

การควบคุมและตรวจสอบการอนุญาตให้มีการเล่นพนันโดยชอบด้วยกฎหมาย¹

วิรัช าวลัย²

การพนันมีการเล่นมาเป็นเวลานานแล้ว และได้รับความนิยมแพร่หลายในทุกชั้นสังคม จนมีการยอมรับโดยทั่วไปว่า การพนันเป็นมรดกของมนุษยชาติ แต่สังคมส่วนใหญ่ ก็ยังมองว่าการพนันเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย และศีลธรรมอันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของสังคม “การพนัน” มีลักษณะเป็นการเล่นได้เสียที่มีการเสี่ยงโชคด้วยเสมอ ทั้งไม่ว่าจะได้เข้ามีส่วนร่วมด้วยหรือไม่ก็ตาม เราจึงมักเรียกรวมกันว่า “การพนันขั้นต่อ”

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า การพนันเริ่มมีขึ้นจากประเทศจีน³ เรียกว่า “ฮวยฮวย” เมื่อประมาณ 100 ปีก่อนคริสต์ศักราช ต่อมาได้นำเข้ามาแพร่หลายในอินเดีย บาบิโลน และได้นำเข้าไปเผยแพร่ในกรีก โรมัน ซึ่งได้รับความนิยมอย่างมากในดินแดนยุโรปในสมัยต่อมา⁴

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าแทบทุกประเทศในโลกล้วนแต่มีการพนันแทบทั้งสิ้น การค้นพบเครื่องมือการเล่นการพนัน เช่นลูกเต๋าจากหลุมศพของชาวอียิปต์ ชาวสุเมเรียนและชาวจีน ในสมัยโบราณ เป็นการยืนยันว่ามนุษย์รู้จักเล่นการพนันมาช้านานแล้ว แต่เนื่องจากการพนันถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดและเสื่อมเสียต่อสังคม จึงได้มีแนวคิดในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมการเล่น ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้มีกฎหมายควบคุมการพนันออกมาในปี ค.ศ. 1541 จากนั้นจึงได้มีกฎหมายควบคุมการพนันในประเทศต่าง ๆ ออกมาอย่างมากมาย

สำหรับประเทศไทยนั้น การพนันแพร่เข้ามาเมื่อไรไม่ปรากฏชัดเจน แต่สันนิฐานว่าได้เข้ามาเนื่องจากการติดต่อค้าขายกับชนชาติจีน เป็นผู้นำการเล่นพนันประเภทถั่วไปเข้ามาในสมัยกรุงสุโขทัย แต่ปรากฏหลักฐานในสมัยกรุงศรีอยุธยา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง การควบคุมและตรวจสอบการอนุญาตให้มีการเล่นพนันโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สวพร สระมาลี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ นิมิตร ชิมเครือ และ รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดนครราชสีมา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³นางศักดิ์ ถิ่นศรีนวล, “กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 77-79.

⁴กนกศักดิ์ เวชยานนท์, *คำอธิบายวิธีเล่นการพนัน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2508), หน้า 1-3.

ในประเทศไทย ถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่เลวร้ายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันสังคมจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน จึงได้บัญญัติกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478

กฎหมายเกี่ยวกับการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีหลักการสำคัญคือห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นหลักแต่ก็มีข้อยกเว้นอนุญาตให้สามารถเล่นได้เฉพาะการพนันบางประเภทหรือบางชนิดเท่านั้น จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นการควบคุมและปราบปรามการพนันเป็นหลัก แต่ก็ยังพบว่ากฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็เนื่องมาจากความล้าสมัยของกฎหมาย ประกอบกับสังคมไทยมีค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับการเล่นพนันว่าการพนันมิใช่สิ่งชั่วร้ายแต่อย่างใด และแม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติไว้ให้การเล่นการพนันเป็นความผิด (Mala Prohibita) ก็ตามแต่ก็ไม่ใช่ความผิดที่ร้ายแรงหรือเลวร้ายที่เป็นลักษณะความผิดในตัวเอง (Mala in se) เหมือนกับความผิดอย่างอื่นประกอบกับนิสัยของคนไทยเชื่อว่าการพนันเป็นการละเล่นเกี่ยวกับเรื่องของการเล่นโชคมากกว่า และถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทยไปแล้ว จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมเกี่ยวกับการเล่นการพนันต่าง ๆ ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์อย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันยังมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายและระบบการควบคุมตรวจสอบ ในการกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจัดให้มีการเล่นการพนัน ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาพัฒนารูปแบบการเล่น หรือวิธีการเล่นรูปแบบใหม่ ๆ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นอย่างมาก จึงทำให้ระบบมาตรการในการควบคุมตรวจสอบและการกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาต และไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับดังกล่าว ยังขาดความชัดเจนถูกต้องตามกฎหมาย และยังส่งผลทำให้การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตยังไม่มี ความชัดเจนหรือมาตรฐานการใช้ดุลพินิจในเบื้องต้นของเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับปัจจุบัน และให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันทุกพื้นที่ ดังนั้นจึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องรับกับกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ และอาจเพิ่มมาตรการในการจัดเก็บภาษีจากผู้จัดให้มีการเล่นและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเล่นการพนันว่าจะกระทำอย่างไรให้เหมาะสมกับสถานการณ์การดำเนินการเกี่ยวกับการพนันในปัจจุบันและอนาคต

จากกรณีที่กำลังมาขำขัน ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันของเจ้าพนักงาน ปัญหาการกำหนดมาตรการตามกฎหมายในการควบคุม การอนุมัติ อนุญาตให้มีการ

เล่นพนัน ปัญหาการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบใหม่ๆ นอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักของกฎหมายปกครองหรือหลักสากล โดยควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ หรือยกร่างกฎหมายฉบับใหม่แทนฉบับเดิม หรือแก้ไขกฎหมายฉบับปัจจุบันให้สามารถออกเป็นกฎกระทรวงหรือออกเป็นระเบียบ ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และอำนาจของเจ้าพนักงานในการอนุมัติอนุญาต จัดให้มีการเล่นพนัน หรือกำหนดรูปแบบและประเภทของการเล่นการพนันให้ทันสมัยเหมาะสมกับเทคโนโลยีสมัยปัจจุบัน และแก้ไขอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันควรกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เหมือนกับในต่างประเทศก็ได้

เอกสารอ้างอิง

- กนกศักดิ์ เวชยานนท์. **คำอธิบายวิธีเล่นการพนัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2508.
- กิติกร มีทรัพย์. **ความสุขจากการเล่นการพนัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาวิชาการ กรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข, ม.ป.ป.
- เกียรติจักร วัชนะสวัสดิ์. **คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- จิต เศรษฐบุตร. **กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์ ฯลฯ**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2492.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. **กฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- โยธิน ศันสนยุทธ. **จิตวิทยา**. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมวิชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.
- ลักขณา ศรีวัฒน์. **จิตวิทยาในชีวิตประจำวัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2544.
- สมพร พรหมหิตาธร. **คู่มือกฎหมายพนัน**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- สีหนาท ประยูรรัตน์. **มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลสำนักงานกิจการยุติธรรม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสแควร์, 2548.
- สุชา จันท์ธอม. **จิตวิทยาทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2541.
- อำนาจ จงอดิเรกลาภ. **การบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.