

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพนันเป็นสิ่งที่มืออยู่อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไป อาจถือได้ว่าการพนันเป็นวัฒนธรรมทางมรดกที่มีการสืบทอดกันมายาวนาน มนุษย์ทุกยุคทุกสมัยต่างมีสัญชาตญาณแห่งการเป็นนักพนันอยู่ในตัวเอง

ในประเทศไทยนั้น จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่ามี การเปิดบ่อนการพนันมานานแล้ว ในบางสมัยมีการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันได้และในบางสมัยไม่อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนัน ถึงอย่างไรก็ตามในทุกยุคทุกสมัยได้มีปัญหาอันเกิดขึ้นเนื่องจากบ่อนการพนันขึ้น ในประเทศไทยนั้นปัจจุบันกฎหมายไม่อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนัน แต่ในความเป็นจริงพบว่ามี การลักลอบเปิดบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายขึ้นมากมาย ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องใช้บังคับก็ตาม แต่มีอาจทำให้ปัญหาบ่อนการพนันและคดีการพนันลดน้อยลงแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายการพนันยังขาดประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมีสาเหตุหลายประการ อาทิ ปัญหาจากบทบัญญัติกฎหมาย ปัญหาจากทัศนคติของผู้กระทำความผิด และทัศนคติของประชาชนในสังคม ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐ เป็นต้น

เงินได้จากธุรกิจบ่อนการพนันนั้นมีจำนวนมากมายนับหลายร้อยล้านบาท รongมาจากเงินได้จากการค้ายาเสพติด ซึ่งเงินได้เหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจาก

1. เงินได้จำนวนมากเหล่านี้ นำไปสร้างอิทธิพลให้แก่ผู้กระทำความผิดในการนำไปติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนำไปสู่การฟอกตัวเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง หรือสนับสนุนพรรคพวกของตนเพื่อให้ได้เข้าไปมีตำแหน่งทางการเมือง
2. เงินได้จำนวนมากเหล่านี้ มีส่วนสำคัญต่อการดำรงอยู่ขององค์กรอาชญากรรมซึ่งเกิดจากบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ยังอาจมีอาชญากรรม

ชนิดอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การมาอยู่ร่วมกันของอาชญากรนั้น เป็นการรวมอยู่เพื่อผลประโยชน์ ดังนั้น การบริหารให้องค์กรอาชญากรรมคงอยู่ได้ จะต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล ซึ่งก็มาจากเงินได้จากธุรกิจอาชญากรรมนั่นเอง

3. เงินได้จำนวนมหาศาลเหล่านี้ บางส่วนถูกนำไปใช้เป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรมอื่นๆ เช่น อาชญากรรมยาเสพติดและการค้าอาวุธสงคราม เป็นต้น ทำให้เกิดลูกโซ่ของการประกอบอาชญากรรมอย่างต่อเนื่องและไม่มีที่สิ้นสุด

บ่อนการพนันได้ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาศาสนา ปัญหาการเมือง ปัญหาจากองค์กรอาชญากรรม และปัญหาระหว่างประเทศ เป็นต้น

ในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ ได้มีความพยายามในการแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการดำเนินการกับปัญหาบ่อนการพนันมาโดยตลอด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวความคิดและนโยบายของรัฐในขณะนั้นๆ ว่าต้องการให้เป็นไปในแนวทางใด รัฐให้ความสำคัญกับสิ่งใด ในบางประเทศรัฐได้ห้ามมิให้มีการพนันอย่างเคร่งครัด ซึ่งรวมไปถึงการห้ามเปิดบ่อนการพนันด้วย โดยไม่มีข้อยกเว้น และถือว่าการพนันเป็นความผิดต่อสาธารณะ มีอัตราโทษในคดีการพนันค่อนข้างสูง และมีการห้ามคนชาติและคนต่างชาตินำเงินไปเล่นการพนัน ในขณะที่บางประเทศ รัฐได้อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้การควบคุมของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการหารายได้ให้แก่รัฐและเพื่อเป็นการยับยั้งปัญหาองค์กรอาชญากรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่ง ที่ประสบกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันมาเป็นเวลานานแล้ว ถึงเวลาแล้วที่ควรจะศึกษาเพื่อแสวงหามาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐควรจะมีนโยบายในทิศทางที่แน่นอน กล่าวคือ หากรัฐไม่ต้องการให้มีบ่อนการพนันเกิดขึ้น รัฐต้องหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมที่สามารถใช้จัดการกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น หรือหากรัฐมีนโยบายในการเปิดบ่อนการพนันโดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐจะต้องหามาตรการที่จะป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นอย่างรัดกุมด้วย ปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาอื่นอันเกิดขึ้นเนื่องจากบ่อนการพนันจะหมดไปได้ หากรัฐมีนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐมีความตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทยและในต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมายการพนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทบัญญัติกฎหมายการพนันของต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายการพนันในประเทศ
4. เพื่อศึกษาและเสนอแนะมาตรการทางกฎหมาย ในการดำเนินการกับปัญหาบ่อนการพนันอย่างเหมาะสม

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวข้องกับบ่อนการพนันในประเทศ
2. ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายการพนัน อันได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา รวมถึงกฎหมายต่างประเทศ
3. ศึกษาปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายการพนันในประเทศ
4. ศึกษาผลกระทบอันเกิดจากปัญหาบ่อนการพนัน
5. ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายและวิธีการในการควบคุมและแก้ไขปัญหาบ่อนการพนันในต่างประเทศ

1.4 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากการแสวงหาข้อมูลจากการสัมภาษณ์บุคคลต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาบ่อนการพนันและมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาที่ยังไม่มีข้อยุติในปัจจุบัน ส่งผลให้ไม่สามารถเปิดเผยนามผู้ที่ให้สัมภาษณ์บางท่านได้ ดังนั้น ข้อมูลบางส่วนจึงอาจขาดความน่าเชื่อถือ

1.5 สมมุติฐานในการวิจัย

ปัจจุบันปัญหาบ่อนการพนัน (casino) ขยายขอบเขต และเชื่อมโยงกับการกระทำผิดตามกฎหมายอื่นๆ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นเหตุให้ไม่สามารถควบคุมปัญหาบ่อนการพนันได้ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมาย โดยวิธีการกำหนดมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสม เช่น การนำแนวความคิดกฎหมาย Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) และกฎหมาย Continuing Criminal Enterprise (CCE) ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) มาปรับใช้ นอกจากนี้ วิธีการควบคุมโดยการผ่อนผันให้การพนันบางประเภทเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legalization of gambling) ภายใต้การควบคุมของรัฐ ยังผลให้เกิดการจัดเก็บรายได้เป็นระบบและเป็นการลดปัญหาอันเกิดจากองค์กรอาชญากรรม ที่มุ่งแสวงผลประโยชน์จากบ่อนการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ ควรต้องมีการแก้ไขอุปสรรคอันเกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมด้วย หากได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ดำเนินการกับปัญหาบ่อนการพนันได้อย่างเหมาะสมแล้ว จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบประวัติความเป็นมา และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศและต่างประเทศ
2. ทราบถึงบทบัญญัติกฎหมายการพนัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. ทราบถึงบทบัญญัติกฎหมายควบคุมบ่อนการพนันของต่างประเทศ
4. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย และวิธีการในการดำเนินการกับปัญหาบ่อนการพนันในต่างประเทศ
5. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายและวิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินการกับปัญหาบ่อนการพนันในประเทศ

1.7 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยโดยการวิจัยเอกสารเป็นหลัก อันได้แก่บทบัญญัติกฎหมาย การพนัน ทั้งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศ คำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้ตัดสินเกี่ยวกับคดีการพนัน ข้อมูล สถิติคดีการพนันของสำนักงานอัยการสูงสุด วิทยานิพนธ์ บทความและเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ข่าวและบทความเกี่ยวกับการพนันจากหนังสือพิมพ์รายวัน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ พล.ต.ต.จงรัก จุฑานนท์ รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจนครบาล อาจารย์รัชฎู เจริญจำ อธิบดีอัยการฝ่ายคดี สำนักงานอัยการสูงสุด ผู้พิพากษา และนักวิชาการทางด้านกฎหมาย หลายท่าน รวมถึงผู้ที่นิยมเล่นการพนันและผู้ที่ไม่นิยมเล่นการพนัน เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริง แนวความคิด ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.8 การวิเคราะห์ข้อมูล

1. รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์เชิงพรรณนา
2. จัดทำรายงานเสนอผลการศึกษาวิจัย