือ ผลกรณีศึกษาต่างประเทศ 3 ประเทศในรายงานวิจัยฉบับนี้ ก็ไม่ปรากฏว่า มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาตามกฎหมายพนันแต่อย่างใด ผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขมาตรา 3 (9) ดังนี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

...

(9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้มีหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเพิ่มเติม เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมสรรพากร กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน กลต.) ฯลฯ โดยมีสำนักงานป้องกันและ

¹ มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

...

(9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำความผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป

ปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานกลาง เพื่อให้มีการเครือข่ายหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่ครอบคลุม ธุรกรรมประเภทต่าง ๆ เหมือนกรณีศึกษามาเลเซีย

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยเพิ่ม อำนาจสืบสวนสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน โดยให้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมาย ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน ประเด็นสำคัญคือควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายฟอกเงินในประเด็นเรื่องให้อำนาจพนักงาน อัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีฟอกเงินร่วมกับตำรวจ เหมือนอัยการในต่างประเทศที่จะมี อำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาทั่วไปรวมถึงคดีฟอกเงิน ทำให้มีการตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ชั้น สอบสวน ทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินคดี ป้องกันปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้อีกทางหนึ่ง

4. ควรยกเลิก “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544” เนื่องจากเป็นอุปสรรคสำคัญที่ ทำให้การบังคับกฎหมายฟอกเงินขาดประสิทธิภาพ และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. ควรปฏิรูปกฎหมายการพนันฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เพราะมี เนื้อหาล้าสมัย เนื่องจากบัญญัติมานานกว่า 80 ปี โดยควรกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการยึดทรัพย์ อาัยทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดของเจ้ามือพนันตามกฎหมายการพนัน เช่น เงินในบัญชีเงินฝาก ทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เช่น สถานที่ที่ใช้เป็นบ่อนพนัน ก็ควรบัญญัติให้มี การยึดตกเป็นของแผ่นดินได้เหมือนกฎหมายต่างประเทศ ทั้งนี้ จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุม การพนันระดับชาติ เพราะในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) ธุริกพนัน กำหนดให้มี พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพนันเป็นการเฉพาะ ปรับปรุงบทลงโทษที่รุนแรง มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ แข็งเบาะแสแก่เจ้าหน้าที่ นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากตำรวจท้องที่ส่วนหนึ่งมักจะเข้าไปมีส่วน พัวพันกับธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

6. ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน หรือภาคธุรกิจ มีส่วนร่วมในการเป็น เครือข่ายป้องกันการฟอกเงินของสำนักงาน ปปง.มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีการสนับสนุนองค์กรพัฒนา เอกชน ภาคธุรกิจมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องการฟอกเงิน รวมถึงมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐ เมื่อพบข้อมูลเบาะแสว่าอาจมีการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน โดยจะต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้ง เบาะแสตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฟอกเงินในประเด็นนี้ เพื่อให้สำนักงาน ปปง.มี หน้าที่ปกปิดข้อมูลตัวตนของผู้แจ้งเบาะแส เนื่องจากผู้กระทำความผิดมักจะเป็นองค์กรอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพล

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสารภาษาไทย

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. รายงานวิจัยโครงการ “การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478” (2555) สนับสนุนโดย มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. รายงานวิจัยโครงการ “มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันในต่างประเทศ” (2556) สนับสนุนโดย ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ สสส.

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “ศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ” (2555) สนับสนุนโดย มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.).

คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. 2549).

“แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง การรายงานธุรกรรมและการจัดให้ลูกค้าแสดงตนสำหรับสถาบันการเงินประเภทธนาคาร” จัดทำโดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (มีนาคม 2555).

รายงานประจำปี 2556 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. 2557).

รายงานประจำปี 2552 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. 2553).

เอกสารอื่นๆ

ตัวตน"อาบูบาคา"ที่แท้แค่คนขับรถของมาเฟียมาเลย์ (3 กุมภาพันธ์ 2552) at <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9520000012383>

(รายงาน) พลิกปูมคดี "อาบูบาคา บินสุไลมาน" ปมเชือดเพิ่มเครือข่าย"พงศ์พัฒน์" (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ วันที่ 23 ธันวาคม 2557) at <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/624803>

“สตช.สรุปผลจับกุมการพนันฟุตบอลโลก โฉจับตัวผู้กระทำความผิดมากขึ้น” (15 กรกฎาคม 2557)

<http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9570000079709>

Books and Journals

McGowan, Richard A. “Sport Gambling: A Friendly Wager or a Threat to the Integrity of the Game?” article in The Gambling Debate (Westport US: Greenwood, 2008).

Bala Shanmugam, Haemala Thanasegaran. (2008). "Combating money laundering in Malaysia". Journal of Money Laundering Control. Vol. 11 Iss: 4.

Industry statistics 2009/10 (UK, Birmingham: Gambling Commission, December 2010).
INTERNET GAMBLING: An Overview of the Issues (U.S. General Accounting Office, December 2002).

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน
MALAYSIAN INSTITUTE OF ACCOUNTANTS' ANTI-MONEY LAUNDERING
GUIDANCE, 2nd edition.

Memorandum opinion for the Assistant Attorney General, Criminal Division . Whether proposal by Illinois and New York to use the internet and out-of-state transaction processors to sell lottery tickets to in-state adults violate The Wire Act (September 20, 2011).

National Crime Agency. National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime 2014 (UK, 1 May 2014).

NATIONAL GAMBLING IMPACT STUDY COMMISSION REPORT 1999

Others

Koon Yew Yin. Money Laundering in Malaysia at <http://kclau.com/blogging/money-laundering/Gambling Commission Anti-money laundering: Approach to supervision - April 2013> at p. 3<
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/anti-money%20laundering%20-%20approach%20to%20supervision%20-%20april%202013.pdf>>

Randall Chase. “Court: Delaware sports betting would violate ban” (08/23/09) at
<http://washingtonexaminer.com/sports/2009/08/court-delaware-sports-betting-would-violate-ban>

Margaret Holligan. the Gambling Review (Tourism Insights. September 2001) at
<http://insights.org.uk/articleitem.aspx?title=The+Gambling+Review>

National Crime Agency at <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/>
<http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/about-us/how-we-are-run>

National Indian Gaming Commission at <http://www.nigc.gov>

ANTI-MONEY LAUNDERING at
http://www.mia.org.my/new/psp_regulatory_anti_FAQs_bas_q02.asp

Bank Secrecy Act and Anti-Money Laundering Examination Manual For Money Services
Businesses (2008) at p.115-117 <http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/MSB_Exam_Manual.pdf>

Betting Control Unit (the Ministry of Finance. Malaysia) at
http://www.treasury.gov.my/index.php?option=com_content&view=article&id=478&Itemid=152&lang=en

Duties and responsibilities under the Proceeds of Crime Act 2002 Advice to operators
(excluding casino operators) Second edition (September 2014) at <
<http://www.gamblingcommission.gov.uk/pdf/duties%20and%20responsibilities%20under%20poca%20-%20second%20edition.pdf>>

Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) < http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/>
Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012 by Global Financial Integrity
(December 2014)



สงวนลิขสิทธิ์ © 2558

โดย ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

มิถุนายน พ.ศ. 2558

อนุญาตให้นำเนื้อหาในเอกสารนี้ไปใช้และเผยแพร่ โดยมีให้ผลิตซ้ำเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า รวมทั้งให้อ้างอิงแหล่งที่มาจากศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)

พิมพ์ที่ : กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)
มูลนิธิสารานุกรมแห่งชาติ (มสช.)
1168 ซอยพหลโยธิน 22 ก.พหลโยธิน
แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900



: 0-2511-5855



: 0-2939-2122



: ICGP@THAINHF.ORG



: WWW.THAINHF.ORG/ICGP



: ICGCP



: @ICGP1



**: ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะ
เพื่อลดปัญหาจากการพนัน**

สนับสนุนโดย
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)