



# รายงานศึกษาระดับสมทบ การพั่นออนไลน์ การท่ายผลฟุตบอล การเล่นเกมส์ออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพั่น พ.ศ. 2478

โดย

ไพศาล ลิ้มสถิตย์

กุมภาพันธ์ 2555

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพั่น (ICGP)

มูลนิธิสดศรี – สฤษดิ์วงศ์ (มสส.)





# รายงานศึกษาระดับสมทบ การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมส์ออนไลน์ : ปัญหาในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478

โดย

ไพศาล ลิ้มสถิตย์

กุมภาพันธ์ 2555

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน (ICGP)  
มูลนิธิสตรี - สฤณีวงศ์ (มสส.)



## บทคัดย่อ

การพนันออนไลน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และการพนันทายผลฟุตบอล มีรูปแบบและวิธีการเล่นที่แตกต่างไปจากการพนันแบบเดิมที่ผู้เล่นต้องเดินทางไปในสถานที่เล่นพนันคือ ผู้เล่นพนันสามารถเข้าถึงช่องทางการเล่นพนันได้ง่ายขึ้น ไม่จำกัดสถานที่และเวลาเล่นพนัน การพนันเหล่านี้ถือเป็นการพนันผิดกฎหมายตาม พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 แต่ในทางปฏิบัติยังพบการโฆษณา เชิญชวนให้คนทั่วไป เข้าเล่นพนันออนไลน์ พนันบอลผิดกฎหมายอย่างเปิดเผยผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์กีฬา นิตยสารอย่างเปิดเผยที่มีการวางจำหน่ายในร้านสะดวกซื้อและร้านค้าปลีกทั่วไป โดยมีกลุ่มเยาวชน นักเรียน นักศึกษา ประชากรที่อยู่วัยทำงานเป็นกลุ่มผู้เล่นพนันกลุ่มสำคัญ

สิ่งที่เป็นปัญหาสำคัญในการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนันคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของ พ.ร.บ.การพนันของผู้รักษากฎหมายและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจเกิดจากการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางเทคโนโลยี ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาผู้มีอิทธิพล อีกทั้งการปราบปรามการพนันออนไลน์ การพนันบอลในไทย ก็ไม่มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่ชัดเจน ปัญหาอื่น ๆ ที่สำคัญคือ ปัญหาการขาดความเข้าใจในเรื่องเจตนาารมณ์และเนื้อหาสาระของกฎหมายการพนัน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาตรา 20

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของ พ.ร.บ.การพนันที่บัญญัติมาเกือบ 80 ปี จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับกรณีปัญหาการพนันผิดกฎหมายอย่างพนันออนไลน์ พนันบอล และการพนันผิดกฎหมายอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดฐานความผิดและโทษของผู้ที่เป็นเจ้ามือรับกินรับใช้กับผู้เล่นพนัน กฎหมายการพนันฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็ก เยาวชนจากการโฆษณา เชิญชวนให้เล่นพนัน ไม่ว่าจะเป็นการพนันถูกกฎหมายหรือการพนันผิดกฎหมาย

การศึกษานโยบายและมาตรการควบคุมหรือกำกับดูแลการพนันออนไลน์ และการพนันทายผลฟุตบอลได้ข้อสรุปคือ ประเทศต่าง ๆ มีนโยบายและกฎหมายที่แตกต่างกัน ในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ห้ามการประกอบธุรกิจพนันออนไลน์ และการพนันทายผลฟุตบอล เนื่องจากภาครัฐคำนึงผลเสียที่จะเกิดขึ้นกับกลุ่มเยาวชน นักกีฬา และคนในสังคมที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากการพนันดังกล่าว

สำหรับประเทศสหราชอาณาจักร และเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน เดิมนั้นก็มีนโยบายและกฎหมายห้ามเช่นกัน แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อยุติการพนันดังกล่าวเป็นการพนันถูกกฎหมาย โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ การสร้างรายได้ให้แก่รัฐและข้ออ้างในการแก้ปัญหาธุรกิจพนันผิดกฎหมาย มีการจัดสรรเงินรายได้ส่วนหนึ่งมาใช้ในกิจการเพื่อสาธารณประโยชน์

ที่ไม่ถือเป็นงบประมาณทั่วไป สิ่งที่น่าสังเกตคือประเทศที่อนุญาตให้มีพนันถูกกฎหมายเหล่านี้ จะมีระบบกฎหมาย ระบบการตรวจสอบที่มีธรรมาภิบาล มีการกำกับดูแลที่เข้มงวด มีมาตรการเฝ้าระวังและลงโทษผู้ได้รับใบอนุญาตที่ทำผิดเงื่อนไขตามใบอนุญาต อีกทั้งภาครัฐก็พยายามป้องกันผลเสียที่จะเกิดแก่เด็กหรือเยาวชน อย่างไรก็ตาม สิ่งที่เราเริ่มพบก็คือปัญหาทางสังคมต่าง ๆ และปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่สามารถแก้ปัญหาคารพนันผิดกฎหมายได้

ข้อเสนอแนะที่เป็นแนวทางแก้ไขปัญหานี้ สรุปหัวข้อสำคัญได้ดังนี้

- 1) เสนอแก้ไขเนื้อหาของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ในหลายประเด็น
- 2) เสนอแก้ไขปรับปรุง มาตรา 20 แห่ง พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550
- 3) สร้างเครือข่ายเฝ้าระวังเว็บพนันผิดกฎหมาย
- 4) ขอความร่วมมือกับผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISPs)
- 5) เฝ้าระวังและตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย
- 6) รณรงค์ เผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับโทษของการพนันให้กับกลุ่มเด็ก เยาวชน และออกมาตรการป้องกันการเล่นพนันของเด็กและเยาวชน
- 7) เปิดเผยแพร่รายงานการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน



ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy

## กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ด้วยความสนับสนุนจาก โครงการการจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดพนัน มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ นายแพทย์ประเสริฐ ผลิตผลการพิมพ์ เลขานุการมูลนิธิฯ ที่ได้ให้โอกาสในการศึกษาวิจัยโครงการนี้ ซึ่งทำให้ผู้วิจัยได้รับความรู้ ประสบการณ์ใหม่ ๆ ในเรื่องปัญหาที่เกิดจากการพนันออนไลน์ การทนายผลฟุตบอล ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่มีผลกระทบในวงกว้าง

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้ให้สัมภาษณ์ข้อมูล ความเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการศึกษาวิจัย ทำให้เห็นสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยขอขอบคุณเจ้าหน้าที่มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ โดยเฉพาะคุณสุราณี ทองลิ้ม ที่ช่วยประสานงานด้วยดีตลอดมา ทำยนี้ ใคร่ขอขอบพระคุณ ศ.นพ. วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ ที่ปรึกษาโครงการ และว่าที่ร้อยตรีกิตติพงษ์ พงษ์พัชรนคุณ ผู้ช่วยวิจัย ที่มีส่วนร่วมในโครงการนี้



ไพศาล ลิ้มสถิตย์  
ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy

## สารบัญ

	หน้า
บทนำ	1
บทที่	
1. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ในประเทศไทย	8
1.1 สถานการณ์การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ในประเทศไทย	
1.2 รูปแบบการพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการพนัน	
1.2.1 รูปแบบการพนันออนไลน์	
1.2.2 รูปแบบการทายผลฟุตบอล	
1.2.3 รูปแบบการเล่นเกมสล็อตออนไลน์	
2. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และปัญหาการปรับใช้กรณีการพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์	20
2.1 พัฒนาการของกฎหมายการพนันของไทย และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	
2.1.1 พัฒนาการของกฎหมายการพนันและอากรบ่อนเบี้ยของไทย	
2.1.2 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	
2.2 การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติการพนัน	
2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	
2.3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	
2.3.2 บทลงโทษที่ล่าช้าและไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน	
2.3.3 ปัญหาการปรับใช้ฐานความผิดกับบทลงโทษที่เหมาะสม	
2.3.4 ไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนัน	
2.3.5 ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน	
2.4 ปัญหาการตีความและการปรับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 กรณีการพนันออนไลน์	

<b>3. กรณีศึกษานโยบายและกฎหมายในต่างประเทศ</b>	<b>54</b>
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	
3.1.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบการปกครอง	
3.1.2 ความเป็นมาและสถานการณ์การพนันออนไลน์ในสหรัฐอเมริกา	
3.1.3 นโยบายและองค์การกำกับดูแลการพนัน	
3.1.4 กฎหมายควบคุมการพนันในสหรัฐ	
3.2 ประเทศสหราชอาณาจักร	<b>65</b>
3.2.1 ความเป็นมาและสถานการณ์การพนันในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป	
3.2.2 นโยบายการจัดการธุรกิจพนันออนไลน์ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป	
3.3.3 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับประเทศสหราชอาณาจักร	
3.3.4 นโยบายและองค์การกำกับดูแลการพนัน	
3.3.5 กฎหมายการพนันในสหราชอาณาจักร	
3.3 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง สาธารณรัฐประชาชนจีน	<b>87</b>
3.3.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบการปกครอง	
3.3.2 ความเป็นมาและสถานการณ์การเล่นพนันในฮ่องกง	
3.3.3 นโยบายและองค์การกำกับดูแลการพนัน	
3.3.4 กฎหมายการพนันในฮ่องกง	
<b>4. แนวทางการแก้ไขปัญหการพนันออนไลน์ การทนายผลฟุตบอล</b>	<b>103</b>
4.1 การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมาย	
4.1.1 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478	
4.2.2 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับ	
คอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550	
4.2 การปรับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	
4.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550	
4.2.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	
4.2.3 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติธุรกิจ	
สถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	
4.2.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	
4.2.5 พระราชบัญญัติว่าด้วยว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544	
กฎหมายอื่น ๆ (ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทาง	
อิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544)	

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ (ข้อเสนอเชิงนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง) 121

ภาคผนวก

ก. พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 131

ข. ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 140

ค. ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 154

บรรณานุกรม 155





## บทที่ 1

## ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ในไทย

## 1.1 สถานการณ์การพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์ในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลสถานการณ์การพนันในประเทศไทยพบว่า ยังไม่มีการศึกษาหรือสำรวจข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับมูลค่าการพนันออนไลน์ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนไทยอย่างเป็นระบบ งานวิจัยบางเรื่องก็มีข้อมูลที่ไม่มากพอที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์หรือประเมินเป็นตัวเลข ข้อมูลทางสถิติได้ ทำให้ไม่มีข้อมูลเรื่องจำนวนผู้เล่นพนัน ลักษณะของกลุ่มผู้เล่นพนัน พฤติกรรมการเล่นพนัน มูลค่าของเงินหมุนเวียนในธุรกิจพนันออนไลน์ อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นข้อมูลเว็บพนันผ่าน search engine เช่น www.google.com ก็จะพบเว็บพนันที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนไทย คือเว็บพนันที่ใช้ภาษาไทยพบว่า มีจำนวนหลายร้อยเว็บไซต์หรือ URL

เรื่องการพนันทายผลฟุตบอลพบว่า เคยมีศึกษาวิจัยเรื่องสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย โดยมีการประมาณการมูลค่าการพนันผิดกฎหมายในรอบ 6 เดือน<sup>1</sup> โดยใช้ข้อมูลการสำรวจประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปใน 16 จังหวัด ในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีจำนวนคนที่ใช้ในการสุ่มตัวอย่างจำนวน 5,042 คน ซึ่งได้ข้อสรุปที่น่าสนใจคือ การพนันผิดกฎหมาย คือ การพนันฟุตบอล มีจำนวนเงินที่หมุนเวียนราว 37,629 ล้านบาท ข้อมูลรายงานวิจัยนี้ยังระบุว่า กลุ่มประชากรที่นิยมเล่นการพนันฟุตบอลคือ ผู้ที่มีอายุไม่เกิน 24 ปี (ร้อยละ 21.2) รองลงมาคือผู้ที่มีอายุ 25-34 ปี (ร้อยละ 10.7) โดยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มนักเรียน นักศึกษา (ร้อยละ 35.3) รองลงมาคือ ผู้ประกอบอาชีพพนักงาน ลูกจ้าง (ร้อยละ 11.6) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจำนวนผู้เล่นพนันบอลและวงเงินที่เล่นพนันบอลในรายงานผลการศึกษานี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการพนันบอลด้วยช่องทางเดิมที่ต้องติดต่อกันเดิน โปยบอล ยังไม่ครอบคลุมถึงการพนันบอลผ่านสื่อออนไลน์ที่มีผู้เล่นกลุ่มใหญ่เช่นกัน ดังนั้น มูลค่าของการพนันบอลผิดกฎหมายจึงน่าจะมีมูลค่าสูงกว่าที่มีการประมาณการไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การพนันทายผลฟุตบอลเป็นการพนันที่จำนวนเงินหมุนเวียนค่อนข้างสูงมาก มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับมูลค่ามหาศาล

<sup>1</sup> พินิจ ลาภธนานนท์, ผลการศึกษาโครงการศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรมและผลกระทบการพนันในประเทศไทย (เอกสารประกอบการประชุมเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยปีที่ 1 โครงการ “การศึกษาเรื่องสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย” รศ.ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ หัวหน้าโครงการ) สนับสนุนโดย สสส. เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2554 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการพนันออนไลน์ระบุข้อมูลที่น่าสนใจคือ เจ้าของเว็บพนันส่วนใหญ่คือเจ้าของรายเดียวกันกับบ่อนการพนันที่เปิดให้บริการตามตะเข็บชายแดนไทย เว็บบ่อนพนันที่เป็นที่นิยมมักจะเป็นของบ่อนพนันชื่อดัง เช่น GCLUB Casino, Holiday Palace Casino, Getting Crown Casino ซึ่งล้วนแต่เป็นบ่อนการพนันที่อยู่ในปอยเปต ประเทศกัมพูชา มีนักธุรกิจและนักการเมืองไทยเป็นเจ้าของ เว็บบ่อนพนันที่เล่นกันอย่างแพร่หลายหลายแห่งในไทย จึงมีเจ้าของเป็นคนไทยหรือร่วมทุนกับคนต่างชาติ<sup>2</sup>

สำหรับข้อมูล สถิติที่เกี่ยวข้องกับจำนวนผู้เล่นเกมสล็อตออนไลน์ในไทยนั้นพบว่า ยังไม่มีการรวบรวม ศึกษาข้อมูลที่ชัดเจน แต่ศูนย์วิจัยกสิกรไทยคาดว่า จำนวนผู้เล่นเกมสล็อตในช่วงปี 2552 - 2553 รวมประมาณ 5-6 ล้านคน จากจำนวนผู้เล่นอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในไทยประมาณ 16 ล้านคน และไม่มีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนผู้เล่นเกมสล็อตออนไลน์เพิ่มมากขึ้น สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ในพื้นที่ต่างจังหวัดซึ่งยังไม่ทั่วถึง จำนวนผู้เล่นเกมสล็อตออนไลน์ที่แท้จริงจึงยังกระจุกตัวอยู่เพียงในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ๆ<sup>3</sup> ทั้งนี้ ข้อมูลของศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติหรือ เนคเทค (NECTEC) สรุปว่า ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในปี 2552 มีจำนวน 18,310,000 คน เพิ่มขึ้นจากเมื่อปี 2551 ที่มีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตจำนวน 16 ล้านคน<sup>4</sup> และข้อมูลในปี 2553 พบว่ามีผู้ใช้อินเทอร์เน็ตมากถึง 21 ล้านคน<sup>5</sup> ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนของประชากรไทยมากถึงราว 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าคนไทยสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตมากกว่าในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการใช้อินเทอร์เน็ตในที่ทำงาน บ้านพักอาศัย ร้าน internet café หรือร้านค้า สถานที่ชุมชนที่มีบริการอินเทอร์เน็ตในระบบไร้สาย

ข้อมูลของศูนย์วิจัยกสิกรไทยได้คาดการณ์มูลค่าตลาดเกมสล็อตออนไลน์ในปี 2553 ว่า จะขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปี 2552 ประมาณร้อยละ 14 คือมีมูลค่าตลาดประมาณ 4,900 ล้านบาท ซึ่งคาดว่าจะมีเกมสล็อตออนไลน์เปิดให้บริการใหม่มากกว่า 20 เกม ทั้งจากกลุ่มผู้ให้บริการรายเดิม และกลุ่มผู้ให้บริการรายใหม่

<sup>2</sup> วิษณุ วงศ์สินศิริกุล, “เกมพนันออนไลน์: หายนะเกมพนันที่ต้องควบคุม” (โครงการ “การศึกษาเรื่องสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย” รศ.ดร. นवलน้อย ตรีรัตน์ หัวหน้าโครงการ) สนับสนุนโดย สสส. (2554)

<sup>3</sup> “เกมสล็อตออนไลน์ปี 53: มูลค่าตลาดขยายตัว 14%... แต่กลุ่มผู้เล่นเริ่มอึดตัว” (12 พฤษภาคม 2553) at <http://www.positioningmag.com/prnews/prnews.aspx?id=86793>

<sup>4</sup> “จำนวนผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย” (งานวิจัยข้อมูลอินเทอร์เน็ต : Internet Information Research (IIR) ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ) at <http://internet.nectec.or.th/webstats/contact.iir?Sec=contact>

<sup>5</sup> “จำนวนคนไทยใช้อินเทอร์เน็ตในปี 2553 มีมากกว่า 21 ล้านคน” (22 ธันวาคม 2553) at <http://www.oknation.net/blog/itpro/2010/12/22/entry-1>

ที่จะทยอยเข้าสู่ตลาด ทั้งนี้ คาดว่าในช่วงปลายปี 2553 จะมีเกมออนไลน์ที่เปิดให้บริการสะสมในไทยรวมมากกว่า 100 เกม

สำนักงานสถิติแห่งชาติเคยจัดทำรายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้ปกครองเกี่ยวกับการใช้อินเทอร์เน็ตหรือคอมพิวเตอร์ของ สมาชิกในครัวเรือนในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อปี พ.ศ.2546 พบว่า เด็กและวัยรุ่นที่มีอายุน้อยกว่า 20 ปี ใช้อินเทอร์เน็ตหรือคอมพิวเตอร์เพื่อเล่นเกมคอมพิวเตอร์คิดเป็นร้อยละ 69 และมีการเกมออนไลน์ คิดเป็นร้อยละ 21<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่ามี การสำรวจหรือศึกษาข้อมูลจำนวนผู้เล่นเกมออนไลน์ในไทย หรือยังมีการศึกษาเรื่องพฤติกรรมหรือผลกระทบจากการเล่นเกมออนไลน์ไม่มากนัก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะปัญหาการติดเกมคอมพิวเตอร์ ปัญหาเด็กและวัยรุ่นติดเกมคอมพิวเตอร์ยังไม่มีเกณฑ์วินิจฉัยมาตรฐาน เด็กและวัยรุ่นที่ติดเกมคอมพิวเตอร์จะมีพฤติกรรมติดเกม คล้ายกับผู้ป่วยติดสารเสพติด (substance dependence) และผู้ป่วยติดการพนัน (pathological gambling) คือ มีความรู้สึกเพลิดเพลินใจในเวลาที่ได้เล่นเกม มีความพึงพอใจเมื่อได้รับชัยชนะในการเล่น แต่ต้องการเอาชนะเพิ่มขึ้นอีกจึงรู้สึกพึงพอใจเท่าเดิม มักใช้เวลาเล่นเกมนานจนกว่าจะบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ จึงต้องการใช้เวลาในการเล่นมากขึ้นเรื่อยๆ รู้สึกหงุดหงิดกระวนกระวายหรือมีอาการทางกายจากความเครียดเมื่อถูกขัดขวางการเล่นเกม มีความต้องการเล่นเกมมากขึ้นในเวลาที่รู้สึกเครียดและเล่นเกมเพื่อหลบเลี่ยงการเผชิญปัญหา มีความคิดหมกมุ่นกับเกมคอมพิวเตอร์

นอกจากนี้ยังมีข่าวสารเรื่องการเล่นเกมที่ไม่เหมาะสมของเด็กเยาวชน โดยเฉพาะเกมที่บ่มเพาะให้เกิดความรุนแรงหรือเกมที่ไม่เหมาะสมกับเด็ก บางกรณีการเล่นเกมออนไลน์ทำให้เกิดผลต่อสุขภาพร่างกายของผู้เล่น บางรายถึงขั้นมีความผิดปกติทางจิต ส่งผลเสียต่อความสัมพันธ์ในครอบครัว และการปฏิสัมพันธ์กับคนรอบข้าง

คนทั่วไปสามารถเข้าถึงแหล่งเว็บไซต์ที่จัดให้มีการเล่นพนันออนไลน์และพนันบอลอย่างง่ายดายผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ สื่อ social media เช่น facebook, twister หรือ web blog รวมถึงการโฆษณาเชิญชวนให้บุคคลทั่วไปเข้าเล่นพนันออนไลน์ผ่านหนังสือพิมพ์กีฬา นิตยสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

## 1.2 รูปแบบการพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมออนไลน์ที่เกี่ยวกับประเด็นการพนัน

### 1.2.1 รูปแบบการพนันออนไลน์

<sup>6</sup> นพ.ศิริโชค หงษ์สงวนศรี และ นพ.พนม เกตุมาน, “เด็กและวัยรุ่นติดเกมคอมพิวเตอร์ (Game Addiction: The Crisis and Solution)” (ชมรมจิตแพทย์เด็กและวัยรุ่นแห่งประเทศไทย) at [http://www.rcpsycht.org/cap/detail\\_new.php?news\\_id=67](http://www.rcpsycht.org/cap/detail_new.php?news_id=67)

จากการสำรวจข้อมูลเว็บไซต์ที่เกี่ยวกับการพนันออนไลน์ที่โฆษณา เชิญชวน และดำเนินการรับพนันผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ สามารถจัดแบ่งประเภทการพนันออนไลน์เป็น 3 ประเภทหลักคือ

1) การเล่นเกมพนันแบบคาสีโน เช่น บาคาร่าออนไลน์, รูเล็ตออนไลน์ หรือเกมไพ่ประเภทต่าง ๆ ผู้เล่นพนันสามารถเล่นพนันผ่านการถ่ายทอดสดของบ่อนพนันทางอินเทอร์เน็ต โดยเชื่อว่าเว็บพนันบางแห่งทำการถ่ายทอดสดจากบ่อนพนันในปอยเปต ประเทศกัมพูชา เมื่อพิจารณาจากข้อมูลในเว็บพนันที่มีการกล่าวอ้างว่าเป็นการพนันถูกกฎหมายในประเทศกัมพูชา เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้เล่นคนไทยว่า จะไม่ถูกดำเนินคดีจากเจ้าหน้าที่ของไทย



ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
ภาพแสดงการเล่นบาคาร่าออนไลน์จากบ่อนปอยเปต ประเทศกัมพูชา

### แหล่งข้อมูล

<http://casinogood.wordpress.com/category/%e0%b8%9a%e0%b8%b2%e0%b8%84%e0%b8%b2%e0%b8%a3%e0%b9%88%e0%b8%b2%e0%b8%9b%e0%b8%ad%e0%b8%a2%e0%b9%80%e0%b8%9b%e0%b8%95/>

2) การเล่นพนันบอล การพนันออนไลน์ที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในกลุ่มผู้เล่นพนันออนไลน์คนไทยคือ การพนันบอล เนื่องจากเว็บพนันออนไลน์ส่วนใหญ่จะเป็นเว็บที่เปิดให้เล่นพนันบอลแทบทั้งสิ้น กลุ่มผู้เล่นพนันจึงเป็นกลุ่มเดียวกันกับผู้เล่นพนันบอล ในขณะที่เว็บคาสีโน

ออนไลน์จะมีจำนวนน้อยกว่าและมีกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน คือ คาสีโนออนไลน์นั้นมักจะเป็นกลุ่มคนที่เคยเข้าเล่นในบ่อนพนันทั่วไปมาแล้ว

3) การพนันประเภทอื่น ๆ เช่น การเล่นกำถั่ว<sup>7</sup> หรือการเล่นไฮโล<sup>8</sup> การพนันออนไลน์จำพวกนี้จะมีช่องทางหรือวิธีเล่นเหมือนกับการเล่นเกมพนันแบบคาสีโน

ปัจจุบันมีการโฆษณาเชิญชวนของผู้ประกอบการพนันออนไลน์ประเภทต่าง ๆ และพนันบอลผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์กีฬาบางฉบับ รวมถึงนิตยสารต่าง ๆ แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ก็ตาม

การเล่นพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ตมีลักษณะต่างจากการพนันแบบเดิมโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เป็นการพนันที่สามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ประกอบการหรือเจ้ามือพนันและผู้เล่นพนัน อีกทั้งยังไม่จำกัดสถานที่เล่นเหมือนการเปิดบ่อนพนันแบบเดิมที่ต้องมีสถานที่เล่นเป็นการเฉพาะ ผู้เล่นพนันสามารถเล่นพนันที่ใดก็ได้ที่สามารถใช้อินเทอร์เน็ต เช่น ร้านอินเทอร์เน็ตทั่วไป หรือร้านพนันออนไลน์ที่แอบแฝงในร้านเกมส์ออนไลน์หรือร้านเน็ตต่าง ๆ

#### ขั้นตอนในการสมัครเพื่อเล่นพนันออนไลน์ มีดังนี้

1) ผู้ที่สนใจเล่นพนันจะต้องสมัครเป็นสมาชิกผ่านโทรศัพท์มือถือตามที่ระบุไว้ มักจะเรียกกันว่า Call Center (เกือบทั้งหมดเป็นเบอร์มือถือแบบเติมเงินที่ไม่สามารถระบุตัวเจ้าของเบอร์ได้) หรือสมัครเองตามขั้นตอนที่ระบุในเว็บ เช่น ติดต่อทางอีเมล

2) ผู้ที่สนใจเล่นพนันจะได้รับ SMS แจ้งข้อมูลเลขบัญชีธนาคารที่จะต้องโอนเงินค่าสมาชิก ด้วยวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีธนาคาร ซึ่งเว็บพนันบางแห่งจะกำหนดวงเงินขั้นต่ำไว้เป็นหลักร้อยบาทถึงหลักพันบาท (เว็บพนันบางแห่งโฆษณาว่ามีเงิน 300 บาทก็เล่นพนันได้แล้ว) เว็บบางแห่งจะแนะนำให้มีเศษ

Information Center for Gambling Control Policy

<sup>7</sup> วิธีการการเล่นกำถั่ว เป็นหนึ่งในเกมส์เดิมพันของ เว็บคาสีโน สุ่มรอบจำนวนเม็ดกระดุมแล้วนำออกมานับเป็นกอง ซึ่งจะแบ่งออกมากองละ 4 เม็ด จนหมดแล้วมาทายกันดูซิว่าเม็ดกระดุม กำถั่ว สุดท้ายนั้นจะเหลือจำนวนเท่าไร ซึ่งแน่นอนก็จะมีผลตั้งแต่ 1, 2, 3 หรือ 4 ในส่วนของเกมส์กำถั่วนั้น ถ้าเข้าไปเล่นยังสถานที่ของเว็บ เล่นคาสีโน จริงๆแล้ว ในทุกๆคาสีโนก็จะมีบริการนี้อยู่ทั้งสิ้น แต่ถ้าเป็นการเล่นแบบออนไลน์ ก็จะมีบริการอยู่กันไม่กี่เจ้าเท่านั้นซึ่งจิกคลับ(GClub) เจ้าใหญ่มีมาเสนอแน่นอนและอีกหนึ่ง เว็บคาสีโน ก็คือ เก็นดีงออนไลน์ (Genting) ซึ่งมีของ คาสีโนฮอลิเดย์ เท่านั้นที่เป็นการ เล่นบาคาร่าออนไลน์ ผ่านเว็บ ยังไม่นำ กำถั่ว มาเปิดให้บริการ

อ้างอิงจาก <http://casino-online.clk88.com/Fantan.html>

<sup>8</sup> <http://casino-online.clk88.com/Sicbo.html>



เงินด้วย เพื่อความสะดวกในการสังเกตว่าเป็นเงินที่โอนจากลูกค้าที่สมัครเป็นสมาชิกรายได้ เช่น โอนเงิน 3,003 บาท หรือ 20,005 บาท ซึ่งบัญชีที่รับโอนเงินของเจ้ามือพนันจะเป็นธนาคารพาณิชย์ในไทย

3) เมื่อมีการ โอนเงินแล้ว ผู้เล่นหรือสมาชิกจะต้องแจ้งให้ทีมงานของเว็บพนันทราบ เมื่อฝ่ายเว็บพนันตรวจสอบยอดเงินที่โอนเข้ามาแล้ว ผู้เล่นพนันจะต้องแจ้งให้ทราบว่าการเล่นประเภทใด เช่น พนันบอล หรือคาสีโน

4) ทีมงานของเว็บพนันจะส่ง username และ password ในการเล่นพนันชนิดให้แก่ผู้เล่นพนัน

ในกรณีที่ผู้เล่นต้องการเติมเงินหรือเติมเครดิตการเล่นพนันในบัญชี ก็สามารถทำได้ ด้วยการ โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารที่กำหนดไว้ ผู้เล่นจะต้องแจ้งการ โอนเงินผ่านเว็บพนัน หลังจากนั้นทีมงานเว็บพนันจะส่ง SMS ยืนยันโดยระบุยอดเงินในบัญชีที่มีการเติมเงินแล้ว หลังจากนั้นก็สามารถเล่นพนันได้ตามวงเงินที่เพิ่มขึ้น ผู้เล่นพนันผ่านเว็บเหล่านี้ยังสามารถกำหนดวงเงินการเล่นแต่ละครั้งได้ เรียกว่าเครดิต โดยจะต้องตกลงกับเว็บพนันนั้น ๆ

หากผู้เล่นพนันต้องการถอนเงินจากบัญชี ก็จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่เว็บพนันแต่ละแห่งกำหนดไว้ เช่น สมาชิกจะต้องกรอกข้อมูล username และ password หรือรหัสลับ เพื่อยืนยันตัวตนของเจ้าของบัญชี และให้ระบุจำนวนเงินที่ต้องการถอนผ่านเว็บไซต์ หลังจากนั้นทีมงานจะตรวจสอบข้อมูลแล้วจึงโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของผู้เล่นพนันรายนั้น เว็บพนันหลายแห่งจะใช้เวลาโอนเงินไม่เกิน 30 นาที และจะมีการส่ง SMS ให้ผู้เล่นพนันทราบทุกครั้ง แต่เว็บพนันบางแห่งจะกำหนดจำนวนครั้งที่สามารถถอนได้ใน 1 วัน เช่น สมาชิกที่มีบัญชี 1 ชื่อ (account) สามารถถอนเงินได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อวัน

### 1.2.2 รูปแบบการพนันทายผลฟุตบอล

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy  
การพนันทายผลฟุตบอลหรือพนันบอลในปัจจุบัน มีรูปแบบหรือช่องทางการเข้าถึงของผู้เล่นพนันที่หลากหลายมากกว่าในอดีต ซึ่งเดิมการพนันบอลจะต้องอาศัยการติดต่อกับคนเดินโพยที่ถูกว่าจ้างจากเจ้ามือพนันบอลหรือเป็นการติดต่อกับคนรู้จักกัน แต่ปัจจุบันมีการจัดทำเว็บพนันที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนไทยเป็นจำนวนมาก จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) และกลุ่มเครือข่ายหยุดพนัน ทำให้ทราบว่าเว็บพนันบอลดังกล่าวหลายร้อยเว็บหรือ URL และจากข้อมูลการสำรวจวิจัยข้อมูลกลุ่มคนที่เล่นพนันบอลที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น กลุ่มประชากรที่นิยมเล่นมักจะเป็นกลุ่มนักเรียน นักศึกษาหรือเยาวชนที่มีผู้ที่มีอายุไม่เกิน 24 ปี รวมถึงกลุ่มคนที่อยู่ในวัยทำงาน ในรายงานวิจัยของ ดร.พินิจ ลาภานานนท์ ได้ประมาณการจำนวนประชากรที่เล่นพนันบอลในช่วงเวลา 6 เดือนในช่วงปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนผู้เล่นพนันบอลราว 1,061,688 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นเพศ

ชายหรือคิดเป็นร้อยละ 94 ผู้เล่นพนันบอลจะเล่นพนันส่วนใหญ่จะเล่นพนันในวงเงินราว 5,000 ถึง 10,000 บาท ในช่วงเวลา 6 เดือนที่ผ่านมา<sup>9</sup>

ตัวอย่างเว็บพนันบอลที่ได้รับความนิยมในหมู่นักพนันคนไทยและมีการโฆษณาในหนังสือพิมพ์กีฬาบางฉบับ โดยมีการกล่าวอ้างว่าเป็นเว็บพนันบอลที่ได้รับความนิยมมากและเป็นการพนันถูกกฎหมาย

**SBO-THAI บริการ 24 ชั่วโมง** ร.กรุงเทพ ร.กรุงเทพ ร.กรุงเทพฯ  
บริการผ่าน 5 ธนาคารประเทศไทย ร.กสิกรไทย ร.ไทยพาณิชย์

## SBO พนันถูกกฎหมาย

ยินดีต้อนรับ เข้าเป็นส่วนหนึ่งกับ [SBO SBOBET](#) เว็บไซต์กีฬาขุดนิยมอันดับ 1 ของเอเชีย ให้คุณลุ้นได้ตลอด 24 ชม. **SBO** ประเทศไทย ไม่ผ่านเอเยนต์ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งไปกับเรา [SBOTHAIประเทศไทย](#) ลุ้นบอลอย่างมั่นคงปลอดภัย ทุกวัน 24 ชม. โทร. 088-105-1051 ถึง 5



**SBO  
THAI**

### [SBO-THAI](#)

เว็บเดิมพันอันดับหนึ่งของเอเชีย  
[แทงบอล](#) หรือเลือกลุ้นกีฬากว่า 30 ชนิด  
ที่ ว โ ล ก  
ออนไลน์สดผ่านอินเทอร์เน็ต ตลอด 24  
ชั่วโมง



### [สมัคร SBO-THAI](#) วันนี้

ฝากครั้งแรกเพียง 1,000 บาท  
พร้อมร่วมสนุกทันที สด 24 ชั่วโมง

### [แทงบอลราคา 5 ตั้ง กั](#)



สมาชิกที่มีเลขท้าย **user** ตรงกับเลขท้าย  
**2** ตัวของรางวัลที่ **1** รับทันทีคอมมิชชั่น  
**X10**



### [ฝาก-ถอนเงิน ตลอด 24 ชม.](#)

บริการรับฝาก 5 ธนาคาร  
บริการถอน 5 ธนาคาร  
ร.กรุงเทพ ร.กสิกรไทย ร.ไทย  
พาณิชย์ ร.กรุงเทพ ร.กรุงเทพฯ



SBO-THAI เข้าชมฟรี  
สามารถดูราคาและวิธีการเล่น  
ด้ ว ย ร หั ส ท ค ล อ ง  
User : sbothai09991 ถึง 9  
Pass : aaaa1234

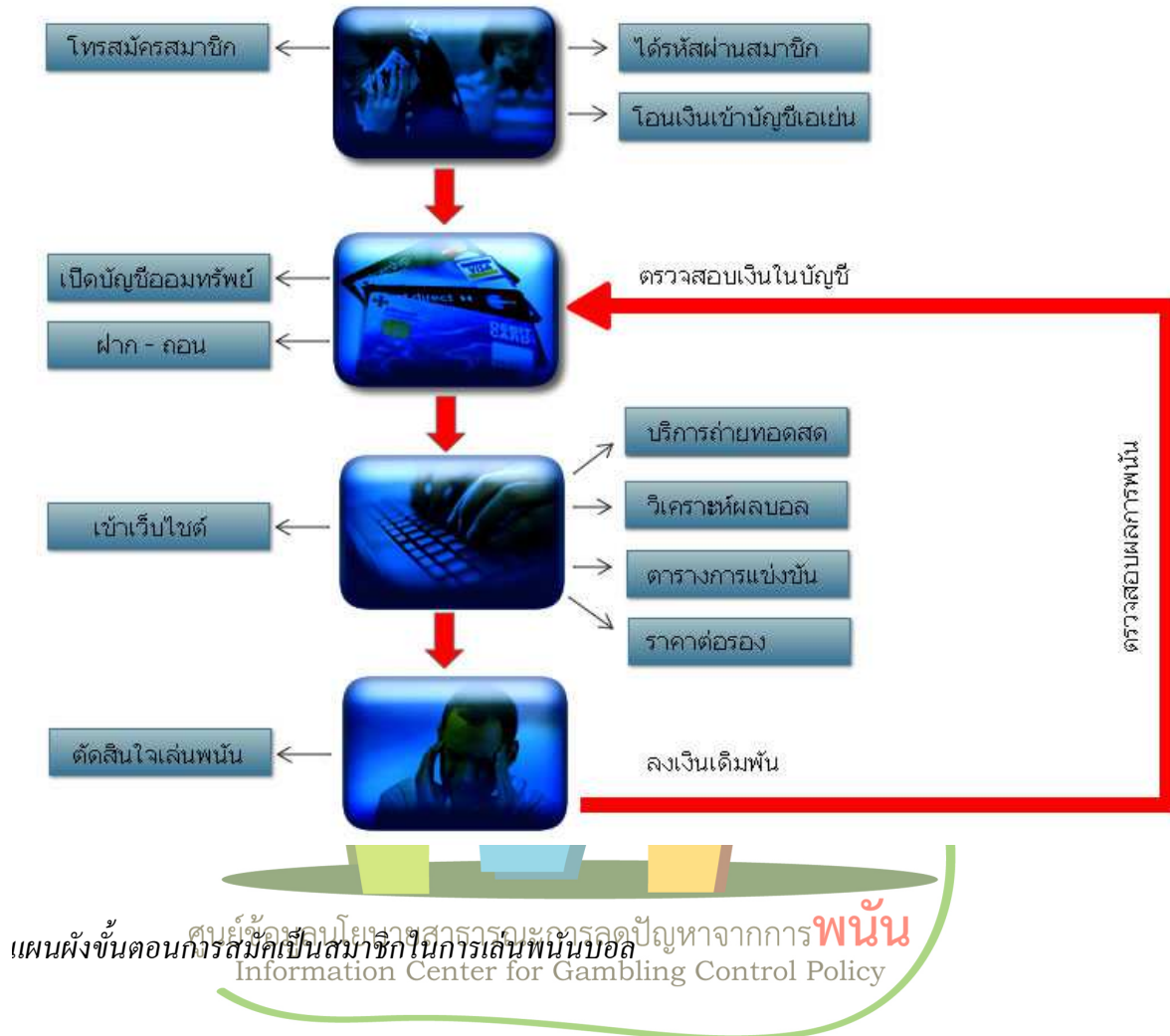


### [SBO-THAI support](#)

ให้บริการ ฝาก-ถอน สอบถามข้อมูล  
ดูแลช่วยเหลือคุณ 24 ชั่วโมง ตลอด  
7 วัน / สัปดาห์ 365 วัน / ปี  
สายด่วน SBOBET-TH โทร.

<sup>9</sup> ฟินิจ ลากชานานนท์, เล่มเดียวกัน.

ขั้นตอนการสมัครเข้าเล่นพนันบอลทางอินเทอร์เน็ต ก็ใช้วิธีการเดียวกันกับการเล่นพนันออนไลน์ทั่วไป สรุปได้ดังนี้



จากผลการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า การพนันฟุตบอลทางเว็บไซต์มักจะมีการทำธุรกรรมผ่านบัญชีธนาคารพาณิชย์ โดยการโอนเงินเข้าบัญชีผู้รับแทงบอลและบัญชีของผู้เล่นพนันบอล จึงมีประเด็นที่น่าพิจารณาคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจะมีบทบาทในการขอความร่วมมือจากธนาคารพาณิชย์ในการตรวจสอบหรือเฝ้าระวังการเปิดบัญชีของลูกค้า เพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจผิดกฎหมายได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งจะได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

### 1.2.3 รูปแบบการเล่นเกมออนไลน์

เกมออนไลน์ส่วนมากจะเป็นเกมประเภท MMORPG (Massively Multiplayer Online Role-Playing Game) ซึ่งผู้เล่นแต่ละคนจะสวมบทบาทเป็นตัวละครตัวหนึ่งในโลก สร้างสังคมออนไลน์ ใน

เกมสามารถสร้างห้องขึ้นมาเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยน มีการส่งข้อความถึงกันได้ในเกม ผู้เล่นเกมประเภทนี้สามารถอัปเดตเลเวล (level) ของตัวละครรวมถึงหาซื้อไอเทมหรือของต่างๆที่จำเป็นเพิ่มเพิ่มความสามารถให้กับตัวละคร สามารถเล่นได้เรื่อยๆไม่วันจบ และยังได้แบ่งย่อยออกเป็นหลายกลุ่ม<sup>10</sup> เช่น RTS (Real Time Strategy) ก็คือเกมแนววางแผนการรบ (ควบคุมยูนิตหลายๆตัวมาสู้กัน/สร้างฐานสู้กัน), TBS (Turn-Base Strategy) เกมแนววางแผนแบบผลัดกันเล่นคนละตา, Simulation ผู้เล่นเกมจะต้องบังคับที่ซับซ้อนมากกว่าเกมทั่วไป เช่น การบังคับเครื่องบิน, Racing เป็นเกมแนวที่ใช้ความเร็ว เช่น เกมรถแข่งต่างๆ, Action คือเกมต่อสู้แบบต่าง ๆ, FPS (First Person Shooting) เป็นเกมประเภทฆ่า มีความรุนแรง ใช้มุมมองบุคคลที่ 1 ก็จะไม่เห็นตัวเองเห็นแค่ข้างหน้าและTPS (Third Person Shooting) เป็นเดินหน้าฆ่าเหล่า ใช้มุมมองบุคคลที่ 3, RPG (Role Playing Game) ผู้เล่นเกมแนวต้องเก็บประสบการณ์หรือ level ไปเรื่อยๆ ใช้เวลาในการเล่นค่อนข้างนาน, BoardGame เป็นพวกเกมกระดานต่างๆ เกมพวกนี้มีหมวดหมู่ไม่แน่ชัด บางที่รวมอยู่ใน puzzle บางครั้งอยู่ใน TBS, Adventure คือเกมแนวผจญภัย

เกมสโตนไลน์อีกประเภทคือ Casual Game เป็นเกมที่มีตัวการ์ตูน มักเป็นเกมเล่นง่ายที่ผู้เล่นเกมไม่ต้องใช้เวลาหรือ ทักษะในการเล่นมากนัก และสามารถเล่นจบในเวลาอันสั้น ซึ่งเหมาะสำหรับการเล่นเพื่อผ่อนคลาย<sup>11</sup> เช่น แนวการ์ดเกมส์ แนวกีฬา เกมดนตรี บางเกมมีการเก็บเงินและค่าประสบการณ์

การเล่นเกมส์ออนไลน์ผู้เล่นต้องเสียค่าบริการให้กับบริษัท เพื่อเปิดเซิร์ฟเวอร์เกมส์ออนไลน์ มีรูปแบบการเก็บค่าบริการในปัจจุบันอยู่ 2 แบบ คือ แบบ Air Time (คือการซื้อบัตรเติมเวลาเล่นเกมออนไลน์ โดยมีระยะเวลาคือ 2 รูปแบบ คือ แบบเป็นชั่วโมง และแบบเป็นวัน) และแบบ Item Selling (คือกรณีที่ผู้เล่นสามารถเข้าเล่นได้ฟรี แต่ต้องซื้อ Item บางอย่างมาใช้เล่นเกม จะต้องเติมแค้นด้วยเงินจริง นำแค้นเหล่านั้นไปซื้อ Item ต่างๆ) เช่น บัตรเงินสดทรูมันนี่ (True Money Cash Card) ซึ่งดำเนินการโดย บริษัท ทรู มันนี่ จำกัด เป็นบริษัทในเครือ ทรู คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) บัตรทรูมันนี่สามารถใช้เติมเกมออนไลน์ กว่า 30 เกม อาทิ SF, Point Blank, Ray City, Luna Online, Ran Online, PVP, Nostale, Last Chaos, ACE Online ฯลฯ (www.weloveshopping.com/wega)<sup>12</sup> บัตรเติมเงินอื่น ๆ ที่ใช้เล่นเกมออนไลน์ได้ เช่น D Card, DSerial เงินที่เติมได้จะเรียกว่า เงิน DE (ย่อมาจากคำว่า digital entertainment ซึ่งดำเนินการโดย บริษัท True digital entertainment) เช่น เติมเงิน 20 บาท รับ 2,000 DE หรือเติมเงิน 30 บาท รับ 3,000 DE หรือหากเติมเงิน 100 บาท จะได้รับ 10,500 DE ผู้เล่นเกมสามารถ

<sup>10</sup> “ประเภทของเกมสโตนไลน์คอมพิวเตอร์” at <http://www.bloggang.com/viewdiary.php?id=gameholic&month=09-2008&date=14&group=1&gblog=8>

<sup>11</sup> <http://as-th.listedcompany.com/glossary.html>

<sup>12</sup> <http://www.truemoney.co.th/cashcard.html>

ซื้อบัตรเติมเงินจำพวกนี้ได้ที่ร้านสะดวกซื้อทั่วไป ห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ และร้านค้าที่เป็นตัวแทนจำหน่าย

จากการศึกษารูปแบบการเล่นเกมส์ออนไลน์ประเภทต่าง ๆ พบว่า การเล่นเกมส์ออนไลน์บางชนิด ซึ่งผู้เล่นจะต้องเสียค่าสมาชิกหรือต้องใช้เงินสดซื้อบัตรเติมเงินเพื่อเล่นเกมนั้น ยังไม่เข้าลักษณะเป็นการพนันตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 กระจุดรายละเอียดในบทที่ 2

อย่างไรก็ดี มีรายงานการศึกษาหลายเรื่องที่สรุปว่า การเล่นเกมส์ออนไลน์ อาจส่งผลเสียต่อสุขภาพ พัฒนาการและพฤติกรรมของเด็กและเยาวชนที่เล่นเกมส์ออนไลน์ได้ หากไม่ได้รับคำแนะนำที่ถูกต้อง หรือใช้เวลาในการเล่นเกมส์แต่ละครั้งมากเกินไป

กล่าวโดยสรุป ปัจจุบันมีคนไทยจำนวนไม่น้อยที่นิยมเล่นการพนันผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการพนันออนไลน์ และการทายผลฟุตบอล ซึ่งส่งผลกระทบต่อทางสังคม ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน ปัญหาสังคม ปัญหาครอบครัว ผลกระทบต่อหน้าที่การงาน ปัญหาสุขภาพหรือพัฒนาการของเด็ก เยาวชนที่อาจเป็นโรคติดพนัน ปัญหาการคุกคาม ข่มขู่ ทำร้ายร่างกายเพื่อทวงหนี้พนัน หรือการทุจริตประพฤติดมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นิยมการเล่นพนันผิดกฎหมาย เพื่อนำเงินไปใช้ในการเล่นพนัน

ตัวอย่างเช่น ข่าวการจับกุมอดีตนักฟุตบอลเยาวชนทีมชาติไทย ที่รับจ้างค้ายาเสพติด ผู้ต้องหาในการรับสารภาพว่ารับขนยาเสพติดได้เงินจ้างครั้งละ 3 หมื่นบาท เพื่อนำเงินไปใช้หนี้พนันบอลที่มีอยู่กว่า 1 ล้านบาท<sup>13</sup> หรือข่าวกรณีการให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นคนเดินโพยบอล โดยจากข้อมูลของมูลนิธิเพื่อนหญิงพบว่า เด็กที่เดินโพยบอลต้องการเงินนำมาใช้หนี้พนันบอล<sup>14</sup> ถือเป็นการใช้เด็กหรือเยาวชนเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
นอกจากนี้ สังคมไทยยังมีวัฒนธรรมที่ไม่ยอมรับเรื่องธุรกิจพนัน คนไทยส่วนใหญ่นับถือศาสนาที่มีหลักธรรมถือว่า การพนันถือเป็นอบายมุขอย่างหนึ่งใน “อบายมุข 6”<sup>15</sup> ซึ่งเป็นช่องทางของความเสื่อม, ทางแห่งความพินาศ, เหตุย่อยับแห่งโภคทรัพย์ (อบายมุข 6 ได้แก่ 1. ดินสุราและของมีนเมา 2. ขอบเที่ยวกลางคืน 3. ขอบเที่ยวดูการละเล่น 4. ดินการพนัน 5. คบคนชั่ว 6. เกียจคร้านการงาน)

<sup>13</sup> “จับอดีตนักฟุตบอลเยาวชนทีมชาติค้ายาเสพติด”(ASTVผู้จัดการออนไลน์

18 มกราคม 2555) at <http://www2.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=955000007748>

<sup>14</sup> “มูลนิธิเพื่อนหญิงเผย พนันบอลระบาดหนักทั่วชุมชน ห่วงเยาวชนเป็นกลุ่มเสี่ยง วอนพม.ออกมาตรการดูแลแก้ไขปัญหา” (22 มิถุนายน 2553) at <http://www.ryt9.com/s/prg/926099> และ “พบเด็กต่ำกว่า 15 ปีกลายเป็นคนเดินโพยบอล” at <http://news.lorling.com/?show-152218>

<sup>15</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 12 (พ.ศ. 2546)



เดิมนั้นในยุโรปและประเทศตะวันตกหลายประเทศที่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาคริสต์ ก็ถือว่าการพนันเป็นเรื่องที่ผิดจริยธรรมอย่างหนึ่ง แต่ต่อมาเริ่มมีการอนุญาตให้มีการประกอบกิจการพนันบางอย่าง เช่น ลีโอดเตอริ เพราะรัฐได้จัดสรรเงินรายได้จากการลีโอดเตอริมาใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ ช่วยเหลือชุมชน องค์กรการกุศลต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่ก็เริ่มพบข้อเท็จจริง ข้อมูล สถิติเกี่ยวกับผลกระทบหรือปัญหาทางสังคมที่เกิดจากการอนุญาตหรือส่งเสริมให้มีการธุรกิจหรืออุตสาหกรรมการพนัน

หลักของศาสนาอิสลามก็มีการห้ามการเล่นเสี่ยงทาย (ภาษาอาหรับ: **استخارة** /อิสติออเราะฮฺ/ หรือ **اخذ الخيرة** /อัคซุ อัลคิเราะฮฺ) หรือเล่นพนัน เนื่องจากว่า มันเป็นสิ่งทิ้งมลาย ที่ชักนำมนุษย์สู่ความหลงผิด อัลลอฮ์ได้ตรัสว่า<sup>16</sup>

“{5:3} ได้ถูกห้ามแก่พวกเธอแล้ว ซึ่งสัตว์ที่ตายเอง และ โลหิต และเนื้อสุกร และสัตว์ที่ถูกเปล่งนามอื่นจากอัลลอฮ์ ยามที่(เชือด)มัน และสัตว์ที่ถูกรัดคอตาย และสัตว์ที่ถูกตีตาย และสัตว์ที่ตกเหวตาย และสัตว์ที่ถูกขวิดตาย และสัตว์ที่ถูกสัตว์ร้ายกัดกิน นอกจากนี้ที่พวกเธอเชือด และสัตว์ที่ถูกเชือดบนแท่นหินบูชา และการที่พวกเธอเสี่ยงทายด้วยไม้ค้ำ เหล่านั้นเป็นการละเมิด ...”

“{5:90} คุณร บรรดาผู้มีศรัทธา! อันที่จริงสุรา และการพนัน และแท่นบูชาอันต์ และการเสี่ยงทายด้วยไม้ค้ำนั้นเป็นสิ่ง โสมมอันเกิดจากการกระทำของชัยฏอน ดังนั้นพวกเธอจงห่างไกลจากมันเสียเถิด เพื่อว่าพวกเธอจะได้รับความสำเร็จ”

การเสี่ยงทายด้วยวิธีอื่น ๆ อีกมากมายหลายอย่าง เช่น การเสี่ยงทายด้วยการอ่านทราย อ่านรอยเท้านกหรือสัตว์ ไม้เข็มชี ไม้ปวย ไม้คู้ หรือไฟ ซึ่งล้วนแล้วถือว่าเป็นความผิดทั้งสิ้น เพราะเป็นความลุ่มหลงมกมาย และเป็นการอ้างว่าได้รับอำนาจหรือการชี้นำจากพระผู้เป็นเจ้า ร่องรอยการบัญญัติห้ามไม่ให้เสี่ยงทายและทำนายทายทักนี้ ยังมีให้เห็นในคัมภีร์พระธรรมเดิม (พระราชบัญญัติ 18: 10-13)

กล่าวโดยสรุปคือ การพนันออนไลน์ การพนันทายผลฟุตบอลมีรูปแบบและวิธีการเล่นที่แตกต่างไปจากเดิมค่อนข้างมาก มีช่องทางในการเข้าถึงการเล่นพนันได้ง่ายมากขึ้น ภาครัฐจึงควรมหามาตรการใหม่ ๆ ที่จะใช้ป้องกันและปราบปรามการพนันเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพ สิ่งที่น่าเป็นกังวล

<sup>16</sup> “สยามิก: นานาสาระเกี่ยวกับอิสลามและมุสลิม” at

[http://www.siamic.com/islam/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%A2\\_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%8F%E0%B8%AD%E0%B8%99](http://www.siamic.com/islam/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%A2_%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%A5%E0%B8%AD%E0%B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%A7%E0%B8%87%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B1%E0%B8%A2%E0%B8%8F%E0%B8%AD%E0%B8%99)

คือ เด็กและเยาวชนไทยกลุ่มหนึ่งได้เล่นการพนันผิดกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลเสียต่อสังคมไทยในระยะยาว เพราะเป็นการสร้างกลุ่มนักพนันหน้าใหม่เพิ่มขึ้น ปัจจุบันนี้ ยังไม่มีหน่วยงานใดที่เสนอตัวเป็นเจ้าของภาพ หรือมีแผนงานในระยะยาวที่จะจัดการปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ในทางกลับกันยังพบว่ามีการโฆษณาเชิญชวนให้คนทั่วไปเข้าเล่นการพนันออนไลน์ การพนันบอลผิดกฎหมายอย่างเปิดเผยผ่านสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะหนังสือพิมพ์กีฬา นิตยสาร แต่กลับไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย อีกทั้งยังพบเว็บไซต์พนันต่าง ๆ ที่มีกลุ่มเป้าหมายเป็นคนไทยเป็นจำนวนมาก



## บทที่ 2

## สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และปัญหาการปรับใช้ ในกรณีการพนันออนไลน์ การทายผลฟุตบอล การเล่นเกมสล็อตออนไลน์

### 2.1 พัฒนาการของกฎหมายการพนันของไทย และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

#### 2.1.1 พัฒนาการของกฎหมายการพนันและอากรบ่อนเบี้ยของไทย

การพิจารณาหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 นั้น จำเป็นจะต้องทราบถึงประวัติศาสตร์หรือความเป็นมาในการบัญญัติกฎหมายการพนันของประเทศไทยและวิวัฒนาการของเรื่องอากรบ่อนเบี้ย ซึ่งสามารถย้อนไปถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ราชวงศ์บ้านพลูหลวง เพื่อที่จะทราบเหตุผล ความจำเป็นในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการพนันและการตั้งบ่อนเบี้ยในอดีต ทั้งนี้ สมเด็จพระเจ้าเอกทัศทรงมีพระกรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติอากรบ่อนเบี้ยใน พ.ศ. 2461 เมื่อยังทรงดำรงพระยศเป็นพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระดำรงราชานุภาพ มีเนื้อหาบางส่วนที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>1</sup>

“ว่าโดยทางตำนาน การเล่นเกมโปฮวยเป็นของจีนคิดขึ้นเล่นกันในเมืองจีนก่อน พวกจีนที่ไปค้าขายยังต่างประเทศทั้ง ๓ อย่างนั้นไปเล่นในประเทศที่ตนไปอยู่ การเล่นเกมโปฮวยจึงแพร่หลายไปถึงนานาประเทศ รวมทั้งสยามประเทศของเราด้วย เพราะมีจีนมาตั้งภูมิลำเนาประกอบการค้าขายในประเทศนี้ ... การเล่นเกมโปฮวยมีขึ้นตั้งแต่ราว พ.ศ. ๑๕๕๐ ก่อนราชวงศ์พระร่วงได้ครองสุโขทัยตำนานการเล่นโปฮวยมีขึ้นเมื่อราว พ.ศ. ๒๑๐๐ ตรงกับสมัยในรัชกาลที่ ๓ กรุงรัตนโกสินทร์นี้ เห็นได้ว่าการเล่นเกมโปฮวยคงเข้ามาถึงประเทศนี้แต่ทีละอย่าง”

ในตำนานเรื่องเลกฮวยและถั่วโป ยังระบุเรื่องตำนานอากรบ่อนเบี้ยในสยามว่า ไม่พบหลักฐานที่แน่ชัดว่ามีการเริ่มขึ้นเมื่อใด เพราะเดิมนั้นการเล่นถั่วโปในหมู่พวกจีนมิได้จัดเก็บอากรบ่อนเบี้ย การจัดเก็บอากรเกิดขึ้นในสมัยหลังที่การเล่นถั่วโปเริ่มเป็นนิยมในหมู่คนสยาม มีเนื้อหา ดังนี้

“อากรบ่อนเบี้ยในประเทศนี้ จะเกิดขึ้นอย่างไรและจะเกิดขึ้นเมื่อไร หามีหลักฐานที่จะทราบแน่ ไม่ ตรวจสอบหนังสือเก่าพบในกฎหมายลักษณะพยานแห่ง ๑ มีความว่าห้ามมิให้ฟังคำคนเล่นบ่อนเบี้ยเป็นพยาน เว้นแต่คู่ความยินยอม อีกแห่ง ๑ พบในพระธรรมนูญ ... ถ้าว่าตามความที่ปรากฏในบานแผนกกฎหมายบ่อนเบี้ยต้องเป็นของมีมาแต่รัชกาลสมเด็จพระรามาธิบดีอยู่ทอง และอากรบ่อนเบี้ยมีเมื่อรัชกาล

<sup>1</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่ม 12 (กรุงเทพมหานคร: องค์การตำราสาร, 2507), ภาคที่ 17 ตำนานเรื่องเลกฮวยและถั่วโป, หน้า 160-168.

พระเจ้าทรงธรรม แต่เห็นว่าจะยุติเอาตามบานแผนกกฎหมายเป็นมั่นคงไม่ได้ เพราะหนังสือกฎหมายมักมีความเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ภายหลัง อันมิได้แก้ไขบานแผนก . . .”

“หนังสือซึ่งมองซิเออร์ เดอ ลา ลูแบร์ อัครราชทูตฝรั่งเศส แต่งเรื่องเมืองไทย ที่เขาได้เข้ามาเห็นเมื่อครั้งรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ในตอนพรรณนาว่าด้วยการเล่นของไทย กล่าวถึงแต่การพนันอย่างอื่นคือ ชนไก่และสะกาทมากรุก เป็นต้น การเล่นถั่วโปและบ่อนเบี้ยหาได้กล่าวถึงไม่ อาศัยเค้าเงื่อนที่มีอยู่ดังนี้ จึงเห็นว่า บ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ยเห็นจะเกิดขึ้นภายหลังรัชกาลสมเด็จพระนารายณ์มหาราช คือ ภายหลัง พ . ศ . ๒๒๓๑ ”

“กฎหมายที่กล่าวถึงบ่อนเบี้ยนอกจากในลักษณะพยานและพระธรรมนูญที่อธิบายมาแล้ว มามีในหมวดพระราชกำหนดเก่า อันตั้งในรัชการพระเจ้าบรมโกศ<sup>2</sup> ปรากฏในบทที่ ๔๒ ซึ่งประกาศเมื่อปีชวด พ.ศ. ๒๒๕๕ ว่า ขุนทิพกับหมื่นรูดอักษร ยื่นเรื่องราวกราบบังคมทูล ฯ ขอตั้งบ่อนเบี้ยที่เมืองราชบุรี เมืองสมุทรสงคราม และเมืองสมุทรปราการ จะยอมประมูลเงินอากรปีละ ๓๗๑ ชั่ง (๒๕,๖๘๐ บาท) . . . เป็นอันได้หลักฐานว่าบ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ยนั้น คงตั้งขึ้นในระหว่าง พ.ศ. ๒๒๓๑ กับ พ.ศ. ๒๒๕๕ . . . ส่อให้เห็นว่าบ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ยมีมาแล้วแต่ก่อนรัชกาลพระเจ้าบรมโกศ อาศัยเค้าเงื่อนดังอธิบายมานี้ จึงสันนิษฐานว่าบ่อนเบี้ยและอากรบ่อนเบี้ยเห็นจะมีขึ้น ในรัชกาลสมเด็จพระเพทราชา หรือพระเจ้าเสือ หรือพระเจ้าท้ายสระ พระองค์ใดพระองค์หนึ่ง หรือถือว่าโดยศักราชก็คือ ในระยะเวลา ๔๔ ปี ระหว่าง พ.ศ. ๒๒๓๑ กับ พ.ศ. ๒๒๗๕ นี้”

เหตุผลสำคัญที่รัฐบาลในอดีตให้มีการจัดเก็บอากรบ่อนเบี้ยและตั้งบ่อนเบี้ยได้ เพราะเดิมนั้นคนจีนที่อยู่ในสยามมีการเล่นมาช้านานคือ มีบ่อนจีนเท่านั้น แต่มีคนสยามในขณะนั้นลักลอบเล่นด้วย รัฐบาลจึงยอมให้ตั้งบ่อนเบี้ยสำหรับไทยเล่นขึ้น ต่อมาเมื่อมีพระราชกำหนดในรัชกาลพระเจ้าบรมโกศ ห้ามมิให้ข้าราชการเล่นบ่อนเบี้ย ถ้าผู้ใดขืนเล่นต้องวางโทษถูกเขียน ๕๐ ที และถอดลงเป็นไพร่ ต่อมารัชกาลที่ 5 มีพระบรมราชโองการสั่งให้ ทอยเล็กโรงบ่อนซึ่งเล่นไปทั่วในแขวงกรุงเทพ ฯ ด้วยเหตุผลคือ คนไทยซึ่งหลงเล่นทำให้เป็นการเสียทรัพย์ เสียเวลา เสียประโยชน์การค้าขาย และทำให้สันดานหมกมุ่นไปในสิ่งซึ่งหาประโยชน์มิได้ เป็นการร้ายแรงยิ่งกว่าการเล่นซึ่งชาวสยามเคยเล่นกันมา<sup>3</sup> แต่การยกเลิกในทันทีจะทำให้กระทรวงพระคลังขาดรายได้จำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากเงินอากรบ่อนเบี้ยที่เคยจัดเก็บได้สูงสุดในรัชกาลที่ 5 สูงถึงปีละ 6,879,526 บาท จึงต้องหารายได้อื่นมาทดแทน จนกระทั่งมีการเลิกบ่อนเบี้ยทั้งหมดในรัชกาลที่ 6 และมีการตราพระราชบัญญัติห้ามมิให้ใครเล่นหวย ก.ข. เล่นถั่ว

<sup>2</sup> เป็นพระ โอรสในสมเด็จพระเจ้าเสือในสมัยกรุงศรีอยุธยา พระนามเดิม เจ้าฟ้าพร เป็นพระอนุชา สมเด็จพระเจ้าท้ายสระ พระองค์ได้รับโปรดเกล้า ฯ ให้เป็นกรมพระราชวังบวรสถานมงคล ทรงปราบดาภิเษกขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ ทรงพระนาม สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 3

<sup>3</sup> การเล่นพนันของชาวสยามแท้ ก็มีแต่วิ่งม้า วิ่งวัว ชนนก ชนไก่ ชนปลา และไฟต่าง ๆ เหล่านี้ ประชุมพงศาวดาร เล่ม 12, อ่างแล้วในเชิงอรุณที่ 2, หน้า 208-209.

ไปอีกต่อไปเป็นอันตราย โดยมีการยกเลิกการบ่อนเบี้ยหมดสิ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2460 และยกเลิกการหวย ก.ข.อย่างเด็ดขาด เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459<sup>4</sup>

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยคนแรก (พ.ศ. 2435-2458)<sup>5</sup> ทรงนิพนธ์เรื่องว่าด้วยคุณและโทษของหวยและบ่อนเบี้ย มีเนื้อหาโดยสรุปคือ ข้อที่เป็นคุณคือ เป็นอุบายการเก็บภาษีจากรายการอย่างหมดจด รัฐบาลไม่ต้องตั้งพิศกัศัตรากษิ ราษฎรเต็มใจที่จะเสียภาษีทางบ่อนเบี้ย และการหวย เวลาโถมันส์ เล่นเบี้ยเสียทรัพย์มาก ก็โทษตัวเองว่าเพราะคิดไม่ถกหรือเคราะห์ไม่ดี ที่จะโทษหวยและบ่อนเบี้ยหาไม่ แต่ส่วนโทษนั้นมีเป็นอเนกปริยาย ว่าด้วยโดยก็คือ เป็นเหตุที่ทำให้ไพร่บ้านพลเมืองยากจน ไม่มีกำลังที่จะประกอบอาชีพตนเองและบ้านเมืองมีความเจริญประการหนึ่ง เป็นเหตุให้ไพร่บ้านเมืองเป็นคนพาลสันดานชั่วประการหนึ่ง “... ถ้าจะอุปมาว่าด้วยลักษณะที่เสียคน เล่นเบี้ยเหมือนเป็นอหิวาตกโรค คนเล่นหวยเหมือนวันโรค โครลงได้เป็นแล้วก็มักตาย ผิดกันแต่อย่างหนึ่งตายเร็ว อีกอย่างหนึ่งตายช้า ที่นักเลงเล่นเบี้ยหรือเล่นหวยคนใดจะเล่นรวย จนถึงตั้งตัวได้เพราะการเล่นเบี้ย เล่นหวยนั้น ยังไม่เคยปรากฏได้เลย”<sup>6</sup>

อนึ่ง ด้วยเหตุที่พัฒนาการในเรื่องกฎหมายนั้นมีความยาวนานดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในรายงานวิจัยฉบับนี้ จะขอกล่าวถึงพัฒนาการกฎหมายการพนันของไทยที่บัญญัติขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา โดยในช่วงเวลานี้มีกฎหมายชื่อ “พระราชบัญญัติการพนัน รัตนโกสินทร์ ศก 111”<sup>7</sup> (ตรงกับ พ.ศ. 2435) ซึ่งระบุเหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้ว่า “พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า สั่งว่า การพนันอย่างไทย ซึ่งมีธรรมเนียมอนุญาตให้เล่นมาแต่เดิม แลการบ่อนเบี้ยอย่างจีน ซึ่งอนุญาตให้เล่นมาแต่รัชกาลที่ 3 โดยมีเงินอากรหลวงนั้น มีลักษณะการพนันหลายสิ่งหลายอย่าง ได้โปรดเกล้าฯ ห้ามมิให้เล่นก็หลายอย่าง ทั้งที่คงอนุญาตให้เล่นก็จำกัดกำหนดหย่อนอยู่แล้ว แต่การบ่อนเบี้ยซึ่งอนุญาตให้เล่นในบัดนี้ ยังแยกย้ายอยู่หลายแพนก์ มีแต่ท้องตราตั้งนายอากรเป็นข้อบังคับ สมควรจะรวบรวมเป็นส่วนเดียว แลมีข้อบังคับรวบรวมให้กวัดขัน จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้คัดข้อบังคับในท้องตราเดิมเพิ่มเติมแก้ไข ตราเป็นพระราชบัญญัติตามพระบรมราชประสงค์ดังนี้”

<sup>4</sup> เล่มเดียวกัน, หน้า 231-233.

<sup>5</sup> พระประวัติสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ องค์กรบูรณาการกระทรวงมหาดไทย เว็บไซต์กระทรวงมหาดไทย

[http://www.moi.go.th/portal/page?\\_pageid=235,804615,235\\_804633&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://www.moi.go.th/portal/page?_pageid=235,804615,235_804633&_dad=portal&_schema=PORTAL) (สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2554)

<sup>6</sup> ประชุมพงศาวดาร เล่ม 12, อ้างแล้วในเชิงอรธที่ 2, หน้า 288-290.

<sup>7</sup> มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม รตนโกสินทร์ ศก 111 โดยได้ยกเลิกกฎหมายเดิมคือ “พระราชบัญญัติพิทักษ์ท้องตราการบ่อนเบี้ย ตำบลการบ่อนเบี้ยไทย การบ่อนเบี้ยจีน การการพนัน แล การหวย”



ต่อมารัชกาลที่ 5 ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศกฎหมายชื่อ “พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัตนโกสินทร์ ศก 120”<sup>8</sup> (ตรงกับ พ.ศ. 2444) ซึ่งเป็นกฎหมายที่แก้ไขเนื้อหาสำคัญของ “พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัตนโกสินทร์ ศก 111” โดยแยกประเภทการพนันที่เล่นในบ่อนเบี้ย และหวย (กข) ออกจากการพนันประเภทอื่น ๆ ที่สมควรให้เจ้าพนักงานสรรพากร และเทศาภิบาล เป็นผู้ออกอาชญาบัตรตรวจตรา และเพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบการปกครองบ้านเมืองในขณะนั้น กล่าวคือ ผู้ที่ขออนุญาตให้มีการพนัน จะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ และต้องเสียเงินค่าอนุญาตตามอัตราก่อน จึงจะได้รับอนุญาตให้มีการพนันได้ และได้กำหนดบทลงโทษเพิ่มเติมสำหรับ “ผู้เล่นพนัน” ที่ต้องห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ นอกเหนือจากโทษเกี่ยวกับ “ผู้เป็นเจ้าของบ้าน” ที่มีอัตราโทษสูงกว่าที่บัญญัติโทษไว้ตาม “พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัตนโกสินทร์ ศก 111”

กฎหมายการพนันในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายของไทยครั้งใหญ่ คือภายหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา ในสมัยรัชกาลที่ 7 มีกฎหมายการพนันชื่อว่า “พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473”<sup>9</sup> ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน 2473 โดยในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดประเภทการพนันออกเป็น 2 ประเภท คือ การเล่นตามบัญชีหมายเลข 1 เป็นการพนัน<sup>10</sup> ที่ห้ามมิให้จัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น รวมถึงการเล่นอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน อีกประเภทหนึ่งคือ การเล่นตามบัญชีหมายเลข 2 เป็นการพนันหรือการเล่นอื่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน ซึ่งผู้จัดให้มีการเล่นประเภทนี้ จะต้องขออนุญาตต่อเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หรือเจ้าพนักงานผู้ซึ่งเสนาบดีตั้งให้เป็นผู้ออกไปอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎเสนาบดีอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต นอกจากนั้น การพนันตามบัญชีหมายเลข 2 บางลักษณะ กฎหมายยังกำหนดห้ามมิให้มีการให้รางวัลตราค่าเป็นเงินอีกด้วย กล่าวคือ ห้ามมิให้ใช้เงินหรือทรัพย์สิน สิ่งของเป็นรางวัลหรือสิ่งเดิมพันในการเล่น บทลงโทษของผู้ฝ่าฝืนมาตรา 4 ระบุในมาตรา 9 คือ มีโทษอาญาค่อนข้างสูงมากในสมัยนั้น โดยเฉพาะเงินค่าปรับ คือต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 5 พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>8</sup> รัตนโกสินทรศก [รัตนชนะ โกลินสก] น. ปีนับตั้งแต่วันตั้งกรุงรัตนโกสินทร์ เริ่มตั้งภายหลังพุทธศักราช 2324 ปี (พุทธศักราชลบด้วย 2324 เท่ากับรัตนโกสินทรศก).

(อ้างอิง พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542) กล่าวคือ รัตนโกสินทรศกเป็นศักราชที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2432 โดยให้นับปีที่พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เมื่อปีขาล พ.ศ. 2325 เป็น ร.ศ. 1 รัตนโกสินทรศกจึงน้อยกว่าพุทธศักราช 2324 ปี การเทียบเปลี่ยน รัตนโกสินทรศกกับพุทธศักราชคือ พ.ศ. = ร.ศ. + 2324 / ร.ศ. = พ.ศ. - 2324

<sup>9</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 47 หน้า 177 วันที่ 14 กันยายน 2473

<sup>10</sup> “พนัน” เป็นสำนวนภาษาที่ใช้ตัวสะกดในสมัยนั้น

กล่าวโดยสรุปคือ การเล่นพนันในไทยมีความเป็นมายาวนานถึงสมัยกรุงสุโขทัยหรือกรุงศรีอยุธยา คนไทยหรือชาวสยามในสมัยนั้นเริ่มรู้จักวิธีเล่นการพนัน “ถั่วโป” จากชาวจีนที่มาติดต่อค้าขายในสมัยนั้น ผู้ปกครองในสมัยนั้นเห็นว่า ประชาชนจะติดพนัน และมีผู้เป็นเจ้ามือก็มีรายได้จำนวนมาก จึงอนุญาตให้เล่นถั่วโปได้แต่ผู้ที่รัฐบาลอนุญาต โดยให้ผู้รับอนุญาตต้องเสียเงินเข้าท้องพระคลัง มีการจัดเก็บอากรบ่อนเบี้ยจากผู้รับอนุญาต ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ เริ่มมีกฎหมายการพนันที่ชัดเจนเพื่อจัดเก็บอากร หลังจากนั้น ก็มีพัฒนาการทางกฎหมายเรื่อยมาจนถึงกฎหมายปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

### 2.1.2 สารสำคัญของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

สมัยรัชกาลที่ 8 สมัยรัฐบาลพันเอกพระยาหลพลหยุหเสนาได้มีการตรา พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478<sup>11</sup> เป็นกฎหมายที่ใช้ควบคุมการพนันมาเป็นเวลานานกว่า 76 ปี โดยมีการแก้ไขปรับปรุงรวม 8 ครั้ง การแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2505 คือ พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505 จากการศึกษาพบว่า “พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473” เป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติการพนันฉบับปัจจุบัน เนื่องจากมีสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันหลายประการ

- ประเภทของการพนัน แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามมาตรา 4 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)” ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>12</sup> เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2 นี้คือ การให้รัฐบาลมีอำนาจพิจารณาอนุญาตจัดตั้ง “สถานคาลิโนของรัฐบาล” ได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งปัจจุบันนี้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับตาม

<sup>11</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 52 หน้า 1978 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478

<sup>12</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 หน้า 646 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2482

กฎหมาย<sup>13</sup> แต่กระทรวงมหาดไทยมิใช่ผู้มีอำนาจรักษาการตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จึงไม่มีอำนาจอนุญาตในเรื่องการตั้งคาสิโน หากเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลว่า จะนำเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาให้มีบ่อนคาสิโนในไทยหรือไม่<sup>14</sup> ในอดีตเคยมีข่าวคราวเรื่องการริเริ่มจะจัดให้มีคาสิโนในไทยในสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร แต่ก็ได้รับการคัดค้านจากสังคม ภายหลังจากนั้น รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช เข้าบริหารประเทศ รัฐบาลสมัครก็เสนอแนวคิดสร้างคาสิโนขึ้นมาอีกครั้ง จนกลายเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากระหว่างได้ข้อสรุปว่าการมีบ่อนคาสิโนในประเทศไทยจะมีข้อเสียมากกว่าข้อดี เป็นแหล่งอบายมุขที่จะมอมเมาคนในประเทศ และอาจมีผลกระทบอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย

ด้วยเหตุนี้ นักการเมือง นักธุรกิจไทยบางรายจึงเข้าไปลงทุนตั้งบ่อนในประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศกัมพูชา เช่น ข่าวการลงทุนสร้างโครงการเอนเตอร์เทนเมนต์ คอมเพล็กซ์แบบครบวงจร ได้แก่ คาสิโน โรงแรม รีสอร์ทระดับ 5 ดาว สถานบันเทิงแบบครบวงจร มูลค่าการลงทุนหลายแสนล้านบาท โดยมีอดีตนายกรัฐมนตรี ทักษิณ ชินวัตร ร่วมกับนายพัค สุภาภา ส.ว.เกาะกง และเจ้าของบริษัท เกาะกง รีสอร์ท จำกัด เจ้าของคาสิโนเกาะกง<sup>15</sup> และธุรกิจด้านพลังงานอื่น ๆ อีกมากมาย รวมถึงกลุ่มทุนต่างชาติ ด้วยการเช่าพื้นที่เกาะกงทั้งหมดระยะเวลา 99 ปี เพื่อทำโครงการนี้<sup>16</sup> ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า กัมพูชาเป็นแหล่งบ่อนคาสิโนแห่งใหญ่ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำโขง

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

ทั้งนี้ การเล่นเกมพนันตามประเภทที่ 2 นี้ จะต้องมีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้นหรือปฏิบัติหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น

<sup>13</sup> คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน (กรุงเทพมหานคร: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2549), หน้า 287.

<sup>14</sup> ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยท่านหนึ่งแจ้งว่า กระทรวงการคลังได้จัดทำร่างระเบียบกระทรวงการคลัง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการเปิดบ่อนคาสิโนไว้แล้ว

<sup>15</sup> เกาะกงตั้งอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศกัมพูชา มีพื้นที่ 11,160 ตารางกิโลเมตร

<sup>16</sup> “Casino-OK : ทักษิณกับคาสิโนที่อาณาจักรเกาะกง (5)” (วันที่ 17 มิถุนายน 2552)

<http://www.oknation.net/blog/akom/2009/06/17/entry-2>

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

“ข้อ 2 ให้เพิ่มเติมการเล่นต่อไปนี้เป็นการเล่นในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

บาคารา”

“ข้อ 3 ให้เพิ่มเติมการเล่นต่อไปนี้เป็นการเล่นในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

1. สะบ้าทอย

2. สะบ้าชุด

3. ฟุตบอลโต๊ะ

4. เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล ไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม”

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

#### • บทบัญญัติที่อุดช่องว่างของกฎหมาย (มาตรา 4 ทวิ<sup>17</sup>)

นอกเหนือจากบัญชีรายชื่อการพนันที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามมาตรา 4 แล้ว ในมาตรา 4 ทวิ ยังเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างกฎหมาย ในกรณีที่มีการพนันหรือการเล่นอื่นใดที่เข้าลักษณะการพนัน แต่ไม่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ก็ให้ถือว่าเป็นการพนันเช่นกัน โดย ณ ปัจจุบันนี้ ยังไม่เคยมีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 4 ทวิ ที่อนุญาตให้มีการเล่นได้แต่อย่างใด จึงมีผลทำให้การพนันที่ถูกกฎหมายในปัจจุบัน 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 เนื่องจากเข้ากรณีการ

<sup>17</sup> “มาตรา 4 ทวิ ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมถึงการทายและการทำนายด้วย”

ทนายและการทำงานที่ถือเป็น “การเล่น” ตามมาตรา 4 ทวิ วรรคแรก มีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยในเรื่องนี้อย่างชัดเจนแล้ว

เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 98/2545 ศาลวินิจฉัยว่า แม้ว่าการพนันทายผลฟุตบอลไม่มีลักษณะคล้ายกับการเล่นการพนันดังกล่าว จึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ๙ มาตรา 4 แต่เป็นการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 คือ เป็นกรณีที่เข้าพระราชบัญญัติการพนัน ๙ มาตรา 4 ทวิ เนื่องจากเป็นมาตรา 4 ทวิ วรรคสองกำหนดให้ "การเล่น" หมายความว่ารวมตลอดถึงการทายและการทำงานด้วย ศาลยังวินิจฉัยเพิ่มเติมว่า เมื่อจำเลยทั้งสองเล่นการพนันทายผลฟุตบอลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน จึงมีความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งในประเด็นนี้ ศาลจึงตัดสินให้จำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ๙ มาตรา 4 ทวิ ประกอบ มาตรา 12 และสั่งให้ริบทรัพย์สินที่จับกุมไว้ด้วยการเล่นการพนันตาม มาตรา 10

ข้อสังเกตอีกประการในคดีข้างต้นที่ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยคือ พนักงานอัยการในฐานะโจทก์ ได้ฟ้องให้ลงโทษจำเลยผิดบทมาตราหรือฐานความผิด คือ ได้อ้าง มาตรา 4 แทนที่จะเป็น มาตรา 4 ทวิ ซึ่งในเรื่องนี้ ศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยตามความผิดที่ถูกต้องได้ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคห้า เพราะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลฎีกายกขึ้นวินิจฉัยได้เอง แม้ไม่มีคู่ความยกขึ้นในชั้นฎีกา และยอมมีอำนาจพิพากษาลดโทษไปถึงจำเลยที่ 1 ผู้มีได้ฎีกาด้วย เพราะเป็นเหตุอยู่ในส่วนลักษณะคดี

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในขณะที่เกิดข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวขึ้นจนถึงปัจจุบันนั้น ยังไม่เคยมีการกฎกระทรวงประกาศให้การเล่นฟุตบอลเป็นการเล่นที่อนุญาตตามบัญชี ข. แต่อย่างใด ดังนั้น การพนันทายผลฟุตบอลทุกกรณี จึงยังถือเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยในเรื่องการพนันทายผลฟุตบอลอีกคดีคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8247/2548 ซึ่งจำเลยมีความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 4 ทวิ มีเนื้อหาสรุปคือ “โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำความผิดต่อกฎหมายหลายบทหลายกรรมต่างกันกล่าวคือ ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม 2545 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2546 จำเลยกับพวก ร่วมกันเล่นการพนันทายผลฟุตบอลโดยถือผลแพ้ชนะของการแข่งขันฟุตบอลต่างประเทศทีมต่าง ๆ เป็นผลแพ้ชนะระหว่างจำเลยกับพวกจำนวน 211 ครั้ง ๆ ละ 1 วัน โดยจำเลยเป็นเจ้าของรับกินรับใช้ เมื่อจำเลยให้การรับสารภาพ ข้อเท็จจริงจึงเป็นอันยุติตามคำฟ้อง การที่จำเลยกับพวก ร่วมกันเล่นการพนันทายผลฟุตบอลรวมจำนวน 211 ครั้ง โดยถือเอาการแข่งขันฟุตบอลแต่ละครั้งเป็นผลแพ้ชนะ เป็นการกระทำความผิดซึ่งอาศัยเจตนาแตกต่างแยกจากกันได้ตามผลการแข่งขันของฟุตบอลแต่ละครั้งที่จำเลยกับพวกเข้าเล่นการพนันทายผลฟุตบอลกัน เมื่อจำเลยกับพวก ร่วมกันเล่นการพนันทายผลฟุตบอลตามฟ้องรวมจำนวน 211 ครั้ง การกระทำของจำเลยตามที่ปรากฏในฟ้องจึงเป็นความผิดรวม 211 กรรมต่างวาระกัน”



ผลของคดีนี้คือ เดิมนั้นศาลชั้นต้นพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตาม พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 12 (2) เป็นความผิดหลายกรรมต่างกันให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 จำคุกกระทงละ 20 วัน รวม 211 กระทง จำคุก 4,220 วัน จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งตาม ป.อ. มาตรา 78 คงจำคุก 2,110 วัน พิเคราะห์พฤติการณ์แห่งคดีแล้วเห็นว่า จำเลยเป็นเจ้าของมือรายใหญ่จึงไม่สมควรรอการลงโทษ ริมของกลาง คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก จำเลยอุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 พิพากษาขึ้น จำเลยฎีกา โดยผู้พิพากษาซึ่งพิจารณาและลงชื่อในคำพิพากษาศาลชั้นต้นอนุญาตให้ฎีกาในปัญหา ในที่สุด ศาลฎีกาพิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำคุกจำเลยกระทงละ 4 วัน ลดโทษ ตาม ป.อ. มาตรา 78 ให้กระทงละกึ่งหนึ่ง คงลงโทษจำคุกกระทงละ 2 วัน เรียงกระทงลงโทษ ตาม ป.อ. มาตรา 91 รวมลงโทษจำคุกจำเลยไว้มีกำหนด 422 วัน นอกจากที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 2

ด้วยความเคารพคำตัดสินของศาลในคดีข้างต้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตบางประการเรื่องโทษตัดสินจำคุกที่จำเลยถูกศาลฎีกาตัดสินนั้นค่อนข้างจะต่ำมาก ซึ่งถือเป็นดุลพินิจของศาลเอง และอาจเป็นเพราะศาลคงให้ความเมตตาอย่างสูงต่อจำเลยในคดีนี้คือ โทษที่ศาลฎีกาตัดสินให้จำคุกจำเลย คือ กระทงละ 2 วัน จากความผิดทั้งหมด 211 กระทงหรือกรรม รวมเป็น 422 วัน แต่ในมาตรา 12 (2) บัญญัติโทษความผิดตามมาตรา 4 ทวิไว้คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี สำหรับความผิดแต่ละกรรม ซึ่งหากศาลฎีกาลงโทษโดยใช้อัตราโทษสูงสุด จะทำให้จำเลยต้องโทษจำคุกรวม 211 ปี หรือหากศาลตัดสินโดยใช้อัตราโทษกึ่งหนึ่งคือ 6 เดือน จำเลยก็ต้องโทษจำคุกประมาณ 105 ปี ซึ่งตาม ป.อ.มาตรา 91 (1) ลงโทษได้ไม่เกิน 10 ปี สำหรับกรณีความผิดกระทงหนักที่สุด มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี การพิจารณาลงโทษจำเลยในคดีความผิดตามกฎหมายพนัน ศาลควรพิจารณาผลกระทบต่อสังคม ครอบครัวยุติธรรม การก่ออาชญากรรม ฯลฯ ประกอบด้วย

ตัวอย่างกรณีการจับกุมเว็บพนันไทยผลบอลของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะในช่วงฟุตบอลโลกในปี 2010 (2553) ที่ประเทศแอฟริกาใต้ ตำรวจได้ระดมกำลังจับกุมโต๊ะพนันบอลหลายราย เช่น เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2553<sup>18</sup> พล.ต.ท. ไถง ปราศจากศัตรู ผบ.ช.ก พร้อมด้วย พ.ต.อ. พิสิทธิ์ เปาอินทร์ รอง ผบ.ก.ปอท. พ.ต.อ. นิธิธร จินตกานนท์ ผกก.กลุ่มงานสนับสนุนคดีทางเทคโนโลยี พ.ต.อ. ธวัช วงศ์สง่า ผกก.สน.วังทองกลาง นำกำลังเข้าค้นทาวน์เฮาส์ เลขที่ 55/167 ในหมู่บ้านกลางกรุง ถนนลาดพร้าว ซอย 88 แขวงและเขตวังทองกลาง กรุงเทพฯ หลังสืบทราบว่ามีเว็บพนันเปิดให้แทงพนันฟุตบอลผ่านเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ต พบของกลางคอมพิวเตอร์จำนวน 4 เครื่อง สมุดบัญชีหลาย

<sup>18</sup> “ตร.บุกทลายโต๊ะพนันฟุตบอลออนไลน์ย่านลาดพร้าว ลักลอบเปิดให้แทงพนันฟุตบอลผ่านเว็บไซต์ พร้อมควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ 6 ราย เพิกถอนใบอนุญาตและเจ้าของเว็บอยู่ปอยเปต ประเทศเขมร” (10 กรกฎาคม 2553) ข้อมูลจากเว็บ กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี at [http://www.tcsd.in.th/performance\\_detail.php?pmid=Mjg=](http://www.tcsd.in.th/performance_detail.php?pmid=Mjg=)

ธนาคารกว่า 10 บัญชี และโทรศัพท์มือถือ 10 เครื่อง โดยมีผู้ต้องหาจำนวน 6 คน จากการสอบสวน ผู้ต้องหาคนหนึ่งอ้างว่าเป็นคนดูแลเว็บไซต์ และคอยให้รหัสผ่านกับลูกค้าที่โทรศัพท์เข้ามา หลังจากเปิดบัญชี และทำตามเงื่อนไขเว็บไซต์พนันบอลเท่านั้น ส่วนเจ้าของเว็บไซต์นั้นอยู่ปวยเล็ด ประเทศกัมพูชา โดยตำรวจได้ตั้งข้อหาพร้อมกันจัดให้มีการเล่นการพนัน ร่วมกันช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวน (ผ่านเว็บไซต์) โดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 12 มีโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 ถึง 5,000 บาท

### • หลักเกณฑ์การออกใบอนุญาต (มาตรา 7)

ปัจจุบัน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาออกใบอนุญาตตาม พ.ร.บ.การพนัน ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข การออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข.ท้ายพระราชบัญญัติ เป็นไปตาม กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยได้กำหนดผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต<sup>19</sup> ดังกล่าว หรือที่เรียกว่า เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข.ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 แบ่งเป็น 3 กรณี คือ

#### กรณีที่ 1

“ก. การพนันต่อไปนี้ ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตได้

- (๑) แข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งไม่มีการเล่นโตแค้ไลเซเตอร์ สวีป หรือน็อกเมกิง รวมอยู่ด้วย
- (๒) วิ่งวัวคน ซึ่งไม่มีการเล่นโตแค้ไลเซเตอร์ สวีป หรือน็อกเมกิง รวมอยู่ด้วย
- (๓) โพนกกระจากไฟต่อแต้ม หรือไฟต่าง ๆ บนโต๊ะไฟโป๊กเกอร์และไฟแพ
- (๔) ควด
- (๕) ช้องอ้อย
- (๖) สะบ้าทอย
- (๗) สะบ้าชุด
- (๘) ชกมวย หรือมวยปล้ำ”

<sup>19</sup> เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตาม พ.ร.บ.การพนัน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งแต่ละกรณีจะขึ้นอยู่กับประเภทหรือลักษณะการพนัน หรือเขตท้องที่ที่ขออนุญาตว่าเป็นกรุงเทพมหานครคือต่างจังหวัด

เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนัน ได้แก่ (๑) ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับกรุงเทพมหานคร หรือ (๒) นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

### กลุ่มที่ 2

“ข. การพนันต่อไปนี้ ในกรุงเทพมหานคร ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองตั้งอนุมัติแล้ว ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งอนุมัติแล้ว

- (๑) ให้สัตว์ต่อสู้กัน
- (๒) ไฟโป๊กเกอร์ หรือไฟเผา
- (๓) บิลเลียด
- (๔) การจัดให้มีการแถมพหหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบ

กิจการค้าหรืออาชีพ”

### กลุ่มที่ 3

“ค. การพนันต่อไปนี้ ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตั้งอนุมัติแล้ว

- (๑) แข่งเรือฟอง หรือแข่งเรือลื้อ
- (๒) ชีร์รูป
- (๓) โยนห่วง
- (๔) โยนสติกหรือวัตถุใด ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ
- (๕) ตกเบี้ย
- (๖) จับสลากโดยวิธีใด ๆ

(๗) ยิงเป้า

(๘) ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใด ๆ

(๙) เต้าข้ามด่าน

(๑๐) หมากแกว

(๑๑) หมากหัวแดง

(๑๒) บิงโก

(๑๓) สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์  
อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง

(๑๔) แข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งมีการเล่นโตเต้ไลเซเตอร์ สวีป หรือบู้กเมกิง รวมอยู่ด้วย

(๑๕) ริงวู้คน ซึ่งมีการเล่นโตเต้ไลเซเตอร์ สวีป หรือบู้กเมกิง รวมอยู่ด้วย



- (๑๖) โตเตะไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (๑๗) สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (๑๘) บู้กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (๑๙) ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่ง ไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น
- (๒๐) ฟุตบอลโต๊ะ

(๒๑) เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่น โดยวิธี สัมผัส เลื่อน กด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม”

สำหรับสถานที่ยื่นคำขออนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข.ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยความเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 กฎกระทรวงฉบับที่ 44 กำหนดให้ทำคำขอตามแบบ พ.น.๑ ยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ ดังนี้

“(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่กรมการปกครอง

(๒) ในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่ที่ทำการปกครองอำเภอ หรือที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ”

รายละเอียดอื่น ๆ ที่ผู้ที่จะจัดให้มีการเล่นการพนันต้องปฏิบัติตาม เช่น กำหนดอายุใบอนุญาต, เงื่อนไขการออกใบอนุญาตอื่น ๆ ที่กำหนดให้เล่นได้เฉพาะในงานรื่นเริงสาธารณะหรืองานนักขัตฤกษ์ หรือในโอกาสพิเศษอื่น หรือการจัดทำรายงานจำนวนยอดเงินรายรับและรายจ่าย, การกำหนดอัตราภาษี, การกำหนดให้การเล่นตามบัญชี ข. บางกรณีไม่ต้องมีใบอนุญาต เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ใน พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 11 กำหนดกรณีที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตไว้ คือ กรณีที่มีเหตุสมควรเชื่อว่าผู้รับใบอนุญาตกระทำการละเมิดพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือใบอนุญาต เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีสิทธิจะเรียกใบอนุญาตคืน อย่างไรก็ตาม การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นการให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานมากเกินไป ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายการพนันในหลายประเทศ ที่จะกำหนดให้ใบอนุญาตสิ้นผลในทันที หากปรากฏว่ามีการทำผิดเงื่อนไขในการออกใบอนุญาต หรืออาจกำหนดโทษอื่นไว้ด้วย

- ข้อเสนอพื้นฐานตามกฎหมาย (มาตรา 5 และมาตรา 6)

พ.ร.บ.การพนัน กำหนดเรื่องข้อสันนิษฐานตามกฎหมายใน 2 มาตรา ได้แก่ ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายในเรื่องการพิจารณาว่า ผู้ใดเป็นเจ้าของที่จัดให้มีการเล่นที่ตามปกติมีการพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอื่น และผู้ที่เล่นอยู่ด้วยให้สันนิษฐานว่าเป็นผู้เล่นพนันตาม มาตรา 5

ข้อสันนิษฐานตาม มาตรา 6 คือ กรณีที่บุคคลที่อยู่ในวงเล่นพนันที่ขัดต่อกฎหมายการพนัน มาตรา นี้ให้สันนิษฐานไว้ว่า ผู้นั้นเข้าเล่นด้วย เว้นแต่กรณีผู้ที่ดูการเล่นในงานรื่นเริง หรืองานขัตตฤกษ์ หรือในที่สาธารณสถาน<sup>20</sup>

- การริบทรัพย์สินที่ได้จากการเล่นพนันผิดกฎหมาย (มาตรา 10)

มาตรา 10 บัญญัติเรื่องการริบทรัพย์สินที่พนันกันซึ่งจับได้ในวงการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือขัดต่อข้อความในกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น เงินที่ใช้ในการเล่นการพนันผิดกฎหมาย หรือเป็นกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การพนันและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องหรือใบอนุญาต กรณีเหล่านี้ ศาลมีอำนาจริบตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ ในมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญากำหนดว่า ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย คือ (1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ (2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยการกระทำความผิด เว้นแต่ทรัพย์สินซึ่งมิได้เอาออกพนัน การริบทรัพย์สินตามกฎหมายอาญานอกจากนี้ มาตรา 34 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยังกำหนดให้ทรัพย์สินซึ่งได้ให้เพื่อจูงใจบุคคลให้กระทำความผิด หรือเพื่อเป็นรางวัลในการที่บุคคลได้กระทำความผิด ก็ให้ริบเสียทั้งสิ้น ทรัพย์สินที่ศาลพิพากษาให้ริบตกเป็นของแผ่นดิน

- การกำหนดฐานความผิดต่าง ๆ (มาตรา 12)

บทลงโทษสำคัญตาม พ.ร.บ.การพนัน ปรากฏอยู่ใน มาตรา 12 คือ ความผิดฐานการจัดให้มีการเล่น หรือทำอุบายล่อ ช่วยประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานหรือรับอนุญาตแล้วแต่เล่นพลิกแพลง หรือผู้ใดเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือข้อความในใบอนุญาต ผู้กระทำความผิดมีโทษต่อไปนี้

“(1) ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 หรือการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท ด้วยอีกโทษหนึ่ง เว้นแต่ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันที่เรียกว่าลูกค้ำ ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับ

<sup>20</sup> คำว่า “สาธารณสถาน” มิได้บัญญัตินิยามไว้ใน พ.ร.บ.การพนัน จึงต้องใช้นิยามตามกฎหมายอื่น คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1

“สาธารณสถาน” หมายความว่า สถานที่ใด ๆ ซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้



ไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) ถ้าเป็นความผิดในการเล่นอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากการศึกษากฎหมายการพนันที่ได้มีการยกเลิกไปแล้วคือ “พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2473” พบว่า พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีระวางโทษหรืออัตราโทษไม่แตกต่างจากระวางโทษตามกฎหมายการพนัน พ.ศ. 2473 จึงกล่าวได้ว่า บทลงโทษตามกฎหมายการพนันในปัจจุบันของไทย มีความล้าสมัยเป็นอย่างมาก ย้อนหลังไปเป็นเวลากว่า 81 ปี หรือ 8 ทศวรรษเลยทีเดียว ทั้ง ๆ ที่ค่าเงินบาท ค่าครองชีพของคนในสมัยรัชกาลที่ 8 ไม่อาจเทียบได้กับในยุคปัจจุบันเลย จึงนับว่าเป็นกฎหมายที่ล้าหลังโดยแท้

• การกระทำความผิดซ้ำ (มาตรา 14 ทวิ)

พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 14 ทวิ ได้บัญญัติเรื่องการลงโทษผู้กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.นี้ไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ หากผู้ใดกระทำความผิด ต้องระวางโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพ้นโทษแล้วยังไม่ครบกำหนด 3 ปี และได้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้อีก แบ่งเป็น 2 กรณี คือ

- (1) ถ้าโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับความผิดที่กระทำความผิดครั้งหลังเป็นโทษจำคุกและปรับให้วางโทษทัณฑ์
- (2) ถ้าโทษซึ่งกำหนดไว้สำหรับความผิดที่กระทำความผิดครั้งหลังเป็นโทษจำคุกหรือปรับ ให้วางโทษทั้งจำทั้งปรับ



อย่างไรก็ดี บทบัญญัติของมาตรา 14 ทวิ นี้มีความล้าสมัยในเรื่องความรุนแรงของโทษ เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

• เรื่องสินบนนำจับ (มาตรา 15)

เพื่อเป็นการจูงใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 15 จึงกำหนดให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้จ่ายสินบนแก่ผู้นำจับ โดยให้ศาลสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดใช้เงินสินบนแก่ผู้นำจับกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้เงินสินบนกึ่งหนึ่ง และประชาชนที่เป็นผู้นำจับได้กึ่งหนึ่งของค่าปรับทั้งหมด แต่หากผู้กระทำความผิดไม่ชำระสินบน ก็ให้นำเงินของกลางที่ได้มาจากการจับกุมผู้กระทำความผิดแทน เมื่อศาลสั่งรับเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว หรือจ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล

สิ่งที่ควรพิจารณาคือ มาตรการให้เงินสินบนที่มอบให้แก่ผู้นำจับนั้น เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพหรือไม่ มากน้อยเพียงใด และในทางปฏิบัติ ประชาชนทั่วไปที่จะกล้าแจ้งเบาะแสเรื่องการพนันผิดกฎหมาย เพื่อหวังเงินสินบนมีมากน้อยเพียงใด เพราะธุรกิจเหล่านี้มักเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลอำนาจมืด ซึ่งอาจทำให้ผู้แจ้งเบาะแสเกิดภัยอันตรายแก่ตนเองหรือครอบครัวได้ トラบใดที่ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสหรือผู้นำจับ

- การออกกฎกระทรวง (มาตรา 17)

มาตรา 17 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตตามกฎหมายการพนัน จึงกล่าวได้ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าที่ควบคุมธุรกิจพนัน

## 2.2 การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติการพนัน

ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้บัญญัติประเภทของการพนันที่ถูกกฎหมายไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 4 ทวิ ซึ่งในปัจจุบันการเล่นพนันที่กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้เล่นได้คือ การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ สำหรับการเล่นหรือการพนันทั้งหลายที่ยังมิได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือมิได้อนุญาตให้มีการจัดขึ้นโดยมิต้องมีใบอนุญาตแล้ว ย่อมถือเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายทั้งสิ้น

### การพนันออนไลน์

การพนันออนไลน์ในลักษณะของการเล่นเกมพนันในกาสิโน หรือเข้าลักษณะเป็นการพนันตามที่บัญญัติไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. ของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ย่อมถือเป็นการพนันทั้งสิ้น ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ การพนันส่วนใหญ่ในบัญชี ก. เป็นการพนันที่กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายไม่อนุญาตให้มีการดำเนินการได้ สำหรับการพนันในบัญชี ข. นั้น ในทางปฏิบัติทราบว่า กระทรวงมหาดไทยจะอนุญาตให้ดำเนินการได้ในบางชนิดเท่านั้น (นอกเหนือจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้) เช่น การเล่นต่าง ๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า ฯลฯ หรือจับสลากโดยวิธีใด ๆ หรือการละเล่นที่มีของรางวัลในงานรื่นเริงตามเทศกาลสำคัญ อย่างกรณีส่งงานกาชาด

ดังนั้น การพนันออนไลน์ทุกกรณีจึงเข้าลักษณะของการพนันตามกฎหมายพนันของไทยตามมาตรา 4 หรือมาตรา 4 ทวิ แล้วแต่กรณี กล่าวคือถ้าเป็นการพนันที่เข้าลักษณะตามบัญชี ก.หรือบัญชี ข. ก็จะเข้ากรณีตามมาตรา 4 แต่หากเป็นการพนันประเภทอื่น ๆ ที่ไม่พบในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการพนัน ก็จะเข้ากรณีตามมาตรา 4 ทวิ

### การทายผลการแข่งขันฟุตบอล

กรณีการทายผลการแข่งขันฟุตบอลหรือการแข่งขันกีฬาใด ๆ ย่อมถือเป็นการพนันตามมาตรา 4 ทวิอย่างชัดเจน โดยเคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาตัดสินคดีในลักษณะนี้ไว้แล้ว คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 98/2545 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8247/2548 ดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้วในตอนต้นในบทนี้ ปัจจุบันเว็บไซต์พนันออนไลน์ส่วนใหญ่ที่ใช้ภาษาไทยจะเป็นการโฆษณาเชิญชวนให้เล่นพนันทายผลบอลที่ถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย

ในทางปฏิบัติ ยังมีนักวิชาการบางท่านและผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ตาม พ.ร.บ. การพนันบางท่าน ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า การพนันออนไลน์ไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมาย หรืออ้างว่าผู้ดูแลเว็บไซต์พนันเหล่านั้นไม่มีความผิดตามกฎหมาย<sup>21</sup> รวมถึงการกล่าวอ้างว่า การดำเนินคดีจะต้องเป็นการกระทำผิดซึ่งหน้าเท่านั้นหรือต้องมีเงินในบัญชีค่อนข้างมาก หรือการพนันบอลเป็นการพนันที่ถูกกฎหมาย เช่น การระบุว่า

“SBO พนันถูกกฎหมาย

ยินดีต้อนรับ เข้าเป็นส่วนหนึ่งกับ **SBO SBOBET** เว็บไซต์กีฬายอดเยี่ยมอันดับ 1 ของเอเชีย ให้คุณลุ้นได้ตลอด 24 ชม. **SBO ประเทศไทย** ไม่ผ่านเอเยนต์ ร่วมเป็นส่วนหนึ่งไปกับเรา **SBOTHAI ประเทศไทย** ลุ้นบอลอย่างมั่นคงปลอดภัย ทุกวัน 24 ชม. โทร. 088-105-1051 ถึง 5”

เกมออนไลน์

สำหรับประเด็นพิจารณาว่าเกมออนไลน์จะถือเป็นการพนันอย่างหนึ่งหรือไม่ ในกรณีนี้ต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 กรณีคือ

**กรณีที่ 1** เกมออนไลน์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับเกมพนัน ได้แก่ เกมออนไลน์ที่วางจำหน่ายหรือให้บริการในรูปของซอฟต์แวร์เกมทั่วไปที่จัดทำขึ้นเพื่อสร้างความบันเทิงให้แก่ผู้เล่นหรือพัฒนาทักษะบางอย่างให้แก่ผู้เล่น ดังตัวอย่างการสนับสนุนเรื่องการพัฒนาซอฟต์แวร์เกมในไทยที่ดำเนินการโดยสมาคมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์เกมไทย (Thai Game Software Industry Association)<sup>22</sup>

<sup>21</sup> วิษณุ วงศ์สินศิริกุล, อ้างแล้ว, หน้า 70-71.

<sup>22</sup> สมาคมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์เกมไทย at [www.tga.in.th](http://www.tga.in.th)

**กรณีที่ 2** เกมสล็อตออนไลน์ที่ถือเป็นการพนัน ได้แก่ การนำรูปแบบหรือวิธีการเล่นเกมพนันที่เดิมจะต้องเล่นในสถานที่เล่นพนันหรือคาสิโน มาพัฒนาเป็นการเล่นเกมพนันทางอินเทอร์เน็ต

ดังนั้น เกมสล็อตออนไลน์โดยทั่วไปในกรณีที่ 1 จะไม่เข้าลักษณะการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน เพราะมิใช่ “การเล่น” ตามความหมายที่กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นการพนัน กล่าวคือ มิใช่เป็นการเล่นซึ่งตามปกติยอมพนันเพื่อเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน ส่วนการแข่งขันเล่นเกมสล็อตออนไลน์เพื่อชิงของรางวัลหรือเงินรางวัลนั้น ก็ไม่เข้าลักษณะการพนันตามกฎหมายไทยเช่นกัน เพราะเป็นกรณีการจัดกิจกรรมแข่งขันชิงรางวัลในลักษณะเฉพาะกิจ การให้ของรางวัลถือเป็นกิจกรรมเชิญชวนให้มีผู้เข้ามาสนใจหรือร่วมกิจกรรมแข่งขันเท่านั้น

กรณีที่จะถือว่าเกมสล็อตออนไลน์เข้าข่ายการพนันนั้นคือ เกมสล็อตออนไลน์นั้น ๆ เปิดโอกาสให้ผู้เล่นเกมสามารถขายคืนหรือแลกเปลี่ยนคะแนน (point) หรือสิ่งของที่ได้จากการเล่นเกม (item) หรือระดับประสบการณ์ (level) มาเป็นเงินหรือทรัพย์สินทั่วไปแล้ว เช่น เมื่อผู้เล่นเกมได้คะแนนสะสมมากถึงระดับหนึ่ง สามารถนำคะแนนหรือประสบการณ์ที่ได้จากการเล่นเกม มาแลกเปลี่ยนเป็นเงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ได้ กรณีนี้ก็จะเข้าลักษณะเป็นการพนัน เพราะถือว่าเป็นการเล่นเกมเพื่อหวังเอาเงินหรือทรัพย์สินกันอย่างเป็นปกติเหมือนกรณีการเล่นพนันทั่วไปตาม พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 5<sup>23</sup>

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันมีเด็กและเยาวชนจำนวนมากที่นิยมเล่นเกมสล็อตออนไลน์ ซึ่งเกมบางอย่างจะต้องเสียเงินค่าสมาชิก เช่น การเติมเงินผ่าน True Money หรือการใช้บัตรเครดิตเติมเงินโทรศัพท์มือถืออื่น ๆ การเล่นเกมในลักษณะนี้อาจส่งผลเสียต่อพฤติกรรมการใช้เงินของเด็ก เยาวชนที่อยู่ในวัยเรียน และทำให้เกิดผลกระทบด้านอื่น ๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเกมสล็อตออนไลน์ตาม “พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ.2530” จะต้องเข้ามาควบคุมในกรณีนี้ซึ่งใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และควรพิจารณาผลกระทบจากเกมสล็อตออนไลน์ต่อกลุ่มเด็ก เยาวชน และผู้เล่นเกมกลุ่มอื่น ๆ ด้วย ส่วนการแข่งขันในกรณีที่ 2 ถือเป็นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนันอย่างชัดเจน เพียงแต่เปลี่ยนลักษณะการเล่นเท่านั้น

## 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

### 2.3.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

<sup>23</sup> “มาตรา 5 ผู้ใดจัดให้มีการเล่น ซึ่งตามปกติยอมพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นแก่กัน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นจัดให้มีขึ้นเพื่อนำมาซึ่งผลประโยชน์แห่งตน และผู้ใดเข้าเล่นอยู่ด้วยก็ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นพนันเอาเงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่น”

ปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การพนัน คือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้รักษา กฎหมาย กล่าวคือปัจจุบันมีการกระทำผิดตามกฎหมายการพนันที่เป็นกรณีการพนันออนไลน์ การพนัน ทายผลฟุตบอลอย่างชัดเจน โดยเฉพาะความเป็นฐานเป็นเจ้าของรับกินรับใช้ เช่น การประกาศโฆษณา หรือชักชวน โดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่นพนันผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นสื่อ ออนไลน์ หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

ตัวอย่างกรณีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ที่อาจถือเป็นการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายคือ การโฆษณา ชักชวนให้มีการเล่นพนันออนไลน์ของหนังสือพิมพ์ กีฬาหลายราย รวมถึงนิตยสารบางหัว กล่าวคือมีการโฆษณาเว็บพนันบอลอย่างชัดเจนในหน้าโฆษณา ของหนังสือพิมพ์กีฬาที่ได้รับความนิยม<sup>24</sup> ทั้ง ๆ ที่ถือเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน มาตรา 12 (2) ประกอบ มาตรา 4 ทวิ อย่างชัดเจน มีโทษทางอาญาคือ ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า มีการโฆษณาเว็บ พนันผิดกฎหมายเป็นเวลานานหลายปีแล้ว ซึ่งถือการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน กฎหมายบัญญัติ ให้เรียงกระทงลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 นอกจากนี้ ในหนังสือกีฬาเหล่านี้ยังมี เนื้อหาที่เข้าลักษณะการชักชวนให้ประชาชนเข้าเล่นพนันด้วย เช่น การจัดทำบทวิเคราะห์อัตราต่อรอง ในการแข่งขันฟุตบอลแต่ละคู่ ซึ่งจะเป็ข้อมูลที่สามารถใช้ในการพนันบอลได้ ซึ่งน่าจะเป็นความผิด ตามกฎหมายเช่นกัน ส่วนทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้รับการกระทำผิดตามกฎหมายนี้ จะถูกริบทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 (2) ด้วย แต่ปัจจุบันยังไม่พบว่า เคยมีการดำเนินคดีกับเจ้าของ หรือผู้พิมพ์ผู้โฆษณาหนังสือพิมพ์กีฬาเหล่านี้แต่อย่างใด

ปัจจุบันมีเว็บไซต์ที่รับพนันบอล มีการโฆษณาเชิญชวนให้เล่นพนันประเภทต่าง ๆ ทางเว็บไซต์ โดยที่มีความเชื่อมโยงกับผู้กระทำความผิดที่เป็นคนไทย เช่น มีการเปิดบัญชีของธนาคารพาณิชย์ของ ไทยเพื่อรับโอนเงินพนัน มีเบอร์โทรศัพท์ที่สามารถติดต่อรับพนันบอล แต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการทาง กฎหมายกับเว็บไซต์พนันเหล่านั้นโดยใช้อำนาจตามกฎหมายคือ พ.ร.บ.การพนัน

ตัวอย่างปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในอีกแง่มุมหนึ่งคือ ตำรวจมักจะไม่สืบสวน ดำเนินคดีกับ บุคคลที่เป็นเจ้าของบ่อนพนันจริง ๆ ได้ เช่น การพนันทายผลฟุตบอลทางเว็บไซต์หรือพนันออนไลน์ ตำรวจมักจะไม่จับได้เฉพาะผู้ที่เป็นคนที่ถูกว่าจ้าง ลูกจ้างที่ดูแลคอมพิวเตอร์หรือดูแลสถานที่ แต่ไม่ สามารถสืบหาตัวเจ้ามือพนันบอลได้

ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ตำรวจก็เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้มีการพนันผิด กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นบ่อนพนันทั่วไปหรือการพนันออนไลน์ เช่น เมื่อประชาชนพบเห็นตู้ม้าผิด

<sup>24</sup> จากการสอบถามจากผู้จัดทำนัยหนังสือพิมพ์บางรายได้ข้อมูลว่า หนังสือพิมพ์กีฬาบางฉบับมียอดจำหน่าย สูงกว่าหนังสือพิมพ์รายวันบางฉบับ



กฎหมายในชุมชนของตน และแจ้งข้อมูลเบาะแสให้เจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่นทราบแล้ว ปรากฏว่าเมื่อตำรวจท้องถิ่นเดินทางไปตรวจสอบสถานที่ที่ได้รับแจ้งเบาะแสแล้ว มีหลายกรณีที่ผู้กระทำความผิดที่จัดให้มีการพนันผิดกฎหมายได้ยุติการเล่นไปก่อน หรือมีการเคลื่อนย้ายเครื่องมือ อุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนัน ตู้ม้าออกจากสถานที่ก่อนที่ตำรวจจะเดินทางไปถึง จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ตำรวจท้องถิ่นที่จะมีส่วนรู้เห็นกับเจ้าของตู้ม้าหรือบ่อนพนัน จนกระทั่งพบกรณีที่ต้องให้ตำรวจหน่วยงานอื่น เช่น ตำรวจกองปราบเข้าดำเนินการจับกุม โดยไม่แจ้งให้ตำรวจท้องถิ่นทราบ

ภาคประชาชนที่ทำงานด้านต่อต้านการพนันคือ “เครือข่ายบรรณรักษ์หยุดพนัน” ได้เคยยื่นจดหมายเปิดผนึกถึงรักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2553 ผ่าน พล.ต.อ. ภาณุพงศ์ สิงหรา ณ อยุธยา ที่ปรึกษา สบ 10 เพื่อขอความร่วมมือในการปราบปรามการเล่นพนันฟุตบอลโลก 2010 โดยสั่งปิดเว็บพนันบอล และให้ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เข้าไปมีส่วนพัวพันกับโต๊ะบอล แต่ก็ได้รับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบว่า ทางตำรวจได้สั่งประสานกระทรวงไอซีทีในการปิดเว็บไซต์พนันแล้ว แต่การปราบปรามการเล่นพนันทางออนไลน์ค่อนข้างลำบาก เนื่องจากเซิร์ฟเวอร์เครือข่ายอยู่ต่างประเทศ ทำให้ยากต่อการจับกุม<sup>25</sup> แต่ในเรื่องนี้ก็มีความเห็นจากคุณพิริยะ ทองสอน ผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ว่า เจ้าหน้าที่สามารถสั่งการให้ดำเนินการบล็อกเว็บ (blocking) หรือกรองเนื้อหา (filter) เว็บพนันผิดกฎหมายได้ แม้ว่าจะมี server ในต่างประเทศก็ตาม ถ้าเป็นเว็บไซต์พนันบอลที่มีความผิดตามกฎหมายอย่างชัดเจน<sup>26</sup>

สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ. การพนันขาดประสิทธิภาพ สรุปได้ดังนี้

1) รัฐบาลในอดีตที่ผ่านมาไม่เคยให้ความสำคัญกับการจัดการกับปัญหาการพนันผิดกฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีนโยบายจัดการกับการพนันผิดกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

2) เนื้อหาของกฎหมายมีความล้าสมัยดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดฐานความผิด โดยเฉพาะบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย

3) ปัญหาการเฝ้าระวัง ตรวจสอบการพนันที่ผิดกฎหมายขาดประสิทธิภาพ ซึ่งอาจเกิดจากตำรวจมีภาระงานประจำที่มากอยู่แล้ว หรือทำงานในเชิงรับมากเกินไป ขาดการทำงานในเชิงรุก เช่น การหาข่าวสาร ตรวจสอบว่ามีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. การพนันหรือไม่

<sup>25</sup> “เครือข่ายบรรณรักษ์หยุดการพนันเสนอ 4 แนวทางปราบพนันบอลโลก” (11 มิ.ย.2553) เว็บไซต์

[http://www.mcot.net/cfcustom/cache\\_page/65861.html](http://www.mcot.net/cfcustom/cache_page/65861.html)

<sup>26</sup> ข้อมูลการสัมภาษณ์ คุณพิริยะ ทองสอน เลขาธิการมูลนิธิเพื่อเยาวชน และกรรมการกรรมการบริหารสมาคมผู้ดูแลเว็บไทย (ชุดปัจจุบัน วาระ2552-2554) เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2554

4) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตาม พ.ร.บ.การพนัน คือ ตำรวจบางส่วนยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ เนื้อหาสาระของบทบัญญัติต่าง ๆ ใน พ.ร.บ.การพนัน ทำให้ไม่สามารถปรับใช้กฎหมายกับการกระทำ ความผิดที่เกิดขึ้นได้อย่างเต็มที่ เช่น กรณีการพนันออนไลน์ที่ตำรวจบางนาย ยังเข้าใจว่าไม่ถือเป็น ความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดโดยสิ้นเชิง

5) เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายคือ ตำรวจส่วนหนึ่ง (ซึ่งน่าจะเป็นส่วนน้อย) อาจได้รับสินบนหรือ ผลประโยชน์บางอย่างจากเจ้ามือหรือผู้ที่จัดให้มีการพนันผิดกฎหมาย หรืออาจเกรงกลัวต่อผู้มีอิทธิพล อำนาจมืด นักการเมือง เช่น อาจมีตำรวจบางนายได้รับผลประโยชน์ หรือเป็นหุ้นส่วนกับเจ้ามือที่ ดำเนินการจัดให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมายเสียเอง ทำให้ตำรวจชั้นผู้น้อยไม่กล้าที่จะดำเนินการตาม หน้าที่

6) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีลักษณะเป็นเชิงรับ ขาดการทำงานเชิงรุก ไม่มีกลไกเฝ้า ระวังการพนันผิดกฎหมาย หรือการค้นหาข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ขาดการประสานงานกับ หน่วยงาน องค์กรอื่น โดยเฉพาะการทำงานกับภาคประชาชน

7) การบังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนันไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนทั่วไป เนื่องจากผู้เจ็บแสบแสวงหากว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตราย ถูกข่มขู่ กลั่นแกล้งจากผู้มี อิทธิพล อำนาจมืด หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลประโยชน์อันมิชอบ เนื่องจาก พ.ร.บ.การพนันและ กฎหมายอื่น<sup>27</sup> ไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่เจ็บแสบแสวงหากว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตราย เพราะผู้ที่เจ็บแสบแสวงหากว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตราย ไม่มี สถานะเป็นพยานในคดีอาญา หากยังไม่มีการแจ้งความ ฟ้องร้องเป็นคดีความทางอาญา สิ่งที่สำคัญใน การคุ้มครองผู้เจ็บแสบแสวงหากว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตรายคือการปกป้องตัวตนของผู้เจ็บแสบแสวงหากว่าตนเองหรือครอบครัวอาจได้รับอันตรายให้เป็นความลับ

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน

### 2.3.2 บทลงโทษที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญอีกประการของ พ.ร.บ.การพนัน คือ ตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การกำหนด บทลงโทษที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสภาพปัญหาในปัจจุบัน เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าครองชีพ ค่าเงิน ในปัจจุบัน และความรุนแรงของการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน โดยเฉพาะผู้ที่เป็เจ้ามือราย ใหญ่ที่มีเงินพนันหมุนเวียนหลายล้านบาท จึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรง กลัวกฎหมาย ยอมที่จะเสียเงินค่าปรับไม่กี่พันบาท หรือได้รับโทษจำคุกไม่นาน หรือได้รับการรอลง อาญา ทำให้ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการลงโทษตามกฎหมายที่ต้องการให้เด็ดขาด

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีมาตรการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งพยานที่จะได้รับความคุ้มครอง จะต้องเป็นพยานบุคคลซึ่งจะมาให้ หรือได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานผู้มี อำนาจสืบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา พนักงานผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา หรือศาลใน การดำเนินคดีอาญา

บทลงโทษจะบัญญัติไว้ใน มาตรา 12 ของ พ.ร.บ.การพนัน กำหนดระวางโทษสูงสุดคือ จำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งโทษตาม มาตรา 12 เป็นโทษที่บัญญัติไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 เมื่อเปรียบเทียบค่าเงินของเงิน 5,000 บาท ในสมัยรัชกาลที่ 8 กับเงินจำนวนนี้ในปัจจุบัน ย่อมให้ความแตกต่างของค่าเงินหลายสิบหรือหลายร้อยเท่า และเมื่อได้ย้อนไปดูกฎหมายการพนันฉบับเก่าที่ได้ยกเลิกไปแล้ว คือ พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2473 พบว่า โทษตามกฎหมายปัจจุบันคือ พ.ร.บ.การพนัน 2478 มีอัตราโทษไม่แตกต่างจากกฎหมายปี พ.ศ. 2473 มาตรา 9 ซึ่งบัญญัติให้ผู้จัดให้มีการเล่น หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น หรือโฆษณา เชิญชวนให้มีการเล่นพนันผิดกฎหมาย หรือจัดต่อใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเมื่อศึกษาย้อนหลังไปอีกถึง “พระราชบัญญัติอากร การพนัน รัตนโกสินทร์ ศก 111” (ตรงกับ พ.ศ. 2435) ซึ่งได้บัญญัติบทลงโทษผู้กระทำความผิดฐาน “ผู้เป็นเจ้าของสำนัก” ให้ปรับไหมเจ้ามือ เจ้าสำนักนี้ คราวละ 4,000 บาท ส่วนผู้เล่นคือ ผู้แทงถูกปรับไหมคราวละ 2,000 บาท จะเห็นว่าจำนวนเงินค่าปรับในสมัยรัชกาลที่ 5 มีอัตราโทษที่สูงมาก หากเทียบกับมูลค่าของเงินบาทในสมัยนั้น แต่กฎหมายการพนันฉบับปัจจุบันกลับยังใช้อัตราโทษที่เบากว่ากฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้วเป็นอันมาก

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า มีการบัญญัติบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะโทษปรับที่มีระวางโทษค่อนข้างสูงมากสำหรับผู้ที่เป็นเจ้ามือ ซึ่งจะได้อีกว่าถึงรายละเอียดในบทที่เกี่ยวข้องต่อไป

### 2.3.3 ปัญหาการปรับใช้ฐานความผิดกับบทลงโทษ

จากการศึกษาวิเคราะห์ยังพบอีกว่า การกำหนดความผิดตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ.การพนัน ก็ไม่สอดคล้องกับหลักการบัญญัติโทษเป็นอย่างมาก กล่าวคือ กฎหมายมักจะกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นต้นเหตุสำคัญในการกระทำความผิดอาญาที่ค่อนข้างสูง เพื่อป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิด ได้แก่ การบัญญัติโทษสำหรับผู้จัดให้มีการเล่น หรือที่มักเรียกว่า “เจ้ามือ” หรือ “เจ้ามือรับกินรับใช้” ให้มีอัตราโทษเท่ากับกรณีผู้เล่นพนันผิดกฎหมาย คือ ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 หรือการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาท ขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท แต่ถ้าเป็นความผิดในการเล่นอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26(10) กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายแลกเปลี่ยนหรือให้สุราแก่เด็กไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ เป็นการปฏิบัติทาง

การแพทย์ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 78) และถ้ามีกฎหมายอื่นที่มีโทษหนักกว่าก็ให้ลงโทษตามกฎหมายนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับฐานความผิดอีกกรณีหนึ่งคือ มาตรา 45 ที่ห้ามมิให้เด็ก<sup>28</sup>ซื้อหรือเสพสุรา หรือเข้าไปใน สถานที่เฉพาะเพื่อการจำหน่ายหรือเสพสุรา หากมีการฝ่าฝืน เด็กจะถูกเรียกผู้ปกครองมาตักเตือน ทำทัณฑ์บน ต้องทำงานบริการสังคมและอาจมีการวางข้อกำหนดอื่นใดเพื่อป้องกันมิให้เด็กกระทำความผิดขึ้นอีก หากผู้ปกครองยังละเลยปล่อยให้เด็กกระทำความผิดอีก จะถูกทำทัณฑ์บนและวางประกันเป็นเงินตามสมควรแก่ฐานะของผู้ปกครอง หากทำผิดทัณฑ์บนใน 2 ปี จะถูกริบเงินเข้ากองทุนคุ้มครองเด็ก (มาตรา 26, 39 และมาตรา 44) จะเห็นว่า พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กจะกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่จำหน่ายสุราให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในอัตราโทษที่แตกต่างจากกรณีการซื้อหรือเสพสุราของเด็ก

จากการศึกษากฎหมายการพนันของต่างประเทศพบว่า จะมีการบัญญัติโทษของผู้กระทำความผิดที่เป็นเจ้ามือที่จัดให้มีการเล่นหรือตัวการ ผู้สนับสนุน ในอัตราโทษที่สูงกว่ากรณีผู้เล่นพนันที่เป็นประชาชนทั่วไป

### 2.3.4 ไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนัน

พ.ร.บ.การพนัน เป็นกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแทนกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งต้องการจัดเก็บรายได้คือ อากรหลวงจากการเล่นพนันในบ่อนเบี้ยของประชาชนในขณะนั้น พ.ร.บ.การพนันจึงมีหลักการและเหตุผลที่แตกต่างจากกฎหมายเดิม คือเป็นกฎหมายที่ต้องการควบคุมการเล่นการพนันของประชาชน โดยจำกัดให้มีการเล่นพนันในบางกรณีเท่านั้น แต่กฎหมายการพนันก็เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมานานเกือบ 80 ปีแล้ว การแก้ไขครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2505 ก็ได้ปรับปรุงในสาระสำคัญแต่อย่างใด

อีกทั้งยังขาดบทบัญญัติที่คุ้มครองเด็กและเยาวชนจากการเล่นพนัน แม้ว่าใน มาตรา 7 (3) จะบัญญัติให้ผู้เล่นพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย จะต้องบรรลุนิติภาวะแล้วหรือมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ ไม่ว่าจะเป็กรณีการพนันถูกกฎหมายหรือการพนันผิดกฎหมายก็ตาม โดย พ.ร.บ.การพนันได้ยกเว้นการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16<sup>29</sup> คือ เด็กและเยาวชนสามารถซื้อหรือเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่ได้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ในขณะที่ต่างประเทศจะ

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 4

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส

<sup>29</sup> 16. “สลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้เล่นคนเดียวคนหนึ่ง”

ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ เช่น กำหนดเงื่อนไขในการจำหน่ายล็อตเตอรี่ของผู้ค้าว่า ห้ามเยาวชนหรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะซื้อสลากกินแบ่ง (lottery) มิฉะนั้น จะถูกตัดสิทธิการจำหน่าย หรือมีโทษตามกฎหมาย

นอกจากนี้ จากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายและนโยบายการพนันในต่างประเทศ จะมีการตราบทบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็กและเยาวชนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การห้ามโฆษณา เจริญชวนเด็กหรือเยาวชน หรือผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะให้เล่นพนัน มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย แม้ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายแล้วก็ตาม ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

### 2.3.5 ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

โครงสร้างในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการป้องกันและปราบปรามการพนันในไทยตาม พ.ร.บ.การพนันนั้น พบว่าหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายคือ ตำรวจ ยังมีได้ทำงานประสานงานกับหน่วยงานอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยก็มีได้มีบทบาทหน้าที่ในการบังคับใช้กรณีการพนันผิดกฎหมายแต่อย่าง กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตผู้ที่ต้องการขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงาน จึงเป็นเรื่องที่ถูกทะเลาะ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก

ดังตัวอย่างกรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ได้รับแจ้งจากประชาชนว่า มีการพนันออนไลน์ในร้านมินิแลนด์ ภายในห้างเอสพลานาด ถนนรัชดาภิเษก เมื่อเย็นวันที่ 4 พฤษภาคม 2554 ทาง ป.ป.ท.จึงได้ประสานงานไปยังตำรวจสันติบาล แต่ตำรวจสันติบาลได้แจ้งว่า ไม่สามารถเข้าจับกุมได้โดยให้เหตุผลว่า การจับกุมตามกฎหมายการพนันไม่ใช่หน้าที่ของตำรวจสันติบาล ต่อมา ป.ป.ท.ได้แจ้งไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (นายพิรพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค) ในเรื่องนี้ จึงมีการประสานงานขอคำสั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจและปฏิบัติการพิเศษ 191 เดินทางไปจับกุมที่ร้านมินิแลนด์ โดยไปพร้อมกับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.ที่ได้แจ้งให้ข้อมูลให้ทราบ เมื่อตำรวจ 191 เดินทางไปถึงหลังจากที่ได้รับการประสานจาก ป.ป.ท.แล้ว ก็เป็นเวลาล่วงไป 1-2 ชั่วโมง ทำให้ไม่พบผู้เล่นในร้าน แต่พบตัวเด็กเฝ้าร้านดังกล่าวได้ 3 คน เป็น ชาย 2 คน หญิง 1 คน อายุประมาณ 18-20 ปี เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ยึดคอมพิวเตอร์ ตู้เกม อุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องไปตรวจสอบ อีกทั้งยังมีการบันทึกภาพเหตุการณ์การเล่นบาคาร่าออนไลน์ก่อนหน้าของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.และผู้สื่อข่าวที่แฝงตัวเป็นผู้เล่นไว้แล้ว

ต่อมา นายอำพล วงศ์ศิริ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ในขณะนั้น ได้แถลงว่ายืนยันเรื่องการเข้าตรวจค้นร้านเกมมินิแลนด์ในห้างเอสพลานาดว่า ร้านดังกล่าวไม่ใช่แค่ร้านเกมธรรมดา โดยบริเวณชั้นลอยของร้านเปิดให้เล่นเกมพนันชัดเจน โดยประสานงานกับตำรวจ 191 ในการเข้าจับกุมครั้งนี้





ภาพข่าวการจับกุมร้านมินิแลนด์

จากกรณีดังกล่าว พล.ต.ท.จักรทิพย์ ชัยจินดา ผบ.ช.น. ได้สั่งการให้ทาง สน.ห้วยขวาง และกองบังคับการตำรวจนครบาล 1 (บก.น.1) ประมวลเรื่องดังกล่าวนำเสนอเป็นรายลักษณะอักษร เพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมด เบื้องต้นยังจับกุมผู้กระทำผิดไม่ได้ อีกทั้งยังไม่พบว่ามีความผิดเข้าข่ายกฎหมายใด แต่ยังอยู่ระหว่างการยึดเครื่องเกมดังกล่าวมาตรวจสอบ

พล.ต.ต.ปิยะ อุทาโย ผบ.ก.อก.บช.น. ในฐานะโฆษกกองบัญชาการตำรวจนครบาลระบุว่า “หากมีหน่วยงานใดจะเข้าไปตรวจสอบพื้นที่ใดก็อยากให้ประสานเจ้าหน้าที่ตำรวจมาก่อน ในการจะเข้าไปตรวจสอบ ไม่ใช่เป็นการเข้าพื้นที่แล้วจึงแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะกำลังอาจไม่ทั่วถึง สำหรับเรื่องที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นประเด็นที่ขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน เพียงต้องการให้มีการประสานงานกับทางตำรวจบ้างเท่านั้น” ในเรื่องนี้ นายอำพล วงศ์ศิริ เลขาธิการ ป.ป.ท. กล่าวว่า การตรวจของ ป.ป.ท.ครั้งนี้ ไม่ได้แจ้งแผนให้ตำรวจท้องที่รับทราบก่อน เพราะที่ผ่านมาเคยแจ้งให้ตำรวจท้องที่มาตรวจสอบแล้วหลายครั้ง แต่เมื่อแจ้งไปแล้วก็ทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้ จึงได้ประสานงานกับตำรวจหน่วยอื่นแทน (ตำรวจสันติบาล ตำรวจ 191) เพราะเกรงว่าข่าวจะรั่วไปถึงผู้กระทำผิด<sup>30</sup>

พล.ต.อ.ประทีป สันติประภาพร อธิบดีกรมตำรวจ กล่าวถึงกรณีการจับกุมร้านมินิแลนด์ว่า ป.ป.ท.มีอำนาจตามกฎหมายในการเข้าไปตรวจสอบ และเมื่อประสานไปยังตำรวจสันติบาลแล้ว หากสันติบาลคิดว่าตัวเองไม่มีหน้าที่เข้าจับกุมก็ควรที่จะประสานไปยังหน่วยงานอื่นให้เข้ามาช่วยจับกุม และไม่มีทางเป็นไปได้เลยที่ตำรวจท้องที่จะไม่รู้ พล.ต.อ.ประทีป กล่าวว่า “ทางตำรวจจะมาโทษว่าเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.เข้าไปจับมิชอบนั้นมันไม่ได้ หลักฐานจากคลิปวิดีโอก็มีอยู่ ผู้สื่อข่าวหลายสำนักก็ขึ้น

<sup>30</sup> “โฆษกนครบาล! ตัดพ้อ ป.ป.ท.บุกจับบ่อนโดยไม่แจ้งท้องที่” (5 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ at <http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055310>

<sup>31</sup> “ป.ป.ท. โขว์คลิปวิดีโอมัด “มินิแลนด์” ผิดจริง-จ่อฟ้องนายกฯ!” (6 พฤษภาคม 2554) เว็บไซต์ผู้จัดการออนไลน์ at [www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055671](http://www.manager.co.th/Crime/ViewNews.aspx?NewsID=9540000055671)

ไปสืบข่าวนี้ ถ้าไม่เชื่อภาพที่สื่อเสนอออกมา จะให้เชื่อใคร อีกทั้งเลขฯ ป.ป.ท.ยังออกมาปฏิบัติหน้าที่เอง ถ้าตำรวจจะมาอ้างว่า จับไม่ได้ไม่มีผู้เล่น ไม่มีเงิน ไม่มีบัตร แต่พยานรู้เห็นทุกคนที่เคยไปเล่นและทุกคนที่แจ้งเบาะแสมา สามารถไปเป็นพยานได้”

อดีตรอธิบดีกรมตำรวจยังกล่าวอีกว่า อยากให้ตำรวจที่มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวน สํารองราชการไปเลย ไม่ใช่แค่เซ็นต์คำสั่งให้มาช่วยราชการราชการเพียงแค่ 30 แล้วกลับมาทำงานใหม่ อยากให้ตำรวจเด็ดขาด ไม่ใช่เห็นแก่พวกพ้องตัวเอง เพราะผิดเห็นชัดเจน ในส่วนที่ผู้กำกับ สน.ห้วยขวางบอกว่าเอากำลังไปรักษานายกรัฐมนตรี ฟังไม่ขึ้นเลย เพราะกำลังทั้งโรงพัก จะไม่เหลือไว้ทำอย่างอื่นเลยหรือไร ผู้บังคับบัญชาก็ไม่ควรปกป้องลูกน้องเพื่อผลประโยชน์เล็กน้อย ควรที่จะเซ็นต์คำสั่งย้ายผู้กำกับสน.ห้วยขวางทันที<sup>32</sup>

#### 2.4 ปัญหาการตีความและการปรับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 กรณีการพนันออนไลน์

การแก้ไขปัญหาการพนันออนไลน์รูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาในบทที่ 1 นอกเหนือจากการปรับใช้ พ.ร.บ.การพนัน กับกรณีการพนันผิดกฎหมายแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ด้วยคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 จึงจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และยังมีส่วนป้องปรามผู้ที่กระทำความผิดในลักษณะทำนองเดียวกัน

กฎหมายที่ผู้ที่อยู่ในแวดวงผู้ประกอบการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศหรือไอที (IT) และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-Commerce) มักกล่าวถึงกันมากคือ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550”<sup>33</sup> ซึ่งหากย้อนไปถึงกรมเป็นมาในการจัดทำกฎหมายฉบับนี้ ก็นับย้อนไปถึงช่วงที่เริ่มมีการใช้อินเทอร์เน็ตในระยะแรกของไทยคือ ราวปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ในขณะนั้นได้มีการจัดทำ “โครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ” (Information Technology Law

<sup>32</sup> “ข่าวตร.และป.ป.ท.บุกตรวจพนันออนไลน์” (เว็บไซต์ คมชัดลึก) at

<http://www.komchadluek.net/detail/20110506/96849/%E0%B8%A2%E0%B8%B3%E0%B8%95%E0%B8%A3.%E0%B9%80%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%9B.%E0%B8%9B.%E0%B8%97.%E0%B8%9A%E0%B8%B8%E0%B8%81%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%A7%E0%B8%88%E0%B8%9E%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B9%84%E0%B8%A5%E0%B8%99%E0%B9%8C.html>

<sup>33</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 27 ก วันที่ 18 มิถุนายน 2550 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 กรกฎาคม 2550 เป็นต้นไป

Development) โดยการริเริ่มของ ศูนย์เทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) หน่วยงานภายใต้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ซึ่งมี ศ.ดร.ไพรัช รัชชพงษ์ ผู้อำนวยการเนคเทคในขณะนั้นเป็นผู้ให้การสนับสนุน โดยตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายไทย เพื่อรองรับการเจริญก้าวหน้าทางไอทีในอนาคต หากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ขึ้น ก็จะสร้างความเสียหายแก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้อง การละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

ต่อมาเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2541 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบต่อการจัดทำโครงการพัฒนากฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศที่เสนอโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และ สิ่งแวดล้อม และเห็นชอบให้คณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ (National Information Technology Committee) หรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการไอทีแห่งชาติ” หรือ กทสช. (NITC) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางและประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการจัดทำกฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการไอทีแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อยกร่างกฎหมายไอทีทั้ง 6 ฉบับ<sup>34</sup> โดยมอบหมายให้เนคเทค สวทช. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการยกร่างกฎหมายไอทีทั้ง 6 ฉบับ ในปัจจุบันมีกฎหมายที่เสนอเป็นกฎหมายได้ 2 ฉบับคือ พ.ร.บ.ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 และพ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการมี พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 พบว่าสอดคล้องกับความเป็นมาของกฎหมายฉบับนี้ เหตุผลความจำเป็นเนื้อหาโดยสรุปคือ ในขณะนั้นระบบคอมพิวเตอร์หรืออินเทอร์เน็ตเริ่มเข้ามามีส่วนสำคัญในการติดต่อสื่อสาร หรือ ประกอบธุรกิจอย่างแพร่หลาย ดังนั้น หากมีการกระทำใด ๆ โดยมีขอบข่ายกับระบบคอมพิวเตอร์ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหาย กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งความสงบสุขและศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ การปรับใช้และข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีการพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ต ไม่ว่าจะเป็นการพนันที่มีวิธีการเล่นใด ๆ นั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด มีดังนี้

<sup>34</sup> กฎหมายเทคโนโลยีสารสนเทศ 6 เรื่อง ประกอบด้วย 1) กฎหมายธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Transactions Law) 2) กฎหมายลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Signatures Law) 3) กฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Law) 4) กฎหมายอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (Computer Crime Law) 5) กฎหมายการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Fund Transfer Law) 6) กฎหมายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ (National Information Infrastructure)

ก) การพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ต (internet gambling) ถือเป็นการเล่นพนันที่ดำเนินการโดยใช้ระบบคอมพิวเตอร์อย่างหนึ่ง<sup>35</sup> ตามนิยามใน พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์

ข) ปัจจุบันการเล่นพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ต ถือเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายแทบทั้งสิ้น เนื่องจากตาม พ.ร.บ.การพนัน ยังไม่กำหนดให้การเล่นพนันดังกล่าวเป็นการพนันที่ถูกกฎหมายหรือสามารถขอใบอนุญาตได้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนว่า เป็นการเล่นการพนันผิดกฎหมายผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์คือ การเล่นคาสีโน<sup>36</sup>, การพนันทายผลฟุตบอล เพราะเป็นการพนันที่ไม่อยู่ในบัญชี ก. (มาตรา 4 วรรคแรก) และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน (มาตรา 4 วรรคสอง) และกฎหมายไม่เปิดช่องให้มีการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามมาตรา 4 ทวิ แต่อย่างใด

ค) หากพบว่า มีการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนัน ดังที่กล่าวมาแล้วใน ข้อ ข) พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งตามพ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ จะสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่ได้อย่างไรบ้าง

ในประเด็นนี้ จะต้องพิจารณาว่า พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์เปิดช่องให้มีการใช้อำนาจดำเนินการเมื่อมีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนันได้หรือไม่ เพราะแม้ว่าการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายจะไม่ถือเป็นฐานความผิดหนึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14<sup>37</sup> ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะไม่สามารถใช้กลไก

<sup>35</sup> มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550

“ระบบคอมพิวเตอร์” หมายความว่า อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ของคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมการทำงานเข้าด้วยกัน โดยได้มีการกำหนดคำสั่ง ชุดคำสั่ง หรือสิ่งอื่นใด และแนวทางปฏิบัติงานให้อุปกรณ์หรือชุดอุปกรณ์ทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลโดยอัตโนมัติ

<sup>36</sup> “พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 (ฉบับที่ 2) กำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจพิจารณาอนุญาตจัดตั้ง “สถานคาสีโนของรัฐบาล” ได้ โดยให้ถือเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีรัฐบาลได้อนุญาตในเรื่องนี้ การเล่นเกมจึงยังไม่ถือเป็นการเล่นที่ได้รับอนุญาตตาม พ.ร.บ.การพนัน

<sup>37</sup> “มาตรา 14 ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(2) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(3) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

ตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ในการปิดเว็บไซต์พนันออนไลน์ได้ เนื่องจาก มาตรา 20<sup>38</sup> พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ได้เปิดช่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีดุลพินิจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้น ได้ และในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการระงับการทำให้แพร่หลายนั้นเอง หรือสั่งให้ผู้ให้บริการระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นก็ได้

อย่างไรก็ดี การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ มาตรา 20<sup>39</sup> มีข้อจำกัดบางประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งต่อไป กระบวนการเหล่านี้จะต้องใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก จึงอาจไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาเว็บพนันผิดกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระทำความผิดตามมาตรา 20 ที่บัญญัติไว้ แบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

(4) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(5) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (1) (2) (3) หรือ (4)”

<sup>38</sup> “มาตรา 20 ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในภาคสอง ลักษณะ ๑ หรือลักษณะ ๑/๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอาจยื่นคำร้องพร้อมแสดงพยานหลักฐานต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอให้มีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นได้

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการระงับการทำให้แพร่หลายนั้นเอง หรือสั่งให้ผู้ให้บริการระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นก็ได้”

<sup>39</sup> มาตรา 20 “ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในภาคสอง ลักษณะ 1 หรือลักษณะ 1/1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีอาจยื่นคำร้องพร้อมแสดงพยานหลักฐานต่อศาลที่มีเขตอำนาจขอให้มีคำสั่งระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นได้

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการระงับการทำให้แพร่หลายนั้นเอง หรือสั่งให้ผู้ให้บริการระงับการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นก็ได้”



กลุ่มที่ 1 การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่อาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในภาคสอง ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 107 – มาตรา 135 เช่น ความผิดฐานหมิ่นดูหมิ่น อาชามาตราร้ายสถาบันพระมหากษัตริย์ (มาตรา 112), ความผิดฐานคบคิดกับบุคคลเพื่อประโยชน์ของรัฐต่างประเทศ (มาตรา 120), ความผิดฐานเผยแพร่ข้อความ เอกสารที่เป็นความลับสำหรับความปลอดภัยของประเทศ (มาตรา 124)

กลุ่มที่ 2 หรือลักษณะ 1/1 ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 135/1 – มาตรา 135/4 หรือ

กลุ่มที่ 3 การกระทำความผิดที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

การกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน จัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 กล่าวคือ เนื่องจากถ้อยคำที่ว่า การกระทำความผิดที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน มีความหมายค่อนข้างกว้างกว่าการกระทำความผิดที่ปรากฏตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น ๆ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่กระทบต่อศาสนาหนึ่งศาสนาใด ก็จะเข้ากลุ่มที่ 3 นี้<sup>40</sup> หรือกรณีการเผยแพร่ภาพโป๊ ลามกอนาจาร ดังนี้ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้<sup>41</sup> ดำเนินการกับการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้

จากข้อมูลการดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ที่มีการขอให้ศาลออกคำสั่งตาม มาตรา 20 พบข้อมูลที่น่าสนใจคือ ข้อมูลจากศาลอาญาพบว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้เคยใช้อำนาจตาม มาตรา 20 พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ขอให้ศาลมีคำสั่งปิดเว็บไซต์พนันได้ คือ ในปี พ.ศ. 2552 มีจำนวนคดี 2 คดี โดยปิด URL จำนวน 246 URL<sup>42</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า ศาลได้พิจารณาอนุญาตตามคำ

<sup>40</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 (เอกสารไม่ระบุปีที่จัดพิมพ์) เว็บไซต์สำนักงานศาลยุติธรรม [www.coj.go.th/coj2008/document/computer\\_miss\\_2550.pdf](http://www.coj.go.th/coj2008/document/computer_miss_2550.pdf)

<sup>41</sup> ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ได้ออกประกาศกระทรวงฯ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์หลายฉบับ โดยได้แต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่กระทรวง ICT ตำรวจ ทหาร อัยการ นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่กระทรวงวัฒนธรรม สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

<sup>42</sup> สาวตรี สุขศรี, ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ และอรพิน ยิ่งยงพัฒนา, รายงานสถานการณ์การควบคุมและปิดกั้นสื่อออนไลน์ด้วยการอ้างกฎหมายและแนวนโยบายแห่งรัฐไทย (สนับสนุนโดย มูลนิธิเฮนรีค เบิลด์, 2553), หน้า

ร้องของพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกคำสั่งตามมาตรา 20 ข้อมูลในเรื่องนี้สอดคล้องกับข้อมูลการให้สัมภาษณ์ของผู้พิพากษาท่านหนึ่งคือ ท่านนวชาติ ยมะสมิต ผู้พิพากษา<sup>43</sup> ที่ให้ข้อมูลคดีพนันออนไลน์ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่กระทรวง ICT หรือตำรวจ ที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายขอให้ปิดเว็บไซต์พนัน ศาลก็จะไต่สวนคำร้องขอดังกล่าวพร้อมพิจารณาพยานหลักฐาน และจะสั่งอนุญาตเสมอ ศาลยังไม่เคยยกคำร้องในเรื่องนี้

นอกจากนี้ ท่านอัยการท่านหนึ่งคือ อัยการจันทิมา ธนาสว่างกุล อัยการผู้เชี่ยวชาญ<sup>44</sup> ยังได้ให้ความเห็นแก่หัวหน้าโครงการวิจัยว่า ลักษณะของการพนันออนไลน์ ถือเป็นกระทำความผิดกฎหมายที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ โดยหลักการของ พ.ร.บ.การพนันถือว่า การพนันเป็นการกระทำที่กฎหมายถือเป็นความผิดทางอาญา ผู้กระทำความผิดมีโทษทางอาญา แต่กฎหมายการพนันยกเว้นให้การพนันบางกรณี/ไม่ถือเป็นความผิด หากปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกหนึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การพนันถือเป็นอาชญากรรมที่มอมเมาประชาชนอย่างหนึ่ง ขัดต่อหลักศีลธรรมทางศาสนา (โดยเฉพาะหลักธรรมของศาสนาพุทธ)

ข้อมูลการสอบถามเจ้าหน้าที่กระทรวง ICT<sup>45</sup> ทำให้ทราบว่า ในสมัยอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ICT ร้อยตรีหญิง ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี (20 ธันวาคม 2551 – 6 มิถุนายน 2553) ซึ่งให้ความสำคัญกับปราบปรามเว็บพนันผิดกฎหมาย ได้เคยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งมีพ.ต.อ.สุชาติ วงศ์อนันต์ชัย อดีตรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องเว็บพนันผิดกฎหมาย โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้มีอัยการและนักกฎหมายหลายท่าน เคยให้ความเห็นว่ากระทรวง ICT มีอำนาจตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ มาตรา 20 ที่จะขอให้ศาลสั่งปิดหรือบล็อกเว็บไซต์พนันผิดกฎหมายได้ ทำให้ต่อมาอดีตรัฐมนตรีกระทรวง ICT คุณระนองรักษ์ สุวรรณฉวี ได้เห็นชอบให้กระทรวงยื่นคำร้องต่อศาลให้ปิดเว็บไซต์พนันผิดกฎหมาย จนกระทั่งศาลมีคำสั่งตามคำร้อง

นอกจากนี้ กระทรวง ICT เคยดำเนินการเสนอต่อรัฐมนตรี ๑ ICT เพื่อปิดเว็บไซต์พนัน 2 ครั้ง ในช่วงปี 2552 เพื่อขอให้ศาลออกมีหมายปิดเว็บไซต์ครั้งที่ 1 จำนวน 72 เว็บไซต์ และครั้งที่ 2 จำนวน 174 เว็บไซต์ รวม 246 เว็บไซต์ ผลปรากฏว่า ศาลอนุมัติตามคำร้องทั้ง 2 กรณี ซึ่งข้อมูลนี้สอดคล้องกับสถิติที่ศาลเคยสั่งให้ปิดเว็บไซต์ โดยใช้อำนาจตาม มาตรา 20 พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ จึงแสดง

<sup>43</sup> ข้อมูลการสัมภาษณ์ ท่านนวชาติ ยมะสมิต ผู้พิพากษา เลขานุการประจำสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษา ภาค 1 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2554

<sup>44</sup> ข้อมูลการสัมภาษณ์ อัยการจันทิมา ธนาสว่างกุล อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักอัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและहारือ 3 สำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2554

<sup>45</sup> เจ้าหน้าที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไม่ประสงค์ออกนาม)

ให้เห็นว่า ศาลเห็นว่าการใช้อำนาจปิดเว็บพนันตามมาตรา 20 ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น มีอำนาจตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี จากการสอบถามผู้เกี่ยวข้องทราบว่า ปัจจุบันข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ICT ที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ กลับไม่ใช้อำนาจตามมาตรา 20 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ โดยอ้างว่าตนเองไม่มีอำนาจสั่งปิดเว็บพนันผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ. 2478 ข้อมูลนี้น่าจะเป็นความจริง เนื่องจากกระทรวง ICT โดยสำนักกฎหมาย หน่วยงานในสังกัดสำนักปลัดกระทรวง ICT ได้เคยทำความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เนื้อความในจดหมายระบุว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 20 จะต้องเป็นการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์เท่านั้น<sup>46</sup>

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของนายตำรวจท่านหนึ่งคือ พ.ต.อ.พิสิษฐ์ เปาอินทร์ รองผู้บังคับการกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี<sup>47</sup> ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ และเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ดูแลการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยตรง ท่านได้กรุณาความเห็นที่ ตำรวจไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 20 พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ขอให้ศาลมีคำสั่งปิดเว็บไซต์พนันได้ โดยให้เหตุผลว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 20 จะต้องเป็นการกระทำความผิดที่ปรากฏตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์เท่านั้น คือ ต้องเข้าลักษณะการกระทำความผิดตามหมวด 1 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ได้แก่ ความผิดตาม มาตรา 5 ถึง มาตรา 17 แต่ความผิดตามกฎหมายพนันไม่อยู่ในฐานความผิดใด ๆ ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ และยังมีเจ้าหน้าที่ตำรวจในสังกัด ปอท.บางท่านที่มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีสิทธิอันชอบธรรมนักในการสั่ง block website พนันตาม มาตรา 20 เพราะไม่เข้าข่ายกรณีตามมาตรา 14 และมาตรา 15 ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy

ความเห็นที่แตกต่างกันในการปรับใช้ มาตรา 20 พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ จึงเป็นปัญหาในการใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งน่าจะมีสาเหตุส่วนหนึ่งจากความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และการบัญญัติกฎหมายที่อาจทำให้เกิดปัญหาในการตีความ กล่าวคือ การอ่านกฎหมายในมาตรา 20 ที่ถูกต้องคือ

มาตรา 20 “ในกรณีที่การกระทำความผิด . . . ที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน . . .”

<sup>46</sup> หนังสือที่ ทก 0100.4/2958 ลงวันที่ 17 ตุลาคม 2554 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... ส่งถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>47</sup> พ.ต.อ.พิสิษฐ์ เปาอินทร์ รองผู้บังคับการ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเทคโนโลยี (รอง ผบก.ปอท.) เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2554

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า จากแนวทางการตัดสินของศาลยุติธรรมในการสั่งปิดเว็บพนันออนไลน์ ซึ่งถือเป็นความผิดตาม พ.ร.บ.การพนันนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถใช้อำนาจตาม มาตรา 20 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งปิดเว็บไซต์พนันได้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่พบเห็นการกระทำความผิดด้วยตนเอง หรือเมื่อได้รับแจ้งข้อมูลเบาะแสการกระทำความผิดตามกฎหมายจากประชาชนทั่วไปแล้ว ก็สามารถพิจารณาใช้อำนาจตามกฎหมายได้เช่นกัน เพื่อมิให้มีการเผยแพร่ข้อมูลการเล่นพนันผ่านเว็บไซต์ต่อไป

เมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ปิดเว็บไซต์หรือ URL ตามคำร้องของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการ 2 วิธีการ ตามมาตรา 20 วรรคท้าย คือ

- 1) พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำการระงับการทำให้เผยแพร่ข้อมูลด้วยตนเอง หรือ
- 2) พนักงานเจ้าหน้าที่นำคำสั่งมาแสดงต่อผู้ให้บริการ web hosting ในประเทศไทยที่ดูแล server ที่มีลูกค้านำเข้าของเว็บพนันเช่าพื้นที่อยู่ เพื่อให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) หรือผู้ให้บริการ web hosting ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ปฏิบัติตามคำสั่งศาลคือ ปิดเว็บไซต์หรือปิด URL ดังกล่าว หากผู้ให้บริการไม่ปฏิบัติตามก็จะได้รับโทษทางอาญาตาม มาตรา 27 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ คือ ได้รับปรับไม่เกิน 200,000 บาท และปรับเป็นรายวันอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาท จนกว่าจะปฏิบัติตามคำสั่งศาลอย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินั้น ผู้ให้บริการ web hosting หรือผู้ดูแลเว็บไซต์ในฐานะ webmaster มักจะไม่ทราบว่า ลูกค้านำเข้าของเว็บพนันเช่าพื้นที่เว็บไซต์กระทำความผิดตามกฎหมายใดบ้าง หรือมีการโพสต์โฆษณาพนันผิดกฎหมาย เช่น พนันฟุตบอลในเว็บบอร์ด (web board) ของตนเอง ดังนั้น เมื่อผู้ให้บริการ web hosting ได้รับการติดต่อจากพนักงานเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่า มีเว็บพนันที่เข้าข่ายการกระทำความผิดตามกฎหมายตาม มาตรา 20 ของ พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ ผู้ให้บริการก็มีดุลพินิจที่จะให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ โดยพิจารณาปิดเว็บไซต์หรือปิด URL นั้น ๆ ได้ โดยไม่ต้องรอให้มีคำสั่งศาล

สำหรับกรณีที่เจ้าของเว็บพนันเช่าพื้นที่กับผู้ให้บริการ web hosting ในต่างประเทศ ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพ.ร.บ.การพนัน สามารถพิจารณาใช้อำนาจตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ได้ เช่นเดียวกัน โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)<sup>48</sup> หรือที่มักเรียกโดยย่อว่า “กสท” ดำเนินการปิดกั้นการส่งผ่านข้อมูลจากเว็บไซต์พนันผิดกฎหมายเข้ามาในประเทศไทยได้ เรียกเทคนิคทางคอมพิวเตอร์ว่า การบล็อกเว็บไซต์พนันผิดกฎหมายของผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต เนื่องจากมีเว็บพนันผิดกฎหมายบางเว็บที่เช่าพื้นที่ผู้ให้บริการ server ในต่างประเทศ

<sup>48</sup> บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) มีหน้าที่ดูแล International Internet Gateway (IIG) หรือ ช่องสัญญาณการเชื่อมต่อข้อมูลอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (International Internet Gateway (IIG) เพื่อเผยแพร่เว็บไซต์ที่มี server ต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยได้

### ข่าวการปิดเว็บพนันออนไลน์ของกระทรวง ICT

ในช่วงที่มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรี ICT คนใหม่ เป็นนายจุติ ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ICT นั้น นายจุติได้กล่าวถึงนโยบายควบคุมดูแลเว็บไซต์การพนันออนไลน์ทั้งในและนอกประเทศ ในช่วงเทศกาลแข่งขันฟุตบอลโลกที่เริ่มขึ้นในวันนี้ กระทรวงไอซีทีถือเป็นหน่วยงานหลักที่ดูแลด้านเทคโนโลยี ร่วมกับกองบัญชาการสอบสวนกลางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงวัฒนธรรม และกระทรวงศึกษา ในการเฝ้าระวัง สอดส่อง รวมทั้งแจ้งเตือนและแสวงหาพฤติกรรมเสี่ยง พร้อมให้เครือข่ายสังคมออนไลน์มีส่วนในการเฝ้าระวัง จากการพนันออนไลน์ที่ระบาดหนักในทุกๆประเทศ เบื้องต้น 2 วันที่ผ่านมาปิดเว็บไซต์พนันไปแล้ว 246 เว็บไซต์ (นักวิจัยมีข้อสังเกตว่า การปิดเว็บไซต์ดังกล่าว เป็นผลจากการขอให้ศาลออกหมายสั่งปิดเว็บตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ มาตรา 20) และมีการให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า จากสถิติในปี 2553 ที่ผ่านมากกระทรวงไอซีทีปิดเว็บไซต์ที่ไม่เหมาะสมทั้งหมด 27,088 เว็บไซต์ เป็นเว็บไซต์หมิ่นสถาบัน 25,299 เว็บไซต์ เกี่ยวกับการพนันออนไลน์ 268 เว็บไซต์ และเว็บไซต์ลามก 1,521 เว็บไซต์<sup>49</sup>

ตัวอย่างกรณีอื่น ๆ ที่ศาลเคยมีคำสั่งตามมาตรา 20 พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ โดยไม่ต้องอาศัยฐานความผิดตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ คือ กรณีการสั่งให้ปิดเว็บไซต์ขายยาทำแท้ง ซึ่งถือเป็นความผิดเรื่องโฆษณาและจำหน่ายยาโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือจำหน่ายปลอม ยาที่ไม่มีมาตรฐาน ตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 และหญิงที่ไ้ซ้ยามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 301 (ความผิดฐานทำให้ตนเองแท้งลูก หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนแท้งลูก มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ) โดยมีข้อมูลสถิติที่ศาลเคยมีคำสั่งปิดเว็บขายยาทำแท้งให้แก่วัยรุ่นเยาวชน คือ ปี พ.ศ. 2551 ศาลมีคำสั่ง 1 คดี โดยปิด URL จำนวน 37 URL และปี พ.ศ. 2552 ศาลมีคำสั่ง 3 คดี โดยปิด URL จำนวน 320 URL<sup>50</sup> โดยเคยมีข่าวที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ได้ประสานงานกับกระทรวง ICT เพื่อปิดเว็บจำหน่ายยาทำแท้งหลายเว็บไซต์ ตั้งแต่ปี 2551-2553 จำนวน 327 เว็บไซต์ แต่สามารถจับกุมและดำเนินคดีได้เพียง 1 ราย ฐานขายยาปลอม โดย นพ.พิพัฒน์ ยิ่งเสรี เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) กล่าวว่า การสืบสวนและสอบสวนหาผู้จำหน่ายนั้นทำได้ค่อนข้างยาก<sup>51</sup>

<sup>49</sup> “2 วัน ไอซีที ปิด 246 เว็บพนันบอล” (11 มิถุนายน 2553)

at <http://www.manager.co.th/CyberBiz/ViewNews.aspx?NewsID=9530000080879>

<sup>50</sup> สาวตรี สุขศรี, ศิริพล กุศลศิลป์วุฒิ และอรพิน ยิ่งยงพัฒนา, เล่มเดียวกัน.

<sup>51</sup> “สธ.ประสานไอซีที ปิดเว็บไซต์ผิดกม. ขายยาทำแท้งเด็ก” (ไทยโพสต์ วันที่ 15 ตุลาคม 2553) และ “อย.ชี้ภัยยาทำแท้ง ใช้แก้โรคกระเพาะ ดร.เล็งฟันเว็บไซต์ ม.6 ยังนอนชมรพ.” (แนวหน้า วันที่ 15 ตุลาคม 2553)



## บทสรุป

การพนันออนไลน์ในรูปแบบ วิธีการต่าง ๆ รวมถึงการพนันทายผลฟุตบอลผ่านเว็บไซต์ ล้วนถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายตาม พ.ร.บ. การพนันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.การพนันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานเกือบ 80 ปีแล้ว แต่ยังมีได้ปรับปรุงเนื้อหาสาระให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของการเล่นพนันในปัจจุบัน ที่มีลักษณะต่างไปจากเดิมมาก บทบัญญัติใน พ.ร.บ.การพนันหลายเรื่อง จึงไม่สอดคล้องกับรูปแบบการพนันในปัจจุบัน จนอาจทำให้มีปัญหาการปรับใช้ การตีความบทบัญญัติบางเรื่อง ดังนั้น จึงควรมีการเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการพนันในหลายประเด็น ซึ่งจะวิเคราะห์และอธิบายรายละเอียดในบทที่ 4

สิ่งที่สามารถดำเนินการในเบื้องต้นคือ การสร้างเข้าใจถึงเนื้อหาสาระที่ถูกต้องของ พ.ร.บ.ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เพื่อที่จะใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ปัญหาการพนันออนไลน์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อช่วยป้องปรามการกระทำพนันผิดกฎหมาย และป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับเด็กและเยาวชน ที่มีความนิยมในการเล่นพนันบอลออนไลน์เป็นอย่างมาก ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้คือ เจ้าหน้าที่กระทรวง ICT จะต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้อง และศึกษาแนวทางการปรับบทกฎหมายของศาลที่เคยตัดสินใจคดีที่เกี่ยวกับการพนันออนไลน์ และจะต้องเผยแพร่ความรู้ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.คอมพิวเตอร์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายตาม พ.ร.บ.การพนันด้วย เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมและประชาชนอย่างได้ผล ซึ่งจะมีส่วนช่วยลดปัญหาอาชญากรรม สังคม เศรษฐกิจ ผลกระทบต่อครอบครัวที่เกี่ยวข้องกับการพนันเหล่านี้

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy

## บทที่ 3

## กรณีศึกษานโยบายและกฎหมายในต่างประเทศ

## 3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

## 3.1.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบกฎหมายและระบบการปกครอง

ข้อมูลในเดือนธันวาคม 2010 ระบุว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีประชากรราว 312 ล้านคน เป็นประเทศซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายในเชื้อชาติและวัฒนธรรม อันเป็นผลมาจากการอพยพจากคนจากประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ร้อยละ 72.4 เป็นคนผิวขาว รองลงมาคือคนอเมริกันเชื้อสายแอฟริกัน ร้อยละ 12.6<sup>1</sup> และมีคนเชื้อสายเอเชียราวร้อยละ 4.8 ประเทศสหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐ (federation) ประกอบด้วย 50 มลรัฐ มีประธานาธิบดีเป็นประมุข และหัวหน้ารัฐบาล (Chief of Executive) ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบกฎหมายของอังกฤษได้แก่ หลักคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่พัฒนามาจากแนวคำตัดสินของศาลที่เป็นบรรทัดฐานรวมถึงจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้อง และมีกฎหมายลายลักษณ์อักษร ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐฯ บัญญัติเรื่องการจำกัดอำนาจบางอย่างของมลรัฐ และมอบให้รัฐบาลกลางมีอำนาจดำเนินการแทน ในขณะที่เดียวกันก็มอบอำนาจบางอย่างแก่มลรัฐโดยลำพัง แต่การปกครองในระบบสหพันธรัฐก็กำหนดให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐประสานงานอย่างมีเอกภาพ

## 3.1.2 ความเป็นมาและสถานการณ์การพนันออนไลน์ในสหรัฐอเมริกา

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน

## ประวัติความเป็นมาของการพนันในสหรัฐ

ประวัติศาสตร์เรื่องการพนันในสหรัฐอเมริกามีความเป็นมายาวนานย้อนหลังไปเป็นเวลา ยาวนาน ตั้งแต่ก่อนยุคอาณานิคมที่ประเทศในยุโรปเดินทางมาดินแดนอเมริกาเหนือ เคยมีนักสำรวจชาวยุโรปชื่อ Roger Williams ที่ศึกษาพบว่า ชนพื้นเมืองอเมริกัน (Native Americans) หนึ่งในที่เรียกว่า the Narragansett Indians (บรรพบุรุษของชนเผ่าอะบอริจิน) ในมลรัฐโรด ไอแลนด์ (Rhode Island) ได้พัฒนาวิธีการเล่นเกมและภาษาที่ใช้อธิบายการเล่นพนัน ซึ่งเชื่อมโยงกับความเชื่อในพระเจ้าของตนเองที่จะกำหนดโชคชะตาและโอกาสของผู้เล่น

สำหรับประวัติความเป็นมาในยุคอาณานิคมที่อังกฤษเริ่มเข้ามาเมื่อมีอิทธิพลในช่วงต้นศตวรรษที่ 17 นั้น ได้เริ่มมีการนำเงินรายได้จากการออกสลากเตอริ (lottery) โดยเริ่มการออกสลากเตอริให้แก่

<sup>1</sup> 2010 Census Data (US) at <http://2010.census.gov/2010census/data/>

ประชาชนทั่วไปของอังกฤษในช่วงกลางศตวรรษที่ 16 และได้รับนิยมอย่างมากในศตวรรษที่ 17 – 18 คือ รัฐบาลอังกฤษในขณะนั้นถือว่าสล็อตเตอรีเป็นการจัดเก็บภาษีโดยสมัครใจอย่างหนึ่งที่ได้ผล

### สถานการณ์การพนันออนไลน์ในสหรัฐ

ในรายงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะความเป็นมาของการพนันออนไลน์หรือการพนันทางอินเทอร์เน็ต<sup>2</sup> (internet gambling) ได้เริ่มเป็นที่รู้จักและได้รับความนิยมจากคนอเมริกันในช่วงที่เริ่มมีการใช้อินเทอร์เน็ตในราวปี 1995 เป็นต้นมา เริ่มมีการจัดทำเว็บไซต์พนันในอินเทอร์เน็ตทั่วโลกประมาณ 50 เว็บไซต์ โดยเริ่มมีคาสิโนออนไลน์เป็นครั้งแรกในช่วงนั้น นำเสนอเกมพนันออนไลน์ 18 ชนิด ในช่วง 10 ปีถัดมาคือปี 2005 ประมาณการว่ามีจำนวนนักพนันทางอินเทอร์เน็ตทั่วโลกราว 30 ล้านคน คาดว่ามีมูลค่าเงินพนันในช่วงปี 2006 ราว 10.9 พันล้านเหรียญสหรัฐ<sup>3</sup> ส่วนข้อมูลการประเมินจำนวนคนอเมริกันที่เล่นพนันออนไลน์ในปี 2007 มีราว 15 ถึง 20 ล้านคน และหากมีการอนุญาตให้มีการพนันออนไลน์ถูกกฎหมายในสหรัฐ จะทำให้รัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ สามารถจัดเก็บรายได้มากถึง 11.9 พันล้านเหรียญในปี 2005 และน่าจะเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าในปี 2010<sup>4</sup> ในปัจจุบันคาดว่าคนอเมริกันเป็นจำนวนมากที่นิยมเล่นพนันออนไลน์ที่มีเว็บไซต์ในต่างประเทศที่มีกฎหมายอนุญาตให้เล่นพนันออนไลน์ได้

### 3.1.3 นโยบายและองค์การกำกับดูแลการพนัน

#### นโยบายควบคุมการพนัน

การกำหนดนโยบายควบคุมธุรกิจหรือกิจกรรมการพนันต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้รัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมธุรกิจการพนัน ซึ่งมักจะจัดตั้งเป็นคณะกรรมการควบคุมการพนันหรือธุรกิจเกมพนันเป็นการเฉพาะ ในสหรัฐจึงไม่มีองค์กรกำกับดูแลธุรกิจการพนันระดับชาติ การควบคุมการพนันจึงต้องอาศัยกลไกในระดับมลรัฐเป็นสำคัญที่จะกำหนด

<sup>2</sup> ผู้สนใจรายละเอียดของวิวัฒนาการของนโยบายและกฎหมายควบคุมการพนันของสหรัฐ กรุณาดู ไพศาล ลิ้มสถิตย์, (ร่าง) รายงานผลการศึกษา โครงการ “การศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ” สนับสนุนโดย โครงการ การจัดการความรู้เพื่อขับเคลื่อนสังคมปลอดพนัน มูลนิธิศรี-สฤษดิ์วงศ์ (ธันวาคม 2554)

<sup>3</sup> “Brief History of Internet Gambling” (University of North Carolina at Chapel Hill) at <http://www.unc.edu/courses/2006spring/law/357c/001/projects/dsmatthe/background.html>

<sup>4</sup> Henry Hensley, “Has Internet Gambling Folded for Good?” (*Georgetown Public Policy Review*, OCT 23, 2006).

นโยบาย กฎหมาย โครงสร้างการจัดการธุรกิจพนันในสหรัฐจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีศึกษา ประเทศแคนาดาและประเทศออสเตรเลียที่มีระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ

การดำเนินนโยบายการพนันของมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐ ก็มีนโยบายที่แตกต่างกัน ปัจจัยที่ทำให้ นโยบายเหล่านี้แตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่ก็มีบางกรณีที่รัฐบาลกลางจะเข้ามาแทรกแซงทางนโยบาย และกฎหมาย เพื่อควบคุม กำกับดูแลกิจกรรมการพนันบางประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษี การพนันของรัฐบาลกลาง ผลประกอบการของอุตสาหกรรมการพนัน ผลกระทบทางสังคมและ ประชาชนทั่วไป ดังตัวอย่างกรณีนโยบายและกฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์หรือพนันทาง อินเทอร์เน็ตของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะกล่าวถึงความเป็นมา และพัฒนาการของนโยบายสาธารณะในเรื่องนี้ ต่อไป

### 3.1.4 กฎหมายการพนันในสหรัฐ

#### กฎหมายควบคุมการพนัน

กฎหมายควบคุมการพนันสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจพนัน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายสหพันธรัฐ (Federal law) และกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ (State law) แต่ประเทศสหรัฐไม่มี กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่บัญญัติเรื่องการควบคุมหรือกำกับดูแลการพนันทุกประเภทเป็นการทั่วไป ฉะนั้นจากการศึกษาพัฒนาการของธุรกิจพนันในสหรัฐอเมริกาพบว่า การกำหนดนโยบายและกฎหมาย เรื่องการพนัน ถือเป็นอำนาจ ความรับผิดชอบของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะตรากฎหมายเฉพาะขึ้น ยกเว้นกรณีที่ รัฐบาลกลางเห็นว่าอาจมีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง ก็จะเข้ามากำหนดทิศทางหรือควบคุมธุรกิจ พนัน จึงมีการบัญญัติกฎหมายสหพันธรัฐหรือกฎหมายรัฐบาลกลางที่เกี่ยวกับการพนันในบางเรื่องขึ้น จากการศึกษาพบว่ากฎหมายสหพันธรัฐในเรื่องการพนันออนไลน์ และการพนันทายผลการแข่งขัน กีฬา

#### ก) วิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามกฎหมาย

##### ก.1) การพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ต

นโยบายและกฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ในสหรัฐมีพัฒนาการที่น่าสนใจสรุป ได้ดังนี้<sup>5</sup> การพนันในรูปแบบดั้งเดิมที่ต้องอาศัยสถานที่เล่นพนัน จะอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแล

<sup>5</sup> Nelson, Michael, “the Politics of Sovereignty and Public Policy toward Gambling”, in Alan Wolfe and Erik C. Owens (editors), *Gambling : Mapping the American Moral Landscape* (Waco, Texas: Baylor University Press, 2009), pp.64-67. และ McGowan, Richard A, “Internet Gambling: Gambling’s Jackpot or Demise?” in *The Gambling Debate* (U.S.: Greenwood Press, 2008), pp.36-45.

ของรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐ เช่น ลีตเตอร์, ธุรกิจคาสิโน, เครื่องเล่นเกมพนันต่าง ๆ และมีรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลของชนเผ่า (tribal government) มีส่วนควบคุมกำกับด้วย ในกรณีของการพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ตนั้น รัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายในเรื่องนี้

กระแสด้านการพนันออนไลน์ในสหรัฐเริ่มจากมลรัฐวอชิงตันและบางมลรัฐ โดยให้เหตุผลว่า การพนันทางอินเทอร์เน็ตจะมีส่วนทำให้เป็นข้อกั่วงวลในประเด็นศีลธรรม โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมการพนันของสหรัฐ เป็นผลทำให้หลายมลรัฐออกกฎหมายเฉพาะเพื่อห้ามการพนันออนไลน์ทุกประเภท แต่ก็มีบางมลรัฐที่มีได้เสนอกฎหมายใหม่เนื่องจากอัยการและศาลมีความเห็นว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถห้ามพนันออนไลน์ได้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตามนักวิชาการชื่อ Anthony Cabot และ Kevin Doty ให้ความเห็นว่า สาเหตุที่รัฐบาลกลางสหรัฐออกนโยบายและกฎหมายห้ามการพนันออนไลน์ เพราะรัฐบาลมลรัฐต่าง ๆ ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดการการพนันออนไลน์ได้ และอาจมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายบางประการ

ในระยะแรกที่มีการห้ามการทำธุรกิจพนันออนไลน์ในสหรัฐ รัฐบาลกลางได้ใช้กฎหมายชื่อว่า **the Interstate Wire Act of 1961**<sup>6</sup> (U.S. Code, Title 18, Chapter 50 (§ 1081 – 1084)) หรือที่มักเรียกว่า **the Wire Act (1961)** เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือ ช่วยให้มีมลรัฐต่าง ๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายควบคุมการพนันได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษทางอาญาในกรณีที่บุคคลใดประกอบธุรกิจรับพนันทายผล การเสี่ยงโชคที่ใช้อุปกรณ์สื่อสารที่เข้าลักษณะของ wire communication การดำเนินคดีต่อผู้ประกอบธุรกิจพนันออนไลน์ทุกประเภท จะใช้กฎหมาย Wire Act เป็นฐานในการฟ้องร้องผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย ด้วยการอาศัยการเทียบเคียงของการรับพนันผิดกฎหมายทางโทรศัพท์ (telephone wagering) กับการพนันออนไลน์<sup>7</sup> ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำธุรกิจพนันระหว่างมลรัฐ หรือธุรกิจพนันในต่างประเทศ กฎหมาย Wire Act ห้ามผู้ประกอบธุรกิจพนันรับโอนเงินจากหรือโอนเงินรวมถึงเครดิตที่เกี่ยวข้องกับการพนัน รวมถึงกรณีการเป็นตัวกลางให้ข้อมูลในการรับพนัน

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> INTERNET GAMBLING: An Overview of the Issues (U.S. General Accounting Office, December 2002), p.12.



ระหว่างมลรัฐหรือการพนันระหว่างประเทศ ผู้กระทำผิดตามกฎหมายนี้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือทั้งจำทั้งปรับ แนวทางปฏิบัติในปัจจุบันของรัฐบาลกลางสหรัฐคือ กระทรวงยุติธรรมคือ การถือว่าการพนันทางอินเทอร์เน็ตเป็นการพนันผิดกฎหมาย

ตัวอย่างการใช้กฎหมาย Wire Act ในกรณีพนันออนไลน์ เช่น ในสมัยอดีตประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) และบุช (George W. Bush) กระทรวงยุติธรรมในขณะนั้นได้เคยสั่งให้ดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจพนันทางอินเทอร์เน็ตที่มีเครื่องในต่างประเทศ หากผู้กระทำความผิดเดินทางเข้ามาในสหรัฐ อย่างไรก็ตาม ศาลในบางพื้นที่คือ U.S. Fifth Circuit Court of Appeals<sup>8</sup> กลับตีความกฎหมาย the Wire Act แตกต่างไปจากแนวทางการใช้กฎหมายของกระทรวงยุติธรรมของรัฐบาลกลางกล่าวคือ ศาลดังกล่าวมีความเห็นว่า the Wire Act ไม่สามารถใช้บังคับกับกรณีการพนันออนไลน์ได้ แต่ใช้ได้เฉพาะการพนันทั่วไป อาทิเช่น การพนันทายผลกีฬา แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐ (the Supreme Court) ยังมิได้ตีความหรือออกคำพิพากษาในเรื่องนี้แต่อย่างใด

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการคือ ตามกฎหมายสหรัฐ มีแนวปฏิบัติที่เป็นธรรมเนียมที่ยึดถือกันมากกว่า 100 ปี คือ เมื่อพบว่ามีกระทำความผิดตามกฎหมายการพนัน กระทรวงยุติธรรมสหรัฐ (Department of Justice) จะมีแนวปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้ประกอบการหรือเจ้ามือพนันผิดกฎหมาย แต่จะไม่ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้เล่นพนัน (individual gamblers) ยุทธศาสตร์หรือแนวทางแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมายนี้ ยังใช้กับกรณีพนันออนไลน์ที่มีสำนักงานในประเทศที่อนุญาตให้เล่นพนันออนไลน์ด้วย

สิ่งที่รัฐบาลสหรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายคือ การตรวจสอบเส้นทางการเงินของธุรกิจพนันผิดกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ในพฤษภาคมปี 2002 อัยการสูงสุดของมลรัฐนิวยอร์กชื่อ นาย Eliot Spitzer ร่วมกับกระทรวงยุติธรรม ประสบความสำเร็จในการกดดันให้บริษัทบัตรเครดิตซิตี้แบงก์ (Citibank) ห้ามให้บริการแก่ลูกค้าบัตรเครดิตที่ต้องการใช้บัตรในการเล่นพนันออนไลน์ ซึ่งห้ามบริษัทซิตี้แบงก์ไม่ให้ความร่วมมือกับทาง การ ก็จะถูกดำเนินคดีด้วยในความผิดฐานเป็นผู้ให้การสนับสนุนแก่ผู้กระทำความผิดกฎหมายนิวยอร์ก ทำให้บริษัทแห่งนี้ห้ามลูกค้าในสหรัฐใช้บัตรในการเล่นพนันออนไลน์ และจะใช้เงินกว่า 400,000 เหรียญสหรัฐในการจัดบริการให้คำปรึกษาแก่ลูกค้าที่ติดพนัน ในปัจจุบันบริษัทบัตรเครดิตทั้งหลายของสหรัฐ จึงไม่อนุญาตให้ลูกค้าใช้บัตรเครดิตในการเล่นพนันออนไลน์

ต่อมาอัยการสูงสุดของมลรัฐนิวยอร์กได้แถลงว่า เรื่องความร่วมมือกับธนาคาร 10 แห่งที่ทำข้อตกลงกับสำนักงานอัยการสูงสุด ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของธุรกิจบัตรเครดิต กล่าวคือ ธนาคาร

<sup>8</sup> U.S. Fifth Circuit Court of Appeals เป็นศาลสูงที่อนุญาตให้คู่ความสามารถอุทธรณ์คดีที่ศาลชั้นต้นเคยตัดสินคดีมาแล้ว ศาลนี้ที่มีเขตอำนาจในพื้นที่มลรัฐ Louisiana Texas และ Mississippi

สามารถระงับการทำธุรกรรมผ่านบัตรเครดิตของลูกค้า เมื่อธนาคารตรวจพบว่ามีการใช้บัตรเครดิตในการเล่นพนันออนไลน์ โดยธนาคารทั้งสิบแห่งนี้เป็นธนาคารที่มีกลุ่มลูกค้าที่มีบัตรเครดิตกลุ่มใหญ่ที่สุดในมลรัฐนิวยอร์ก จึงถือเป็นความสำเร็จที่สำคัญในการป้องกันการพนันออนไลน์กรณีหนึ่ง โดยนาย Eliot Spitzer อัยการสูงสุดเห็นว่า การยุติการทำธุรกรรมการพนัน จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้นักเล่นพนันและสมาชิกครอบครัวของเขาเอง ที่จะไม่ต้องสูญเสียเงินทอง ทรัพย์สินจากการเล่นพนัน ในทางเทคนิคนั้น การระงับ (block) การทำธุรกรรมในการเล่นพนันผ่านบัตรเครดิต สามารถทำได้โดยธนาคารผู้ออกบัตร (issuing banks) จะดำเนินการระงับรหัส (codes) ที่ใช้การทำธุรกรรมเกี่ยวกับการพนัน ทำให้ธนาคารผู้ออกบัตรสามารถหลีกเลี่ยงการอนุมัติสินเชื่อหรือเครดิตให้แก่ลูกค้าที่ต้องการเล่นพนันออนไลน์<sup>9</sup>

เมื่อบริษัทบัตรเครดิตหลายแห่งปฏิเสธการให้บัตรเครดิตในการเล่นพนันแล้ว ผู้เล่นพนันส่วนหนึ่งได้หันไปใช้บริการชำระเงินออนไลน์ เช่น Paypal แทน ทำให้นาย Eliot Spitzer อัยการสูงสุดมลรัฐนิวยอร์กได้แจ้งเรื่องที่จะดำเนินคดีกับ Paypal เหมือนกับกรณีบริษัทซีดีเบงค์ ทางด้าน Paypal ได้อ้างว่ามีนโยบายห้ามจ่ายเงินอยู่แล้ว ภายหลังจากการหารือระหว่างอัยการสูงสุดมลรัฐนิวยอร์กกับตัวแทนบริษัท Paypal ได้ข้อตกลงร่วมกันว่า Paypal จะระงับธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินการพนันของลูกค้าที่มีที่อยู่ในนิวยอร์ก และยังคงดำเนินการระงับธุรกรรมการโอนเงินที่เกี่ยวข้องกับบัตรเครดิตในระบบ the MasterCard ที่ใช้กับการพนันออนไลน์ บริษัท Paypal ยังต้องจ่ายเงินจำนวน 200,000 เหรียญสหรัฐ<sup>10</sup> ให้แก่ the New York State Department of Law ผ่านอัยการสูงสุดภายในเวลา 10 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ASSURANCE OF DISCONTINUANCE<sup>11</sup>

ในปัจจุบันมีธุรกิจด้านการเงินในด้านการพนันออนไลน์ที่ยังมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายสหรัฐ เช่น Neteller, EcoCard, Firepay, Instacash และ Moneybookers โดยยังคงอนุญาตให้คนอเมริกันสามารถเปิดบัญชีเพื่อเล่นพนันออนไลน์ได้<sup>12</sup> จึงยังทำให้คนอเมริกันสามารถเล่นพนันออนไลน์ผ่านบริษัทตัวกลางเหล่านี้

รัฐบาลสหรัฐยังคงดัดให้ห้ามการโฆษณาการพนันออนไลน์ทางเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่คนอเมริกันนิยมใช้งาน เช่น กรณีเว็บ the Sporting News ทำผิดกฎหมาย ต้องจ่ายเงินค่าปรับเป็นเงิน 4.2

<sup>9</sup> “TEN BANKS END ONLINE GAMBLING WITH CREDIT CARDS” (2003) at

[http://www.ag.ny.gov/media\\_center/2003/feb/feb11b\\_03.html](http://www.ag.ny.gov/media_center/2003/feb/feb11b_03.html)

<sup>10</sup> เงินจำนวนนี้เรียกว่า disgorgement of profits คือเป็นเงินที่ Paypal ถูกบังคับให้ต้องจ่ายตามกฎหมายมลรัฐนิวยอร์ก เพื่อเป็นค่าปรับและค่าใช้จ่ายในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ โดยคำนวณจากผลกำไรของ Paypal จากการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันออนไลน์ผ่าน Paypal

<sup>11</sup> NEW YORK STATE ATTORNEY GENERAL at <http://www.ag.ny.gov/>

<sup>12</sup> เช่น เว็บไซต์พนันแห่งหนึ่งชื่อ BestCasino.net ([www.bestcasino.net/about-online-gambling.htm](http://www.bestcasino.net/about-online-gambling.htm))

ล้านเหรียญ และยังมีค่าใช้จ่ายอีก 3 ล้านเหรียญ ในการประชาสัมพันธ์ให้คนทั่วไปทราบว่า การพนันออนไลน์เป็นสิ่งผิดกฎหมายสหรัฐ

การริเริ่มออกกฎหมายเฉพาะเพื่อห้ามการพนันออนไลน์ในสหรัฐย้อนหลังไปถึงราวปี ค.ศ. 1997 สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐเคยพยายามเสนอร่างกฎหมายที่ห้ามการเล่นพนันออนไลน์เป็นการเฉพาะชื่อว่า Internet Gambling Prohibition Act (Bill) ซึ่งเสนอโดยวุฒิสมาชิกพรรค Republican ชื่อ นาย John Kyl โดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มอุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐคือ American Gaming Association (AGA) ซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มธุรกิจคาสิโนในสหรัฐ และองค์กรกีฬาต่าง ๆ เช่น National Football League และ National College Athletic Association เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีความกังวลถึงผลกระทบของการพนันออนไลน์ที่จะส่งผลเสียต่อธุรกิจการพนันในสหรัฐ ร่างกฎหมายนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา 3 วาระ แต่ก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของสมาชิกวุฒิสภา จึงไม่ผ่านเป็นกฎหมาย

กฎหมายปัจจุบันของรัฐบาลกลางที่ควบคุมธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการพนันทางอินเทอร์เน็ตหรือพนันออนไลน์คือ กฎหมายชื่อ **UNLAWFUL INTERNET GAMBLING ENFORCEMENT ACT of 2006 (UIGEA)** เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 2006 มีเนื้อหาควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับชำระเงินที่เชื่อมโยงกับธุรกิจพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่ธนาคารกลาง (Federal Reserve Board) และกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) สหรัฐ ในการออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อห้ามการทำธุรกรรมทางการเงินในธุรกิจพนันผิดกฎหมาย

สภาองเกรสของสหรัฐได้ออกกฎหมายชื่อ Unlawful Internet Gambling Enforcement Act เมื่อเดือนตุลาคม 2006 โดยให้เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้สรุปความได้ว่า การพนันทางอินเทอร์เน็ตส่วนใหญ่ (ในช่วงปี 2006) จะมีการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านบัตรเครดิต การโอนเงินเป็นหลัก ซึ่งมีการจัดการทางนศึกษาผลกระทบด้านลบจากการเล่นพนันของ the National Gambling Impact Study Commission เมื่อปี 1999 ที่เสนอให้มีการออกกฎหมายควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันทางอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะปัญหาการติดหนี้พนันที่บริษัทบัตรเครดิตไม่สามารถติดตามหนี้จากลูกค้าผู้บัตรเครดิตได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายควบคุมในเรื่องนี้เป็นเป็นการเฉพาะ เพราะกฎหมายการพนันที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่สามารถห้ามการเล่นพนันลักษณะนี้ให้มีประสิทธิภาพ

กฎหมาย UIGEA มีเนื้อหาควบคุมธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับชำระเงินที่เชื่อมโยงกับธุรกิจพนันออนไลน์ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น สถาบันการเงิน ธุรกิจบัตรเครดิต ผู้ให้บริการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (electronic payment หรือ e-money) กฎหมายนี้ให้อำนาจแก่ธนาคารกลางสหรัฐ (Federal Reserve Board) และกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) สหรัฐ ในการออกกฎหมายลำดับรองและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อห้ามผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมการพนัน ยอมรับการชำระเงินหรือการทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งถือเป็นการกระทำที่

ขัดต่อกฎหมายรัฐบาลกลางและกฎหมายมลรัฐ นอกจากนี้ สถาบันการเงินหรือธนาคารจะต้องออกนโยบายหรือกระบวนการที่จะตรวจสอบ ระวังการทำธุรกรรมการเงิน เพื่อป้องกันมิให้มีการทำธุรกรรมที่ถูกควบคุม (restricted transactions) ตามกฎหมายนี้ สถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้จะมีโทษทางแพ่ง<sup>13</sup>

ตัวอย่างเช่น มลรัฐเนวาด้า คณะกรรมการเกมมลรัฐเนวาด้า และคณะกรรมการควบคุมเกมมลรัฐเนวาด้า ได้ออกประกาศเรื่อง การไม่อนุญาตให้ประจักษ์การพนันทางอินเทอร์เน็ต<sup>14</sup> มีเนื้อหา คือ การประกอบกิจการคาสี โอนออนไลน์, การทายผลกีฬาออนไลน์ หรือการพนันที่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ต เป็นกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ และไม่มีกรออกใบอนุญาตในการควบคุม ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่ขัดต่อประกาศของคณะกรรมการ ฯ ย่อมเป็นสิ่งต้องห้ามตามกฎหมายและถือว่ามิได้รับอนุญาตในทุกกรณี

ผู้ประกอบการคาสีโนรายใหญ่แห่งหนึ่งในลาสเวกัส เนวาด้า ชื่อ บริษัท MGM Mirage ได้ดำเนินการสวนทางกับกฎหมายของรัฐบาลกลาง ด้วยการจัดทำธุรกิจพนันทางอินเทอร์เน็ตชื่อ playmgmmirage.com ในปี 2002 โดยจดทะเบียนขออนุญาตที่ Isle of Man ซึ่งเป็นเกาะเล็ก ๆ นอกชายฝั่งอังกฤษ (ไม่มีสถานะเป็นประเทศ แต่อยู่ภายใต้การคุ้มครองดูแลของอังกฤษ) โดยจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการขออนุญาตเปิดธุรกิจพนันออนไลน์ราวปีละ 125,000 เหรียญสหรัฐ ทำให้ MGM Mirage สามารถรับพนันจากนักพนันที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศอื่น ๆ ที่มีกฎหมายอนุญาตให้เล่นพนันออนไลน์ได้ เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ แอฟริกาใต้ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่เปิดเว็บไซต์เพียง 2-3 ปี บริษัทคาสีโนแห่งนี้ถูกแรงกดดันจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ ส่งผลให้มีการปิดเว็บไซต์ดังกล่าว แม้ว่าการเปิดเว็บไซต์พยายามจะเลี่ยงกฎหมายสหรัฐก็ตาม

ผลกระทบนโยบายสาธารณะการลดปัญหาการพนันที่มีกลุ่มลูกค้ายในสหรัฐ คือ เว็บเหล่านี้ได้ปิดตัวลงในช่วงปลายปี 2006 เช่น กลุ่มธุรกิจพนันในยิบรอลต้า (Gibraltar) ที่ดำเนินการเว็บพนัน PartyGaming และ PartyPoker ต้องถอนตัวออกจากตลาดพนันในสหรัฐที่มีมูลค่ามากกว่าปีละ 6 พันล้านเหรียญสหรัฐ บริษัทที่ทำธุรกิจเว็บพนันถูกกฎหมายในบางประเทศชื่อ Sportingbet เช่น บริษัทในอังกฤษที่มีการซื้อขายในตลาดหุ้นลอนดอน ก็ถูกกระทรวงยุติธรรมสหรัฐฟ้องร้องจนต้องปิดเว็บไซต์ที่มีกลุ่มลูกค้ายเป็นคนอเมริกันและต้องขายกิจการของตน

ตัวอย่างอื่น ๆ ในการดำเนินคดีเอาผิดตามกฎหมาย UNLAWFUL INTERNET GAMBLING ENFORCEMENT ACT ตามนโยบายของรัฐบาลกลางสหรัฐ เช่น เมื่อปี 2006 อัยการ

<sup>13</sup> 31 U.S.C. § 5365 (2006)

<sup>14</sup> “NOTICE OF UNREGULATED AND UNAPPROVED INTERNET ACTIVITIES” at

[http://gaming.nv.gov/internet\\_wagering.htm](http://gaming.nv.gov/internet_wagering.htm)

สหรัฐ มลรัฐ Missouri ดำเนินคดีต่อนักธุรกิจชาวอังกฤษชื่อ David Carruthers ที่เป็นเจ้าของธุรกิจถูกกฎหมายในประเทศสหราชอาณาจักรและมีบริษัทในตลาดหลักทรัพย์อังกฤษ แต่เป็นเจ้าของเว็บพนันออนไลน์ โดยมีลูกค้าส่วนหนึ่งเป็นชาวสหรัฐ และมีลูกค้าในประเทศอื่น ๆ ที่ถือว่าพนันออนไลน์เป็นสิ่งถูกกฎหมาย นักธุรกิจคนนี้ได้ถูกจับในสนามบิงอสหรัฐโดยหากมีความผิดตามกฎหมายนี้ จะมีโทษจำคุกถึง 20 ปี การถูกดำเนินคดีครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงและราคาหุ้นของบริษัทของเขา แต่ต่อมาผู้ต้องหาถูกส่งตัวกลับไปยังสหราชอาณาจักรในต้นปี 2007<sup>15</sup> จากการศึกษาข้อมูลการพนันออนไลน์ในเว็บต่าง ๆ พบว่า ผู้ดูแลเว็บพนันออนไลน์จะสามารถตรวจสอบ IP address ของผู้ที่จะสมัครเล่นพนันว่า ใช้คอมพิวเตอร์จากประเทศสหรัฐหรือไม่ หากพบว่าเป็นคอมพิวเตอร์ของผู้สมัครเชื่อมต่อจากสหรัฐ เว็บไซท์ก็จะปฏิเสธไม่รับสมัครสมาชิกจากบุคคลดังกล่าว

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่ง<sup>16</sup> คือเมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 2007 อัยการสหรัฐประจำมลรัฐนิวยอร์ก ประจำเขต Southern District ร่วมกับ FBI ได้ดำเนินคดีกับผู้ให้บริการเงินทางอินเทอร์เน็ตหรือเงินอิเล็กทรอนิกส์ (internet payment services company) รายใหญ่ที่จะทะเบียนในหมู่เกาะชื่อ the Isle of Man โดยทางการสหรัฐได้ส่งเจ้าหน้าที่จับกุมอดีตผู้บริหารและผู้ก่อตั้งบริษัท Neteller 2 คนคือ นาย Stephen Lawrence และนาย John Lefebvre เมื่อเดินทางมาถึงนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐ ในข้อหาที่กระทำความผิดตามกฎหมาย UIGEA โดยมีกระทำความผิดในลักษณะของการช่วยเหลือหรือสมคบกันให้มีการรับโอนเงินผ่านทางอินเทอร์เน็ต<sup>17</sup> (conspiring to transfer funds with the intent to promote illegal gambling) คิดเป็นมูลค่าหลายพันล้านเหรียญสหรัฐจากบัญชีธนาคารของลูกค้าในสหรัฐตั้งแต่ในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 ไปยังบัญชีของบริษัท Neteller เพื่อนำใช้ในการเล่นพนันทางอินเทอร์เน็ตผิดกฎหมายหรือถูกกฎหมายกับบริษัทพนันในต่างประเทศ หากผลการพิจารณาของศาลสหรัฐตัดสินว่ามีความผิดจริง ผู้ต้องหาทั้งสองอาจได้รับโทษจำคุกสูงสุดถึง 20 ปี เพราะเป็นความผิดต่างกรรมกัน<sup>18</sup> (เป็นกรณีกระทำความผิดหลายครั้ง) ทั้งนี้ ผู้ต้องหาได้รับการประกันตัวด้วยวงเงิน 5 ล้านดอลลาร์ หนึ่ง มีการประมาณการกันว่าบริษัท Neteller ได้ให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์ (e-wallet) ในธุรกิจพนันออนไลน์ที่มีมูลค่าวงเงินสูงถึง 7.3 พันล้านเหรียญในปี 2005 หรือคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 80 ถึง 95 ของการโอนเงินทั้งหมดของบริษัทนี้

<sup>15</sup> McGowan, Richard A, "Internet Gambling: Gambling's Jackpot or Demise" article in *The Gambling Debate*, *op. cit.*, pp.42-45.

<sup>16</sup> Catherine Holahan, "Neteller Arrests Bode Ill for Online Gambling" (January 17, 2007) at [http://www.businessweek.com/technology/content/jan2007/tc20070117\\_231006.htm](http://www.businessweek.com/technology/content/jan2007/tc20070117_231006.htm)

<sup>17</sup> Rainey, Brandon P., "THE UNLAWFUL INTERNET GAMBLING ENFORCEMENT ACT OF 2006: LEGISLATIVE PROBLEMS AND SOLUTIONS (35 *Journal of Legislation*, 149, 2009), p.152.

<sup>18</sup> โทษทางอาญาของผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย UIGEA ในกรณีการรับโอนเงินที่ได้จากการพนันทางอินเทอร์เน็ตคือ อาจได้รับโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ



## ก.2) การพนันทายผลฟุตบอล

กรณีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาในสหรัฐนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องชื่อว่า **Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA)** (28 U.S.C. 3701) ปี 1992 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1993 กฎหมายฉบับนี้เป็นผลจากการเสนอร่างกฎหมายของคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งด้านกิจการยุติธรรมของวุฒิสภา (the Senate Judiciary Committee) ที่ให้เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายนี้ ภายหลังจากการจัดประชาพิจารณาร่างกฎหมายนี้ว่า<sup>19</sup> การพนันทายผลกีฬา (sport gambling) เป็นปัญหาสำคัญของประเทศ เป็นอันตรายเกินกว่าที่มลรัฐต่าง ๆ จะสามารถรับมือได้ ในรายงานของวุฒิสภาระบุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ว่า ยังคงอนุญาตให้มีการพนันการแข่งขันกีฬาถูกกฎหมาย ซึ่งได้ดำเนินการก่อนวันที่ 31 สิงหาคม 1990 หรือเป็นการพนันการแข่งขันกีฬาถูกกฎหมายที่ดำเนินการในช่วงระหว่างวันที่ 1 กันยายน 1989 ถึงวันที่ 2 ตุลาคม 1991

อย่างไรก็ดี เมื่อเดือนกันยายน ปี 1991 กระทรวงยุติธรรมสหรัฐไม่เห็นด้วยที่ให้มีการออกกฎหมายฉบับนี้ โดยเห็นว่าขัดต่ออำนาจตามกฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะพิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องนี้หรือไม่เอง แต่ปัจจุบันยังไม่มีคำตัดสินของศาลเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของ PASPA

ผลของกฎหมายฉบับนี้ทำให้มีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาบางประเภทในมลรัฐต่าง ๆ มีข้อยกเว้นให้ดำเนินการได้ใน 4 มลรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด<sup>20</sup> ได้แก่ มลรัฐ Nevada ที่เมืองลาสเวกัสมีการรับพนันทายกีฬา มลรัฐ Delaware มลรัฐ Nevada (licensed sports pools/ sport books) มลรัฐ Montana และมลรัฐ Oregon (กรณี sport lottery) เช่น ในมลรัฐ Delaware การพนันทายผลการแข่งขันอนุญาตให้เล่นพนันตามกฎหมาย มีเฉพาะกรณี professional football (คือการแข่งขันอเมริกันฟุตบอล) เท่านั้น ไม่รวมถึงการแข่งกีฬาประเภทอื่น ๆ เช่น ไม่สามารถรับพนันทายผลการแข่งขันเบสบอล บาสเกตบอล หรือการแข่งม้าได้ โดยมีคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ในปี 2009 ว่า การพนันทายผลกีฬาบางประเภทขัดต่อกฎหมายรัฐบาลกลางคือ PASPA<sup>21</sup>

กล่าวโดยสรุปคือ การพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลที่ได้รับนิยมในหลายประเทศ รวมถึงการพนันทายผลกีฬาส่วนใหญ่ในสหรัฐถือเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะเสนอแก้ไขกฎหมายนี้ เพื่ออนุญาตให้มีการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาที่เปิดกว้างมากขึ้นจากอุตสาหกรรมการพนันนำโดยธุรกิจกาสิโน และ American Gaming Association แต่การเสนอแก้ไขกฎหมาย PASPA

<sup>19</sup> <http://www.gambling-law-us.com/Federal-Laws/sports-protection.htm>

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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>

ก็ไม่ได้ประสบความสำเร็จ เนื่องจากได้รับการคัดค้านจาก National Collegiate Athletic (NCAA<sup>22</sup>) และกลุ่มโรงเรียนในสหรัฐที่ไม่เห็นด้วยในการอนุญาตให้มีการพนันทายผลกีฬา เพราะมีรายงานผลการศึกษาที่ชี้ชัดเจนว่า การพนันทายผลกีฬาจะส่งผลเสียต่อนักเรียนทั่วไปที่จะมีปัญหาที่เกิดจากการพนัน รวมถึงเยาวชนที่เป็นนักกีฬาเป็นอย่างมาก<sup>23</sup> จึงมีการออกกฎหมายห้ามการทายผลกีฬาที่มีได้รับอนุญาตในช่วงเวลาที่กฎหมายนี้จะมีผลใช้บังคับ

### ก.3) การเล่นเกมสล็อตออนไลน์

จากการศึกษากฎหมายและนโยบายของสหรัฐ ไม่พบว่ามีประเด็นทางกฎหมายในกรณีเกมคอมพิวเตอร์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ตที่ถือเป็นการพนันแต่อย่างใด จึงไม่มีการออกกฎหมายควบคุมในเรื่องนี้



<sup>22</sup> National Collegiate Athletic เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 1906 โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองนักเรียนที่เป็นนักกีฬาในสหรัฐจากการหาผลประโยชน์โดยมิชอบ รวมถึงอันตรายหรือการบาดเจ็บที่เกิดจากการเล่นกีฬาต่าง ๆ กรุณารายละเอียดใน [www.ncaa.org](http://www.ncaa.org)

<sup>23</sup> McGowan, Richard A, “Sport Gambling: A Friendly Wager or a Threat to the Integrity of the Game?”, *op. cit.*, p.61.

## 3.2 ประเทศสหราชอาณาจักร

### 3.2.1 ความเป็นมาและสถานการณ์การพนันในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

จากการศึกษาข้อมูลสถานการณ์ของการพนันออนไลน์ (online gambling) หรือการพนันทางอินเทอร์เน็ตของกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union หรือ EU<sup>24</sup>) จำนวน 27 ประเทศ<sup>25</sup> พบว่า การพนันออนไลน์เป็นธุรกิจที่เติบโตเร็วที่สุดในยุโรป (ข้อมูลปี 2008) กล่าวคือ มีเว็บพนันมากถึง 15,000 เว็บไซต์ สามารถทำเงินรายได้มากกว่า 6 พันล้านยูโรต่อปี หรือคิดเป็นเงินไทยราว 252,000 ล้านบาท<sup>26</sup> หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.5 ของมูลค่าธุรกิจการพนันในยุโรป (หมายถึง มูลค่าธุรกิจการพนันทุกประเภทในปัจจุบัน) และคาดว่าจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่าภายในปี ค.ศ. 2013 สำหรับประเทศที่มีรายได้จากการพนันออนไลน์มากที่สุดในกลุ่ม EU เมื่อปี 2008 คือ ประเทศสหราชอาณาจักร โดยมีรายได้แบบ Gross Gaming Revenues (GGR) สูงถึง 1,903 ล้านยูโร หรือคิดเป็นเงินไทยราว 80,000 ล้านบาท รองลงมาคือประเทศเยอรมนี อิตาลี ฝรั่งเศส และสวีเดนตามลำดับ (กรุณาดู กราฟด้านล่างประกอบ<sup>27</sup>) ทั้งนี้ การประมาณการณ์ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการพนันออนไลน์ในสหภาพยุโรปมาจาก 3 ช่องทางหลักคือ อินเทอร์เน็ต, โทรศัพท์มือถือ และ Internet Protocol Television (IPTV) โดยอินเทอร์เน็ตเป็นช่องทางที่นิยมใช้เล่นพนันมากที่สุด รองลงมาคือการใช้แอปพลิเคชันของโทรศัพท์มือถือ

<sup>24</sup> สหภาพยุโรปเป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการเมืองที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกในทวีปยุโรป จัดตั้งขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อที่จะฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ การค้าของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การค้าแบบเสรี จนพัฒนามาเป็นตลาดเดียว (single market) ที่มีขนาดใหญ่ มีการค้าอย่างเสรีในภูมิภาค ใช้เงินสกุลยูโรในการแลกเปลี่ยน

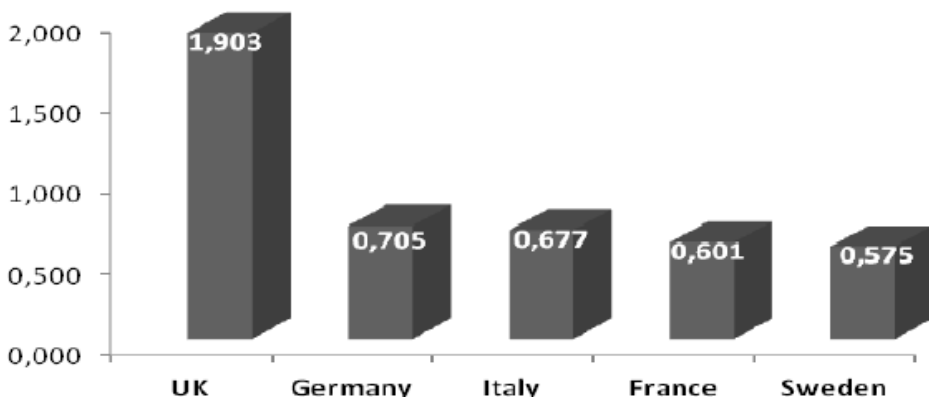
อ้างอิง [http://europa.eu/about-eu/basic-information/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_en.htm)

<sup>25</sup> สมาชิกสหภาพยุโรปประกอบด้วย สาธารณรัฐออสเตรีย ราชอาณาจักรเบลเยียม สาธารณรัฐบัลแกเรีย สาธารณรัฐไชปรัส สาธารณรัฐเช็ก ราชอาณาจักรเดนมาร์ก สาธารณรัฐเอสโตเนีย สาธารณรัฐฟินแลนด์ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐเฮลเลนิก สาธารณรัฐฮังการี ไอร์แลนด์ สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐลัตเวีย สาธารณรัฐลิทัวเนีย ราชรัฐลักเซมเบิร์ก สาธารณรัฐมอลตา ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ สาธารณรัฐโปแลนด์ สาธารณรัฐโปรตุเกส โรมานี สาธารณรัฐสโลวาเกีย สาธารณรัฐสโลวีเนีย ราชอาณาจักรสเปน ราชอาณาจักรสวีเดน และสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ

<sup>26</sup> คิดจากอัตราแลกเปลี่ยน 1 ยูโร เท่ากับเงินบาทเฉลี่ย 42 บาท (ข้อมูล เดือนพฤศจิกายน 2554)

<sup>27</sup> GREEN PAPER On on-line gambling in the Internal Market (European Commission, SEC(2011) 321 final) (Brussels, 24.3.2011).

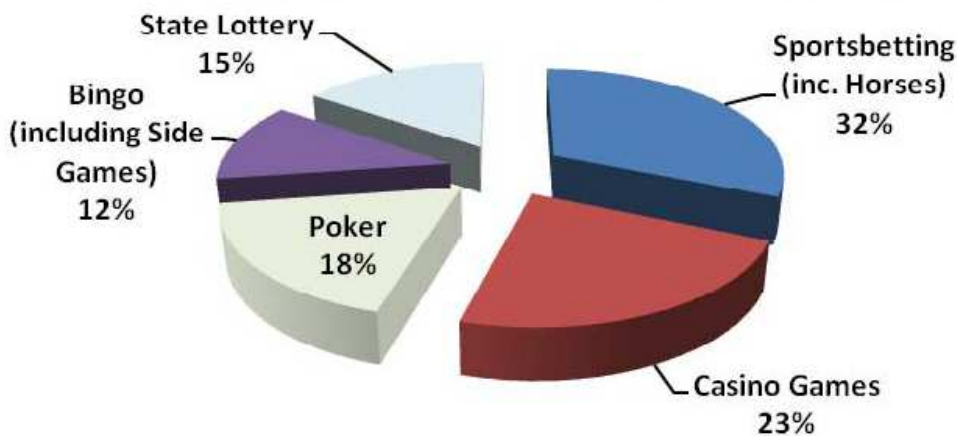
**GGR Online gambling (5 largest EU markets in 2008)**



กราฟแสดงรายได้จากการพนันออนไลน์ของประเทศสมาชิก EU 5 อันดับแรก (2008)

เมื่อจำแนกแหล่งเงินรายได้จากประเภทของการพนันออนไลน์ตามชนิดของการพนัน ก็พบข้อมูลที่น่าสนใจคือ การพนันประเภทการทายผลกีฬา (เช่น การแข่งม้า การทายผลบอล) มีสัดส่วนรายได้ GGR สูงสุดคิดเป็นร้อยละ 32 รองลงมาคือ ธุรกิจการคาสิโนเกม ร้อยละ 23 และล็อตเตอรี่ ร้อยละ 15 และเกมบิงโก ร้อยละ 12 ตามลำดับ (กรุณาดูแผนภาพแสดงสัดส่วนของรายได้จากการพนันออนไลน์)

**On-line (player Activity) GGR by product (2008)**



แผนภาพแสดงสัดส่วนของรายได้จากการพนันออนไลน์ จำแนกตามประเภทของการพนัน

### 3.2.2 นโยบายการจัดการธุรกิจพนันออนไลน์ในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป

ในปัจจุบันการควบคุมจัดการและกฎหมายควบคุมการพนันในประเทศสมาชิก EU แต่ละชาติ มีความแตกต่างกันอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายเรื่องการพนันออนไลน์ที่บางประเทศจะอนุญาตให้มีการประกอบธุรกิจและเล่นพนันออนไลน์ได้ ในขณะที่บางประเทศจะมีกฎหมายห้ามการเล่นพนันออนไลน์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่บางประเทศก็ยังคงขาดความชัดเจนของนโยบายในเรื่องนี้ หลักเกณฑ์การอนุญาตก็มีลักษณะแตกต่างกัน บางประเทศเป็นการออกใบอนุญาตประกอบกิจการการพนันให้แก่ภาคเอกชน แต่บางประเทศก็ใช้ระบบการผูกขาดธุรกิจการพนันของรัฐ การให้บริการออนไลน์ที่เกี่ยวข้องก็ยังคงแตกต่างกัน เช่น การจ่ายเงิน ช่องทางการติดต่อสื่อสาร

ตัวอย่างเช่น ข้อมูลในปี 2009 ประเทศสหราชอาณาจักรถือเป็นประเทศที่เปิดเสรีในธุรกิจการพนันออนไลน์มากที่สุดในกลุ่มสมาชิก EU ใช้ระบบการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการ ในขณะที่บางประเทศจะมีลักษณะค่อนข้างเข้มงวดหรือห้ามการพนันออนไลน์ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี, สาธารณรัฐฝรั่งเศส, อิตาลี, โปรตุเกส, นอร์เวย์<sup>28</sup> โดยเฉพาะกรณีเยอรมนีที่ตามกฎหมายปัจจุบัน และ Interstate Treaty on Gambling (*Glücksspielstaatsvertrag*) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่จัดทำขึ้นระหว่างมลรัฐต่าง ๆ (*Länder*) เรื่องการห้ามการเล่นพนันออนไลน์ที่จะสิ้นผลในวันที่ 1 มกราคม 2012 อาจจะมีการปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนให้ผ่อนคลายความเข้มงวดลง<sup>29</sup>

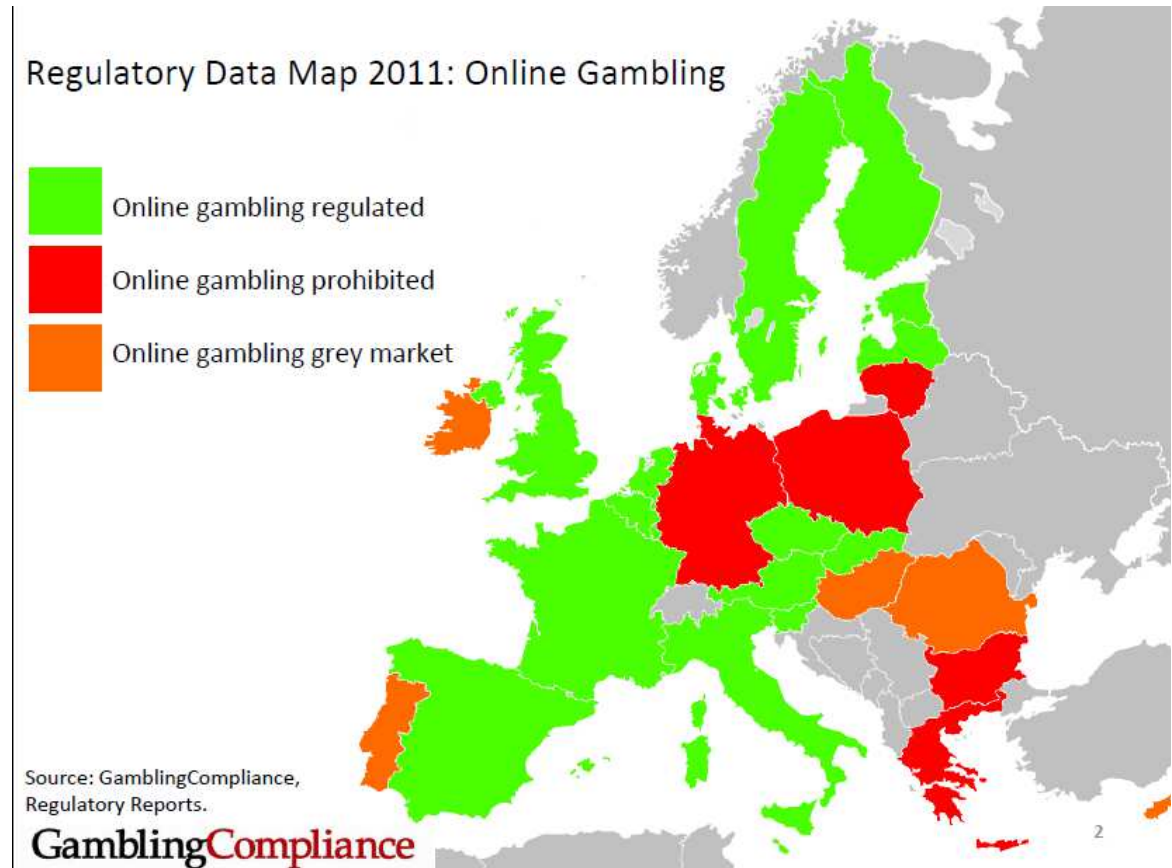
ข้อมูลในกลางปี 2011 มีความเปลี่ยนแปลงในเรื่องรูปแบบการควบคุม กำกับดูแลการพนันออนไลน์ที่หลายประเทศมีกฎหมายควบคุมมากกว่าในอดีต เช่น มีการอนุญาตให้มีธุรกิจพนันออนไลน์ภายใต้การกำกับดูแลในประเทศอิตาลี, สเปน, สวีเดน (กรุณาดู แผนที่แสดงรูปแบบการกำกับดูแลการพนันออนไลน์ในทวีปยุโรป)

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy

<sup>28</sup> Julia Hörnle, “Online Gambling in the European Union: a Tug of War without a Winner?” (Queen Mary University of London, School of Law: Legal Studies Research Paper No. 48/2010), p. 1.

<sup>29</sup> Anton Johan, “the State of Online Gambling Legislation in Germany” (25 January 2010) at <http://www.gamblingkingz.com/editorial/the-state-of-online-gambling-legislation-in-germany.asp>





แผนที่แสดงรูปแบบการควบคุม การกำกับดูแลการพนันออนไลน์ในทวีปยุโรป (2011)

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาแนวนโยบายหรือหลักเกณฑ์กลางของสหภาพยุโรปในเรื่องนี้ เพราะการพนันออนไลน์มีลักษณะเป็นการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ (cross-border market) แต่ในปัจจุบันธุรกิจการพนันยังมีได้เป็นธุรกิจที่อยู่ในความควบคุมของ EU และไม่อยู่ภายใต้กฎหมายใด ๆ ของ EU เช่น the Services Directive (2006/123/EC) หรือ the E-commerce Directive (2000/31/EC) ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของ EU เพื่อควบคุมดูแลการพนันออนไลน์

สภายุโรป (the European Parliament<sup>30</sup>) ได้พิจารณาถึงความสำคัญในเรื่องการพนันออนไลน์ จึงมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 2009<sup>31</sup> มอบหมายให้คณะกรรมการสภายุโรป (European

<sup>30</sup> สภายุโรปเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตัวแทนของประชาชนแห่งยุโรป สมาชิกสภายุโรปจำนวน 736 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทุกๆ 5 ปี โดยสมาชิกสภายุโรปเหล่านี้มีได้แบ่งตามประเทศ มีหน้าที่หลักในการพิจารณาและออกกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยมักจะใช้อำนาจร่วมกับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (the Council of the European Union) รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติงบประมาณของสหภาพยุโรป ตรวจสอบการทำงานของสถาบันต่างๆ ในสหภาพยุโรป

Commission) ดำเนินการศึกษาและประสานงานกับตัวแทนรัฐบาลของประเทศสมาชิก เพื่อศึกษาผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ (เช่น ผลกระทบทางสังคม) ของการพนันออนไลน์ข้ามชาติ

คณะกรรมการยุโรป (European Commission<sup>32</sup>) จึงได้จัดให้มีการรับฟังความเห็นในเรื่องการพนันออนไลน์ขึ้น โดยจัดทำเป็นสมุดปกเขียวชื่อว่า **“the Green Paper On on-line gambling in the Internal Market”** (SEC(2011) 321 final<sup>33</sup>) ซึ่งมีกำหนดรับฟังความเห็นถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2011 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกระบวนการรับฟังความเห็นและปรึกษารัฐกับประเทศสมาชิกต่าง ๆ ในประเด็นนโยบายสาธารณะ (public policy) เรื่องการพนันออนไลน์ ซึ่งจะช่วยให้ทราบข้อเท็จจริงสถานการณ์ปัจจุบันของตลาดการพนันออนไลน์ในยุโรป ทำให้ทราบรูปแบบการควบคุม กำกับดูแลธุรกิจการพนันที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ คณะกรรมการฯ จะรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของประเทศสมาชิก และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ได้แก่ ประชาชนทั่วไป ผู้เล่นพนันหรือนักพนันมืออาชีพ, องค์กรเอกชนและองค์กรของรัฐที่ประกอบกิจการธุรกิจการพนัน, สื่อมวลชนที่เกี่ยวข้อง, ผู้ให้บริการที่เป็น intermediary service providers (เช่น ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต หรือ ISP, ศูนย์บริการข้อมูล, สถาบันการเงินต่าง ๆ), ผู้จัดการแข่งขันกีฬา, ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากธุรกิจการพนัน, หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ, ผู้มีส่วนได้เสียด้านอื่น ๆ (เช่น องค์กรหรือผู้ที่มีหน้าที่บำบัดรักษาหรือป้องกันปัญหาที่เกิดจากการพนัน)

ข้อมูล ความเห็นที่ได้รับจะนำมาใช้เป็นข้อมูลกำหนดนโยบาย หรือพัฒนาหลักเกณฑ์ในเรื่องการพนันออนไลน์ โดยคณะกรรมการจะประเมินข้อมูล ข้อเสนอแนะทั้งหมดเพื่อพิจารณาดำเนินการในขั้นต่อไป และจะมีการจัดอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นเชิงลึกในประเด็นสำคัญต่าง ๆ อีกหลายครั้ง เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่มีพื้นฐานทางวิชาการรองรับ

ประเด็นสำคัญที่รับฟังความเห็นคือ องค์กรที่จะกำกับดูแลธุรกิจบริการการพนันควรมีลักษณะหรือบทบาทหน้าที่อย่างไร การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง การคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection) การให้บริการชำระเงินควรมีการควบคุมหรือตรวจสอบอย่างไรบ้าง และนโยบายสาธารณะ

อ้างอิง สหภาพยุโรป (The European Union – EU) เว็บไซต์กรมนยุโรป กระทรวงการต่างประเทศ at <http://www.europetouch.in.th/detail.organization.php?id=75n94n>

<sup>31</sup> European Parliament resolution of 10 March 2009 on the integrity of online gambling (2008/2215(INI))

<sup>32</sup> คณะกรรมการยุโรปเป็นองค์กรด้านบริหาร รับผิดชอบงานประจำส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป มีหน้าที่ปฏิบัติใช้กฎหมายนโยบายของสหภาพยุโรปและจัดสรรใช้จ่ายเงินงบประมาณของสหภาพยุโรป มีอำนาจร่างข้อเสนอกฎหมายใหม่ๆ เพื่อให้สภายุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบ ทั้งยังคอยควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ

<sup>33</sup> Brussels, 24.3.2011 COM(2011) 128 final

ที่เกี่ยวข้องในด้านอื่น ๆ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองเยาวชนและกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง (vulnerable groups) ที่อาจได้รับผลกระทบจากการพนันออนไลน์ ดังนี้<sup>34</sup>

ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทุกประเทศล้วนมีกฎหมายที่คุ้มครองเด็ก วัยรุ่นหรือเยาวชนจากการเล่นพนัน เช่น การกำหนดอายุของผู้เล่นพนันตามกฎหมาย หรือกำหนดเป็นเงื่อนไขในใบอนุญาตของผู้ประกอบกิจการธุรกิจพนัน รวมถึงร้านค้ารายย่อยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบอายุของผู้เล่นพนัน อย่างไรก็ตาม เกณฑ์อายุของผู้เล่นพนันอาจจะแตกต่างกันในกลุ่มประเทศสมาชิก EU

ประเด็นคำถามที่ตั้งไว้เพื่อขอข้อมูล ความเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นนี้ คือ

(ข้อ 23) การควบคุมหรือจำกัดอายุของผู้ที่จะเข้าถึงหรือเล่นพนันในประเทศสมาชิกของท่าน มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่

(ข้อ 24) มีการกำหนดมาตรการควบคุมอายุของผู้เล่นพนันออนไลน์หรือไม่ อย่างไร หากเปรียบเทียบกับการเล่นพนันตามปกติแบบที่ต้องเจอหน้ากัน (off-line face to face) ซึ่งทำให้ทราบอายุผู้เล่นพนัน

เอกสาร Green Paper ให้ข้อมูลว่า มาตรการป้องกันการเข้าถึงการพนันออนไลน์ที่ได้ผลวิธีหนึ่ง คือ การจำกัดการเข้าถึงบริการชำระเงินของผู้เยาว์ (minor<sup>35</sup>) ในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการพนัน แม้ว่าผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี จะสามารถเปิดบัญชีธนาคารได้ก็ตาม<sup>36</sup> แต่ก็จะมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ จะต้องมีการยื่นเอกสารแสดงตัวตนและอายุ อีกทั้งตามกฎหมายของหลายประเทศในยุโรปจะกำหนดให้ผู้ปกครองหรือผู้พิทักษ์ต้องมาแสดงตัวที่ธนาคารที่จะเปิดบัญชีกับผู้เยาว์ด้วย ตามกฎหมายของประเทศสมาชิก EU ผู้เยาว์ที่เปิดบัญชีธนาคารจะไม่สามารถขอสินเชื่อหรือเปิดบัญชีที่อนุญาตให้เบิกเงินเกินบัญชี (overdraft bank account หรือ O/D) หรือบัญชีบัตรเครดิต ดังนั้น ธนาคารจะตรวจสอบคุณสมบัติเรื่องอายุของผู้สมัครบัญชี O/D ที่ใช้ในการเล่นพนันออนไลน์ (อายุของผู้เปิดบัญชี O/D ในไทยมักจะกำหนดอายุตั้งแต่ 20 ปีบริบูรณ์) อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีวิธีการทำธุรกรรมทางการเงินบางอย่างผ่านโทรศัพท์มือถือ เช่น การโทรศัพท์ชิงโชคด้วยการส่งข้อความ (SMS) หรือโทรไปยังเบอร์ที่มีอัตราค่าบริการสูงกว่าค่าบริการโทรตามปกติ กรณีเหล่านี้ถือเป็นการพนันที่ทำให้เยาวชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

#### การทำตลาดเกมพนันออนไลน์ในกลุ่มเยาวชน

<sup>34</sup> GREEN PAPER On on-line gambling in the Internal Market, *op. cit.*, pp.24-25.

<sup>35</sup> จากการสำรวจข้อมูลพบว่า ประเทศสมาชิกเกือบทั้งหมดกำหนดอายุผู้เยาว์คือ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (ยกเว้นประเทศออสเตรียที่กำหนดอายุ 19 ปี)

<sup>36</sup> แนวปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ของไทยจะกำหนดอายุขั้นต่ำของเจ้าของบัญชีธนาคารคือ อายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป

หน่วยงานของประเทศสมาชิกจะสามารถออกมาตรการป้องกันเยาวชนจากการเข้าถึงการเล่นพนันออนไลน์ได้ ด้วยการควบคุมการทำตลาดและการจัดกิจกรรมส่งเสริมการเล่นพนันดังกล่าว เช่น การออกกฎหมายกำหนดห้ามส่งเสริมกิจกรรมการพนันผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่กลุ่มเยาวชนหรือเด็กสามารถเข้าถึงได้ ได้แก่ ห้ามการกระจายเสียงทางโทรทัศน์ วิทยุ หรือการสื่อสารผ่านรายการที่มีกลุ่มเยาวชนเป็นกลุ่มเป้าหมาย หรือกำหนดช่วงเวลาเผยแพร่ โดยเลี่ยงช่วงเวลาที่ยาวชนนิยมรับชม รับประทานอาหาร นอกจากนี้ ยังต้องแสดงข้อความห้ามผู้ที่เป็ยเยาวชนเกี่ยวข้องในการพนันให้คนทั่วไปเห็น หรือแสดงข้อความโฆษณาณรงค์ไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการพนันในสถานที่ได้รับความนิยมจากเยาวชน โรงเรียน

สำหรับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นยังไม่แล้วเสร็จ โดยอยู่ในระหว่างการจัดทำ จึงมิได้สรุปเนื้อหาที่ได้จากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป แต่จะขอเสนอกรณีศึกษาประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งแม้ว่าจะเป็นประเทศที่เปิดกว้างในเรื่องการพนัน ภาครัฐอนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมายหลายประเภท เช่น การพนันทายผลบอล คาสีโน เครื่องเล่นเกมพนัน รวมถึงการพนันออนไลน์ แต่ก็มีกฎหมายควบคุมการพนันที่น่าสนใจ โดยเฉพาะการคุ้มครองเยาวชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการเล่นพนัน

### 3.3.3 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับประเทศสหราชอาณาจักร

#### (ก) ระบบกฎหมายและระบบการปกครอง

ประเทศสหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สมเด็จพระราชินีนาถทรงเป็นประมุขฝ่ายบริหาร ทรงมีบทบาทสำคัญด้านนิติบัญญัติ ทรงเป็นประมุขฝ่ายตุลาการ และทรงเป็นประมุขสูงสุดของคริสตจักรแห่งอังกฤษสหราชอาณาจักรประกอบด้วยบริเตนใหญ่ (Great Britain) คืออังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ ซึ่งรวมเข้ากับไอร์แลนด์เหนือ สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่ไม่มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มีกฎหมายหลักของประเทศคือ กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นพระราชบัญญัติ รัฐสภาทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและถือเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ ฝ่ายบริหารประกอบด้วยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) ส่วนราชการ หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอิสระ ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่บังคับใช้และตีความกฎหมาย ข้อมูลในปี 2009 มีจำนวนประชากร 61.8 ล้านคน อายุเฉลี่ยของประชากรคือ 40 ปี

ระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศนี้มีความแตกต่างกันตามเขตปกครองคือ สกอตแลนด์ กับไอร์แลนด์เหนือจะแยกจากกัน ยกเว้นกรณีอังกฤษกับเวลส์ที่รวมกัน แต่ยังมีฝ่ายบริหารของรัฐบาลอังกฤษและฝ่ายนิติบัญญัติที่รวมกัน แต่จะมีการมอบอำนาจบางอย่างให้เขตปกครองดำเนินการเอง อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายที่แตกต่างค่อนข้างมากคือ กฎหมายของไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งจะมี

รายละเอียดค่อนข้างมาก จึงไม่ขอกล่าวถึงในรายงานฉบับนี้ รายงานวิจัยนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกฎหมายอังกฤษที่เป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับในบริเตนใหญ่คือ อังกฤษ สกอตแลนด์ และเวลส์

### (ข) สถานการณ์อุตสาหกรรมการพนัน

ข้อมูลอุตสาหกรรมการพนันของสหราชอาณาจักรในระหว่างปี 2009 – 2010<sup>37</sup> พบว่า มีมูลค่าหรือรายได้สุทธิประเภท generated a gross gambling yield (GGY) รวม 5.7 พันล้านปอนด์ ซึ่งหากเทียบกับรายได้ในช่วงปีที่ผ่านมาพบว่าลดลงร้อยละ 1 แสดงถึงแนวโน้มการพนันทุกประเภทที่ได้รับความนิยมลดลง ยกเว้นกรณีการพนันทายผลการแข่งขันแบบ non-remote betting และล็อตเตอรี่ที่ยังมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะ non-remote betting ที่มีสัดส่วนมากในอุตสาหกรรมการพนันมากที่สุดถึงร้อยละ 53 รองลงมาคือ ธุรกิจกาสิโน (ร้อยละ 14) และบิงโก (ร้อยละ 12) ตามลำดับ

### 2009/10 market share by GGY

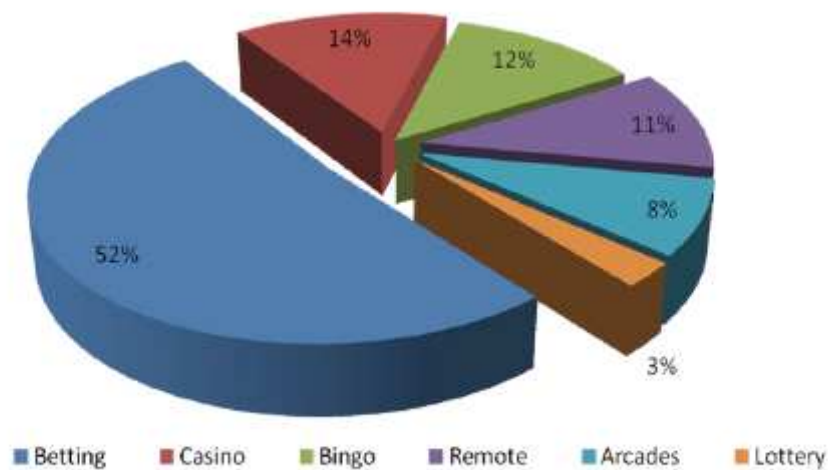


Fig 1: Gross gambling yield by sector

แผนภาพแสดงส่วนแบ่งรายได้ในอุตสาหกรรมการพนันของอังกฤษ

### ข้อมูลสถิติเรื่องพฤติกรรมการเล่นพนันของคนอังกฤษ

จากการศึกษาข้อมูลการพนันทางอินเทอร์เน็ตที่คนอังกฤษนิยมเล่นพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการพนันที่มีผู้ประกอบการหรือเจ้ามืออยู่นอกสหราชอาณาจักร จึงไม่อยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการพนันตามกฎหมาย ข้อมูลจากการสำรวจผู้เล่นพนันที่เป็นผู้ใหญ่จำนวน 8,000 คน ถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2010 คือ ผู้เล่นพนันร้อยละ 10.7 เล่นการพนันออนไลน์ในช่วง 4 สัปดาห์ที่ผ่านมาอย่างน้อย 1 ครั้ง และกว่าร้อยละ 50 เล่นล็อตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) โดยเมื่อศึกษาเปรียบเทียบข้อมูล

<sup>37</sup> Industry statistics 2009/10 (UK, Birmingham: Gambling Commission, December 2010), pp. 4-5.



ย้อนหลังถึงปี 2006 พบว่า คนอังกฤษนิยมเล่นพนันออนไลน์เพิ่มมากขึ้น มีคนอังกฤษร้อยละ 8.5 ที่ซื้อตั๋วล็อตเตอรี่แห่งชาติทางอินเทอร์เน็ตในช่วง 4 สัปดาห์ที่ผ่านมา ช่องทางการเล่นพนันออนไลน์ที่นิยมมากที่สุดคือ เล่นผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์พกพา (ร้อยละ 9.4) รองลงมาคือ เล่นผ่านโทรศัพท์มือถือ (ร้อยละ 2.8) และทีวีในระบบดิจิทัลหรือ interactive TV (ร้อยละ 1.7)

จากการศึกษาข้อมูลสถานการณ์การขออนุญาตประกอบกิจการพนันประเภท remote gambling ซึ่งหมายรวมถึงการพนันออนไลน์ในประเทศสหราชอาณาจักร พบข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ remote gambling จากคณะกรรมการการพนันในช่วงปี ค.ศ. 2009 ถึง ค.ศ. 2010 สรุปได้คือ ข้อมูลในเดือนมีนาคม 2010 มีผู้ยื่นขออนุญาตรวม 432 ราย เพิ่มขึ้นจากช่วงเดียวกันในปี 2009 คิดเป็นร้อยละ 18 และพบว่า สาเหตุที่ทำให้เว็บพนันออนไลน์ในสหราชอาณาจักรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นมาจากเว็บไซต์ของ society lottery (จำหน่ายล็อตเตอรี่ที่ออกโดยกลุ่มชมรมหรือคลับที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย สามารถจำหน่ายล็อตเตอรี่ผ่านโทรศัพท์หรือเว็บไซต์) ที่เพิ่มขึ้นจาก 50 เว็บ เป็น 96 เว็บ ตัวอย่างเช่น เว็บพนันที่รู้จักกันดีเช่น เว็บพนันของ Gala Coral Group, Tote ที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจพนันรายใหญ่, Betfair, Bet365 รวมถึงการพนันทายผลบอลที่กำลังได้รับนิยมที่เรียกว่า fantasy football และยังมีเว็บของผู้ประกอบการด้านพัฒนาซอฟต์แวร์เกี่ยวกับการเล่นพนัน (gambling software) ก็จัดอยู่ในกลุ่มเว็บพนันที่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมาย<sup>38</sup> (กรุณาดูตารางประกอบ)

	at 31 March 2009	at 31 March 2010	% change
General betting	72	73	1%
Society lottery	50	96	92%
Gambling software	104	105	1%
Pool betting	42	53	26%
General betting (telephone)	40	41	2%
Casino	20	18	-10%
Betting intermediary	19	24	26%
External lottery managers (ELM)	10	10	0%
Bingo	9	12	33%
<b>Total</b>	<b>366</b>	<b>432</b>	<b>18%</b>

ตารางแสดงจำนวนผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการ remote gambling จากคณะกรรมการการพนัน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2009/ 2010)

ข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการเล่นพนัน (problem gambling) ของประชากรในบริเตนใหญ่ในปี 2007 หรือ British Gambling Prevalence Survey ที่ใช้เครื่องมือหรือตัวชี้วัดในการวิเคราะห์ข้อมูล 2 ชุดคือ the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders 4th edition (DSM

<sup>38</sup> Gambling Commission - Industry statistics 2009/10 (UK: Gambling Commission), pp. 23-24.

IV) และ the Canadian Problem Gambling Severity Index (PGSI) ผลการสำรวจที่น่าสนใจคือ ปัญหาจากการเล่นพนันของผู้ใหญ่มีร้อยละ 0.6 - 0.5 ซึ่งนับเป็นจำนวนประชากรราว 284,000 – 236,000 คน

### 3.3.4 นโยบายและองค์กรกำกับดูแลการพนัน

องค์กรควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจการพนันในสหราชอาณาจักร

“คณะกรรมการการพนัน” (Gambling Commission<sup>39</sup>) เป็นองค์กรควบคุมและกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันในสหราชอาณาจักร มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมายอังกฤษที่เรียกว่า non-departmental public body (คือมีสถานะต่างจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั่วไป) ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดของกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา คณะกรรมการชุดนี้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย the Gambling Act 2005 มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นองค์กรที่ออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรหรือบุคคลที่ต้องการประกอบธุรกิจพนัน และยังออกใบอนุญาตส่วนบุคคลสำหรับผู้ที่เล่นพนันงานหรือลูกจ้างในอุตสาหกรรมการพนัน บทบาทหน้าที่อีกประการคือ การให้คำปรึกษาหารือแก่หน่วยงานรัฐบาลส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่นในประเด็นการพนัน งบประมาณการดำเนินการมาจากเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการในธุรกิจพนัน

บทบาทหลักของคณะกรรมการการพนันที่สำคัญอีกประการคือ การจัดการกับปัญหาที่เกิดจากการพนัน (problem gambling) โดยจะทำงานร่วมกับกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา ที่ทำหน้าที่สนับสนุนให้ธุรกิจการพนันมีมาตรการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมและรับผิดชอบต่อลูกค้า

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการพนันฉบับนี้จะไม่ครอบคลุมถึงการพนันทายผลการแข่งขันที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานชื่อ Financial Services Authority (คือการพนันประเภท spread betting<sup>40</sup>)

Information Center for Gambling Control Policy

<sup>39</sup> คณะกรรมการการพนันประกอบด้วยกรรมการ 8 คน ที่ผ่านกระบวนการสรรหาตามกฎหมายอังกฤษที่เข้มงวด มิใช่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประกันความเป็นอิสระของกรรมการ และเมื่อได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการแล้วจะถูกตรวจสอบการดำเนินงาน

กรุณาดูรายละเอียดในเว็บของ Gambling Commission at [http://www.gamblingcommission.gov.uk/gh-about\\_us.aspx](http://www.gamblingcommission.gov.uk/gh-about_us.aspx)

ท่านที่สนใจโครงสร้างหน่วยงานลักษณะนี้ของอังกฤษ กรุณาศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ไพศาล ลิ้มสถิตย์, องค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : มิติใหม่ของการคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชน (วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 35 ฉบับที่ 2) (มิถุนายน 2549)

<sup>40</sup> spread betting เป็นการพนันทายผลอย่างหนึ่ง มีลักษณะต่างจากการทายผลการแข่งขันกีฬาที่พนันเฉพาะผลการแพ้ ชนะเท่านั้น แต่ spread betting จะพนันตามผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในกิจการหรือการแข่งขันกีฬานั้น ๆ มีการตั้งตัวเลขกำหนดไว้ ผู้ชนะพนันคือผู้ที่ทายผลถูกต้องตามคะแนนหรือตัวเลขที่พนันไว้

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการพนันยังไม่ใช้บังคับกับกรณีลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery) ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการลอตเตอรี่แห่งชาติ (National Lottery Commission) ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะควบคุม กำกับดูแลอยู่ชื่อว่า National Lottery Act 1998

สำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของสถานที่เล่นการพนัน หรือผู้ที่ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก จัดการธุรกิจการพนัน ก็จะต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนี้เช่นกัน โดยต้องได้รับใบอนุญาต, มีคำสั่งอนุญาต หรือต้องจดทะเบียนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วแต่กรณี เช่น หากมีการขอจัดตั้งสถานที่เล่นพนันในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตด้านสถานที่เล่นพนันในท้องถิ่นที่ดูแล รวมถึงการอนุญาตขอตีตตั้งเครื่องเล่นเกมที่มีการได้เสียค่า (ยกเว้น ในกรณีสล็อตแลนด์ที่ถือว่าเป็นอำนาจของคณะกรรมการออกใบอนุญาต ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น)

ในกรณีที่พบว่า ผู้รับใบอนุญาตหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการกิจกรรมการพนันได้ ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขของการอนุญาตแล้ว คณะกรรมการการพนันจะมีอำนาจหน้าที่บังคับหรือลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน ซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้นอยู่กับลักษณะการละเมิดเงื่อนไข ดังนี้

- การออกคำเตือนไปยังผู้รับใบอนุญาต
- การเพิ่มเงื่อนไขที่เป็นภาระบางอย่างให้แก่ผู้รับใบอนุญาตในใบอนุญาต ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม
- การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขใบอนุญาต
- การระงับใบอนุญาตเป็นการชั่วคราวในขณะที่กำลังดำเนินการ หรือมีการพิจารณาทบทวนการขอใบอนุญาตครั้งใหม่
- การเพิกถอนใบอนุญาต

การบังคับให้ผู้รับใบอนุญาตจะต้องชำระเงินที่เรียกว่า financial penalty<sup>41</sup> เมื่อพบการทำผิดเงื่อนไขของใบอนุญาต

### 3.3.5 กฎหมายการพนันในสหราชอาณาจักร

<sup>41</sup> financial penalty เป็นมาตรการลงโทษทางแพ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับให้ผู้กระทำผิดกฎหมายสามารถชำระเงินที่ถือเป็นมูลหนี้ทางแพ่งโดยไม่ต้องฟ้องศาล ต่างจากโทษปรับที่ถือเป็นโทษอาญา ซึ่งจะต้องฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล

รัฐบาลอังกฤษเคยพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพนันครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. 1999 ด้วยแต่งตั้ง **Gambling Review Body** ซึ่งมีตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ โดยมี Sir Alan Budd (อดีตหัวหน้าที่ปรึกษาด้านเศรษฐศาสตร์ของกระทรวงการคลัง) เป็นประธาน โดยมีการพิจารณาทบทวนกฎหมายและลักษณะการดำเนินงานของอุตสาหกรรมการพนันอังกฤษทั้งหมด ซึ่งในขณะนั้นอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเกมพนัน ค.ศ. 1968 (the Gaming Act of 1968) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ยังไม่เคยมีการแก้ไขปรับปรุงตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 หรือเป็นเวลาเกือบ 30 ปี และมีแนวคิดของกฎหมายที่เน้นการควบคุมการพนันอย่างเข้มงวด ซึ่งตกทอดมาจากยุคศตวรรษที่ 19<sup>42</sup>

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 มีการเผยแพร่เนื้อหาของร่างกฎหมายการพนันฉบับใหม่ต่อสาธารณชน เพื่อรับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างกว้างขวางหลายครั้ง มีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงเนื้อหาจากหลายฝ่าย จนกระทั่งมีการเสนอร่างกฎหมายฉบับล่าสุดต่อรัฐสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนี้และตราเป็นกฎหมายในที่สุด ชื่อว่า **กฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2005 (the Gambling Act 2005)**<sup>43 44</sup> 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

<sup>42</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga\\_20050019\\_en\\_2](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2005/ukpga_20050019_en_2)

<sup>43</sup> ตราเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2005 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 กันยายน 2007

<sup>44</sup> Margaret Holligan, *the Gambling Review* (Tourism Insights, September 2001) at <http://insights.org.uk/articleitem.aspx?title=The+Gambling+Review>

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2005 คือ **กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา (the Department of Culture, Media and Sport - DCMS)**<sup>45</sup> มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอนโยบายการพนัน การออกกฎหมาย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพนัน การแข่งขัน และยังมีบทบาทในการสนับสนุนอุตสาหกรรมการพนันและการแข่งขัน (gambling and racing industries) ด้วย

สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการพนัน ค.ศ. 2005 ฉบับนี้ คือ เป็นกฎหมายที่ควบคุมกำกับธุรกิจการพนันที่ดำเนินการในบริเตนใหญ่ คืออังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ ได้แก่ ธุรกิจด้านเครื่องเล่นเกม, สถานที่เล่นเกม arcades, บิงโก, คาสิโน, การทายผลการแข่งขัน, ลีตเตอร์รี่เพื่อวัตถุประสงค์ด้านสังคม (social lotteries<sup>46</sup>) และการเล่นการพนันประเภท remote gambling กฎหมายนี้กำหนดให้มีการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายนี้มี 3 ประการ ซึ่ง “คณะกรรมการการพนัน” (Gambling Commission) และเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกใบอนุญาต (licensing authorities) จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ดังที่ปรากฏใน Gambling Act 2005, Part 1, Section 1 คือ

- 1) การคุ้มครองเด็ก เยาวชนและกลุ่มคนที่มีเปราะบาง (vulnerable people) มิให้ได้รับอันตรายหรือถูกชักนำไปเกี่ยวข้องกับการพนันในทางที่ไม่เหมาะสม
- 2) การป้องกันมิให้การพนันกลายเป็นแหล่งก่ออาชญากรรมหรือการก่อความวุ่นวายที่เชื่อมโยงกับการกระทำความผิดกฎหมาย หรือมีการนำการพนันไปใช้ในการสนับสนุนอาชญากรรม



<sup>45</sup> [http://www.culture.gov.uk/what\\_we\\_do/gambling\\_and\\_racing/default.aspx](http://www.culture.gov.uk/what_we_do/gambling_and_racing/default.aspx)

<sup>46</sup> society lotteries คือ ลีตเตอร์รี่ที่ออกจำหน่ายเพื่อนำรายได้มาใช้ในการองค์กรทางสังคม (a society) ที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าคือ ดำเนินการเพื่อกิจการการกุศล (charitable purposes) ดำเนินการเพื่อสนับสนุนหรือสร้างการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกีฬาหรือวัฒนธรรม หรือมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (private gain)

ลักษณะของ small society lottery คือ ลีตเตอร์รี่ที่กำหนดเงินรางวัลใหญ่ไม่เกิน 20,000 ปอนด์ หรือมีเงินรางวัลทั้งหมดรวมกันในรอบระยะเวลา 1 ปี ไม่เกิน 250,000 ปอนด์ การขอจัดทำและจำหน่าย small society lottery นั้น ไม่ต้องขอใบอนุญาต แต่ผู้ยื่นคำขอจะต้องมาจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกใบอนุญาตตามกฎหมาย ณ สำนักงานพื้นที่ท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ โดยมีการจัดทำหลักการและเอกสารการพิจารณาการรับจดทะเบียนไว้

กรุณาดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน

[http://www.gamblingcommission.gov.uk/licensing\\_authorities/information\\_about\\_licensing\\_au/small\\_society\\_lotteries.aspx](http://www.gamblingcommission.gov.uk/licensing_authorities/information_about_licensing_au/small_society_lotteries.aspx)



3) การสร้างความมั่นใจว่า การพนันจะดำเนินการในลักษณะที่ไม่มีกำไร มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

ผลของการตรากฎหมายการพนันฉบับใหม่นี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายอังกฤษที่มีความเป็นมาย้อนหลังไปถึงราวปี ค.ศ. 1845 กล่าวคือ ทำให้มีการเปิดเสรีของธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการพนันมากขึ้นกว่าในอดีต ทำให้ตั้งแต่เดือนกันยายน 2007 เป็นต้นมา ผู้ประกอบธุรกิจการพนันในสหราชอาณาจักรจะต้องขออนุญาตตามกฎหมายฉบับใหม่ มีฉะนั้น จะมีความผิดตามกฎหมาย

กฎหมายอังกฤษที่เกี่ยวข้องกับการพนันมีหลายฉบับ<sup>47</sup> ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับกรพนันประเภทต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายหลักที่ใช้บังคับกับการพนันทุกประเภท เช่น - Gambling Act 2005 - Gaming Act 1968 - Gaming Act 1845 และยังมีกฎหมายที่ควบคุมการพนันตามประเภทกิจกรรมอย่างละเอียด (แต่ไม่รวมถึงกรณีไอ้แลนด์เหนือที่จะมีกฎหมายควบคุมที่แตกต่างออกไป ซึ่งไม่ขอกล่าวถึงในที่นี้) คือ

- ลอตเตอรี่ (Lotteries) เช่น – Enterprise Act 2002, Part 8 – National Lottery Act 1998 - National Lottery etc. Act 1993 – Finance Act 1993, Part I, Chapter II – Lotteries and Amusements Act 1976, Part I
- เกมคาสิโน (Casino Gaming) เช่น – Gaming (Amendment) Act 1990 – Gaming (Amendment) Act 1982 – Gaming Act 1968, Part II and Schedule 2 – Gaming Duty (Amendment) Regulations 2004 – Money Laundering Regulations 2003, reg. 8
- เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์ (Machine Gambling) ที่ตั้งอยู่นอกคาสิโน เช่น – Gaming Act 1968, Part III and Schedules 7 and 9
- การพนันทายผลการแข่งขัน (Betting) เช่น – Betting and Gaming Duties Act 1981 – Horserace Betting Levy Act 1981 – Horserace Totalisator and Betting Levy Boards Act 1972 – Horserace Betting Levy Act 1969 – Finance Act 1966, sec. 6 – Betting, Gaming and Lotteries Act 1963, Part I and Schedules
- เกมบิงโก (Bingo) เช่น – Bingo Act 1992 – Gaming (Bingo) Act 1985 – Gaming (Amendment) Act 1980 – Gaming Act 1968, Part II and Schedule 2
- บริการสื่อที่เกี่ยวข้องกับการพนัน (Media Gambling Services) ได้แก่ – Lotteries and Amusements Act 1976, section 14

<sup>47</sup> STUDY OF GAMBLING SERVICES IN THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION (final report) (European Commission, 2006), pp. 917-920.

- การส่งเสริมการขายธุรกิจพนัน (Sales Promotional Gambling) ได้แก่ Lotteries and Amusements Act 1976, section 14
- การพนันเพื่อการกุศล (Charity Gambling) คือ – Lotteries Regulations 1993 – Exempt Entertainments (Variation of Monetary Limit) Order 1993

### ก) วิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามกฎหมาย

#### ก.1) การพนันออนไลน์หรือพนันทางอินเทอร์เน็ต

ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันของอังกฤษ (the Gambling Act 2005) ได้กำหนดให้การพนันที่อยู่ห่างโดยระยะทาง หรือที่เรียกว่า “remote gambling” ซึ่งได้กำหนดคำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่าเป็นการพนันที่บุคคลที่จะเล่นพนันจะต้องใช้การติดต่อสื่อสารที่อยู่ห่างกันโดยระยะทาง (remote communication) คือไม่ใช่การเล่นพนันที่ผู้เล่นเจอกันแบบ face-to-face

ช่องทางการติดต่อสื่อสารที่อยู่ห่างกันโดยระยะทาง หมายถึง วิธีการติดต่อสื่อสารที่ใช้ อินเทอร์เน็ต, โทรศัพท์, โทรทัศน์, วิทยุ หรือการใช้เทคโนโลยีหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ ในการอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร (กฎหมายการพนัน มาตรา 4<sup>48</sup>) ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และกีฬา มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ (regulations) เกี่ยวกับระบบการสื่อสารในกรณี remote communication ตามมาตรา 4 (2)

ผู้ที่ประกอบกิจการหรือผู้ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกให้มีการพนันออนไลน์ โดยมิได้รับใบอนุญาตตามกฎหมาย ถือว่ามีความผิดทางอาญา หากอุปกรณ์ส่วนหนึ่งส่วนใดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันดังกล่าวที่เรียกว่า remote gambling equipment ตามมาตรา 36 (4)<sup>49</sup> ที่ตั้งอยู่ในดินแดน

ศูนย์ข้อมูลนโยบายสาธารณะการลดปัญหาจากการพนัน  
Information Center for Gambling Control Policy

<sup>48</sup> “(1) In this Act “remote gambling” means gambling in which persons participate by the use of remote communication.

(2) In this Act “remote communication” means communication using—

- (a) the internet,
- (b) telephone,
- (c) television,
- (d) radio, or
- (e) any other kind of electronic or other technology for facilitating communication. . . .”

<sup>49</sup> remote gambling equipment ตามกฎหมายการพนัน 2005 มาตรา 36 หมายถึง อุปกรณ์หรือเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่ถูกใช้งานโดยบุคคลที่ดำเนินธุรกิจการพนันประเภท remote gambling โดยนำไปใช้เพื่อจัดเก็บข้อมูลของผู้เข้าเล่นพนัน หรือนำไปใช้เพื่อแสดงแก่ผู้เล่นพนันหรือจะเข้าเล่นพนัน, เกมออนไลน์, การแข่งขันออนไลน์ หรือกิจกรรมออนไลน์อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพนัน หรือนำไปใช้ตัดสินผลการตัดสินทั้งหมดหรือ