มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนัน
ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ณัฏฐ์กร ศิริผ่องแผ้ว

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2557

Legal measures to regulate gambling under the Gambling Act B.E. 2478

Natkon Siriphongphaew

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนัน ตาม พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478
ชื่อผู้เขียน ณัฏฐ์กร ศิริผ่องแผ้ว
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2556

บทคัดย่อ

กฎหมายเกี่ยวกับการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีหลักการสำคัญ คือ ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันเป็นหลักแต่ก็มีข้อยกเว้นอนุญาตให้สามารถเล่นได้เฉพาะการพนันบางประเภทหรือบางชนิดเท่านั้น จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการควบคุมและปราบปรามการพนันเป็นหลัก แต่ก็ยังพบว่ากฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสาเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้ประชาชนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็เนื่องมาจากความล้าสมัยของกฎหมาย ประกอบกับสังคมไทยมีค่านิยมและทัศนคติเกี่ยวกับการเล่นพนันว่าการพนันมิใช่สิ่งชั่วร้ายแต่อย่างใด และแม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติไว้ให้การเล่นการพนันเป็นความผิด (Mala Prohibita) ก็ตามแต่ก็ไม่ใช่ความผิดที่ร้ายแรงหรือเลวร้ายที่เป็นลักษณะความผิดในตัวเอง (Mala in se) เหมือนกับความผิดอย่างอื่นประกอบกับนิสัยของคนไทยเชื่อว่าการพนันเป็นการละเล่นเกี่ยวกับเรื่องของการเสี่ยงโชคมากกว่า และถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของสังคมไทยไปแล้ว จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้ เพื่อใช้เป็นมาตรการในการควบคุมเกี่ยวกับการเล่นการพนันต่าง ๆ ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์อย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันยังมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายและระบบการควบคุม ตรวจสอบ ในการกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจัดให้มีการเล่นการพนัน ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการนำเอาเทคโนโลยีมาพัฒนารูปแบบการเล่น หรือวิธีการเล่นรูปแบบใหม่ ๆ นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นอย่างมาก จึงทำให้ระบบมาตรการในการควบคุมตรวจสอบและการกำกับดูแลผู้ที่ได้รับ

อนุญาต และไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับดังกล่าว ยังขาดความชัดเจนถูกต้องตามกฎหมาย และยังส่งผลทำให้การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตยังไม่มีความชัดเจนหรือมาตรฐานการใช้ดุลพินิจในเบื้องต้นของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตยังไม่เป็นไปโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับปัจจุบัน และให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกันทุกพื้นที่ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์แนวทางตามกฎหมายการพนันของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้หรือแก้ไขพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้มีความทันสมัยและสอดรับกับกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ และอาจเพิ่มมาตรการในการจัดเก็บภาษีจากผู้จัดให้มีการเล่นและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเล่นการพนันว่าจะกระทำอย่างไรให้เหมาะสมกับสถานการณ์การดำเนินการเกี่ยวกับการพนันในปัจจุบันและอนาคต

จากกรณีที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ กล่าวคือ ในเรื่องปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันของเจ้าพนักงาน ปัญหาการกำหนดมาตรการตามกฎหมายในการควบคุม การอนุมัติ อนุญาตให้มีการเล่นพนัน ปัญหาการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบใหม่ๆ นอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักของกฎหมายปกครองหรือหลักสากล โดยควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ หรือยกร่างกฎหมายฉบับใหม่แทนฉบับเดิม หรือแก้ไขกฎหมายฉบับปัจจุบันให้สามารถออกเป็นกฎกระทรวงหรือออกเป็นระเบียบ ให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และอำนาจของเจ้าพนักงานในการอนุมัติอนุญาตจัดให้มีการเล่นพนัน หรือกำหนดรูปแบบและประเภทของการเล่นการพนันให้ทันสมัยเหมาะสมกับเทคโนโลยีสมัยปัจจุบัน และแก้ไขอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันควรกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอแนะและให้ความเห็นต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเหมือนกับในต่างประเทศก็ได้

Thesis Title Legal measures to regulate gambling under the Gambling Act B.E. 2478
Author Natkon Siriphongphaew
Thesis Advisor Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Department Laws
Academic Year 2013

ABSTRACT

The important principle of the Gambling Act B.E. 2478 is to prohibit the gambling in Thailand but there are exceptions for some certain type of gambling which the law allows. Therefore, this law is in fact meant to control and suppress the gambling. Nevertheless, the law is not effectively enforced as the people who are gambling is not obeyed due to the obsolescence of this law. Moreover, Thai people do have attitude on gambling that it is not an evil. Despite the fact that the gambling is an offense (Mala Prohibita) to the law, it is not a serious fault or offense in itself (Mala in se) like other defenses. According to the habits of Thais in which believe that gambling is a game of " taking a chance" which considered normal in Thai society, the enforcement of the Gambling Act is ,therefore ,not effectively achieved its objective.

The study finds out that the Legal measure to regulate the gambling in Thailand is still disadvantage in some points as it is not fit with the current gambling situation. The reasons are for instance the law is not clearly issued and together with the check and balance system to monitor the permitted gambling operators .Moreover, new technology has been developed and used in gambling recently so that the gambling has been revolved to a new method which outside the legal boundary. Consequently, the check and balance system by the authority to control the gambling is lack of efficiency. This drawback also leads to the inefficient of administrative discretion to grant the lawful gambling permission as the Act is not clear enough on how the administrative discretion should be made so that the authority in different area make their decision to grant the permit or not differently. In other words, the standard of making decision is not vivid so that it is very difficult to control discretion made by administrative. As a result of that, I have studied the international gambling act and adopt their guideline to improve the Thai

gambling law to be modernize and in line with international standard. Moreover, Taxation should also be imposed so that those who are in gambling business is account for the TAX but the details on tax methodology need to be clarified to suit with the gambling business in the future as well.

Having researched on the gambling law , I would recommend that to overcome the problem of administrative discretion on gambling permission, monitoring and control as well as the new technology of gambling, the gambling Act should be amended to be in line with the international gambling law standard . Nevertheless, Thai gambling law should also allow the ministerial regulation or ministerial rule to be issued in order to set the standard, procedure and authority to those who issue the gambling permission to have the same procedure and same standard to make the discretion. Moreover, the committee should be set up to inquire and make advice to the authority for the gambling permission which has been used internationally.

DPU

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้ ก็สืบเนื่องมาจากการได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มบุคคลผู้ให้ความสนับสนุนหลายฝ่ายหลายกลุ่มด้วยกัน โดยเฉพาะการได้รับความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจากศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาโดยให้คำแนะนำและข้อคิดในการแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้กลายเป็นฉบับที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นและกลุ่มบุคคลอีก ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ผู้ให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ซึ่งได้กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้คำแนะนำและความเห็น จนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

กลุ่มที่ 2 ผู้ให้การสนับสนุนและอำนวยความสะดวกซึ่งได้แก่ คณาจารย์และเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ประกอบด้วย อาจารย์สดุดี สินไชย ผู้ช่วยผู้อำนวยการประจำหลักสูตร คุณต้อม และเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานให้จัดทำและการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จ

กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ให้ความช่วยเหลือด้านเวลาและจิตใจ ประกอบด้วยผู้บังคับบัญชา พี่ๆ เพื่อนๆ ร่วมงานที่กรมการปกครอง (วังไชยา) และมารดา ตลอดจนคุณธนเดช ศิริรักษ์ คุณกรภัทร คุณปิยพรรณ พรหมเมศร และคุณสุวรรณรัฐ ใยทอง ที่สนับสนุนให้กำลังใจในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและประโยชน์ทางวิชาการ ผู้เขียนขอมอบบูชาพระคุณครู อาจารย์ ที่ได้สั่งสอนผู้เขียนอันเป็นที่เคารพรักยิ่ง หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ทุกประการ

ณัฏฐ์กร ศิริผ่องแผ้ว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....จ
กิตติกรรมประกาศ.....ช
สารบัญ.....ซ
บทที่
1. บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา 7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา 8
1.5 วิธีในการดำเนินการศึกษา.....8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....8
2. ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ ความหมาย และหลักการพื้นฐานของการควบคุม
ทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการพนัน 10
2.1 ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการกฎหมายการพนันในประเทศไทย.....10
2.1.1 สมัยสุโขทัย 13
2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา ….....13
2.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์….....13
2.1.4 สมัยปัจจุบัน ….....16
2.2 ความหมาย รูปแบบและประเภทของการเล่นการพนัน 17
2.2.1 ความหมายและแนวคิดพื้นฐานของการเล่นการพนันและขันต่อ.....18
2.2.2 รูปแบบและประเภทของการเล่นการพนัน 22
2.2.3 สถิติการอนุมัติ อนุญาตภายใต้การควบคุมของเจ้าพนักงาน 32
2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมการพนันและการใช้ดุลพินิจ
ของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง 33

DPU

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

2.3.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมการพนันในประเทศไทย 34
2.3.2 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี 36
2.3.3 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย 44
3. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนัน ตามกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศ 61
3.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย 62
3.1.1 การควบคุมตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 64
3.1.2 ขั้นตอนการควบคุมในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายในรูปแบบต่างๆ 74
3.2 มาตรการทางกฎหมายการพนันของต่างประเทศ 77
3.2.1 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศสหรัฐอเมริกา 77
3.2.2 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ 83
3.2.3 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศอังกฤษ 85
3.2.4 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศออสเตรเลีย 90
3.2.5 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส 93
4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และแนวทางการแก้ไข.....103
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต 104
4.2 ปัญหาการกำหนดมาตรการตามกฎหมายในการควบคุม การอนุมัติอนุญาต ให้มีการเล่นการพนันของประเทศไทย.....108
4.3 ปัญหาการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดหรือระบุไว้ตามกฎหมาย 115
4.4 ปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมาย ให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครองและหลักการสากล 122

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 129
5.1 บทสรุป 129
5.2 ข้อเสนอแนะ 134
บรรณานุกรม 135
ประวัติผู้เขียน.....147

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตตั้งแต่มนุษย์เริ่มมีการติดต่อสื่อสารกันอยู่ร่วมกันเป็นสังคม อันเป็นการเริ่มต้นการดำรงชีวิต อาจกล่าวได้ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social animal)[1] ที่ได้รับการพัฒนาการต่างๆ ให้แตกต่างจากสัตว์อื่นๆ ทำให้มนุษย์มีความคิด มีการเรียนรู้ และมีการใช้ภาษาเป็นสัญลักษณ์ (symbol) ในการสื่อสารระหว่างกัน จึงทำให้เกิดความรู้สึกทางจิตใจขึ้นมาไม่ว่าจะเป็นความรัก ความโลภ ความโกรธ ความหลง ซึ่งเป็นความต้องการทางกายภาพเพื่อนำมาซึ่งความสุขของตนเองด้วยวิธีการต่างๆ จึงทำให้เกิดการแสวงหาความบันเทิง ควบคู่กันมาด้วยวิธีการต่างๆ จึงทำให้เกิดการแสวงหาสิ่งอำนวยความสะดวกและความบันเทิงควบคู่กันมาด้วยวิธีการเสี่ยงโชค เนื่องจากเป็นวิธีการที่จะได้รับทรัพย์สินหรือเงินตรามาโดยวิธีการง่ายๆ โดยอาศัยการทำนายหรือคาดเดาผลที่เกิดขึ้นในอนาคตเป็นเครื่องชี้ขาดตัดสิน และได้มีการวิวัฒนาการเรื่อยๆ มา จนเรียกว่า การพนัน (Gambling) ขันต่อ อาจเรียกได้ว่าการพนันเป็นสิ่งที่ควบคู่มากับสังคมโลก กล่าวคือเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและวัฒนธรรม การดำรงชีวิตของมนุษย์ทั่วโลก ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่ผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการพนัน เมื่อมองในแง่ลบย่อมนำไปสู่ความเสื่อมเสียในทุกๆด้าน กล่าวคือทำให้มนุษย์เกิดความเกียจคร้าน หมกมุ่น ทำให้สูญเสียทรัพย์สินที่ทำมาหาได้ทั้งหมดให้กับการเล่นพนัน และก่อให้เกิดปัญหาต่างๆตามมามากมาย ทำให้สูญเสียความรัก ความอบอุ่นภายในครอบครัว จนทำให้เกิดปัญหาทางครอบครัว และทำให้คนที่มีความรับผิดชอบกลายเป็นคนที่ไม่มีความรับผิดชอบในกิจการงานของตน และผลสุดท้ายก็อาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ตามมามากมาย เช่น การรับจ้างทวงหนี้ หรือการนำเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมายไปฟอกในบ่อนการพนันซึ่งล้วนแต่นำไปสู่ปัญหาสังคมและประเทศทั้งสิ้น แต่ถ้ามองในแง่บวกการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายจะนำมาซึ่งรายได้ของรัฐจากการจัดเก็บภาษีที่ได้จากการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันอย่างเสรี และนำภาษีดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาประเทศและเป็นการพัฒนาพื้นที่ที่มีการเปิดบ่อนให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อสนับสนุนให้มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเดินทางมาท่องเที่ยวใน

---

[1] คณาจารย์ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2530) . *สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น.* หน้า 1

ประเทศไทยเพิ่มขึ้น และในขณะเดียวกันรัฐก็ยังประหยัดงบประมาณในการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับลักลอบเล่นการพนัน ลดปัญหาทุจริตคอรัปชั่นได้

ถ้าหากพิจารณาจากบริบทสังคมไทยซึ่งมีความสัมพันธ์กับการพนันมาเป็นเวลา ช้านาน อาจกล่าวได้ว่าการพนันเป็นส่วนหนึ่งของความบันเทิงรวมถึงการละเล่นของสังคมไทย ในอดีตเคยมีการกำหนดให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น[2] เช่น การเปิดบ่อนโรงหวย แต่ต่อมารัฐบาลก็ได้มีการสั่งปิดโรงหวยซึ่งเป็นการพนันชนิดหนึ่งไม่อนุญาตให้เล่น เนื่องมาจาก

1. การพนันมีผลกระทบต่อสังคมสูง
2. ประชาชนมีความหมกมุ่น
3. ไม่ทำมาหากิน
4. หมดเนื้อหมดตัวทำให้สิ้นเนื้อประดาตัว
5. ก่อให้เกิดอาชญากรรมมากขึ้น

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ทรงรับสั่งให้ปิดบ่อนการพนันทั่วราชอาณาจักร และในปัจจุบันได้กำหนดให้การพนันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายแล้ว เนื่องจากในประเทศไทยเป็นสังคมเมืองพุทธที่เห็นว่า การพนันเป็นอบายมุขอย่างหนึ่ง จึงขัดต่อหลักทางพุทธศาสนาที่มุ่งเน้นการทำความดีละเว้นความชั่ว ให้ขยันหมั่นเพียรในการทำมาหากิน ประพฤติตัวให้เป็นแบบอย่างที่ดีของลูกหลาน ซึ่งเป็นความเชื่อ ความศรัทธาและความผูกพันกับพระพุทธศาสนาที่มีมาเป็นเวลาช้านาน จนกระทั่งตกผลึกกลายเป็นส่วนลึกของสังคมไทยที่ปฏิเสธการพนัน

แม้ในปัจจุบันการพนันถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่การพนันยังไม่หมดไปจากสังคมไทยและไม่สามารถป้องกันการเกิดขึ้นของการพนันรูปแบบต่างๆได้ เพราะการพนันมีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน การพนันเป็นส่วนหนึ่งของความบันเทิงรวมทั้งเป็นการละเล่นอย่างหนึ่งของสังคมไทยไปแล้วโดยได้ฝังรากลึกลงภายในจิตใจของคนไทย เช่น วันที่ 1 และวันที่ 16 ของทุกเดือน พ่อค้า แม่ค้า ชาวบ้าน จะต้องมีการหยุดงานในช่วงเวลา 14.00-16.00 น. เพื่อรอลุ้นผลการออกสลากกินแบ่ง(หวย) ของรัฐบาลว่าจะออกเลขอะไร ดังนั้นการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของการเล่นการพนัน ประเทศไทยควรจะมีการจัดระเบียบการเล่นการพนันในรูปแบบต่างๆ ด้วยการทำให้การพนันอยู่ในความควบคุมของกฎหมาย กล่าวคือเพื่อทำให้ทราบว่าจำนวน

---

[2]สุมนทิพย์ จิตสว่าง. (2552). *การพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมายในสังคมไทย.* สืบค้น วันที่ 1 เมษายน 2556, http//www.polsci chula.ac.th/sumonthip/devian-gambling.htm

ร้านค้าที่ให้บริการเล่นการพนัน หรือสถานที่จัดให้มีการเล่นการพนันมีจำนวนมากน้อยเท่าใด เพื่อให้ผู้บริหารประเทศหรือหน่วยงานของรัฐสามารถควบคุมหรือบริหารจัดการกับปัญหาการพนันในรูปแบบต่างๆ ที่มีในปัจจุบันหรือจะมีขึ้นในอนาคตได้อย่างเป็นระบบไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา แต่อย่างไรก็ตามธุรกิจการพนันในประเทศไทยยังมีกลุ่มคนผู้แสวงหารายได้จากการจัดให้มีการพนันที่ผิดกฎหมาย หรือเรียกว่าบ่อนอยู่มากมาย เช่น กลุ่มทางการเมือง กลุ่มนักธุรกิจ และข้าราชการบางส่วน[3] ซึ่งพยายามสร้างเงื่อนไขต่างๆ หรือยับยั้งไม่ให้มีการเปิดบ่อนการพนัน (คาสิโน) ให้ถูกต้องตามกฎหมายและอยู่ในความควบคุมของรัฐได้ เพราะกลุ่มบุคคลดังกล่าวอาจสูญเสียรายได้จากธุรกิจประเภทนี้

จากการศึกษาวิวัฒนาการของการเล่นการพนันในประเทศไทยตั้งแต่ในอดีตเรื่อยมาไม่อาจปฏิเสธได้ว่ารัฐจะกำจัดการเล่นการพนันให้หมดไปได้ แต่ในทางตรงกันข้ามแล้วพฤติกรรมติดการพนันของคนไทยได้ปรากฏให้เห็นว่าได้กลายเป็นวิถีการดำรงชีพส่วนหนึ่งของสังคมไทยไปแล้ว ดังนั้นทางแก้ไขประการเดียวคือการจัดระเบียบควบคุมระบบการพนันต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งในและนอกระบบให้ถูกต้องตามกฎหมาย และรัฐสามารถนำรายได้หรือภาษีจากการพนันนั้น มาใช้ในการพัฒนาประเทศได้และยังเป็นการส่งเสริมชาวต่างชาติให้เข้ามาท่องเที่ยวและเล่นการพนันทำให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามความพยายามจะทำให้การพนันถูกต้องตามกฎหมายยังมีกลุ่มบุคคลที่ยังไม่เห็นด้วยกับการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันโดยเสรีขึ้นในประเทศ และบางครั้งอาจนำไปสู่ประเด็นทางการเมืองซึ่งเป็นเหตุให้ถูกโจมตีได้ง่ายเพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนต่อสภาพสังคมไทย

ในปี พ.ศ.2540 จากผลรายงานการทำการวิจัยของนักวิชาการระบุว่าธุรกิจการพนันของประเทศไทยเป็นธุรกิจที่สร้างรายได้มหาศาลนั้น มีจำนวน 3 ประเภท กล่าวคือ ธุรกิจหวยใต้ดิน ธุรกิจบ่อนคาสิโน และธุรกิจการพนันทายผลฟุตบอล และนอกจากนั้นยังปรากฏว่ามีวงเงินคอร์รัปชั่นที่เกิดจากการให้ค่าคุ้มครองธุรกิจประเภทนี้ กับหน่วยงานราชการบางแห่งจำนวนมหาศาล รวมทั้งยังมีผลกระทบในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่มีผลทั้งในทางบวกและทางลบ[4]

สภาพปัญหาและวิวัฒนาการของการเล่นการพนันในประเทศไทยได้กำหนดให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมายขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

---

[3] รัตนพงษ์ สอนสุภาพ. (2552). *มองคิดและจัดการอย่างไรกับธุรกิจการพนันในประเทศไทย*. สืบค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2556, จาก http//www.icgp.thaissf/org.autopagev 4/show_page.php?topic_id = 46& auto_id=7&Topic Pk=

[4] ผาสุก พงษ์ไพจิตร. สังศิต พิริยะรังสรรค์. นวลน้อย ตรีรัตน์. กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2540). *อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย*. กรุงเทพ : โอเดียนสโตร์.

จนกระทั่งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการพะนัน พุทธศักราช 2473 ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่รวบรวมกฎหมายการพนันต่างๆมาไว้ในฉบับเดียวกันแต่ด้วยระยะเวลาเพียง 5 ปี ของการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวพบว่ามีข้อบกพร่องมากมายของด้านเนื้อหา ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น และต่อมาในปีพุทธศักราช 2478 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอนันทมหิดล ทรงเล็งเห็นว่า หากปล่อยวางปัญหาดังกล่าวไว้ อาจก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกในทางปฏิบัติ จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ขึ้นใหม่ โดยการแก้ไข เพิ่มเติม และปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความทันสมัยขึ้น สอดคล้องกับประเภทของการเล่นพนันที่มีการพัฒนารูปแบบใหม่ของการเล่นพนันที่กฎหมายยังไม่ครอบคลุม แม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะได้พยายามพัฒนาให้มีความทันสมัยมากขึ้น แต่ก็เป็นการพัฒนาเพื่อแก้ไขปัญหาในระดับหนึ่งในยุคสมัยและสถานการณ์ในขณะนั้นเท่านั้น

ในสถานการณ์ปัจจุบันด้วยยุคสมัยแห่งการสื่อสารไร้พรมแดนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมายมีการนำรูปแบบเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการติดต่อสื่อสาร ทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วทั่วทุกมุมโลก ซึ่งเรียกว่า ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) จึงทำให้เกิดการพนันรูปแบบใหม่ๆขึ้น มาเรื่อยๆ และทำให้ยากต่อการควบคุมให้อยู่ภายใต้กฎหมายได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งยังมีการพัฒนารูปแบบการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้มีความยุ่งยากและสลับซับซ้อน เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นเหตุให้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบัน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบเทคโนโลยีแห่งการสื่อสารซึ่งถูกนำมาเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งของการเล่นการพนัน ทำให้ไม่อาจควบคุมรูปแบบการพนันที่หลากหลายได้อย่างมีประสิทธิภาพจนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย และถือเป็นสิ่งเร้าจิตใจของเด็กและเยาวชนให้หลงเข้าไปในยุคแห่งเทคโนโลยี คอมพิวเตอร์ กลายเป็นพฤติกรรมเสพติดการพนันโดยไม่ได้ตั้งใจ และทำให้เกิดปัญหาทุจริตคอรัปชั่น ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคนแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจการพนันที่ยังควบคุมไม่ได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ยังครอบคลุมไม่ถึงรูปแบบการพนันชนิดใหม่ๆ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้ดุลพินิจในการควบคุมเพื่อกำหนดการออกใบอนุญาตได้ ทำให้กลายเป็นช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองเองได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือออกระเบียบ กฎหมายหรือหนังสือสั่งการภายในฝ่ายปกครองเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจในการควบคุมและกำหนดขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันอย่างระมัดระวัง เพื่อไม่ให้ขัดต่อพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ก็ไม่อาจสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม และทำให้เกิดปัญหา

ต่าง ๆ ตามมาอย่างมากมาย เช่น การส่งข้อความผ่านบริการส่งข้อมูลคลื่นวิทยุ (SMS) ในการทายผล แสดงความคิดเห็นหรือตอบปัญหาเพื่อชิงรางวัล หรือการเสี่ยงโชคด้วยวิธีการต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาในทางควบคุมตามกฎหมายที่ชัดเจนว่าต้องขออนุญาตหรือไม่ และยังหาข้อยุติไม่ได้ในบางเรื่อง ซึ่งล้วนแต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากเทคโนโลยีที่มีความเจริญก้าวหน้าทำให้เกิดรูปแบบการพนันชนิดใหม่ๆ ขึ้นมาทุกวัน ทำให้ยากต่อการควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่ไม่ได้มุ่งหวังจะปราบปรามการพนันอย่างเด็ดขาดเพราะแม้ว่าจะมีข้อห้ามในการเล่นการพนันหลายชนิดก็ตามแต่ก็ยังอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันบางประเภทได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเจ้าพนักงานของรัฐจะเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้เล่น ผลที่ตามมาก็คือสังคมจะมองว่า กฎหมายฉบับดังกล่าวอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้แม้จะมีการห้ามเป็นส่วนใหญ่ก็ตาม

อาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งใช้บังคับในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานเกือบ 80 ปี จึงทำให้กฎหมายการพนันฉบับนี้ มีปัญหาข้อบกพร่องและล้าสมัย เนื่องจากเนื้อหาบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต และโทษไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับการเล่นการพนันได้มีการพัฒนาวิธีการเล่นให้ซับซ้อนมากขึ้นและได้มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยเหลือในการเล่นการพนัน บทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาต อนุมัติของเจ้าหน้าที่ยังมีช่องว่างในการออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันบางชนิด และการใช้ดุลพินิจในการควบคุมการเล่นยังไม่ชัดเจนเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้นการศึกษาเรื่องนี้จึงเป็นการศึกษาจากสภาพปัญหากรณีเจ้าพนักงานจะใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายในการอนุมัติ อนุญาต และมาตรการในการควบคุม ป้องกันและปราบปรามการอนุญาตให้เล่นการพนันที่ชอบด้วยกฎหมายและที่ลักลอบเล่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้ชัดเจนในการควบคุม ดูแล และตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยการพนันเหมือนกับกฎหมายการพนันในต่างประเทศ โดยรัฐควรบัญญัติหลักการเพื่อวางมาตรการในการควบคุม หรือรูปแบบการอนุมัติอนุญาตให้มีการเล่นการพนันในรูปแบบใดให้ชัดเจนมากกว่าในปัจจุบัน คือ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข.ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต"

มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้"

จากบทบัญญัติข้างต้นได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวง แต่งตั้งเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันโดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 [5]

กฎกระทรวงดังกล่าวได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการใช้ดุลพินิจในการสั่งอนุมัติ อนุญาตให้มีการเล่นการพนัน แต่ละประเภทตามบัญชี ข. และบัญชี ก.บางประเภท โดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาการขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ.2532 และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการควบคุมโดยใช้วันอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันจากวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันสำคัญเกี่ยวกับราชวงศ์จักรี วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และวันอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรี กำหนด ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ออกเป็นหนังสือเวียนให้เจ้าพนักงานทราบ และใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันว่าต้องมีหลักฐานอะไรบ้างและกำหนดระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจไว้ โดยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขออนุญาตเพื่อเป็นหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานไว้ให้ชัดเจน และเพื่อป้องกันในการใช้เป็นแหล่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ดังนั้นจึงจำเป็นที่ควรจะต้องศึกษาโดยการนำหลักกฎหมายปกครองในเรื่องการใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นเงื่อนไขในองค์ประกอบส่วนเหตุ และผลในทางกฎหมาย โครงสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายและปรับใช้กฎหมายหรือให้

---

[5] กฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4.

เป็นไปตามขั้นตอนการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเรียกว่าดุลพินิจของฝ่ายปกครองในระบบนิติรัฐ หรืออาจกล่าวได้ว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องไม่เป็นการกระทำตามอำเภอใจหรือความพอใจ หากแต่ต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้เป็นหลักเบื้องต้นของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่จะไม่ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต

จากสภาพปัญหาตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น มีปัญหาที่จะต้องทำการศึกษาและทำการวิเคราะห์ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ปัญหาการกำหนดมาตรการตามกฎหมายในการควบคุม การอนุมัติอนุญาต จัดให้มีการเล่นการพนันของประเทศไทย วิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบต่างๆ นอกเหนือจากที่กำหนดหรือระบุไว้ในบัญชี ก และบัญชี ข ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายการพนัน ให้เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองและเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาวิวัฒนาการ ความหมาย และหลักการพื้นฐานในการควบคุมการเล่นการพนันตามกฎหมายการพนันและกฎหมายปกครอง

2. เพื่อศึกษามาตรการตามกฎหมาย และการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ

3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบต่างๆ นอกเหนือจากที่ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดไว้ในบัญชี ก.และบัญชี ข.

4. เพื่อเสนอแนะข้อมูลแนวทางในการแก้ไขพัฒนาพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการอนุญาตและไม่อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากมีการเล่นการพนันในรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากซึ่งมีรูปแบบการเล่นที่ซับซ้อนอันเนื่องมาจากการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือระบบอินเตอร์เน็ตเข้ามาส่งเสริมวิธีการเล่น จึงทำให้ไม่สามารถควบคุมและป้องกันโดยนำพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช

DPU

2478 มาบังคับใช้ได้ ประกอบกับมาตรการในการควบคุมการเล่นการพนันที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการพนันฉบับปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถควบคุมรูปแบบการเล่นให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องแท้จริง ซึ่งเป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อนำไปใช้เป็นข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยการบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการกำหนดแนวทางการควบคุมการเล่นพนันตามที่กฎหมายอนุญาตและไม่อนุญาตให้มีการเล่นพนันและแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานได้อย่างเหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์มาตรการในการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เพื่อหามาตรการในการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และสามารถควบคุมการแก้ไขปัญหาการเล่นการพนันในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ปัจจุบันได้ และศึกษารูปแบบการควบคุมการเล่นการพนันตามกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับการควบคุมการเล่นการพนันในประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ เอกสารวิจัย สื่อสารสนเทศ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ขอข้อมูลสถิติจากส่วนราชการหรือหน่วยงาน เช่น สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตามกฎหมายทั้งมาตรการทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา โดยวิเคราะห์ ศึกษาจากบทบัญญัติ มาตรา 4 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และแนวความคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และสรุปปัญหาการวิจัยครั้งนี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา วิวัฒนาการ ความหมายและหลักการพื้นฐานในการควบคุมการเล่นการพนันตามกฎหมายการพนันและกฎหมายปกครอง

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการตามกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันตามกฎหมายการพนันของประเทศไทย ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

DPU

3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาในการขาดมาตรการควบคุมการเล่นการพนันที่ปรากฏในรูปแบบใหม่ ๆ นอกจากที่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดไว้ในบัญชี ก.และบัญชี ข.

4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขพัฒนาพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการอนุญาต และไม่อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนัน

DPU

บทที่ 2

ประวัติความเป็นมา วิวัฒนาการ ความหมายและหลักการพื้นฐาน ของการควบคุมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการพนัน

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทยแล้ว พบว่าการพนันนั้นมีประวัติและพัฒนาการที่ยาวนานเนื่องจากการพนันเป็นกิจกรรมทางสังคมที่อยู่คู่กับวัฒนธรรม วิถีชีวิตและศาสนาพุทธมายาวนาน ทั้งนี้การศึกษากฎหมายการพนันของไทยจำต้องพิเคราะห์ถึงความหมาย ชื่อ และวิธีการเล่นการพนันในแต่ละประเภทด้วย เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน การควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน พ.ศ.2478 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตการเล่นการพนันแต่ละประเภท ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของการพนัน การริเริ่มการบังคับใช้กฎหมายการพนันตามลำดับ ดังนี้

2.1 ประวัติความเป็นมา และวิวัฒนาการของการพนัน[6]

หากพิจารณาด้านประวัติศาสตร์ และความเป็นมาของการพนัน ซึ่งมนุษย์ทุกคนมีสัญชาตญาณอยู่อย่างหนึ่งที่มีมาแต่กำเนิด คือการแสวงหาสิ่งที่ทำให้ตนเองมีความสุข เช่น การกิน การเที่ยว การเล่น ความเพลิดเพลินในทางประสาทสัมผัส และรวมถึงสัญชาตญาณที่เกี่ยวกับการเสี่ยงโชค ยิ่งถ้าการเสี่ยงโชคนั้นได้มาซึ่งผลตอบแทนด้วยแล้ว ยิ่งทำให้มนุษย์เกิดแรงบันดาลใจที่จะทำการเสี่ยงโชคมากขึ้น สัญชาตญาณเกี่ยวกับการเสี่ยงโชคนี้เองทำให้มนุษย์มีกิจกรรมที่พัฒนาขึ้นจนไปสู่เกมการเล่นต่างๆ และได้สืบทอดกันต่อๆ มาในทางวัฒนธรรมโดยมีหลักฐานต่างๆ มากมายที่จะเป็นเครื่องยืนยันได้ว่า การพนันที่เกิดขึ้นในโลกนี้ มีการถ่ายทอดกันต่อๆ มา จนกลายมาเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคม

สำหรับการพนันซึ่งปรากฏตามหลักฐานในทางประวัติศาสตร์ได้กล่าวว่า ได้มีกำเนิดมาก่อน ค.ศ. ประมาณ 100 ปีที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน และเข้าไปแพร่หลายที่ประเทศอินเดีย ปาปิโลน หลังจากนั้นก็แพร่หลายไปยังประเทศตะวันตกไปยังกรีก และโรมันเป็นที่นิยมแพร่หลายในยุโรปโดยเฉพาะในประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศส แต่ต่อมาในประเทศอังกฤษเห็นว่าการ

---

[6] ชุมพล โลหะชาละ. *"คำบรรยายเรื่องการพนันชนิดต่างๆ ที่ขึ้นสู่ศาล"* ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม. หน้า 4 -10.

พนันเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย จึงได้มีการพยายามออกกฎหมายหลายครั้งหลายหนก็ไม่สำเร็จ จนกระทั่งถึง ค.ศ.1541 จึงได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันเป็นจริงเป็นจังขึ้น และในศตวรรษต่อๆ มาก็คือ ศตวรรษที่ 18, 19 และ 20 ก็ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันขึ้นมาใช้บังคับในหลาย ๆ ประเทศในยุโรป โดยเฉพาะ "ลูกเต๋า" "DICE ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในยุโรป

สำหรับการพนันประเภท "ถั่ว" "โป" ก็ได้มีกำเนิดมาตั้งแต่ พ.ศ.669 ในสมัยราชวงศ์ตั้งฮั่นเป็นใหญ่ในแผ่นดินจีนและในรัชสมัยของพระเจ้าสูนฮ่องเต้ที่ 7 ก็ได้มีขุนนางจีนชื่อเลี่ยงกี่ ได้คิดการพนันประเภท "ถั่ว" ในภาษาจีนที่เรียกว่า "อีจี๋" ต่อมาเรียก "หัวจี๋" และต่อมาในรัชสมัยราชวงศ์ใต้เชงเป็นใหญ่ในแผ่นดินจีน ราว พ.ศ.2100 ประเทศจีนได้คิดวิธีการเล่นลูกเต๋าขึ้นเรียกว่า "ป๊อหรือโป" ขึ้นเป็นครั้งแรก และก็ได้เจริญงอกงามแพร่หลายมาจนถึงทุกวันนี้

การพนันเกี่ยวกับเรื่องหวย หรือต้นตระกูลของสลากกินแบ่งสลากกินรวบ หรือ ล็อตเตอรี่ก็มีต้นกำเนิดมาจากประเทศจีน กล่าวคือในรัชสมัยราชวงศ์ใต้เชงนั้นเอง โดยสมัยพระเจ้าเตากวาง ราว พ.ศ.2364-2394 จีนได้คิดวิธีการเล่น "หวย" ขึ้นซึ่งแต่เดิมเรียกว่า "ฮวยหวย" และก็เจริญงอกงามจนกระทั่งแพร่หลายเข้าไปในยุโรป และอเมริกา

สำหรับวิวัฒนาการกฎหมายการพนันในประเทศไทย[7]

การเล่นการพนันของคนไทยเป็นที่รับรู้ของชาวต่างบ้านต่างเมืองมานานหลายร้อยปี เฉพาะที่บันทึกไว้เป็นหลักฐานชัดแจ้งนั้น และย้อนไปถึงสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช จากจดหมายเหตุของ ซิมอง เดอลาลูแบร์ (Simon de La Loubere) เอกอัครราชทูตจากประเทศฝรั่งเศสสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ที่เข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับประเทศสยามในยุคกรุงศรีอยุธยา เมื่อปี พ.ศ.2230 ใจความที่ได้บันทึกไว้ก็คือ "ชาวสยามนั้นรักการพนันเหลือหลาย จนกระทั่งยอมฉิบหายขายตน หรือแม้กระทั่งบุตร ธิดา ..."

ผลการศึกษาสังคมยุคใหม่ทั่วโลกพบว่าในแต่ละประเทศมีสัดส่วนของคนที่เล่นการพนันมากกว่าไม่เล่น เช่น การศึกษาในปี 1978 พบว่าคนอังกฤษร้อยละ80-94 เล่นการพนัน การศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อปี 1985 พบว่า คนอเมริกันประมาณร้อยละ 54-68 เล่นการพนัน ขณะที่ในออสเตรเลีย การศึกษาในปี 1995 พบประชาชนที่เล่นการพนันร้อยละ 81-92

การพนันยังถือว่าเป็นกิจกรรมที่อยู่คู่กับมนุษย์ทุกสังคม เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และทุกอารยธรรมมานานนับพันๆ ปี จนกล่าวได้ว่า การพนันกับมนุษย์เป็นของคู่กัน หลักฐานทางโบราณคดีมากมาย

---

[7] นิศาชล ลีรัตนากร. (2547). *พฤติกรรมการเล่นพนันในสังคมไทย.* สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2556, จาก http://www.grad.chula.ac.th/e_artcles/e_artc.

ทั้งจากบันทึกของชาวจีนโบราณ หรือโบราณวัตถุ เช่น ลูกเต๋าและกระดานที่ใช้เล่นการพนันอายุ 1,000-2,000 ปี ที่ถูกค้นพบตามแหล่งอารยธรรมต่างๆ ตั้งแต่ยุคเมโสโปเตเมียเรื่อยมา แสดงให้เห็นว่าคนยุคโบราณก็นิยมการพนันขันต่อไม่ต่างจากคนยุคปัจจุบันเลย

อย่างไรก็ตาม การพนันมิได้เป็นที่ยอมรับทางสังคมเหมือนกับความนิยมที่ได้รับ แต่กลับกลายเป็นกิจกรรมหรือธุรกิจ “ใต้ดิน” ที่ถูกประทับด้วยสถานะ “สิ่งต้องห้าม” ถือเป็น “อบายมุข” ที่ขัดต่อหลักศีลธรรม ในทุกศาสนาเพราะก่อผลกระทบกระเทือนต่อความสงบสุขต่อสังคม

นักวิชาการพยายามให้คำอธิบายถึงสาเหตุที่การพนันเป็นกิจกรรม “เสน่ห์แรง” ที่มีพลังดึงดูดความสนในจากมนุษย์อย่างสูง นักสังคมศาสตร์ให้ความเห็นว่า เป็นเพราะมนุษย์ต่างมีความปรารถนาโดยธรรมชาติในการเข้าไปเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและการแข่งขัน ขณะที่นักจิตวิทยามองในอีกแง่มุมหนึ่งว่าเสน่ห์ของการพนันที่ลองเล่นแล้วมักถอนตัวไม่ขึ้น เป็นเพราะกิจกรรมนี้สร้างความตื่นเต้นและท้าทายความสามารถ มีการเสริมแรงด้วยการได้และเสียขึ้นๆ ลงๆ ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นว่าจะเกิดอะไรในรอบต่อไป และถ้าหากเป็นนักพนันหน้าใหม่ได้รับความประทับใจที่ได้เป็นผู้ชนะ หรือ “มือขึ้น” ในช่วงเริ่มแรก จะถูกแรงดึงดูดอันรุนแรงและจูงใจให้เล่นพนันต่อไปเรื่อยๆ แม้จะแพ้แล้วแพ้เล่า

การพนันแม้จะตอบสนองความต้องการธรรมชาติลึกๆ ที่มนุษย์ได้แสวงหา แต่ขณะเดียวกันการพนันก็เป็นภยันตรายอย่างยิ่งต่อการดำเนินชีวิตให้ปลอดภัยและผาสุก ผู้คนทุกยุคสมัยต่างประจักษ์ดีว่ากิจกรรมนี้เป็นบ่อเกิดของปัญหาอาชญากรรม ความแตกแยก ก่อให้เกิดการทะเลาะวิวาท ประทุษร้ายต่อร่างกาย เพราะความอยากเอาชนะ ทำให้ต่างฝ่ายต่างใช้เทคนิค กลโกงและชั้นเชิงเพื่อเอาชนะซึ่งกันและกัน เมื่อ “เล่นเสีย” หรือเป็นฝ่ายแพ้พนัน นักพนันมักคิดอยากเล่นแก้ตัวเพื่อให้ได้เงินคืนมา บางคนแก้ตัวจนทรัพย์สมบัติหมดไปบางคนหมกมุ่นกับการพนันจนถอนตัวไม่ขึ้นและทำให้ครอบครัวต้องทุกข์แสนสาหัส

ในทางเศรษฐศาสตร์ ยังมองเห็นแง่มุมด้านลบของการพนันที่กระทบต่อสังคมในระดับมหภาคนั่นคือ การพนันเป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะเงินที่ได้มาจากการเล่นพนันของผู้ชนะก็คือ เงินที่ได้โอนมาจากผู้แพ้ นอกจากนี้ การพนันยังทำให้คนเห็นประโยชน์ของการทำงานลดลง คาดหวังว่าจะมีเงินเพิ่มหรือสร้างรายได้จากการอาศัยโชคลาภและโอกาสมากกว่าการใช้ความสามารถและความมุมานะในการทำงาน อีกทั้งเป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนสูงเพราะเป็นกิจกรรมโยกย้ายเวลาในการทำงานและทรัพยากรออกไปจากสังคม ถึงที่สุดแล้วหากพฤติกรรมการเล่นพนันได้รับการยอมรับในสังคมวงกว้าง อาจทำให้สังคมล่มสลายได้ทีเดียว

2.1.1. สมัยสุโขทัย[8]

ในยุคอาณาจักรสุโขทัยนั้นการพนันไม่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตคนไทยมากนัก เพราะเป็นยุคที่บ้านเมือง และศีลธรรมมีความเจริญรุ่งเรืองงอกงาม อาณาจักรสุโขทัยได้รับหลักธรรมคำสอนและวัฒนธรรมมาจากทางพระพุทธศาสนา ซึ่งชี้ให้เห็นโทษของการพนันว่าเป็นอบายมุข เป็นทางแห่งความเสื่อม ดังปรากฏแสดงอยู่ในเรื่องไตรภูมิพระร่วง แต่ในสมัยสุโขทัยเราค้าขายติดต่อกับจีน จึงเข้าใจว่าการพนันประเภทต่างๆ ก็คงจะติดตามชาวจีนเข้ามาด้วย เช่น "ถั่ว" "โป" ซึ่งก็จะเห็นได้ในสมัยของสมเด็จพระเจ้าปราสาททอง หรือในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ ประเทศไทยก็มีวิธีเล่นการพนันชนิดหนึ่งเรียกว่า "กำตัด" ซึ่งมีวิธีการเล่น อุปกรณ์การเล่น คล้ายคลึงกับวิธีการเล่นถั่ว หรือ อีจี๋ หัวจี๋ของจีน ดังนั้น จากเรื่องราวที่ปรากฏในทางประวัติศาสตร์ก็จะเห็นได้ว่าชาวไทยได้รู้จักและเล่นการพนันกันมาตั้งแต่ยุคสุโขทัยตลอดมาจนกระทั่งในแผ่นดินพระเจ้าบรมโกษฐ ซึ่งทรงเห็นว่าประชาชนนิยมเล่นการพนันกันมาก ก็จัดการหาประโยชน์จากการเล่นการพนันนี้ โดยมีการจัดตั้งอากรบ่อนเบี้ยขึ้นเพื่อเก็บผลประโยชน์จากการพนัน ซึ่งจะเห็นได้จากพระราชกำหนดเก่า บทที่ 42 ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2299

2.1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา[9]

ไทยได้รับอิทธิพลทางการพนันมาจากประเทศจีนครั้งในสมัยอยุธยา ก็คือ ถั่ว โป ไพ่ต่างๆ เป็นต้น ซึ่งภายหลังมีการพนันอีกหลายชนิดเกิดตามมา เช่น การเล่นหวยตามพงศาวดารประวัติศาสตร์ ของไทยกล่าวไว้ว่า ชาวจีนอพยพเป็นผู้นำการเล่นหวยมาสู่ไทยราวปี พ.ศ. 2360 การพนันชนิดที่เรียกว่า หวย เป็นการพนันที่ให้ผู้เล่นทายชื่อ ดอกไม้ที่เขียนไว้ คำว่า "หวย" เป็นภาษาจีน แปลว่า ดอกไม้ ต่อมาสัญลักษณ์จากชื่อของดอกไม้ ก็เปลี่ยนมาเป็น ชื่อคนสำคัญของจีนโดยเขียนเป็นภาษาจีน และเมื่อมีการนำเอาหวยเข้ามาเล่นเป็นการพนันในไทย ก็มีการเปลี่ยนเป็นตัวอักษรไทย จึงมีชื่อว่า หวย ก. ข.

2.1.3 สมัยรัตนโกสินทร์[10]

ระยะแรก หวยเป็นเพียงการพนันที่เล่นกันในบรรดาคนจีนอพยพ ต่อมา ปี พ.ศ.2374 - 2375 เกิดสภาวะข้าวยากหมากแพง ประเทศไทยมีปัญหาด้านฝนแล้ง จนรัฐบาลไทย ต้องนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ ซึ่งเวลานั้นตรงกับรัฐสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวพระองค์ทรงเป็นห่วงว่า เมื่อปัญหาฝนแล้งเช่นนี้ ทำให้เงินทองหายาก รัฐบาลก็เรียกเก็บภาษีได้น้อย ในช่วงนั้นมีเจ้าสัว ซึ่งเป็นนายอากรเหล้าคนหนึ่ง กราบบังคมทูลว่า

---

[8] ชุมพล โหละชาละ. หน้าเดิม.

[9] แหล่งเดิม.

[10] แหล่งเดิม.

"อันที่จริงแล้ว เงินทอง มิได้หายไปไหน เพียงแต่ว่าประชาชนเก็บหอมรอมริบไว้ มิได้นำออกมาใช้ บ้างก็ใส่ไห ฝังดินไว้ หากต้องการให้นำเงินออกมาใช้จ่าย ก็ทำได้โดยออกหวยให้คนเล่น" พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นด้วย ดังนั้นในปี พ.ศ. 2378 พระองค์ทรงให้สัมปทานโปรดให้เจ้าสัวเป็นนายอากรหวย หารายได้ให้รัฐบาล เฉพาะในรัชกาลที่ 3 นั้นอากรบ่อนเบี้ยเก็บได้สูงมากเป็นเงินถึง 400,000 บาท

ในรัชกาลที่ 4 ไทยได้มีการทำสัญญาทางการค้าขายกับต่างประเทศมาก เป็นเหตุให้ต้องเลิกภาษีผูกขาดหลายอย่าง ประโยชน์อันเป็นรายได้ของแผ่นดินจึงตกต่ำลง ทางราชการได้คิดค้นปรับปรุงภาษีอากรภายในขึ้นทดแทนหลายประเภท และได้ตั้ง "ภาษีการพนัน" เพิ่มขึ้นจากอากรบ่อนเบี้ยอีกประเภทหนึ่ง การปรับปรุงครั้งนั้น รัฐบาลได้ภาษีอากรจากบ่อนเบี้ยและการพนันเพิ่มขึ้นคือเก็บได้ถึง 500,000 บาท เฉพาะภาษีการพนันนั้น ในชั้นแรกๆ ผู้เล่นจะต้องเสียค่าอนุญาตแก่นายอากรบ่อนเบี้ย และนายอากรมีอำนาจที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณบ่อนของตนได้ด้วย แต่การตั้งบ่อนถั่วโป และหวยนั้น นำความพินาศทางเศรษฐกิจมาสู่ครอบครัวของประชาชนมากมาย ผู้คนไม่คิดหวังจะทำมาหากิน คิดแต่จะเล่นการพนัน เพราะได้ทรัพย์เสียทรัพย์สะดวกสบาย แต่ยิ่งเล่นยิ่งก็หมดตัวลงทุกที เมื่อหมดตัวหมดหนทางก็หันไปหาทางทุจริต จึงเกิดมีการลักขโมยฉกชิงวิ่งราวตลอดจนปล้นสะดมเกิดขึ้นมากมาย ทั้งในกรุงและหัวเมือง เมื่อสมัยรัชกาลที่ 4 ได้มีผู้ขอผูกขาดอากรหวยออกไปตั้งที่เพชรบุรี และพระนครศรีอยุธยาเปิดบ่อนได้ไม่นานนักบังเอิญพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสหัวเมืองทั้งสองนั้น ทรงสังเกตเห็นว่าราษฎรพากันยากจนลงมาก เพราะหมกมุ่นอยู่กับการพนันจึงโปรดให้เลิกเสียทั้งสองเมือง แต่ก็ยังมีอยู่อีกหลายเมืองที่ได้รับอนุญาตให้ผูกขาดเล่นได้

ในรัชกาลที่ 5 ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการพนันเรียกว่าพระราชบัญญัติอากรพนันรัตนโกสินทร ศก 120 เพื่อจัดเก็บภาษีอากรในการเล่นพนันและโทษในการเล่นการพนันซึ่งไม่ได้รับอนุญาต และต่อมาในปี พ.ศ.2446 (ร.ศ.122) ทางราชการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้พยายามสอบสวนรายละเอียดหาข้อมูลและวินิจฉัยอาชญากรรมที่เกิดทวีขึ้น ก็ปรากฏผลว่ามูลเหตุประการหนึ่งเนื่องมาจากการพนัน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น ได้ทรงบันทึกกราบทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบเหตุผลและขอพระราชทานพระบรมราชานุมัติเลิกเล่นการพนันและปิดบ่อนการพนันในสองมณฑล เนื่องจากพบว่าสถานภาพแห่งอาชญากรรมก็พลอยหนาแน่นตามไปด้วย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์จะเลิกอากรหวย แต่พระองค์ทรงเกรงว่ารัฐบาลจะไม่อาจหารายได้ทางอื่นมาทดแทนได้ จึงจำกัดการเล่นหวยเท่านั้น ดังปรากฏตามพระราชหัตถเลขาลงวันที่ 8 สิงหาคม รัตนโกสินทร ศก 122 และพระราชปรารภเกี่ยวกับการเลิกหวยความดังต่อไปนี้

"ที่ 108/931 พระที่นั่งจักรีมหาปราสาท วันที่ 8 สิงหาคม รัตนโกสินทร ศก 122 ถึงกรมหลวงดำรงราชานุภาพ ได้รับหนังสือที่ 168/5188 ลงวันที่ 4 เดือนนี้ ว่าได้สังเกตดูการเก็บเงินอากรการพนันในสองปีที่ล่วงแล้วมา เก็บเงินขึ้นได้มากกว่าที่คาดหมาย เป็นที่สงสัยว่าจะมีคนเล่นการพนันมากขึ้น ฤาเจ้าพนักงานจัดการเก็บดีขึ้น เองได้สอบสวนโดยถ้วนถี่ บัดนี้ได้ความว่าตามวิธีที่กรมสรรพากรจัดนั้น ราษฎรเล่นการพนันได้สะดวก เช่น อย่างมณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพร เดิมก็มีโจรผู้ร้ายชุกชุม ราษฎรก็พากันยากจน ขัดสนไม่เป็นอันทำมาหากิน เมื่อให้เลิกการพนันโจรผู้ร้ายก็สงบเบาบางลง การค้าขายก็เจริญ ตั้งแต่อนุญาตให้เล่นการพนันได้อีกเกิดมีโจรผู้ร้ายชุกชุมขึ้น ราษฎรไม่เป็นอันตั้งหน้าค้าขายทำมาหากิน ทำให้ความเจริญที่มีอยู่แล้วกลับถอยหลังไปอีก เธอขออนุญาตให้เลิกการพนันในมณฑลนครศรีธรรมราช มณฑลชุมพรเสีย แลควรจำกัดการเล่นการพนันในมณฑลอื่นๆ ให้น้อยลงนั้นเป็นการชอบแล้วอนุญาตให้เลิก

ทางราชการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น ได้พยายามสอบสวนรายละเอียดหาข้อมูลและวินิจฉัยอาชญากรรมที่เกิดทวีขึ้น ก็ปรากฏผลว่ามูลเหตุประการหนึ่งเกิดจากการพนัน สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนบดีกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น ได้ทรงบันทึกกราบทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบเหตุผลและขอพระราชทานพระบรมราชานุมัติเลิกและปิดบ่อนการพนันในมณฑลนครศรีธรรมราชและชุมพรกับจำกัดการเล่นการพนันในมณฑลอื่นๆ ให้น้อยลง จนมีพระบรมราชโองการให้เลิกได้ ดังความตามพระราชหัตถเลขา ลงวันที่ 8 สิงหาคม ร.ศ.122

สำหรับหวยก็ได้ถูกยกเลิกไปในที่สุดในปี พ.ศ. 2459 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ระยะได้รับอิทธิพลชาติตะวันตก เป็นช่วงเวลาที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ หลายอย่าง ในเวลานั้นประเทศไทยคบค้ากับประเทศในแถบยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ซึ่งช่วงเวลานั้นเป็นช่วงที่ชาติตะวันตกกำลังล่าอาณานิคม รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีชาวอังกฤษ คนหนึ่งแนะนำให้รัฐบาลไทย ออกสลากกินแบ่งเพื่อหารายได้นำมาบำรุงการกุศล ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พุทธศักราช 2475 รัฐบาลไทยจึงออกสลากกินแบ่งเพื่อหารายได้ให้รัฐ โดยออกสลากเป็นครั้งคราว ต่อมาปี พุทธศักราช 2482 รัฐบาลไทยนำโดยหลวงพิบูลสงคราม ก่อตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเพื่อออกสลากเดือนละครั้ง พุทธศักราช 2532 ออกสลากกินแบ่ง เพิ่มขึ้นเป็นเดือนละ 2 ครั้ง และจัดทำสลากกินแบ่งเพื่อการกุศล ตามแต่จะมีมติอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีและตามที่องค์กรการกุศลขอมา ต้นปีพุทธศักราช 2538 มีการรวมสลากกินแบ่ง และสลากการกุศลเข้าด้วยกันโดยออกด้วยกันเดือนละ 2 ครั้ง รายได้สุทธิที่ได้รับจากการจำหน่ายสลาก จะถูกนำมาจัดสรรให้แก่หน่วยงานต่างๆ ตามจุดประสงค์ของการออกสลากรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรายได้สุทธิส่งเข้ารัฐ

ร้อยละ 28 จ่ายเป็นส่วนลดให้ผู้จำหน่ายร้อยละ 9 เป็นค่าจัดการและบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งร้อยละ 3 และอีกประมาณร้อยละ 30 ของรายได้ถูกกันไว้เป็นเงินรางวัลให้กับผู้ซื้อสลาก

2.1.4 สมัยปัจจุบัน

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการพะนัน พุทธศักราช 2473 ซึ่งบัญญัติขึ้นในรัชกาลที่ 7 ปีพุทธศักราช 2473 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2473 ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพนันฉบับแรกของประเทศไทย เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวคือการรวบรวมกฎหมายการพนันต่างๆ มาไว้ในที่เดียวกัน เนื่องจากก่อนหน้านี้กฎหมายเกี่ยวกับการพนันจะเป็นลักษณะเฉพาะเรื่องๆ ไป เช่น

กฎหมายห้ามมิให้เล่นการพนัน คือ เด็ดปลี แทงห่วง ทายอึ่ง ทายปลาไหล รูดไม้ดมพัด เสือนอนกิน[11]

ประกาศเรื่องผลนำจับผู้ลักลอบเล่นหวยจับยี่กี[12]

พระราชบัญญัติอากรการพนัน[13]

กฎเสนาบดีการพนันไพ่ป๊อก[14]

ซึ่งอธิบายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเล่นอันเป็นต้นแบบของกฎหมายฉบับปัจจุบัน

เมื่อกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่งก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และได้มีการแก้ไขอีกหลายครั้งหลายหน คือพระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 ฉบับที่ 4 พุทธศักราช 2485 ฉบับที่ 5 พุทธศักราช 2490 ฉบับที่ 6 พุทธศักราช 2503 ฉบับที่ 7 พุทธศักราช 2504 ฉบับที่ 8 พุทธศักราช 2505 เป็นต้น และแก้ไขมาตลอดจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเนื้อหาสาระเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการพนันให้ทันสมัยยิ่งขึ้น รวมทั้งยังได้เพิ่มเติมประเภทของการพนันเข้าไปเพื่อให้ครอบคลุมการเล่นพนันประเภทต่างๆ กฎหมายนี้ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาสมัยนายควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี บ้านเมืองเกิดการขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคเป็นอย่างมากเนื่องจากพ่อค้าจำนวนหนึ่งแสวงหากำไรจากการกักตุนสินค้าโดยนำสินค้าทยอยออกมาจำหน่ายทีละน้อยโดยตั้งราคาสูงทำให้พ่อค้าร่ำรวยกันมาก และพากันหมกมุ่นเล่นการพนันอย่าง

---

[11] ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 4 วันอังคาร เดือนหก ขึ้น 2 ค่ำ ร.ศ. 33 (พ.ศ. 2357). หน้า 45.

[12] ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 11 วันหนึ่ง เดือนสิบเอ็ด แรม 1 ค่ำ ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2431). หน้า 180.

[13] ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 13 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 หน้า 250.

[14] ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 18 วันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 121. หน้า 373.

แพร่หลายโดยลักลอบเล่นกันในหมู่พ่อค้า รวมทั้งบุคคลที่มีฐานะร่ำรวยต่างก็นิยมเล่นด้วย รัฐบาลในขณะนั้นจึงคิดแสวงหาผลประโยชน์จากการพนันโดยเปิดให้มีการเล่นพนันในลักษณะของสโมสรให้คนรวยเข้าเล่น[15] จึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดให้มีสถานเล่นการพนันเรียกว่าคาสิโน อนุญาตให้บุคคลเข้าเล่นได้[16] กระทรวงการคลังซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐให้ดำเนินการจัดให้มีการเล่นพนันโดยเปิดบ่อนการพนันขึ้นตามความต้องการของรัฐที่อำเภอ ปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แต่ปรากฏว่าผู้รับนโยบายกลับไปดำเนินการจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้โดยไม่คำนึงถึงฐานะของผู้เล่นแต่อย่างใด จึงเป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐที่ทำเป็นรูปสโมสรให้คนร่ำรวยเข้าเล่น ผลเสียที่ตามมาคือนอกจากประชาชนจะประสบกับปัญหาขาดแคลนอาหารการกินรวมทั้ง เครื่องใช้ต่าง ๆ แล้ว รัฐยังกลายเป็นผู้คอยส่งเสริมให้ประชาชนเล่นการพนันอีกทางหนึ่งสถานคาสิโนกลายเป็นแหล่งมั่วสุมของการพนันไป ประกอบกับการรัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก รวมทั้งกลัวว่าจะเกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในอดีต รัฐบาลจึงได้ประกาศปิดสถานคาสิโนของรัฐลง ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา มาตรการทางกฎหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากการพนันจึงได้ยุติลง และกลายมาเป็นการควบคุมและปราบปรามอีกครั้งหนึ่ง

ในสมัยต่อมา การพนันมีหลากหลายรูปแบบต่างๆ เช่น ตู้เกม สโมสร และมีความพยายามจะให้มีการเปิดบ่อนคาสิโนขึ้นอีกเพื่อให้บ่อนคาสิโนเป็นแหล่งรวมการพนันในหลากหลายรูปแบบ และรวมความบันเทิงและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ไว้หลายประเภท เพื่อดึงดูดใจให้แก่ผู้เล่น จนทำให้หลายคนเห็นว่า การพนันเป็นสิ่งดี พวกเขายินดีที่ไปเล่น และยังเป็นแรงขับเคลื่อนให้กลุ่มต่างๆ ออกมาให้ความเห็น และเหตุผลต่างๆ ที่สนับสนุนให้มีการเปิดบ่อนคาสิโนขึ้น

2.2 ความหมาย รูปแบบและประเภทของการเล่นการพนัน[17]

การพนันและขันต่อ เป็นคำที่ใช้อย่างเป็นทางการในทางกฎหมายทั้งในพระราชบัญญัติการพนัน และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การพนันเป็นกิจกรรมที่ทำให้มนุษย์เกิดความพึงพอใจและมีความหวัง การพนันเป็นปรากฏการณ์สากล ในประวัติศาสตร์มีปรากฏหลักฐานว่ามนุษย์เล่นการพนันมานานแล้ว หลายยุคสมัย จุดกำเนิดของการพนันคาดว่าเกิดขึ้นมาพร้อมกับศาสนา โดยอาศัยให้การพนัน เป็นเครื่องช่วยวัดความยุติธรรมต่างๆที่เกิดในสังคม เช่น การ

---

[15] อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ควง อภัยวงศ์. โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์พระนคร. พ.ศ. 2511. หน้า 70.

[16] ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 56 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482. หน้า 130.

[17] ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. (2529). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน.* หน้า 82. (อ้างถึงใน ปิยพรรณ พรหมเมศร, 2556. หน้า 69-73.)

พยากรณ์เหตุการณ์ เพื่อยืนยันว่าศาสนามีความศักดิ์สิทธิ์ โดยการใช้ลูกเต๋า เพื่อเป็นการตอบคำถามของศาสนิก โดยผ่านทางพระผู้อุทิศตัวแก่พระเจ้าซึ่งใช้ลูกเต๋าช่วยตอบ มีหลักการเสี่ยงทายคล้ายกับการเล่นการพนัน ในยุคต่อมาการพนันถือได้ว่าเป็นกีฬาอย่างหนึ่งที่เล่นเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ โดยที่มีการพัฒนารูปแบบ วิธีการ ฯลฯ ของการพนันไปอย่างมิได้หยุด โลกเจริญขึ้นมากเท่าใดการพนันก็ยิ่งมีการพัฒนาไปมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งก็อาจเป็นเพราะจิตใจของมนุษย์มิได้เคยหยุดนิ่งนั่นเอง

2.2.1 ความหมายและแนวคิดพื้นฐานของการเล่นการพนันและขันต่อ

ความหมายของคำว่า การพนันขันต่อนั้นเป็นคำที่ต้องทำความเข้าใจ คือ คำว่า “การพนัน” และคำว่า “ขันต่อ” “การพนัน” หมายถึง การเล่นเอาเงินหรือสิ่งอื่นด้วยการเสี่ยงโชคหรือฝีมือ “ขันต่อ” หมายถึง การพนันซึ่งได้เสียกันโดยวิธีต่อรอง

ส่วนคำนิยามของการพนันนั้น สามารถพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่หนึ่ง คำนิยามเชิงกฎหมาย โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ ดังนี้

พระราชบัญญัติการพะนัน พุทธศักราช 2473 และ พระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการพะนัน พุทธศักราช 2473 เป็น พระราชบัญญัติการพนันฉบับแรก วิเคราะห์เพียงมาตรา 4 ทวิ วรรคสองว่า “การพนันเป็นคำจำกัดความของคำว่า ขันต่อ” ส่วนพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นฉบับที่ยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 17 มาตรา มีเพียงมาตรา 4 ทวิ วรรคสอง ที่ให้ความหมาย การพนัน ไว้ว่า “ให้หมายความรวมถึงการทำนายด้วย”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการพนันขันต่อ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ การพนัน พ.ศ. 2478 ได้ กำหนดให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 ถึง 855 มาใช้ด้วย เมื่อพิจารณาทั้งสี่มาตรา นั้นก็มิได้อธิบายความหมายของคำว่า การพนันแต่อย่างไร เพียงแต่กล่าวว่าหนี้อันเกิดจากการพนันถือว่า เป็นหนี้ที่ไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายกล่าวคือชำระไปแล้ว เรียกคืนไม่ได้ หรือถ้าไม่ชำระหนี้ ก็ไม่อาจจะฟ้องร้องบังคับกันได้ การที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการพนัน มิได้ให้คำจำกัดความไว้ ก็อาจมาจากเหตุผล ดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้นำคำว่า การพนันขันต่อ มาจากกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 118, 119, 120 และบทที่ 123

ผู้ร่าง พระราชบัญญัติการพะนัน พุทธศักราช 2473 และ พุทธศักราช 2478 นั้น คงถือว่าการพนันขันต่อ เป็นที่เข้าใจของประชาชนอยู่แล้วว่ามีลักษณะอย่างไร เพราะต่างชาตินำเข้ามาเป็นเวลาช้านาน อีกทั้งไทยก็ยังมีการพนันชนิดต่างๆ เล่นอยู่แล้ว เช่น ตีไก่ กัดปลา เป็นต้น

ส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 3 ได้ให้ความเห็นถึงลักษณะของการเล่นพนันเอาไว้ สรุปความได้ว่า จะถือว่าเป็นการพนันได้ผู้เล่นจะต้องเสี่ยงต่อการเสียประโยชน์

ในบางครั้งคำพิพากษาของศาลฎีกา ก็ถือเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีได้เหมือนกัน ดังนั้น คำพิพากษาฎีกาจึงถือได้ว่าเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายอย่างหนึ่ง ศาลฎีกาได้วางแนวในการพิจารณาไว้ว่า ลักษณะของการพนัน ประการที่สำคัญ คือ ต้องมีการได้เสียทรัพย์ต่อกัน และแม้ว่าจะเป็นการเล่นพนันกัน เช่น เล่นไพ่ แต่ถ้าจุดมุ่งหมายของผู้เล่นไม่ได้แสวงหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินเงินทองแต่เล่นเพื่อนำมาเลี้ยงเพื่อนฝูงเป็นประโยชน์รื่นเริงแก่ทุกคนก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดแต่อย่างไร หากเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาส่วนต่างๆ แล้ว ก็จะสามารถสรุปความหมายของการพนันได้ว่า "การพนันถือเป็นสัญญาที่ก่อให้เกิดการได้เสียทรัพย์สิน โดยคู่สัญญาถือเอาผลแห่งเหตุการณ์ในอนาคตอันไม่แน่นอนซึ่งคู่สัญญาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเครื่องชี้ขาด เช่น แข่งฟุตบอล ชกมวย ฯลฯ แล้วคู่สัญญาซึ่งมีสองคน หรือมากกว่านั้น นำมาคาดเหตุการณ์ว่าผลจะออกมาเป็น เช่นใดเมื่อมีความเห็นไม่ตรงกันและมีการต่อรองและทำสัญญากันแม้เพียงแค่วาจาก็ถือว่าเป็น ใช้ได้"

ลักษณะที่สอง คำนิยามส่วนบุคคล สามารถศึกษา วิเคราะห์ โดยพิจารณาจากคำนิยามของบุคคลต่างๆ เช่น ผู้ที่เป็นนักเขียน นักนิติศาสตร์ นักการศึกษา ครูอาจารย์ เป็นต้น ดังตัวอย่าง เช่น

ศาสตราจารย์จี๊ด เศรษฐบุตร ท่านได้ให้คำนิยามว่า การพนันเป็นเอกเทศสัญญาที่คู่สัญญาได้ให้คำมั่นซึ่งกันและกันว่า ฝ่ายหนึ่งจะจ่ายทรัพย์สินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง แล้วแต่ว่าเหตุการณ์ที่คู่สัญญายังรู้ไม่แน่นอนอันหนึ่ง จะได้ปรากฏแก่คู่สัญญาว่าแน่นอนในทางใด เมื่อปรากฏเหตุการณ์ออกมาแน่นอนในทางใดแล้ว คู่สัญญาที่จ่ายเงินหรือทรัพย์สินตามคำมั่นนั้นได้ชื่อว่าเป็นผู้แพ้ คู่สัญญาที่รับเงินหรือทรัพย์สินตามคำมั่นได้ชื่อว่า เป็นผู้ชนะ

หลวงวิเทศ จรรญารักษ์ ให้นิยามของการพนันว่า คู่พนันและขันต่อต่างมีความเห็นตรงข้ามในสิ่งภายหน้าอันไม่แน่นอนและจะไม่แน่นอนได้ต่อเมื่อเหตุการณ์นั้นได้ผ่านพ้นไปแล้วซึ่งตรงกับความเห็นของผู้พนันฝ่ายใด ฝ่ายนั้นก็นับว่าเป็นฝ่ายชนะ

รุ่งโรจน์ รื่นเริงวงศ์ ให้นิยามว่า การพนันคือสัญญาที่ก่อให้เกิดการได้หรือเสียเงินหรือทรัพย์สิน โดยคู่สัญญาถือเอาผลแห่งเหตุการณ์ในอนาคตอันไม่แน่นอน ซึ่งคู่สัญญาไม่มีส่วนได้เสียเป็นเครื่องชี้ขาด

(1) ต้องมีการได้หรือการเสีย ถ้าไม่มีการได้หรือเสีย หรือได้ทางเดียวหรือเสียทางเดียวหรือได้เสียกินด้วยกันไม่ถือว่าเป็นการพนัน

(2) สิ่งที่ได้เสียต้องเป็นเงินหรือทรัพย์สิน หากสิ่งที่ได้เสียเป็นอย่างอื่น เช่น แรงงานหรือคน ไม่ถือเป็นการพนัน

(3) ต้องถือเอาเหตุการณ์ในอนาคตเป็นเครื่องชี้ขาด

(4) คู่สัญญาต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในผลที่เสี่ยงภัยนั้น เช่น นาย ก. ตกลงกับ นาย ข. ว่า ภายใน 1 ปี ถ้าไฟไม่ไหม้บ้านนาย ก. นาย ข. จะให้เงินนาย ก. 10,000 บาท ถ้าเกิด ไฟไหม้บ้านนาย ข. นาย ก. จะให้เงินแก่นาย ข. 100,000 บาท กรณีนี้ไม่เป็นการพนัน

รศ.มาโนช สุทธิวาทนฤพุฒิ อธิบายความหมายว่า

"การพนัน (Gambling) จะมีลักษณะเฉพาะอยู่ที่ว่า คู่สัญญาจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อันเป็นข้อไขแห่งผลแพ้ชนะนั้นด้วย เช่นการวิ่งแข่งขันกัน ใครถึงหลักชัยก่อนเป็นผู้ชนะ ส่วนขันต่อ (Betting) จะมีลักษณะเฉพาะที่คู่สัญญามิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อันเป็นข้อไขแห่งการแพ้ชนะ เช่นการดูการวิ่งแข่งขันแล้วตกลงกันว่า คนไหนถึงเส้นชัยก่อนเป็นผลแพ้ชนะ"[18]

พ.ต.ต.อนุสรณ์ พินิจศักดิ์ ให้ความหมายของการพนันว่าหมายถึง

"ข้อตกลงที่ก่อให้เกิดการได้หรือเสียซึ่งเงินหรือทรัพย์สินโดยทั้งสองฝ่ายถือเอาเหตุการณ์ในอนาคตอันไม่แน่นอน และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นเครื่องชี้ในการตัดสินแพ้ชนะ หมายความรวมถึงการพนันที่ได้รับอนุญาต และไม่ได้รับอนุญาตให้มีการเล่นโดยถูกต้องตามกฎหมาย"

พ.ต.อ.ทัศนะ คล่องพยาบาล ผู้ชำนาญการพนัน กรมตำรวจ ให้ความหมายว่า การพนันและขันต่อว่า

"คือสัญญาชนิดหนึ่งโดยคู่สัญญาซึ่งเป็นผู้พนันและขันต่อ ตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป ได้ให้คำมั่นซึ่งกันและกันว่า เมื่อเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งอันเป็นเงื่อนไขแห่งสัญญาตามที่ตกลงกันไว้ซึ่งยังไม่รู้แน่นอนว่าจะเกิดขึ้นในทางใด ได้เกิดขึ้นหรือมีผลไปในทางใดแล้ว ฝ่ายหนึ่งจะจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายที่ต้องจ่ายเงินหรือทรัพย์สินเรียกว่าผู้แพ้ ส่วนฝ่ายที่ได้รับหรือทรัพย์สินเรียกว่าผู้ชนะ"

อาจกล่าวได้ว่า การพนันขันต่อ มีความหมายได้ 2 ทาง คือ ในความหมายอย่างแคบ และในความหมายอย่างกว้าง

ในความหมายอย่างแคบ การพนัน คือสัญญาซึ่งคู่สัญญาต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อันเป็นเงื่อนไขแห่งการแพ้ชนะ เช่นพนันในการวิ่งแข่งกันเองว่าใครจะเป็นผู้ชนะ ส่วนขันต่อ คือสัญญาที่คู่สัญญามิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อันเป็นเงื่อนไขแห่งการแพ้ชนะ เช่นดูผู้อื่นวิ่งแข่งกันแล้วตกลงกันว่าจะจ่ายเงินแก่กันถ้าผู้ใดชนะ

---

[18] มาโนช สุทธิวาทนฤพุฒิ. (2530). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประนีประนอมยอมความและการพนันขันต่อ.* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 221.

ในความหมายอย่างกว้าง การพนันและขันต่อ คือสัญญาซึ่งคู่สัญญาได้ตกลงกันและกันว่า ฝ่ายหนึ่งจะจ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้แก้อีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อเหตุการณ์อย่างหนึ่งซึ่งคู่สัญญายังรู้ไม่แน่นอนได้ปรากฏผลเป็นที่แน่นอนอย่างใดแล้ว ในความหมายอย่างกว้างแล้วการพนันรวมถึงการขันต่อเข้าไปด้วย

สำหรับลักษณะของการเล่นการพนัน คำว่า "การพนัน" (Gambling) คือ การเข้าเล่นเสี่ยงโชคซึ่งต้องใช้ไหวพริบและฝีมือมาพนันเอาทรัพย์สินกันจะโดยชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เช่น การเล่นการพนันไพ่ตอง บิลเลียดรู และตีผี เป็นต้น" ส่วน "ขันต่อ" (Betting) คือการเล่นที่บุคคลสองฝ่ายมีความเห็นตรงข้ามในเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่แน่นอน อันจะเกิดขึ้นในอนาคตและได้มาตกลงกันว่า ถ้าเหตุการณ์เป็นไปตามนั้นจริง ฝ่ายหนึ่งแพ้และอีกฝ่ายหนึ่งชนะ ฝ่ายแพ้จะต้อง เสียเงินให้แก่ผู้ชนะตามที่ได้ตกลงกันไว้ ตัวอย่างเช่นพนันกันว่า สะพานจะเปิดเมื่อใด ใครจะเป็นอธิบดีกรมตำรวจคนต่อไป แชมเปี้ยนโลกมวยสากลคนต่อไปคือใคร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปสามารถอธิบายลักษณะของการพนันขันต่อ ต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ ได้แก่

1. ต้องมีผู้เล่นตั้งแต่ 2 ฝ่ายขึ้นไป คือต้องมีผู้แพ้และผู้ชนะ มีฝ่ายผู้ได้และฝ่ายผู้เสียนั่นเอง ซึ่งแต่ละฝ่ายจะมีจำนวนเท่าใดก็ได้

2. ต้องมีการเสี่ยงโชค คือยังไม่รู้แน่นอนว่าผลจะเกิดขึ้นในทางใดตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1747/2494 เป็นการที่ต้องมีการนำเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอนมาเป็นผลแพ้ชนะ ดังนั้น ถ้าเป็นเหตุการณ์แน่นอนที่ไม่มีการเสี่ยงโชคย่อมไม่ถือเป็นการพนัน ดังเช่นการเดิมพันถือเอาพนักงานที่ดินรังวัดโฉนดที่พิพาทเป็นหลักแพ้ชนะคดี ไม่ถือเป็นเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอนจึงไม่ถือเป็นการพนันขันต่อตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2146/2516 การเล่นพนันสลากกินแบ่งหรือสลากกินรวบ มีสาระสำคัญอยู่ที่ 4 ประการ คือ เจ้ามือ ผู้เล่น การเสี่ยงโชคและสินพนัน เมื่อเจ้ามือทำสลากขึ้นมาแล้วจำหน่ายให้ผู้เล่นแล้วผู้เล่นย่อมอยู่ในฐานะเสี่ยงโชคแล้ว แม้ยังไม่ได้เก็บเงินก็มีความผิด

3. ต้องมีทั้งทางได้และทางเสีย คือ ทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องมีทางได้และทางเสียซึ่งจะเกิดผลแพ้ชนะตามการเสี่ยงโชคที่ได้ตกลงกันไว้จากเหตุการณ์ไม่แน่นอนในอนาคต ฝ่ายผู้ชนะจะเป็นผู้ได้และฝ่ายผู้แพ้จะเป็นผู้เสีย ถ้ามีแต่ทางได้หรือเสียทางเดียวไม่ถือเป็นการพนัน เช่นการเดิมพันกันว่าปลาที่ร่วมกันจับมาจะเป็นของใคร การเล่นไพ่ด้วยเงินเล็กน้อยเพื่อเอาเงินมาซื้อน้ำอัดลมเลี้ยงร่วมกัน ไม่ถือเป็นการได้เสียระหว่างกันจึงไม่ถือเป็นการเล่นการพนันตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1133/2500 แต่ในการขายสินค้าด้วยวิธีที่ผู้ซื้อหยอดเหรียญแล้วหมุนจะมีของตกลงมาในบางครั้ง

อาจไม่ได้ของแต่บางครั้งก็ได้ของมีราคามากกว่าหรือน้อยกว่าที่หยอดเหรียญ ย่อมถือเป็นการพนัน เพราะมีทั้งได้ทั้งเสียตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2542/2527

2.2.2 รูปแบบและประเภทของการการเล่นการพนัน[19]

รูปแบบการเล่นการพนันที่กฎหมายอนุญาตให้เล่นได้ โดยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยได้ระบุไว้ตามบัญชี ก. ,ข ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้

ปัจจุบันการพนันตามบัญชี ก. มีทั้งสิ้น 28 รูปแบบที่กฎหมายห้ามโดยเด็ดขาดมิให้มีการอนุญาตจัดให้มีการเล่น แต่หากรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็ตามได้ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยมีรูปแบบการเล่นดังนี้

1. หวย ก. ข. อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ตัวหวยหรือโพยที่จะใช้แทงมี 34 ตัว (พยัญชนะไทยมีทั้งหมด 44 ตัว ยกเว้นไว้เพียง 10 ตัว ที่ไม่ได้กำหนดไว้เป็นตัวแทง ได้แก่ ง ฌ ฎ ฏ ฐ ธ ฒ ฑ ษ และ ศ ตัวอักษรที่เหลือใช้เป็นตัวแทงเล่นหวยกันได้) คู่เล่นคือ ก. เจ้ามือ หรือผู้ประมูลได้ หรือผู้รับกินรับใช้ และ ข. ผู้แทง ประชาชนทั่วไปรวมทั้งชาวต่างชาติ

2. การเล่นโปปั่น อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ครอบทองเหลืองลักษณะสี่เหลี่ยมทรงสูง ตรงกลางกรวนเป็นสี่เหลี่ยม ลูกโปทำด้วยทองเหลืองขนาดใส่ลงในช่องกรวนของครอบทองเหลืองได้ ลิ้นโปทำด้วยทองเหลืองหรือไม้ รูปทรงเช่นเดียวกับลูกเต๋า แต่ใหญ่กว่าเล็กน้อย ด้านในแต่ละด้านจะมีลวดลายและทาสีแดงกับสีขาวแบ่งครึ่งสี่เหลี่ยม และแผงสำหรับผู้เล่นแทง

3. โปกำ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น เบี้ย เม็ดมะขาม ลูกปัด หรือสิ่งอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียง จำนวน 40 – 120 เม็ด และฝาครอบ วิธีการเล่น คือ ผู้จัดให้มีการเล่นจะเอาฝาไปครอบเบี้ย (หรืออย่างอื่น) แล้วเปิดล่อตาล่อใจผู้เล่น ผู้เล่นจะดำเนินการแทง อ๊อ กั๊ก เลี่ยม เหม็ง ขั้ว หรือตั๋ว ฯลฯ เมื่อผู้เล่นแทงกันเรียบร้อยแล้วผู้จัดให้มีการเล่นจะเปิดฝาแจงเบี้ย (แจกเบี้ย) ทีละ 4 เม็ด ถือเศษ (หรือ 4) เป็นเครื่องตัดสิน

4. การเล่นโปถั่ว หรือกำถั่ว เดิมเป็นการพนันของชาวจีนที่มาจากเมืองจีน วิธีแทงและการใช้เงินเช่นเดียวกับโปกำ และโปปั่น มีแตกต่างกันบ้างก็แต่อุปกรณ์เล่นและวิธีการเล่น อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ถั่ว เบี้ย เม็ดมะขาม เม็ดกระดุม ลูกปัด หรืออย่างอื่นที่ใกล้เคียงกัน จำนวน 120 – 300 เม็ด และโครงว่าว หรือไม้เล็กเป็นเส้นยาว หรือแผงวาดขึ้นแทน เพื่อเป็นเครื่องหมายสำหรับวางเงินเดิมพัน

---

[19] *ประเภทของการเล่นการพนัน.* สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2556, จาก http://www.baanjomyut.com/library_3/extension-1/bet/25_8.html

5. การเล่นแปดเก้า ก. การเล่นแบบเก่า อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ไพ่ไม้ (ที่ใช้ในการเล่นต่อแต้ม) 2 ชุด โดยจะเลือกเอาบางตัวออกจนเหลือ 32 ตัว

6. การเล่นจับยี่กี มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ไพ่ผ่องจีนหรือตัวหมากรุกจีน คัดเอาเฉพาะตัว ตี่ หมายถึงขุน สือ หมายถึงทหาร เซี๋ย หมายถึงช้าง กือ หมายถึงที่ตั้งและยานพาหนะ เบ๊ หมายถึงม้า และแม่ และผ่าว หมายถึงปืนใหญ่ โดยไพ่ผ่องจีนจะมีสองสี คือ สีดำและสีแดง จะใช้ทั้งสองสี สีละหกตัวรวมเป็นสิบสองตัว คำว่า “จับยี่กี” เป็นศัพท์จีนแต้จิ๋ว แปลตรงตัวว่า สิบสองอัน

7. การเล่นต่อแต้ม อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ไพ่ไม้หรือพลาสติก สำหรับใช้ในการเล่นต่อแต้มธรรมดาอันมีจุดประจำแต้มไพ่ ไพ่ทั้งชุดมีจำนวน 28 ตัว

8. การเล่นเบี้ยโบก หรือคู่คี่ หรืออีโจ้ง อุปกรณ์ที่ใช้เล่น เบี้ย (ฝนให้เรียบร้อยแล้วจุกด้วยขี้ผึ้ง) เม็ดมะขาม ผ่าครึ่งหรือผ่า 4 เม็ด กระดุมที่มีด้านละสี หรือสิ่งอื่นที่ใกล้เคียง จำนวน 4 เม็ด และกระบอกไม้ไผ่ขนาดย่อม 1 อัน

9. การเล่นไพ่สามใบ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ไพ่เพียง 3 ใบ จะเป็นไพ่อะไรก็ได้ที่สำคัญ 2 ใน 3 ใบต้องเป็นไพ่เหมือนกัน กล่าวคือเหมือนกัน 2 ใบและต่างกันอยู่ 1 ใบ รวมเป็น 3 ใบ โดยผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) จะหงายไพ่ให้ดูก่อนคว่ำล้างไพ่ การล้างไพ่สุดแต่ความถนัดและชำนาญ ผู้มีความเจนจัดมักนิยมล้างไพ่ช้าๆ เพื่อเป็นการล่อใจผู้แทง แทงผิดเจ้ามือกิน แทงถูกได้ 2 เท่า

10. ไม้สามอัน อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ไม้รูปสี่เหลี่ยมลักษณะแบนยาว (ขอบบางตามต้องการ ข้อสำคัญต้องกะทัดรัดและเหมือนกันมากที่สุด) กว้างยาวประมาณ 1 x 4 นิ้ว จำนวน 3 อัน เอาไม้อันหนึ่งเจาะรู เอาด้ายร้อยผูกปลายด้านหนึ่งไว้ โดยผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) จะรวบไม้ทั้ง 3 อัน โดยด้านมีด้ายกำไว้กับมือ ผู้เล่นจะวางเดิมพันก่อนจับไม้อันหนึ่งขึ้น ผู้เล่นที่จับได้อันที่ผูกด้ายถือเป็นชนะได้สินพนัน 1 เท่า ถ้าจับถูกอันอื่นเจ้ามือกิน โดยการเล่นอาจมีผู้เล่น 1 – 2 คน (นิยม 1 คน) และอาจมีผู้ถือท้ายด้วย

11. การเล่นช้างงา หรือเรียก “ป๊อก 15” มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ไพ่โป๊กเกอร์ Playing cards ทั้งสำรับมี 54 ใบ รวมทั้ง 2 ตัวโจ๊ก ซึ่งเป็นใบปิดหัวท้ายของสำรับไพ่ การเล่นช้างงาต้องคัดเอาไพ่แต้ม 9 10 และเต๊ะ ออกอย่างละ 4 ใบ รวมทั้งโจ๊กทั้ง 2 ใบ เท่ากับเอาออก 14 ใบ คงเหลือไพ่ที่จะนำมาเล่นจริง 40 ใบ

12. การเล่นไม้ดำไม้แดง หรือปลาดำปลาแดง หรืออีดำอีแดง มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ทำจากไม้ แผ่นไม้ โลหะ หรือพลาสติก ที่มีรูปเป็นเครื่องมือเล่น หากใช้อุปกรณ์รูปอะไรก็จะเป็นการเล่นตามชื่อรูปนั้น โดยกำหนดให้มีสีดำ สีแดง สีขาว

13. การเล่นอีโปงครอบ มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ลูกน้ำเต้า ลักษณะคล้ายลูกเต๋าแต่ใหญ่กว่า ทั้ง 6 ด้านของลูกจะมีภาพ 1 น้ำเต้า 2 ปู 3 ปลา 4 กุ้ง 5 เสือ และ 6 ไก่ ด้านละรูป จานและฝาครอบ สำหรับใส่ – ปิดลูกน้ำเต้า และแผง ผ้า หรือภาพสำหรับวางสินพนัน

14. การเล่นกำตัด เป็นการพนันอีกชนิดหนึ่งที่คนไทยสมัยกรุงธนบุรีถึงต้นกรุงรัตนโกสินทร์ นิยมมาก สันนิษฐานว่าลอกแบบมาจากถั่ว และโปกำของจีน มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น มีเบี้ย เม็ดมะขาม ลูกปัด ถั่ว เศษสตางค์ หรือวัตถุที่ใกล้เคียงกัน

15. การเล่นไม้หมุน เหมือนการเล่นรูเล็ต และล้อหมุน ต่างกันตรงอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่น โดยอุปกรณ์ที่ใช้เล่น แผ่นไม้ แผ่นพลาสติก แผ่นกระดาษแข็ง หรืออย่างอื่น ทำเป็นรูปกลม ตรงจุดศูนย์กลางเจาะรูทำหลักสำหรับยึดกับไม้สั้นอันมีน้ำหนักคานกันทั้งสองข้าง ปลายไม้เส้นนี้ด้านหนึ่งจะเป็นมุมแหลมชี้ตัดสินการพนัน สำหรับแผ่นไม้วงกลมจะแบ่งเป็นส่วนมี 7 – 32 ช่อง มักนิยมทาสีและมีเลขหรือเครื่องหมายกำกับทุกช่อง

16. การเล่นหัวโตหรือทายภาพ มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น แผง ภาพหรือกระดานภาพสัตว์ 4 ชนิด ใต้ภาพจะต้องกำหนดหมายเหตุ 1 – 4 สำหรับแทง ถ้าไม่สะดวกจะใช้เขียนชื่อของสัตว์แทนก็ได้ ที่ครอบ กล่อง หรือกลักไม้ขีด และแผ่นป้ายขนาดใส่ลงในครอบ กล่อง หรือกลักไม้ขีด โดยทำเป็นภาพหรือเขียนเป็นตัวอักษรให้ตรงกับแผงสำหรับแทง

17. การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น สัตว์ที่จะนำมาทรมานเพื่อการพนันขันต่อ เช่น เต่า กระต่าย สุนัข แมว อย่างอื่นประกอบด้วย เช่น จิ้งหรีด ต้องมีไม้ปั่นเป็นอุปกรณ์เป็นต้น โดยแล้วแต่ประเภทหรือชนิดของสัตว์ โดยการทรมานสัตว์ให้เจ็บปวดหรือมึนเมาแล้วต่อสู้กัน เช่น เต่าเอาไฟสุมหลัง จิ้งหรีดใช้ไม้ปั่นหรือยั่วให้เกิดโทสะ ไก่ฝังยา ทายาหรืออดอาหาร เป็นต้น โดยผู้เล่นอาจจะเป็นเจ้าของสัตว์ที่เป็นคู่แข่ง หรือผู้ถือหาง

18. การเล่นบิลเลียด มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น โต๊ะบิลเลียดรูโดยเฉพาะ ซึ่งมีหลุม 9 หลุม แต่ละหลุมมีขนาดใหญ่พอให้ลูกบิลเลียดลงได้ และแต่ละหลุมจะมีรางสำหรับให้ลูกบิลเลียดไหลกลับเข้าลิ้นชักขอบโต๊ะ และลูกบิลเลียด 5 – 9 ลูก

19. การเล่นโยนจิ่ม อุปกรณ์ที่ใช้เล่น เหรียญสตางค์ต่างกันตามจำนวนผู้เล่น โดยผู้เล่นจะกำหนดเส้นโยนกับหลักชัย ห่าง 1 – 5 เมตร หรือตามที่ต้องการ ผู้เล่นจะโยนเหรียญจากด้านหนึ่งไปยังอีกด้านหนึ่งเหรียญที่โยนใกล้กับเส้นมากที่สุดมีสิทธิ์ทอยเหรียญที่ใกล้เส้นเหรียญที่ 2 ที่ 3 ต่อๆ ไป ผู้เล่นมักจะมีการตกลงกันก่อนว่า ทอยกบ ทอยต่อ หรือทาบ ได้เท่าใด โดยเฉพาะการทอยต่อซึ่งจะกำหนด ทอยต่อๆ ไปได้ถ้าทอยถูก ถ้าทอยไม่ถูกเหรียญต่อไปไม่มีสิทธิทอยเหรียญที่ 3 หรือเหรียญต่อๆ ไป ผู้ชนะจะทอยได้ทุกเหรียญ เหรียญใดทอยไม่ถูกไม่เสีย ถ้าเหรียญใกล้มากใช้ทอยๆ ถูกจะเสียเพียงครึ่งหนึ่งหรือไม่ต้องเสีย โดยผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) จะมีหรือไม่มีก็ได้

20. การเล่นสี่เหงาลัก หรือเรียกลูกเต๋าทอด หรือคล้ายกับไฮโลว์ มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ลูกเต๋า 3 ลูก การทอดจะทอดบนภาชนะ เช่น ถาด จาน หรือบนเสื่อ หรือบนพื้นก็ได้

21. การเล่นขลุกขลิก มีอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ลูกเต๋า 1 ชุด รวม 3 ลูก จานกับถ้วยสำหรับครอบลูกเต๋า และแผ่นป้ายสำหรับแทงมี 6 ช่อง คือ ช่อง 1 2 3 4 5 และ 6 โดยผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) เอาลูกเต๋า 3 ลูก วางเรียงลงในจานหรือถ้วย โดยหงายแต้มสี่ขึ้นทุกลูก แล้วเอาฝาครอบจานหรือถ้วยนั้น จับเขย่าๆ แล้วให้ผู้เล่นแทงตามใจชอบ เจ้ามือเปิดฝาที่ครอบลูกเต๋าออก ถ้าลูกเต๋าทั้ง 3 ลูกนั้นหงายแต้มตรงกับแต้มที่ผู้เล่นคนแทงไว้ ผู้เล่นคนนั้นถือว่าแทงถูก เจ้ามือต้องจ่ายให้

22. การเล่นน้ำเต้าทุกๆ ชนิด อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ลูกน้ำเต้าใช้ไม้ชนิดเบาๆ แกะเป็นรูปสี่เหลี่ยมลูกบาศก์ เหมือนลูกเต๋าผิดกันแต่ลบมุมเหลี่ยมออก ด้านเรียบทั้งหกด้านของลูกจะเขียน วาด หรือปะด้วยรูป 1 น้ำเต้า 2 ปู 3 ปลา 4 กุ้ง 5 เสือ และ 6 ไก่ (บางแห่งใช้ กบแทนเสือ) ด้านละรูป แผงกระดาษ กระดาน หรือภาชนะอื่น เขียน วาด หรือปะรูปตรงกับลูกน้ำเต้าให้ลูกค้าแทง และจานและฝาครอบกระเบื้องเคลือบ

23. การเล่นไฮโลว์ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ลูกเต๋า 1 ชุด รวม 3 ลูก จานรองกับถ้วยสำหรับครอบลูกเต๋า และแผ่นป้าย หรือกระดาษบอกแต้มสำหรับแทงมีเพียง 3 ช่อง คือ ทำเครื่องหมายบอกให้แทงสูง ไฮโลว์ และแทงต่ำ

24. การเล่นอีก้อย อุปกรณ์ที่ใช้เล่น เหรียญสตางค์ เหรียญบาท หรือวัตถุอย่างอื่น

25. การเล่นปั่นแปะ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้เหรียญสตางค์ขนาดที่ถนัด 1 – 2 เหรียญ

26. การเล่นอีโปงซัด อุปกรณ์ที่ใช้เล่น เบี้ย อีแปะ เศษสตางค์ หรือวัตถุที่คล้ายกันอย่างใดอย่างหนึ่ง จำนวน 6 ชิ้น และภาชนะปิดที่มีลักษณะเหมือนฝาชีสำหรับครอบปิด โดยการเล่นชนิดนี้ผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) จะใช้ความรวดเร็วซัดเหรียญ (หรือวัตถุอย่างอื่น) ลงกับพื้นแล้วเอาฝาชีครอบ ผู้เล่นจะแทงเอาจำนวนเหรียญในฝาครอบนั้น โดยถ้าทายถูกเจ้ามือจ่าย 1 – 2 เท่า ถ้าผิดเจ้ามือกิน

27. การเล่นบาการา อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ไพ่โป๊กเกอร์ Playing cards จำนวนไม่น้อยกว่า 2 สำรับ โดยล้างไพ่หรือสลับไพ่ และแจกรอบวงขาละ 2 ใบ การเรียกไพ่เรียกได้ไม่เกิน 1 ใบ โดยจะไม่เรียก ก็ได้ การนับแต้ม แต้มเกิน 10 20 หรือ 30 แต้ม ก็ให้หักจำนวนเต็มออก เหลือเท่าไรเป็นแต้มที่ได้ เช่น 13 แต้ม เมื่อหักจำนวนเต็มออก ก็จะเหลือ 3 แต้ม เป็นต้น กรณีได้ 10 หรือ 20 แต้มพอดีจะถือว่าไม่มีแต้ม ใครได้แต้มมากกว่าเป็นผู้ชนะ ข้อเสียเปรียบของผู้เล่น กรณีผู้เล่นชนะ ผู้จัดให้มี การเล่น (เจ้ามือ) จะจ่ายให้ไม่เกินเงินหน้าตัก แต่ถ้าเจ้ามือชนะจะได้กินเงินลูกค้าทุกคน

28. การเล่นสล๊อทแมชีน อุปกรณ์ที่ใช้เล่น เครื่องกลไกที่มีลักษณะเป็นโต๊ะไฟฟ้า ซึ่งผู้จัดให้มีการเล่นสามารถดัดแปลง แก้ไขหรือปรับแต่งได้ โดยหยอดเหรียญและกดปุ่มโยกคันโยกบังคับหรือบิดส่วนกลไกเพื่อให้เครื่องเริ่มทำงาน ผู้เล่นจะต้องเสี่ยงโชคบังคับให้เครื่องทำงานให้ถูก

จังหวะเพื่อให้ได้แต้มป๊อก (จุดหรือแต้มที่กำหนด) เมื่อได้ป๊อกจะมีเงินเหรียญออกมาเป็นระยะตามที่ ผู้จัดให้มีการเล่นกำหนดเงินที่จะออกจากเครื่องกลไก โดยถือว่าเป็นกรรมสิทธิ์ของ ผู้เล่นที่เสี่ยงโชค

ในส่วนของรูปแบบการเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีรูปแบบวิธีการเล่นดังนี้

1. การเล่นต่างๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้กัน หรือแข่งขัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า อุปกรณ์ที่ใช้เล่น แล้วแต่ประเภทของสัตว์ที่ใช้ในการต่อสู้หรือแข่งขัน เช่น ชนโคก็จะเป็นโค ชนไก่ก็จะเป็นไก่ รวมทั้งแพะ แกะ ปลากัด จิ้งหรีด เป็นต้น

2. วิ่งวัวคน อุปกรณ์ที่ใช้เล่น โคกับคน โดยมีการใช้การวิ่งในหลายรูปแบบในการแข่งขันกันระหว่างวัวกับคน เช่น วิ่งแข่งกันตัวต่อตัว วิ่งแข่งกันเป็นฝูง หรือวิ่งกอดคอผูกขาติดกัน เป็นต้น ผลการชนะเช่นเดียวกับการแข่งขันสัตว์ โดยอาจมีผู้เล่นเป็นเจ้าของสัตว์ หรืออาจมีผู้ถือหางต่อรองร่วมทุน กับสนับสนุนเจ้าของสัตว์กับสนับสนุนคนโดยไม่จำกัด

3. การเล่นชกมวย หรือมวยปล้ำ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น มีชุดแข่งขันระหว่างสองฝ่าย มีอุปกรณ์ป้องกัน และอุปกรณ์อื่นตามที่กำหนดไว้ในกติกาการแข่งขัน โดยเป็นการแข่งขันชกมวย มวยปล้ำกันระหว่างสองฝ่าย มีระเบียบและกติกาการชกที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน การได้เสียดูที่ฝ่ายใดเป็นผู้ชนะเช่นเดียวกับการเล่นให้สัตว์ต่อสู้กันทุกประการ

4. การเล่นแข่งเรือพุ่ง แข่งเรือล้อ (ก) เรือพุ่ง อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ไม้แบนๆ ยาวประมาณสองฟุตครึ่ง กว้างประมาณสามฟุตทำเป็นรูปคล้ายเรือจริงๆ ตอนหัวแหลมท้ายมน

5. การเล่นชี้รูป อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้รูปภาพต่างๆ ตามแต่ผู้เล่นจะตกลงกัน โดยกำหนดให้ด้านหลังภาพเขียนหมายเลขกำกับไว้ หมายเลขนี้จะต้องตรงกับหมายเลข ที่ผู้จัดให้มีการเล่นติดไว้กับสิ่งของที่จะใช้เป็นรางวัลในการเล่นซึ่งมีจำนวนพอดีกับจำนวนรูปภาพ

6. การเล่นโยนห่วง อุปกรณ์ที่ใช้เล่นคือใช้หวายหรือวัตถุอย่างอื่นทำเป็นห่วงขนาดเล็กใหญ่ตามแต่ผู้จัดให้เล่นทำไว้ และมีแป้นเป็นรูปวงกลมโตพอที่จะสวมห่างนั้นได้พอดี บนแป้นไม้มีสิ่งของรางวัลวางไว้พอดีกับแป้น ถ้าสิ่งของรางวัลโตกว่าแป้นก็จะใช้ไม้เล็กๆ ติดหมายเลขปักไว้กับแป้นแทนของรางวัล

7. การเล่นโยนสตางค์ หรือวัตถุใด ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ อุปกรณ์ที่ใช้เล่นมีเหรียญ ลูกเทนนิส ลูกปิงปอง หรือวัตถุอื่นใด และภาชนะที่ใช้เป็นที่รองรับ เช่น หม้อ ไห ถ้วย แก้ว เป็นต้น วางในระยะต่างๆ กันตามแต่ผู้จัดให้เล่นกำหนด และกำหนดตำแหน่งที่จะให้ ผู้เล่นยืนโยน

8. การเล่นตกเบ็ด อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ภาชนะปากแคบ เช่น ไหกระเทียมดองสำหรับใส่กล่องสังกะสี 10 กล่อง กล่องนี้บรรจุภาพชนิดที่หนึ่งต่อ 4 กล่อง ภาพชนิดที่สองต่อ 3 กล่อง ภาพ

ชนิดที่สามต่อ 2 กล่อง และภาพชนิดที่สี่ต่อ 1 กล่อง และไม้คันเบ็ดอันเล็กที่ปลายเชือกอีกด้านหนึ่งผูกติดกับแม่เหล็กอันเล็กๆ ที่สามารถดูดกล่องสังกะสีที่บรรจุภาพขึ้นมาจากไหได้ อีกทั้งต้องมีภาพอีกหนึ่งชุดที่ตรงกับภาพชุดที่บรรจุในกล่องสังกะสี วางไว้ให้ลูกค้าแทง

9. การเล่นจับสลากโดยวิธีใดๆ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้กระดาษเขียนหมายเลขเรียงลำดับตามจำนวนที่ผู้จัดให้เล่นกำหนดไว้ แล้วม้วนกระดาษสลากทุกอันให้เรียบร้อยเหมือนกัน บรรจุไว้ในภาชนะหรือแขวนไว้ก็ได้ และมีกระดาษเขียนหมายเลขอีกชุด ซึ่งตรงกับหมายเลขสลากที่บรรจุไว้ในภาชนะนำมาติดไว้กับสิ่งของที่จะใช้เป็นรางวัล โดยผู้เล่นจะต้องนำเงินหรือทรัพย์สินไปมอบให้กับผู้จัดให้มีการเล่น เป็นค่าจับสลากหนึ่งครั้ง แล้วจึงไปจับสลาก เมื่อเปิดสลากออกดูถ้ามีหมายเลขตรงกับหมายเลขของสิ่งของชิ้นใด ผู้เล่นจะได้รับสิ่งของชิ้นนั้นเป็นรางวัล

10. การเล่นยิงเป้า อุปกรณ์ที่ใช้เล่นโดยใช้ปืน หรือไม้ซางเป่าลูกดอกแทนปืนก็ได้ กระสุนปืนจะเป็นกระสุนจริงหรือปลอมก็ได้ และมีเป้าซึ่งอาจจะเป็นเป้านิ่งอยู่กับที่ เช่น เป้าตาวัว เป้ารูปหุ่นต่างๆ เป็นต้น หรือเป้าเคลื่อนที่ก็ได้ โดยที่เป้าจะมีการกำหนดแต้มไว้บนเป้าเพื่อให้ผู้เล่นรู้ตำแหน่งการยิง

11. การเล่นปาหน้าคน ปาหน้าสัตว์ หรือสิ่งใด ๆ อุปกรณ์ที่ใช้เล่นคือใช้กระดาษแข็งหรือไม้กระดานมาเขียนเป็นรูปหน้าคน สัตว์ หรือสิ่งใดๆ ตามแต่จะกำหนดขึ้น หรือจะใช้คนหรือสัตว์จริงๆ มาล่อเป็นเป้าให้ปาก็ได้ และมีวัตถุรูปกลมๆ สำหรับปา เช่น ลูกเทนนิส ลูกปิงปอง เป็นต้น จะให้ปาได้กี่ลูกแล้วแต่ผู้จัดให้เล่นจะกำหนด

12. การเล่นเต๋าข้ามด่าน อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ลูกเต๋าจำนวน 3 ลูก ภาชนะสำหรับทอดลูกเต๋า 1 ใบ และลูกคิดหรือลูกปัดร้อยคั่นเป็นด่านๆ ละ 5 ลูก รวม 5 ด่าน แทนลูกเต๋าก็ได้ โดยผู้เล่นจะต้องตกลงกับผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) ก่อนว่า ตนจะถือหน้าลูกเต๋าแต้มใดสำหรับเลื่อนลูกคิดหรือลูกปัดที่ถือเป็นด่าน ให้ผู้เล่นเริ่มทอดลูกเต๋า เมื่อทอดลูกเต๋าได้แต้มตามที่ตกลงกันไว้ให้ผู้เล่นสามารถเลื่อนลูกคิดหรือ ลูกปัดไปตามจำนวนแต้มที่ทอดได้ ถ้าผู้เล่นสามารถทอดลูกเต๋าและเลื่อนลูกคิดหรือลูกปัดผ่านด่านทั้ง 5 ด่าน โดยไม่ติดขัด ก็ถือว่าผู้เล่นเป็นผู้ชนะ เจ้ามือต้องจ่ายรางวัลให้ แต่ถ้าผ่านไม่ได้ผู้เล่นต้องเสียสินพนันแก่เจ้ามือ

13. การเล่นหมากแกว อุปกรณ์ ที่ใช้เล่น ใช้ลูกเต๋าจำนวน 2 ลูก จานรองและถ้วยครอบสำหรับเขย่า หรือจะใช้กระบอกไม้ไผ่แทนก็ได้ และมีกระดาษขีดเส้นตรงกลางหรือใช้ไม้เล็กๆ วางแบ่งเขตให้ลูกค้าแทงก็ได้ โดยถือว่าด้านขวามือของเจ้ามือเป็นเขตแทงคู่ และด้านซ้ายมือของเจ้ามือเป็นเขตแทงคี่ โดยผู้จัดให้มีการเล่น (เจ้ามือ) จะเขย่าลูกเต๋าทั้ง 2 ลูกที่ครอบไว้แล้ววางให้ ผู้เล่นแทงตามสมัครใจ โดยให้ผู้เล่นแทงตามเขตที่กำหนดให้เป็นเขตคู่หรือคี่ เมื่อเปิดเอาครอบออกนับแต้ม

ลูกเต๋าทั้ง 2 ลูก ได้เท่าใดให้เอาสองหาร ถ้าเหลือเศษเป็นคี่ ถ้าหารลงตัวพอดีก็จะเป็นคู่ ผู้เล่นคนใดแทงฝ่ายใดถูกเจ้ามือต้องจ่ายสินพนันให้กับผู้เล่นคนนั้น

14. การเล่นหมากหัวแดงอุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ลูกเต๋าจำนวน 3 ลูก จานรองและถ้วยครอบสำหรับเขย่า หรือจะใช้กระบอกไม้ไผ่แทนก็ได้ และมีกระดาษขีดเส้นตรงกลางหรือใช้ไม้เล็กๆ วางแบ่งเขตให้ลูกค้าแทงก็ได้ โดยถือว่าด้านขวามือของเจ้ามือเป็นเขตแทงคู่ และด้านซ้ายมือของเจ้ามือเป็นเขตแทงคี่ (ซึ่งอุปกรณ์ใช้เหมือนกับการเล่นหมากแกว แต่เพิ่มลูกเต๋าอีก 1 ลูก)

15. การเล่นบิงโก อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้กระดานทำเป็นสี่เหลี่ยมลูกบาศก์ ด้านในกั้นเป็นช่องเล็กๆ จำนวนมากน้อยตามชนิดของบิงโก เขียนเลขเรียงลำดับกำกับไว้ทุกช่องไม่ให้ซ้ำกัน มีลูกยางสำหรับไว้โยนพอกับจำนวนช่อง และมีกระดาษสำหรับให้ผู้เล่นใช้เล่นตีเป็นช่องสี่เหลี่ยมไว้ด้านละ 5 ช่อง รวมเป็น 25 ช่อง แต่ละช่องเขียนหมายเลขไว้ไม่ซ้ำกันโดยให้ช่องกลางของกระดาษเป็นช่องฟรีโดย ขีดกากบาทไว้แทนหมายเลข

16. การเล่นสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง เป็นการเล่นเสี่ยงโชคให้ได้เงินมา หรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่น การเสี่ยงโชคต้องอาศัยระยะเวลาในการจัดจำหน่ายสลาก ซึ่งเป็นการเล่นที่ยาวนานกว่าการพนันชนิดอื่นๆ สลากเรียงเบอร์ทุกหมายเลขมีโอกาสที่จะถูกรางวัลได้หลายรางวัล แต่ละรางวัลมีสลากหลายหมายเลขด้วยกัน สลากขายไม่หมดจะลดรางวัลลงตามส่วน อุปกรณ์ที่ใช้เล่น สลากที่มีหมายเลขประจำสลากแต่ละใบ

17. การเล่นโตแตไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นลักษณะของการเล่นพนันที่ต้องอาศัยเล่นควบคู่ไปกับการจัดให้มีการต่อสู้หรือแข่งขันกันมากกว่า 2 ทีมขึ้นไป สำหรับประเทศไทยนิยมใช้กับการเล่นแข่งม้า อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ผู้จัดให้เล่น จะพิมพ์สลากกำหนดหมายเลขประจำทีมแข่งขัน หรือประจำตัวม้าที่จะแข่งในเที่ยวหนึ่งๆ พร้อมทั้งบอกราคาประเภทวินโต๊ด หรือเพลสโต๊ดไว้ด้วย โดยผู้เล่นจะซื้อสลากที่มีหมายเลขประจำทีมหรือประจำม้าตัวใดที่ตนถือหางจากผู้จัดให้มีการเล่นมาถือไว้ ถ้าการแข่งขันประจำเที่ยวจบสิ้นลง ปรากฏว่าทีมหรือม้าตัวใดที่ตนเองซื้อสลากและถือไว้ เข้ามาเป็นที่หนึ่ง ที่สอง หรือที่สาม ก็จะได้รับส่วนแบ่งตามประเภทของการจำหน่ายสลากทั้งหมดเป็นรางวัล

18. การเล่นสวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นการเล่นเสี่ยงโชคที่คล้ายคลึงกับการเล่นสลากกินรวบ แต่ใช้ผลของการแข่งขันของทีมที่ทำการต่อสู้กันเป็นเครื่องชี้ขาดผลแพ้ชนะรางวัลมีที่หนึ่ง ที่สอง และที่สาม สวีปของใครจะได้รับรางวัลอะไรต้องนำสลากมาจับควบคู่กับหมายเลขของทีมที่ทำการต่อสู้หรือแข่งขันกันอีกครั้ง

19. การเล่นบุ๊กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ผู้จัดให้เล่น จะหาไม้กระดานป้ายสำหรับเขียนรายชื่อทีมแข่งขันในเที่ยวหนึ่งๆ พร้อมกำหนดอัตราไว้แน่นอนว่าทีมใดชนะวินโต๊ดหรือเพลสโต๊ด ผู้เล่นที่แทงถูกจะได้รับรางวัลเป็นจำนวนเท่าใด โดยก่อนเริ่มแข่งขันผู้เล่นจะเอาเงินไปมอบให้กับผู้จัดให้มีการเล่นตามจำนวนที่ตนพนันไว้ แล้วถือใบเสร็จรับเงินไว้เป็นหลักฐานในการรับรางวัลเมื่อผลการแข่งขันเป็นไปตามที่ตนแทงไว้ เมื่อผลการแข่งขันปรากฏว่าทีมที่ผู้เล่นแทงไว้เป็นฝ่ายชนะออกมาเป็นที่หนึ่ง ที่สอง และที่สาม ก็เอาใบเสร็จไปรับเงินจากผู้จัดให้มีการเล่นตามอัตราที่กำหนดไว้

20. การขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบหรือสวีปซึ่งไม่ใช่ออกภายในประเทศแต่จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดขึ้น จะนำมาจำหน่ายในประเทศไทยได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีหรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

21. การเล่นไพ่ต่างๆ เป็นการเล่นที่ต้องใช้ไพ่เป็นอุปกรณ์ในการเล่นซึ่งแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน เช่น ไพ่นกกระจอก ไพ่ต่อแต้ม ไพ่ผ่องไทย ไพ่ผ่องจีน ไพ่ซีเซ็ก ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่รัมมี่ เป็นต้น อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ในการเล่นไพ่แต่ละประเภทก็มีทั้งที่ใช้ไพ่ประเภทเดียวกัน และไพ่ที่แตกต่างกันในแต่ละประเภทเป็นอุปกรณ์ที่ใช้ในการเล่น ซึ่งไพ่แต่ละประเภทมีเช่น ไพ่นกกระจอก ไพ่ผ่อง ไพ่โป๊กเกอร์ เป็นต้น

22. การเล่นดวด อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้กระดานสำหรับการเล่นดวดรูปสี่เหลี่ยมทุกมุมของกระดานขีดเป็นช่องตารางไว้เป็น 3 แถวๆ 5 ช่อง รวมเป็น 15 ช่อง ขีดกากบาทเป็นช่องไว้ 2 ช่อง มีเบี้ยจั่นสำหรับเท 5 เบี้ย และเบี้ยสำหรับใช้เป็นตัวเดินฝ่ายละ 3 เบี้ย พร้อมทั้งกระบอกสำหรับเทเบี้ยและกระบอกเติ่งดวด 1 ชุด

23. การเล่นบิลเลียด อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้โต๊ะบิลเลียดซึ่งมีอยู่ 6 หลุม ลูกบิลเลียดสีขาวมีจุด 1 ลูก ลูกบิลเลียดสีขาวล้วน 1 ลูก และลูกสีแดงอีก 1 ลูก รวมเป็น 3 ลูก อีกทั้งไม้คิวสำหรับใช้แทงในจำนวนที่เพียงพอสำหรับผู้เล่น

24. การเล่นข้องอ้อย อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้อ้อยกับมีดเป็นอุปกรณ์ในการเล่น โดยเลือกเอาอ้อยมาลำหนึ่ง ขูดผิวออกเป็นทางยาวตลอดลำ เอามีดสับไว้ตรงกลางลำอ้อยนั้นพอให้เป็นรอยเพื่อให้ผู้เล่นทุกคนกะดูด้วยสายตาว่า ตรงนั้นถ้าตัดออกเป็นสองท่อนแล้ว จะมีความแตกต่างกันในเรื่องความสูงต่ำหรือเหลื่อมล้ำกันมากน้อยเท่าใด

25. การเล่นสะบ้าทอย อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ลูกสะบ้าเล่น คล้ายกับเล่นโบว์ลิ่ง ลูกสะบ้าทำด้วยไม้เป็นรูปกลมๆ ค่อนข้างแบน เส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ 5 นิ้ว จุดศูนย์กลางหนาประมาณ 2 นิ้ว ขอบรอบวงหนาประมาณ 1 นิ้ว

26. การเล่นสะบ้าชุด อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ใช้ลูกสะบ้าเล่น หรือไม้ทำเป็นรูปกลมค่อนข้างแบนคล้ายลูกสะบ้า ขนาดโตพอที่จะใช้มือดีดจับได้ และลูกสะบ้าสำหรับใช้เป็นแกนตั้ง 10 ลูก มีระยะห่างกันพอล้มถูกกันได้ ระยะห่างเท่าๆ กัน เป็นรูปแถวหน้ากระดานเรียงหนึ่ง ส่วนลูกสะบ้าที่ใช้ยิงก็มี 10 ลูก

27. การเล่นฟุตบอลโต๊ะ อุปกรณ์ที่ใช้เล่น ทำสนามฟุตบอลจำลองด้วยไม้ ต่อขาให้สูงขึ้นเป็นโต๊ะ มีหุ่นนักเล่นฟุตบอลทั้งสองฝ่ายเสียบอยู่บนคานบังคับ เรียงกันเป็นแถวตามตำแหน่งต่างๆ เหมือนเล่นฟุตบอลในสนามจริง มีฝ่ายละ 11 ตัว

28. การเล่นเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัสเลื่อน กด ดีด ดัง ยิง โยน โยก หรือหมุนด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้ม หรือเครื่องหมายอื่นใดหรือไม่ก็ตาม หมายถึงเครื่องเล่นที่ใช้เครื่องกล พลังงานไฟฟ้า หรือพลังแสงสว่างหรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดีด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุนหรือวิธีอื่นใดเครื่องจักรกล หรือใช้สปริงดีด ยิงหรือโยนวัตถุใดๆ ลงในภาชนะ โดยมีการนับแต้มหรือ ทำเครื่องหมายแพ้ชนะไว้เสร็จเรียบร้อย เป็นการพัฒนาวิธีการเล่นตามความเจริญของเทคโนโลยีสมัยใหม่

ประเภทของการควบคุมการเล่นการพนัน[20]

ประเภทของการเล่นการพนัน พิจารณาจากกฎหมายที่ใช้ควบคุมการเล่นการพนันของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กฎกระทรวงและระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตามมาตรา 4 แล้วสามารถ กำหนดประเภทของการเล่นการพนัน ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การพนันประเภทห้ามอนุญาตเด็ดขาด ได้แก่ การเล่นตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งมีจำนวน 28 ชนิด

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ประเภทนี้ ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นโดยเด็ดขาด เว้นแต่ในกรณีที่รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งจะเห็นได้ว่า การอนุญาตกระทำได้ยาก จึงมีผลเท่ากับไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นในตัว

---

[20] สุชาติ นพวรรณ. *ข้อพิจารณาและแนวทางเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย.* สืบค้นเมื่อ 9 มิถุนายน 2556, จาก http://www.dopa.go.th/dopanew/doc/lawtopic.doc.

2. การพนันประเภทอนุญาตให้เล่นได้ ได้แก่ การเล่นตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งมีจำนวน 28 ชนิด

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ประเภทนี้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาตตามมาตรา 4 วรรคสอง ถึงแม้ว่าการเล่นดังกล่าวจะอนุญาตได้ แต่กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายควบคุมและอนุญาตให้เล่นการพนันได้เพียงบางประเภทเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการเล่นบางประเภทที่สามารถจัดให้มีการเล่นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ได้แก่

(1) ไพ่บริดซ์ ซึ่งเล่นในสมาคมระหว่างสมาชิก หรือบุคคลที่สมาคมอนุญาตหรือเล่นในบ้านระหว่างญาติมิตร โดยสมาคมผู้จัดให้มีการเล่นหรือเจ้าบ้านแล้วแต่กรณี มิได้เรียกเก็บหรือรับผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมจากการเล่นนั้น

(2) บิลเลียด ซึ่งเล่นในเคหสถานที่มีบริเวณกว้างขวาง และรั้วรอบมิดชิดจำนวนไม่เกิน 1 โต๊ะ โดยผู้จัดให้มีการเล่นหรือเจ้าบ้าน แล้วแต่กรณี มิได้เรียกเก็บหรือรับผลประโยชน์ในทางตรงหรือทางอ้อมจากการเล่นนั้น หรือซึ่งเล่นเพื่อการรื่นเริงในสมาคมที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำนวนไม่เกิน 5 โต๊ะ โดยสมาคมเก็บค่าเกมตามสมควร และจัดให้มีการเล่นในวันปฏิบัติราชการตามปกติ ระหว่างเวลา 15.00 นาฬิกา ถึงเวลา 01.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น และในวันหยุดราชการ ระหว่างเวลา 11.00 นาฬิกา ถึงเวลา 01.00 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น ตลอดจนปฏิบัติตามลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในแบบใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันบิลเลียด โดยอนุโลม

(3) วิ่งวัวคน ซึ่งไม่มีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วยชกมวยมวยปล้ำ ซึ่งกรมพลศึกษาหรือแผนกศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคจัดให้มีขึ้นระหว่างนักเรียน

3. การเล่นการพนันประเภทอื่นนอกเหนือจากที่อยู่ในบัญชี ก. และบัญชี ข. เช่น การพนันทายผลฟุตบอล การพนันทางอินเตอร์เน็ต และการเล่นการพนันแข่งบั้งไฟ เป็นต้น ซึ่งจัดอยู่ในการเล่นการพนัน ตามมาตรา 4 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ปัจจุบันไม่สามารถอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้เนื่องจากไม่มีการระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎหมายและกฎกระทรวง

สำหรับการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 นั้นจะแตกต่างกับการเล่นการพนัน คือ

การประกอบธุรกิจส่วนใหญ่มักจะมีการแข่งขันกันทางการค้าโดยเสรีซึ่งผู้ประกอบการมักจะแสวงหาวิธีการต่างๆ มาใช้ เพื่อจูงใจหรือชักชวนลูกค้าหรือผู้มารับบริการให้มาซื้อหรือมาใช้บริการของตนมากขึ้น อันเป็นกระบวนการส่งเสริมการขายหรือส่งเสริมให้มีผู้มาใช้บริการอย่างหนึ่งของผู้ประกอบกิจการในระบบธุรกิจโดยทั่วไป ปัจจุบันวิธีการส่งเสริมการขายหรือให้บริการของผู้ประกอบการมักนิยมนำวิธีการเสี่ยงโชคมาใช้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากลักษณะของการเล่นเสี่ยงโชคสามารถรู้ผลได้เร็วและมีวิธีการเล่นเช่นเดียวกับการพนัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการจะนำวิธีการเสี่ยงโชคต่างๆ มาใช้ประกอบการขายหรือให้บริการของตน เช่น มีการให้ของแถมพกหรือรางวัลโดยใช้วิธีการเสี่ยงโชคกับผู้ที่มาซื้อสินค้าหรือมารับบริการ ทำให้ลูกค้าหรือผู้มารับบริการมีความต้องการมาซื้อสินค้าหรือมาใช้บริการมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากความต้องการใช้สินค้าหรือบริการนั้นจริง หรืออาจมาจากความต้องการเข้าร่วมเสี่ยงโชค เพื่อต้องการของแถมพกหรือรางวัลที่มีมูลค่าสูงในการจูงใจ ซึ่งปัจจุบันกฎหมายในประเทศไทยที่ควบคุมวิธีการเล่นดังกล่าวโดยตรง คือ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.2522 ควบคุมการโฆษณาการเล่นดังกล่าวไว้

การส่งเสริมการขายหรือบริการที่มีการให้ของแถมพกหรือรางวัลด้วยวิธีการเสี่ยงโชคนี้ เมื่อพิจารณาอย่างแคบแล้วไม่ใช่ลักษณะของการเล่นการพนัน เนื่องจากไม่มีได้มีเสียเพราะแม้ผู้เล่นจะไม่ได้ของแถมพกหรือรางวัลจากการเสี่ยงโชคนั้น แต่ก็ยังได้สินค้าหรือได้รับบริการที่ตนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อสินค้าหรือการบริการนั้น แต่ทั้งนี้ อาจเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเอาวิธีการเล่นที่ต้องห้ามเด็ดขาดตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาใช้ได้ เพราะคำว่า “การเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ” นี้ รวมถึงวิธีการเล่นการพนันทุกชนิด ดังนั้น การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคจะมิใช่การเล่นการพนัน แต่เนื่องจากเป็นการเล่นกับมหาชนจำนวนมาก สินค้าที่จัดส่วนใหญ่มักจะเป็นที่รู้จักหรือเป็นที่นิยม เพราะมีการจำหน่ายหรือโฆษณาไปทั่วประเทศ ซึ่งหากมีการนำวิธีการเล่นการพนันมาส่งเสริมการขายโดยมิได้มีการควบคุม อาจก่อให้เกิดการมอมเมาประชาชนและเยาวชนได้ง่าย อันนำมาซึ่งการซึมซับวิธีการเล่นการพนันให้แก่เยาวชนและอาจนำไปสู่แนวโน้มที่เยาวชนจะเข้าเล่นการพนันชนิดอื่นได้ง่ายในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 8 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ที่จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อนจึงจะกระทำได้ หากฝ่าฝืนจะมีโทษตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเช่นกัน

2.2.3 สถิติและข้อมูลการอนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมของเจ้าพนักงาน

สถานการณ์ของการพนันในประเทศไทย มีแนวโน้มจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ จากข้อมูลสถิติของศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครอง (วังไชยา) จากการที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้

จัดทำสรุปข้อมูลสถิติ รวบรวมเป็นรายเดือน รายปี ซึ่งข้อมูลสถิติเหล่านี้ เป็นการขออนุญาตที่ถูกต้องตามกฎหมายแต่ในสภาพข้อเท็จจริงของสังคมไทยในปัจจุบันยังมีรูปแบบ และลักษณะของวิธีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย ยังไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนันอยู่อีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งลักษณะหรือประเภทของการเล่นที่คนไทยเข้าไปเกี่ยวข้องส่วนใหญ่ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสาเหตุหนึ่งก็เนื่องมาจากธุรกิจการพนันมีขนาดใหญ่โตมาก และอาจมองได้ว่าอยู่ในฐานะที่เป็นรากฐานอันหนึ่งของระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน ทำให้อำนาจเศรษฐกิจในส่วนนี้ ทำการปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับระบบการเมือง กฎหมาย สังคม ค่านิยม ระบบราชการ ตำรวจ และผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น เป็นไปอย่างมีนัยสำคัญ เกิดระบบเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จากค่าธรรมเนียม และภาษีที่จัดเก็บจากการขออนุญาตจัดให้มีการเล่นพนันเป็นจำนวนมาก

ผู้เขียนได้รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติ การอนุญาตจากเจ้าพนักงานทำเป็นตารางสรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาตประจำปี ตั้งแต่ปี 2550 – 2556 จากศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครอง (วังไชยา) สำนักการสอบสวนและนิติการ ซึ่งเป็นผู้รวบรวมสถิติข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตให้เล่นการพนันโดยเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยทำการแยกเป็นประเภทการขออนุญาตเล่นการพนันออกเป็นแต่ละประเภท และค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตไว้ในภาคผนวก

2.3 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมการพนันและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครอง

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการพนันได้ให้อำนาจทางปกครองในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตในการพิจารณาว่าการพนันตามบัญชี ข. หมายเลขใดที่พิจารณาแล้วเห็นสมควรออกใบอนุญาตให้เล่นได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดบุคคลผู้ใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามลักษณะพื้นที่ไว้ กล่าวคือ ในกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็น เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต นอกจากนี้ในกฎกระทรวงดังกล่าวยังกำหนดบุคคล

เจ้าพนักงานซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเพิ่มเติมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันบางประเภทขึ้นอีกชั้นหนึ่ง จึงทำให้ในปัจจุบันการพนันบางประเภทเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตอาจไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้โดยปราศจากการครอบงำจากฝ่ายอื่นหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป กล่าวคือ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้อนุมัติก่อนจึงจะออกใบอนุญาตให้แก่ ผู้ขอใบอนุญาตได้ เป็นที่เห็นได้ว่าเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน คือ

1) เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต

2) ผู้อนุมัติ ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

การที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตหรือผู้อนุมัติใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต หรืออนุมัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันดังกล่าว จึงถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้ความในตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้

ผู้เขียนจึงนำแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมการพนันในประเทศไทยและทฤษฎีตามกฎหมายปกครองในต่างประเทศ และในประเทศที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

2.3.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมการพนันในประเทศไทย[21]

การควบคุมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีเจตนารมณ์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของการพนัน นั้น กำหนดขึ้นเพื่อไม่ให้มีการเรียกร้องทรัพย์สินอันเกิดจากการเล่นการพนันต่อกัน และการพนันนั้นไม่ก่อหนี้ กล่าวคือไม่ว่าฝ่ายที่เป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนัน หรือฝ่ายผู้เล่นพนันจะเป็นผู้ชนะพนันก็ไม่สามารถเรียกให้ฝ่ายที่แพ้ชำระหนี้ค่าพนันได้เพราะไม่มีฐานกฎหมายรองรับสิทธิในการเรียกร้องชำระหนี้การพนัน และต่อมาอาจเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดการกระทำความผิดอื่นตามมาอีกได้ เช่น ความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน เป็นต้น ดังนั้นสัญญาหรือข้อตกลงใด ๆ อันเกี่ยวกับการพนันย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ไม่อาจฟ้องร้องบังคับได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการพนันที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 ก็ตาม ก็เป็นเพียงการกำหนดว่าการเล่นการนั้นไม่เป็นการกระทำความผิดทาง

---

[21] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย).* กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

อาญาตามพระราชบัญญัติการพนันเท่านั้น ไม่ได้ทำให้ผลของการเล่นพนันในส่วนของทางแพ่งสมบูรณ์ขึ้นมาแต่อย่างใด

การควบคุมทางกฎหมายอาญา รูปแบบการกระทำความผิดตามกฎหมายการพนันเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด (Mala prohibita) ไม่ใช่ความผิดในตัวของมันเอง (Mala in se) แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาว่าการเล่นการพนันเป็นการกระทำความผิดโดยตรง แต่ก็มีการบัญญัติโทษทางอาญาจำคุกไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดทางกฎหมายอาญา คือ การที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้

เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายการพนันเองคือ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แล้วจะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายเป็นไปในรูปแบบของข้อบังคับให้กระทำหรือห้ามมิให้กระทำไว้ก่อน แล้วจึงบัญญัติต่อไปว่าหากผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิด ซึ่งความผิดรูปแบบนี้คือความผิดเพราะกฎหมายบัญญัติห้ามไว้นั่นเอง แม้จะไม่ได้มีการกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาว่าการเล่นพนันเป็นการกระทำความผิดและต้องรับโทษ แต่ก็ได้มีการกำหนดว่าการเล่นพนันเป็นการกระทำความผิดและมีการกำหนดโทษของการเล่นพนันไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในทางนิติศาสตร์จึงถือได้ว่ากฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญาเป็นกฎหมายอาญาด้วยเช่นกัน เพราะกฎหมายอาญานั้น นอกจากที่ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังรวมถึงที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายอื่นที่มีการลงโทษเช่นเดียวกับในกฎหมายอาญาด้วย

การควบคุมตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีเจตนารมณ์คือ ก่อนที่จะมีการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันกระจัดกระจายอยู่มากมายจนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการพะนัน พุทธศักราช 2473 ขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันไว้ในที่เดียวกัน ต่อมา พุทธศักราช 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ขึ้น เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น และได้มีการเพิ่มเติมการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ เข้าไปอีกด้วย โดยการกำหนดให้มีการอนุญาตได้จำนวน 3 กลุ่ม

การควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช 2517 สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันรูปแบบหนึ่งที่สามารถเล่นได้และให้ถือเป็นข้อยกเว้นผลในทางกฎหมายของการเล่นการพนันทั้งในทางแพ่งและทางอาญา เพราะมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ คือ การพนันตามที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอัน

เป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวนั้นเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายนั้น

2.3.2 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.3.2.1 เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง[22]

กฎหมายฝ่ายปกครองจะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการอนุมัติ อนุญาต เช่นการจัดให้มีการเล่นการพนันในแต่ละประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการพนันของประเทศไทย แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจซึ่งหลักนี้มีความหมายว่า การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติทางปกครอง ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่บริหารงานของตนตามที่กฎหมายให้อำนาจและจะต้องระมัดระวังให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ทั้งนี้ปัญหาสำคัญที่เป็นจุดร่วมของหลักนิติรัฐและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของประชาชนคือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามอำเภอใจ (Staatliche Willkuer) ธรรมชาติอำนาจทุกอย่าง รวมทั้งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มไปสู่ความอิสระในการใช้อำนาจโดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ใด แต่ในทางตรงข้ามกับธรรมชาติของอำนาจ มีหลักกฎหมายทั่วไปว่า การใช้สิทธิที่มีแต่ผลไปกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่นเป็นการใช้สิทธิที่มิชอบ อำเภอใจในที่นี้มีความหมายว่า “การกระทำใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือขัดต่อกฎหมาย” หน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของนิติรัฐ คือ พยายามกำจัดอำเภอใจให้ออกไปจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นได้เสมอทั้งในอดีต ปัจจุบันและในอนาคต อยู่ที่ว่าเราจะพยายามหามาตรการใดมาป้องกันหรือแก้ไข ประชาชนชาวเยอรมันมีประสบการณ์ที่ไม่ดีในสมัยที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยไม่มีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ และศาลก็ไม่มีอำนาจเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ จนได้รับการขนานนามรัฐในลักษณะดังกล่าวว่า รัฐของฝ่ายปกครอง(Polizeistaat) ใน Polizeistaat จะไม่มีกฎหมายกำหนดหรือจำกัดอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้จะมีก็แต่เพียงหนังสือเวียนภายในฝ่ายปกครอง หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่หลังจากปฏิวัติฝรั่งเศส แนวความคิดเสรีภาพเสมอภาค ผลักดันให้มีการจำกัดอำเภอใจของฝ่ายปกครอง โดยการกำหนดอำนาจการการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้อย่างชัดเจนในตัวบทกฎหมายและตีความหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยอยู่ภายใต้การควบคุมการตรวจสอบของศาล เกิดหลักกฎหมายปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

---

[22] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป.* หน้า 71-75.

2.3.2.2 ขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (Rechtsschutz)[23]

เมื่อศึกษาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งประกอบด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย จึงก่อให้เกิดความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งในนิติรัฐอาจแบ่งแยกการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวออกเป็นสองขั้นตอนด้วยกันกล่าวคือ

1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน เป็นการคุ้มครองภายในอำนาจบริหารในส่วนของฝ่ายปกครอง โดยให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตั้งแต่เริ่มดำเนินการรับเรื่อง สืบหาข้อเท็จจริง ปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจ จนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัยและออกนิติกรรมทางปกครอง เช่น คำสั่ง หรือใบอนุญาตต่างๆ เป็นต้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการทุกขั้นตอน โดยชอบด้วยหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติ และชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติทางปกครอง ทำนองการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

2) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไข เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองแล้ว อันมีผลไปกระทบสิทธิหรือโต้แย้งของประชาชน ซึ่งได้แก่การควบคุมการตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารภายในของฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการควบคุมการตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการอีกประการหนึ่ง อำนาจการควบคุมตรวจสอบทั้งสองประการนี้แตกต่างกัน กล่าวคือ องค์กรที่ใช้อำนาจ ตุลาการ หรือศาล จะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติของนิติกรรมทางปกครอง ส่วนการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองนั้นจะควบคุมตรวจสอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์เนื้อหาของการใช้ดุลพินิจของนิติกรรมทางปกครอง

2.3.2.3 ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี[24]

ส่วนราชการฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมายและบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายจึงต้องผูกพันตามกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสิ่งที่ส่วนราชการฝ่ายปกครองทั้งหลายจะต้องยึดถือเป็นหลักเรียกกันว่า ปทัสฐานทางกฎหมาย

---

[23] แหล่งเดิม. หน้า 72 - 75.

[24] แหล่งเดิม. หน้า 253-258.

(Rechtsnorm) แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้บัญญัติขั้นตอนของการใช้กฎหมายไว้ จึงอาศัยจากธรรมชาติของการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องราวต่างๆ ได้โดยสังเขป ดังนี้

1) การมองบทบัญญัติกฎหมายเป็นองค์ประกอบและผลทางกฎหมาย

ปทัสฐานทางกฎหมายถูกตราขึ้นเป็นบทบัญญัติในรูปของเงื่อนไขของการก่อให้เกิดสิทธิ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เงื่อนไขที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกระทำการหรือสั่งการได้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นลักษณะของการนิติกรรมทางปกครอง (Verwaltungsakt) อำนาจกระทำการหรือสั่งการนี้เกิดขึ้นเมื่อครบองค์ประกอบ ตัวอย่างเช่น การที่ผู้ประกอบธุรกิจร้านอาหารยินยอมให้มีการกระทำความผิดทางอาญาในสถานประกอบการของตน เป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติความเป็นผู้ซึ่งน่าไว้วางใจที่จะให้ดำเนินกิจการสถานประกอบการร้านอาหารอีกต่อไป ผลทางกฎหมายคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจจะต้องสั่งเพิกถอนใบอนุญาต สำหรับปทัสฐานทางกฎหมายจะประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นเงื่อนไขของการก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชน หรืออำนาจแก่ฝ่ายปกครอง เรียกส่วนนี้ว่า องค์ประกอบ และส่วนที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะสั่งการได้เนื่องจากครบเงื่อนไขต่างๆ ในส่วนที่เป็นองค์ประกอบเรียกส่วนหลังนี้ว่า ผลทางกฎหมาย (Rechtsfolge) การวินิจฉัยในส่วนองค์ประกอบย่อมมีความสัมพันธ์กับส่วนที่เป็นผลทางกฎหมาย ดังนั้นขณะที่พิจารณาส่วนหนึ่งจะต้องคำนึงถึงเนื้อหาของอีกส่วนหนึ่งด้วย

2) ขั้นตอนของการใช้กฎหมาย

การใช้กฎหมายอาจพิจารณาได้ 4 ขั้นตอน คือ

ก. การสืบสวนข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความเท็จจริง

ข. การตีความกฎหมายและการพิสูจน์เนื้อหาองค์ประกอบของกฎหมาย

ค. การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมายของขั้นตอน ข้อ ก. กับว่าสอดคล้องกับองค์ประกอบข้อ ข. หรือไม่

ง. การพิจารณาในส่วนผลของกฎหมายว่ากฎหมายให้ปฏิบัติอย่างไร และให้อำนาจใช้ดุลพินิจมากน้อยเพียงใด

โดยทั้ง 4 ตอน มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การใช้กฎหมายมิใช่ผลสรุปเชิงตรรก แต่เป็นกระบวนการพิจารณาที่จะได้รู้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

2.3.2.4 ดุลพินิจฝ่ายปกครองในส่วนผลทางกฎหมาย[25]

1) ความหมายและประเภทของดุลพินิจในส่วนผลทางกฎหมาย ดุลพินิจฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองผู้ใช้อำนาจบริหารและฝ่ายตุลาการ[26] เริ่ม

---

[25] แหล่งเดิม. หน้า 259-271.

พิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจบริหารกฎหมายแก่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงไม่ใช่เป็นเพียงเครื่องทำงานอัตโนมัติ และในเรื่องเดียวกันนี้ฝ่ายตุลาการก็ไม่อาจก้าวเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการวินิจฉัยและตัดสินใจของฝ่ายปกครองในส่วนเกี่ยวกับความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้นดุลพินิจของฝ่ายปกครองย่อมหมายถึง การที่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการด้วยการตัดสินใจตามความคิดเห็นของตน ในคดีเฉพาะราย ดุลพินิจนี้อาจผูกพันกับแนวทางปฏิบัติหรือหลักการในการวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจอันเป็นกฎเกณฑ์ภายในซึ่งฝ่ายปกครองได้กำหนดขึ้นเองภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การวินิจฉัยของฝ่ายปกครองเป็นที่สุด การใช้ดุลพินิจนี้เป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนจะออกนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้การใช้ดุลพินิจอาจจะอยู่ในรูปของการกระทำการหรือการงดเว้นกระทำการได้

ดุลพินิจฝ่ายปกครองเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายปกครองอยู่ในวิสัยที่จะเลือกวินิจฉัยและกระทำการได้หลายอย่าง ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ตัวบทกฎหมาย มิได้กำหนดผลทางกฎหมายขององค์ประกอบที่ครบถ้วนนั้นมีเพียงอย่างเดียว แต่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดผลทางกฎหมาย ซึ่งตัวบทกฎหมายอาจจะเสนอให้เลือกกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดจากสองอย่างหรือมากกว่านั้นขึ้นไป หรือจะให้เลือกกระทำการภายในขอบเขตที่กำหนดก็ได้ ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในส่วนผลทางกฎหมายนี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองประการ

ประการแรก ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจที่จะกระทำการหรือไม่ หรือดุลพินิจในการตัดสินใจเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้มีผลทางกฎหมาย แต่ไม่ได้กำหนดเจาะจงว่าผลทางกฎหมายนั้นจะเป็นอย่างไรบ้าง

ประการที่สอง ฝ่ายปกครองจะใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการที่กฎหมายอนุญาตให้กระทำได้อย่างใด หรือดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่า มาตรการใดในมาตรการหลายอย่างๆ ที่กำหนดไว้หรือที่ใช้ได้ ควรจะใช้กับบุคคลที่กระทำต่อประเภทใด

ทั้งนี้ดุลพินิจทั้งสองประการข้างต้นนี้ เป็นดุลพินิจของการปฏิบัติการ และอยู่ในส่วนของผลทางกฎหมาย (Rechtsfolgeseite) สำหรับส่วนขององค์ประกอบของบทบัญญัตินั้น (Tatbestandesseite) ไม่อาจมีดุลพินิจประเภทนี้ตามนัยของกฎหมายปกครองแห่งนิติรัฐภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ แม้ในส่วนองค์ประกอบของบทบัญญัติกฎหมายจะมีการใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่ไม่เจาะจง (Unbestimmte Rechtsbegriffe) ก็เป็นการทำให้ฝ่ายปกครองผูกพันกับ

---

[26] J. Cattepoels. Ermessen und Beurteilungsspielraum. VerwArchiv 71.1980 หน้า 140 (148) (อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2537, น. 259).

บทบัญญัติของกฎหมายอย่างสัมพันธ์เท่านั้น แต่มิใช่ว่าฝ่ายปกครองจะตัดสินใจได้อย่างค่อนข้างอิสระเช่นที่เข้าใจกันในเรื่องดุลพินิจในส่วนผลทางกฎหมาย[27]

2) เงื่อนไขทางลายลักษณ์อักษรที่ให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ

ดุลพินิจฝ่ายปกครองนั้นได้รับการยอมรับโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และใช้กรณี เฉพาะเรื่องเท่านั้น ในทางเทคนิคของการบัญญัติกฎหมาย เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจก็จะใช้ศัพท์คำว่า “สามารถ” “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “ควรจะ” ในทางตรงข้าม กรณี ที่ฝ่าย นิติบัญญัติไม่ประสงค์จะให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ ก็จะใช้คำว่า “ต้อง” ไม่อาจปฏิเสธคำร้องขอได้

3) หน้าที่และบทบาทของดุลพินิจ

ดุลพินิจฝ่ายปกครองเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่น และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะราย เพื่อมิให้ตัวบทกฎหมาย ตลอดจนการใช้กฎหมายแข็งกระด้าง และมีเป้าหมายสูงสุดที่การทำความยุติธรรมให้เกิดขึ้นกรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ดุลพินิจจึงเป็นเรื่องกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แน่ชัดและปฏิบัติตามนั้น เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะภายในฝ่ายปกครองซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการเป็นองค์กรผู้รับผิดชอบการกระทำฝ่ายปกครองภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น บทบาทของดุลพินิจฝ่ายปกครองจึงปรากฏในการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งสองลำดับชั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1) การใช้ดุลพินิจในกรณีเฉพาะราย ในการออกนิติกรรมทางปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่ในสถานการณ์ที่จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประการหนึ่งและข้อเท็จจริงที่ปรากฏอีกประการหนึ่งเพื่อจะหาทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและยุติธรรมที่สุดสำหรับเรื่องนั้นๆ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตั้งคำถามเสมอว่า เพื่อวัตถุประสงค์ใดที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ และประเด็นในเรื่องใดที่จะเป็นแบบอย่างได้ดีในการที่จะไปวินิจฉัยกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายนั้น ในกรณีเช่นนี้จึงสามารถนำเอาเรื่องวัตถุประสงค์และความยุติธรรมมาพิจารณาได้

ตัวอย่างเช่น การใช้ดุลพินิจที่สั่งสลายการชุมนุมรวมกลุ่มกันที่มิได้แจ้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทราบล่วงหน้า ฝ่ายปกครองย่อมมีภารกิจหน้าที่ในการประกันความมั่นคงและจัดระเบียบของสาธารณะหากมีการชุมนุมประท้วงที่มิได้แจ้งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ทราบก่อนล่วงหน้าเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องพิสูจน์ว่าการชุมนุมนี้มีผลกระทบกระเทือนถึงเรื่องอะไรบ้าง เช่นกระทบกระเทือนการจราจร ของผู้ใช้ถนนอื่น ตัวบุคคลผู้ชุมนุมเองจะต้องใช้มาตรการอะไรบ้างหรือจะต้องเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ รักษาความปลอดภัยมากขึ้นเท่าไรใน

---

[27]กมลชัย รัตนสกาววงศ์. เล่มเดิม. หน้า 260.

ระหว่างที่การชุมนุมขยายตัวมากขึ้น และการดำเนินการสลายการชุมนุมอย่างไรให้ลดความสูญเสียมากที่สุด

3.2) การใช้ดุลพินิจทั่วไป ในเบื้องต้นดุลพินิจฝ่ายปกครองมุ่งที่จะรับใช้กรณีเฉพาะเรื่องเฉพาะราย แต่ก็ชอบที่จะกระทำได้ เมื่อหัวหน้าผู้บังคับบัญชาออกแนวปฏิบัติภายในฝ่ายปกครอง (Verwaltungsrichtlinien) เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งหลายมีความเป็นเอกภาพในการมองจากด้านของประชาชน การใช้ดุลพินิจที่ผูกพันกับแนวปฏิบัติในฝ่ายปกครองหรือการใช้ดุลพินิจทั่วไป เช่นนี้จะเป็นการเสริมหลัก "การปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค"[28]

ตัวอย่างเช่น มีแนวทางปฏิบัติภายในของส่วนราชการฝ่ายปกครองสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบว่า ถ้าการชุมนุมที่มิได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้ามากกว่า 50 คนแล้ว หรืออยู่ในช่วงที่จราจรคับคั่งให้สลายการชุมนุมประท้วงนั้นทันที

ในระบบนิติรัฐ สำหรับสิ่งที่ควรต้องคำนึงในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องไม่กระทำตามอำเภอใจ หรือความพอใจ กล่าวคือต้องอยู่ภายใต้ความผูกพันตามหลักกฎหมายปกครองและหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดเสรีภาพอย่างไร้ขอบเขต แต่ในนิติรัฐมีแต่การใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายเป็นสิ่งที่จำกัดดุลพินิจฝ่ายปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสิ่งชี้นำ ดังนั้นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักความสมควรแก่เหตุเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นขอบเขตของทางภาวะวิสัยของการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องถูกต้องตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองที่บกพร่องซึ่งศาลปกครองมีอำนาจจะควบคุมตรวจสอบได้

หลักความสมควรแก่เหตุเป็นหลักหนึ่งของนิติรัฐ และมีบทบาทมากในกฎหมายมหาชนของเยอรมนี หลักนี้เรียกร้องว่า วิธีการหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้นจะต้องเหมาะสม จำเป็น อีกทั้งมาตรการที่ใช้ต้องได้สัดส่วนกับเป้าหมายที่จะได้รับ

หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน ที่จะนำมาพิจารณาเสมอคือหลักความเสมอภาค และการใช้หลักความเสมอภาคในการวินิจข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันให้เหมือนกัน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยใช้ดุลพินิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและได้ออกนิติกรรมทางปกครองให้แก่ประชาชนคนใดไปแล้ว ย่อมผูกพันที่จะวินิจฉัยเรื่องอย่างเดียวกันในลักษณะเดิมอีกแต่การจะเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยใหม่นั้นจะต้องมีการแสดงเหตุผลพิเศษ ส่วนมากแล้วดุลพินิจในเรื่องนี้จะผูกพันกับแนวปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครองซึ่งจะนำไปสู่หลักฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยก่อนๆ ของตน แต่คำวินิจฉัย

---

[28]แหล่งเดิม. หน้า 262.

ก่อนๆนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย แต่หากคำวินิจฉัยก่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ยื่นคำร้องจะอ้างหลักความเสมอภาคเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันตามคำวินิจฉัยก่อนๆ ของตนหาได้ไม่ เพราะกฎหมายจะต้องอยู่เหนือการปฏิบัติหรือการวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่มิชอบตามหลัก "การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย"

ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งให้ นาย ก รื้อถอนบ้านที่สร้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพราะสร้างโดยไม่ได้ขออนุญาตสำหรับกรณีที่ นาย ข. หรือนาย ค. สร้างบ้านโดยไม่ได้ขออนุญาตกรณีเช่นเดียวกันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเพิกเฉยเสียไม่ได้

ทั้งนี้การที่ฝ่ายปกครองผูกพันต่อดุลพินิจก่อนๆ ของตนนั้น มิใช่ฝ่ายปกครองไม่มีดุลพินิจ แต่ตนได้สร้างแนวการใช้ดุลพนิจของตนขึ้น และเนื่องจากหลักความเสมอภาคตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามแนวการใช้ดุลพนิจนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามแนวทางการใช้ดุลพินิจนี้ ถือได้ว่าได้มีการใช้ดุลพินิจในกรณีเฉพาะรายแล้ว การวินิจฉัยดังกล่าวทำให้เกิดความแตกต่างกับการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตรงที่ว่าฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะที่ยืดหยุ่นกว่าเมื่อข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องเปลี่ยนแปลงไป

4) ความบกพร่องของการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองในส่วนผลทางกฎหมาย

กรณีความบกพร่องของการใช้ดุลพินิจฝ่ายปกครองในส่วนผลทางกฎหมาย ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่บกพร่องเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้คำนึงถึงขอบเขตหรือความผูกพันทางกฎหมาย ตามหลักการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาในเบื้องต้นก่อนที่จะวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ผ่านขั้นตอนของการพิจารณาว่า ข้อเท็จจริงของเรื่องนั้นครบเงื่อนไขในส่วนองค์ประกอบที่จะก่อให้เกิดอำนาจในการใช้ดุลพินิจ และฝ่ายนิติบัญญัติให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้นด้วย

ตัวอย่างเช่นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องกฎหมายก่อสร้างใช้ดุลพินิจให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นโดยมิได้รับอนุญาต การพิจารณาว่าคำสั่งให้รื้อสิ่งปลูกสร้างนี้ออกโดยปราศจากความบกพร่องของการใช้ดุลพินิจหรือไม่นั้น จะต้องดูความสมบูรณ์ของเงื่อนไขในส่วนขององค์ประกอบก่อน กล่าวคือ สิ่งปลูกสร้างนั้นจะต้องมีการขออนุญาต และเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ออกใบอนุญาตเพื่อการนั้น ดังนั้นการก่อสร้างนี้จึงขัดกับกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง

เมื่อเงื่อนไขในส่วนองค์ประกอบครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จึงพิจารณาดุลพินิจในส่วนของผลทางกฎหมายว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจบกพร่องนอกขอบเขตอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้หรือไม่

กรณีที่หนึ่ง การใช้ดุลพินิจมากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกวินิจฉัยในสิ่งที่เกินกว่าขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจในส่วนผลทางกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมเกินกว่าที่ในระเบียบการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้นกำหนด

กรณีที่สอง การไม่ใช้ดุลพินิจ กล่าวคือการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ในขณะเดียวกันนั้น ฝ่ายปกครองก็ผูกพันโดยมีหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจ อาจเกิดจากความสะเพร่า หรือสำคัญผิดว่า ตนผูกพันต้องวินิจฉัยเช่นนั้น โดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ

ตัวอย่างเช่น ผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้กับโบสถ์ ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจขอให้จัดการกับหอนาฬิกาที่มีระฆังดังก่อนเวลาเสมอ และรบกวนความสงบ เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีอำนาจ แต่ไม่เข้าดำเนินการหรือเชื่อโดยสำคัญผิดว่าตนเองไม่มีอำนาจที่จะออกไปออกคำสั่งในเรื่องนี้แก่โบสถ์

กรณีที่สาม การใช้ดุลพินิจอย่างมิชอบหรืออย่างบิดเบือน กล่าวคือเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ได้ยึดถือวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือการไม่ได้นำเอาผลประโยชน์ของมหาชน และผลประโยชน์ของเอกชนมาพิจารณาอย่างเพียงพอ หรือเอาผลประโยชน์ส่วนตน หรืออุดมการณ์ทางการเมืองของตนมาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจ

ตัวอย่างเช่น ในการใช้ดุลพินิจให้การชุมนุมทางการเมืองสลายตัวโดยมีมูลเหตุชักจูงใจมิให้มีการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่มีทัศนะในการมองโลกทางใดทางหนึ่ง

5) การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แยกการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสองประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การควบคุมความถูกต้องตามกฎหมายหรือความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะควบคุมวิธีการใช้หรือขอบเขตของการใช้ดุลพินิจเท่านั้น

ประการที่สอง การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งจะควบคุมเนื้อหาของวัตถุประสงค์ว่าดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบด้วยเนื้อหาของวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด

การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองนั้นมุ่งที่การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่บกพร่อง และเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงจำกัดอยู่ที่การควบคุมความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาให้เกิดผลเสียแก่โจทก์มากกว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไม่ได้ อนึ่งศาลจะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ให้เหตุผลในการวินิจฉัยของตนว่าทำไมจึงวินิจฉัยเช่นนั้น จึงเป็น

การบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลในการใช้ดุลพินิจทุกครั้ง มิฉะนั้นนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวย่อมบกพร่องในเรื่องวิธีสบัญญัติ

ทั้งนี้เหตุผลทางวิชาการที่มิให้ศาลปกครองสามารถเข้าไปตรวจสอบในเนื้อหาของดุลพินิจว่า ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายมากน้อยเพียงใด เนื่องจากเรื่องความมั่นคงทางกฎหมาย เพราะฝ่ายปกครองเป็นผู้บริหารกฎหมายปกครอง และเป็นความประสงค์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ หากให้ศาลปกครองมาเป็นผู้วางแนวบริหารกฎหมายอีกครั้งย่อมเป็นการกระทบต่อความมั่นคงทางกฎหมายเพราะกลายเป็นว่าศาลปกครองจะนำเอาดุลพินิจของตนเองมาแทนดุลพินิจของฝ่ายปกครอง สำหรับคดีที่มาสู่ศาลจะทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการบริหารกฎหมาย และอีกประการหนึ่งศาลปกครองผู้ใช้อำนาจตุลาการจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของการแบ่งหน้าที่กันทำกล่าวคือ ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นมิใช่กระทำการทุกสิ่งในฐานะผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ฝ่ายตุลาการชอบที่จะตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองกระทำการถูกต้องตามแบบ ระเบียบทางกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่จำเป็นอาจกำหนดให้ฝ่ายปกครองพิจารณาวินิจฉัยใหม่อีกครั้ง

2.3.3 หลักการใช้ดุลพินิจของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย

(1) หลักความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจตามหลักกฎหมายปกครอง

กระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแบ่งได้ 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง คือ การที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองใด ๆ อันเป็นการก้าวล่วงไปกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้

เมื่อนิติกรรมทางปกครองเป็นการใช้อำนาจปกครองอย่างหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและดุลพินิจ โดยพิจารณาว่าในการทำนิติกรรมทางปกครองที่ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยจะต้องพิจารณาความหมายของคำว่ากฎหมายและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง โดยจะต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าได้วางเงื่อนไขไว้ให้ปฏิบัติ และความไม่สมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง โดยจะพิจารณาว่าการที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

(2) หลักความชอบด้วยกฎหมาย[29]

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of legality) หรือภาษาฝรั่งเศส (Principe de le'galite') เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงทำให้มีการควบคุมนิติกรรมทางปกครอง ให้

---

[29] ฤทัย หงส์สิริ. (2547). *คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง*. หน้า 311.

ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งวิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรทางปกครองจะพิจารณาวิธีการควบคุมในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง และองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ดังนี้

1. วิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง แยกพิจารณาได้ 2 ขั้นตอน คือ ก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง และภายหลังออกนิติกรรมทางปกครอง[30]

ขั้นตอนที่ 1 ก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง

ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองด้วยการแสดงเจตนาโดยมีขั้นตอน คือ เริ่มคิด ตระเตรียม และออกนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง ต้องเริ่มตั้งแต่ที่ฝ่ายปกครองคิด ตระเตรียม ตลอดไปจนถึงมีนิติกรรมทางปกครอง ก็เพื่อให้นิติกรรมทางการปกครองชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง รวมถึงการพิจารณาความเหมาะสมด้วย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดแนวความคิดเรื่องกระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครองอื่นเพื่อป้องกันมิให้นิติกรรมทางการปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม

ส่วนวิธีการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ก่อนออกนิติกรรมทางการปกครอง แบ่งได้ 3 กระบวนการ

1. การให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการให้ความเห็นเบื้องต้นทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางปกครองในปัจจุบันองค์กรเหล่านี้ เช่น สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนในของประเทศไทย มีคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายปกครอง คล้ายกับ Conseil d' Etat ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส[31]

2. การให้ประชาชนควบคุมโดยให้มีส่วนร่วมก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสประชาชนที่จะถูกกระทบจากการออกนิติกรรมทางปกครองมีสิทธิในการป้องกันส่วนได้เสียของตนเองได้ สำหรับรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนได้แก่ วิธีการโต้แย้ง การปรึกษาหารือ การไต่สวนสาธารณะ

3. การเปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสารราชการและการให้เหตุผลในนิติกรรมทางปกครอง ทำให้ความลับของทางราชการจะเปิดเผยมากขึ้นกว่าเดิม การที่ให้ฝ่ายปกครอง ให้

---

[30] มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบาย กฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1.* หน้า 143-146.

[31] แหล่งเดิม. หน้า 145.

เหตุผลในนิติกรรมทางปกครอง เป็นหลักประกันที่มีประสิทธิภาพ เพราะจะทำให้ประชาชนรู้ถึงเหตุผลในการออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งถ้าไม่ถูกต้อง ก็จะทำให้สามารถโต้แย้ง คัดค้าน และนำไปสู่การยกเลิก เพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง นิติกรรมทางปกครอง นั้นได้

วิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง มีข้อดีคือเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนก่อนที่ฝ่ายปกครองจะทำนิติกรรมทางปกครอง และการที่ให้ฝ่ายปกครองต้องแสดงเหตุผลในนิติกรรมทางปกครองก็เพื่อให้ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาอำนาจของตนตามกฎหมายเพื่อปรับกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก่อนออกนิติกรรมทางปกครอง และวิธีการนี้ยังควบคุมความเหมาะสม เป็นการควบคุมถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายก่อนที่จะมีผลกระทบไปยังบุคคลผู้รับนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งจะต่างกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองภายหลังออกนิติกรรมทางปกครองที่จะควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเป็นหลัก

เมื่อพิจารณาวิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครองก็มีข้อเสียบางประการอยู่ด้วย คือเมื่อกระบวนการที่กฎหมายกำหนดซับซ้อนมากเกินไป ฝ่ายปกครองอาจปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวให้ครบกระบวนการเท่านั้น ส่งผลทำให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเหลืออยู่น้อย ด้วยเหตุนี้เองวิธีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองก่อนออกนิติกรรมทางปกครองจึงไม่เพียงพอในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง จึงควรมีมาตรการอื่นมาเสริมด้วย ซึ่งก็คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองภายหลังออกนิติกรรมทางปกครอง

ขั้นตอนที่ 2 ภายหลังออกนิติกรรมทางปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองมาแล้ว และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำเป็นต้องมีวิธีการในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง วิธีการที่ใช้ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองภายหลังออกนิติกรรมทางปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

(1) การถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่เกิดขึ้นเลย (Inexistence) หรืออาจเรียกได้ว่านิติกรรมนั้นตกเป็น “โมฆะ”

กรณีนี้ได้แก่กรณีที่นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นนิติกรรมทางปกครองที่มาจากองค์กรที่ไม่มีอยู่ตามกฎหมายหรือเป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจใด ๆ ของฝ่ายปกครองอยู่เลยอย่างเห็นได้ชัด หรือนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ใช่อำนาจฝ่ายปกครอง แต่เป็นอำนาจศาลปกครอง เป็นต้น นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวข้างต้น ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายระดับสูง ซึ่งศาล

ปกครองสูงสุดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Conseil d' Etat) ถือว่านิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไม่เกิดขึ้นเลย

ผลทางกฎหมายในกรณีที่ถือว่านิติกรรมทางปกครองนั้นไม่เกิดขึ้นเลย หรืออาจเรียกว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ตกเป็นโมฆะ (เสียเปล่า) คือ

ประการแรก นิติกรรมทางปกครองนั้นไม่อาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย คือ ไม่อาจบังคับการตามนิติกรรมทางปกครองที่โมฆะได้

ประการที่สอง นิติกรรมทางปกครองที่เป็นโมฆะนี้ไม่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ เพราะถือว่าเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้น

ประการที่สาม ผู้รับนิติกรรมทางปกครองที่โมฆะสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลขอให้พิสูจน์ความเป็นโมฆะกรรมของนิติกรรมทางปกครองได้ทุกเมื่อไม่มีอายุความ

ศาลปกครองสูงสุด (มติที่ประชุมใหญ่) ได้เริ่มพัฒนาแนวคิดในเรื่องนิติกรรมทางปกครอง (คำสั่งทางปกครอง) นั้นไม่เกิดขึ้นเลย โดยยอมรับว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดแจ้งร้ายแรง ถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีการออกคำสั่งนั้นเลย ศาลจึงไม่ต้องเพิกถอน

(2) การถือว่านิติกรรมทางปกครองยังสมบูรณ์อยู่ แต่อาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้ (อาจเรียกได้ว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ตกเป็นโมฆียะ)

กรณีนี้จะเกิดขึ้นเมื่อนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในระดับธรรมดา (illegal, irregulier, entache d' exces de pouvoir) แต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรงถึงระดับโมฆะกรรม ซึ่งเหตุที่ทำให้นิติกรรมทางปกครองตกเป็นโมฆียะ ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยไว้ ซึ่งอาจแยกได้ดังนี้มีการกระทำเกินอำนาจ ทำผิดแบบหรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญใช้อำนาจโดยผิดวัตถุประสงค์หรือโดยบิดเบือน หรือละเมิดกฎหมายด้วยประการอื่น[32]

2. องค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง

หากพิจารณาในกรณีองค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายอาจแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

2.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนี้ เป็นการควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองไม่มีองค์กรภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้อง การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร

---

[32] แหล่งเดิม. หน้า 150.

การร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารเป็นการร้องเรียนต่อฝ่ายปกครองซึ่งออกนิติกรรมทางปกครองนั้นเอง หรือต่อผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งเป็นไปตามสายงานบังคับบัญชา การร้องเรียนนี้อาจกระทำเป็นลายลักษณ์อักษร หรือกระทำด้วยวาจาก็ได้ ไม่มีรูปแบบที่เคร่งครัด การควบคุมวิธีนี้มีอยู่ในทุกประเทศโดยทั่วไป แต่เป็นการควบคุมที่ไม่มีวิธีการที่แน่นอน และไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท

ข้อดีของการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารก็คือ ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการสั่งการแก้ไขนิติกรรมทางปกครองกว้าง คือ นอกจากจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองแล้ว ยังสามารถควบคุมความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจออกนิติกรรมทางปกครองด้วย นอกจากนี้ วิธีการในการร้องทุกข์ในฝ่ายบริหารยังกระทำได้สะดวกกว่าการฟ้องร้องคดี ตลอดจนเสียค่าใช้จ่ายไม่สูงด้วย

อย่างไรก็ตาม วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารก็มีข้อเสียในแง่ที่ประชาชนอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณา ทั้งนี้ เพราะฝ่ายปกครองอาจปกป้องพวกเดียวกัน โดยเฉพาะในกรณีที่ร้องเรียนขอให้ฝ่ายปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองทบทวนการออกนิติกรรมทางปกครอง เพราะคงเป็นการยากที่จะให้ฝ่ายปกครองยอมรับว่านิติกรรมทางปกครองที่ตนออกไปบกพร่องหรือผิดพลาด นอกจากนั้น การพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียน ฝ่ายปกครองอาจพิจารณาฝ่ายเดียวโดยไม่ให้โอกาสประชาชนโต้แย้งก็ได้ จึงเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารไม่เพียงพอในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

(2) วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท

ด้วยวิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองยังไม่เพียงพอในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น จึงมีอีกองค์กรหนึ่งที่จะให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยคณะกรรมการที่มิใช่ศาลยุติธรรม ใช้วิธีการพิจารณาในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาท โดยมีวิธีพิจารณาที่ให้โอกาสผู้ร้องเรียนชี้แจงข้อโต้แย้งได้ ตลอดจนมีกระบวนการในการแสวงหาพยานหลักฐาน

ข้อดีของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลฝ่ายบริหาร คือ ศาลฝ่ายบริหารประกอบด้วยผู้ซึ่งมีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านซึ่งจะทำให้พิจารณาข้อพิพาทที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านได้ดี อีกทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในศาลฝ่ายบริหารยังสิ้นเปลืองน้อย และวิธีการพิจารณาก็รวดเร็ว บรรยากาศการพิจารณาเป็นกันเอง นอกจากนี้ที่สำคัญก็คือ ศาลฝ่ายบริหารมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาวินิจฉัยข้อโต้แย้งในทางที่จะให้ความเป็นธรรมและถูกต้องแก่คู่ความมากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยไม่ผูกมัดกับพยานหลักฐานดังศาลยุติธรรม ศาลฝ่ายบริหารพิจารณาตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการออกนิติกรรมทางปกครอง

ประเทศไทย องค์กรที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองในลักษณะกึ่งข้อพิพาทมีทั้งในรูปคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติโดยเฉพาะ เพื่อควบคุมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น คณะกรรมการลิขสิทธิ์ มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญหาที่มีคำสั่งเรื่องค่าตอบแทนและเงื่อนไขการใช้ลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 มาตรา 56 และมาตรา 60 (2) หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 50 และมาตรา 51 (1) มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่สั่งการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

2.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

ด้วยเหตุที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองมีข้อจำกัดบางประการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเป็นการจำเป็นต้องมีการควบคุมภายนอก การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองอาจดำเนินการได้โดยองค์กรในหลายลักษณะ เช่น ศาล องค์กรพิเศษ (เช่น ombudsman, prokuratura) หรือทางการเมือง แต่วิธีการเหล่านี้มีผลต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เช่น ombudsman หรือทางการเมืองไม่มีผลโดยตรงในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง หากแต่มุ่งเน้นที่จะควบคุมฝ่ายปกครองมากกว่า ในขณะที่การควบคุมโดยศาลจะมุ่งที่ความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้น ในที่นี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรศาลเท่านั้น

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยองค์กรศาลอาจแยกพิจารณา โดยคำนึงถึงลักษณะของศาลได้ 2 ประเภท คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

1. ศาลยุติธรรม

ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองส่วนใหญ่ได้แก่ประเทศกลุ่ม Anglo-Saxon เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เป็นต้น (เรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว”) หลักกฎหมาย Common Law ไม่ได้ให้ความแตกต่างระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองและถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองมีฐานะเท่าเทียมกัน จึงต้องถูกควบคุมโดยศาลยุติธรรมอันเดียวกัน ศาลยุติธรรมในอังกฤษคือ High Court และ Court of Appeal นอกจากจะรับคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองโดยตรง แล้วยังพิจารณาคดีที่ผ่านการพิจารณาของศาลบริหารด้วย (Administrative Tribunals)

2. ศาลปกครอง

ระบบนี้ให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จึงเรียกว่า ระบบศาลคู่ ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ถือเป็นแบบแผนของระบบศาลคู่นี้ ในระบบนี้จะมีเกณฑ์การแบ่งแยกให้คดีปกครองขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองส่วนคดีอื่น ๆ อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ศาลดังกล่าวจะควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเท่านั้น ไม่อาจควบคุมความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครองได้ นอกจากนี้ ศาลจะหยิบยกเรื่องความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขึ้นมาพิจารณาเองโดยที่ไม่มีผู้ร้องขอไม่ได้ เพราะการพิจารณาของศาลมีลักษณะข้อพิพาท

(3) หลักดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

1. คำว่า ดุลพินิจในความหมายทั่วไป คือ การมีสิทธิที่จะเลือกได้จนบางครั้งเข้าใจว่าจะเลือกอย่างไรก็ได้ แต่ในทางกฎหมายปกครองแม้จะให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจ เลือกที่ปฏิบัติหรือตัดสินใจได้ก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็จะต้องตัดสินใจอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ มิฉะนั้นแล้วจะทำให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจและจะทำความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง[33]

กรณี กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในการเลือกพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างได้ โดยกฎหมายไม่ได้วางเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการสั่งการในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ หรือกฎหมายบัญญัติให้เลือกอย่างหนึ่งอย่างใดในหลายอย่างที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 เรื่อง การสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ ในกรณีดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ฝ่ายปกครองย่อมมีดุลพินิจพิจารณาเลือกว่าจะควรสั่งการอย่างไรได้[34]

ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือการกระทำการไปในทางใดทางหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำการไปโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้วก็เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่ถ้ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียว กรณีนี้ไม่ถือว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ แต่เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้

---

[33] แหล่งเดิม. หน้า 159 – 160.

[34] ฤทัย หงส์สิริ. เล่มเดิม. หน้า 314-315.

การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครอง จะมี 2 รูปแบบ คือ อำนาจผูกพันกับดุลพินิจ ซึ่งดุลพินิจจะต่างจาก “อำนาจผูกพัน” (Competenceliee) ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องดำเนินการหรือสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งเมื่อปรากฏพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่อาจเลือกหรือวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ เช่น ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. 2478 ในกรณีที่การขอจดทะเบียนสมรสเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ไม่ได้เป็นญาติสืบสายโลหิต ไม่มีคู่สมรสอยู่แล้วในขณะขอจดทะเบียน และไม่เป็นบุตรบุญธรรมกับผู้รับบุตรบุญธรรม นายทะเบียนมีหน้าที่ต้องจดทะเบียนสมรสให้ จะปฏิเสธการจดทะเบียนโดยอ้างคำสั่งหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยไม่ได้ หรือในกรณีของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526 เมื่อฝ่ายปกครองรับคำขอและเห็นว่ามีรายการถูกต้องครบถ้วนและผู้ขอได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ดำเนินการให้แก่ผู้ขอ เป็นต้น

2. สาเหตุที่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองเองไม่สามารถที่จะตรากฎหมายหรือกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไป และแน่นอนตายตัวให้ครอบคลุมได้ในทุกกรณี เพราะเหตุปัจจัยทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ หรือความหลากหลายทางพฤติกรรมของมนุษย์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เฉพาะเรื่องบ้างเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากที่สุด เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภยันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้น จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก กฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะใช้ดุลพินิจสั่งตามที่เห็นสมควรอันจะมีผลเป็นการระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงที เนื่องจากในกรณีดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจกำหนดไว้ล่วงหน้าได้ว่าควรใช้มาตรการใดที่สมควรหรือจำเป็นแก่กรณีที่จะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากภัยธรรมชาตินั้นอาจเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น อุทกภัย วาตภัย แผ่นดินไหว หรือไฟไหม้ป่าก็ได้ และอันตรายหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นย่อมมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันแล้วแต่กรณี

ในบางกรณีกฎหมายต้องการให้เจ้าหน้าที่ใช้วิจารณญาณพิจารณาปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาก็ต้องพิจารณา

ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นว่าพฤติการณ์ดังกล่าวน่าจะลงโทษในระดับใด โดยมีทางเลือกที่จะใช้มาตรการภาคทัณฑ์ หรือตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ได้แล้วแต่กรณี การที่จะลงโทษเท่ากันทุกกรณีย่อมไม่เป็นธรรมแก่ผู้ทำผิดวินัย เพราะเป็นการลงโทษที่ไม่ได้สัดส่วนกับความผิดที่ได้กระทำลง

แต่มีนักกฎหมายปกครองบางท่านเห็นว่าแม้ในกรณีที่กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองสั่งการใด ๆ ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ฝ่ายปกครองย่อมมีวิจารณญาณเลือก "ช่วงเวลา" เหมาะสมที่จะสั่งการดังกล่าวได้ อย่างน้อยที่สุดภายในเวลาอันสมควรตามความจำเป็นของทางราชการ แต่หากฝ่ายปกครองสั่งการล่าช้าเกินสมควร ก็อาจถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้[35]

3. การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การที่จะพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในเรื่องใด เพียงใดนั้น อาจพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ 2 ประการ กล่าวคือ

1) กฎหมายไม่ได้วางเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ในการสั่งการในเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะ หรือกฎหมายให้เจ้าหน้าที่เลือกสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดในหลายอย่าง ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณากฎหมายเป็นหลักว่ากฎหมายได้วางหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของการใช้อำนาจ หรือทางเลือกให้สั่งการไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 บัญญัติว่า

"ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการขาดคุณสมบัติก็ดี ดำเนินกิจการสถานบริการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมก็ดี ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

การสั่งพักใช้ใบอนุญาต ให้สั่งพักได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน"

จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจสั่งการใด ๆ ตามมาตรานี้ได้ ก็ต่อเมื่อมีเหตุว่าผู้รับอนุญาตขาดคุณสมบัติหรือดำเนินกิจการขัดต่อหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุหรือเงื่อนไขในการใช้อำนาจนั้น กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเลือกว่าจะสั่งการโดยอาศัยเหตุอื่นนอกจากเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากปรากฏเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจหรือทางเลือกในการที่จะใช้อำนาจได้ 3 ทาง ได้แก่

---

[35] พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. มาตรา 9 วรรค 1 (2) และ(3).

1) ไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือ 2) สั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือ 3) สั่งเพิกถอนใบอนุญาต ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาว่าจะใช้ดุลพินิจไปทางใด โดยอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละเรื่อง

จากหลักดังกล่าว ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่มีเหตุหรือเงื่อนไขตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดว่ามีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้ง ๆ ที่ไม่มีเหตุดังกล่าว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่กฎหมายวางเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้อำนาจไว้มาก หรือบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีทางเลือกสั่งการไว้น้อย ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจดังกล่าวก็จะลดลงตามลำดับ หรือแทบจะไม่มีเลยในกรณีที่กฎหมายได้วางเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการสั่งการไว้ทุกประการ เช่น ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พุทธศักราช 2478 มาตรา 10 กำหนดว่าในกรณีของการจดทะเบียนสมรส ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่มีเงื่อนไขครบตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ มีสิทธิร้องขอให้จดทะเบียนสมรสได้ และให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนสมรสให้ นายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจไม่จดทะเบียนสมรสหรืออ้างเหตุอื่นที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ไม่ได้ เช่น จะไม่จดทะเบียนสมรสโดยอ้างคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยที่ห้ามจดทะเบียนสมรสให้คนไทยกับหญิงต่างด้าวที่ยังไม่มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวไม่ได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ 580/2527)

แต่ถ้ากฎหมายวางเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการใช้อำนาจไว้น้อย หรือบัญญัติไว้กว้าง ๆ หรือบัญญัติให้ทางเลือกสั่งการไว้มาก ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจดังกล่าวก็จะมากขึ้นตามลำดับ เช่น ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 9 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุภยันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิตร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐเป็นอันมาก หรือในกรณีรัฐมนตรีมีอำนาจถอนสัญชาติไทยของผู้ซึ่งได้สัญชาติไทยตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง เช่น ผู้อพยพที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เมื่อมีพฤติการณ์อันเป็นการสมควรเพื่อความมั่นคงหรือประโยชน์ของรัฐ ตามแต่จะเห็นสมควร เป็นต้น ในเรื่องดังกล่าว แม้รัฐมนตรีจะไม่มีดุลพินิจหรือทางเลือกอื่นในเรื่องของอำนาจสั่งการเนื่องจากรัฐมนตรีมีอำนาจเพียงถอนสัญชาติไทย แต่รัฐมนตรีมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาว่ามีพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่อาจเป็นเหตุหรือเงื่อนไขที่จะใช้อำนาจถอนสัญชาติหรือไม่

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ดุลพินิจมีความสัมพันธ์ในลักษณะผกผันตามส่วนกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎเพียงใดนั้น ในเบื้องต้นอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. ในกรณีนั้น เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการที่จะเลือกสั่งการ หรือเลือกไม่สั่งการได้หรือไม่ โดยพิจารณาว่ามีกฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองหรือกฎในกรณีนั้นหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายบังคับไว้ เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่สั่งการประการใดก็ได้ แต่หากกฎหมายบังคับหรือกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องทำคำสั่งเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ทำโดยอ้างว่ามีดุลพินิจไม่ได้ เช่น ในกรณีของการขอมีบัตรประจำตัวประชาชน กฎหมายบังคับว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอ และเห็นว่าคำขอมีรายการถูกต้องครบถ้วนและผู้ขอได้ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่กำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการไว้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องถ่ายรูปผู้ขอและออกใบรับให้แก่ผู้ขอ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจไม่ถ่ายรูปผู้ขอและไม่ออกใบรับไม่ได้

ข. แต่ถ้าหากมีกฎหมายบังคับให้ต้องทำ ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า กฎหมายได้วางเงื่อนไขหรือข้อจำกัด หรือทางเลือกในการทำคำสั่งทางปกครองหรือกฎไว้เพียงใด โดยพิจารณาแยกคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้นออกเป็นส่วน ๆ และพิจารณาว่ากฎหมายได้วางเงื่อนไขหรือข้อจำกัดหรือทางเลือกในเรื่องของแบบหรือขั้นตอน วัตถุประสงค์ อำนาจในการสั่งการ หรือเหตุในการสั่งการไว้มากน้อยเพียงใด เช่น ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดแบบของการทำคำสั่งทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่ย่อมมีดุลพินิจทำคำสั่งดังกล่าวด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร หรือโดยวิธีอื่นได้ หรือในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเหตุของการทำคำสั่งทางปกครองไว้ หรือกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า “ตามแต่จะเห็นควร” เจ้าหน้าที่ย่อมมีดุลพินิจทำคำสั่งดังกล่าวโดยอาศัยเหตุใด ๆ ก็ได้ตามที่เห็นควร เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการสั่งการในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ก็ถือว่าฝ่ายปกครองต้องทำคำสั่งทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่เลือกสั่งการได้หลายอย่าง เจ้าหน้าที่ย่อมมีดุลพินิจในการเลือกสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควร เช่น เพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตผู้ประกอบกิจการสถานบริการที่กระทำการขัดต่อกฎหมาย หรือนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจสั่งการหรือออกมาตรการใด ๆ ที่จำเป็นเพื่อลดความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่กล่าวมาข้างต้น

2. การใช้ดุลพินิจสั่งการของฝ่ายปกครองนั้นต้องไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือไม่ชอบด้วยเหตุผลอย่างแจ้งชัด ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการใช้

ดุลพินิจ เนื่องจากการที่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองนั้น ก็มีวัตถุประสงค์ให้ฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณพิจารณาเลือกสั่งการหรือไม่สั่งการ หรือสั่งการให้เหมาะสมแก่ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในแต่ละกรณี เพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น จึงไม่ใช่กรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองจะเลือกสั่งการอย่างใดก็ได้ตามอำเภอใจ หากเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้วย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณเลือกสั่งการไปในทางใดทางหนึ่ง โดยเห็นว่าเหมาะสมที่สุดกับข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ในเรื่องนั้นแล้ว การสั่งการดังกล่าวยังไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ แม้จะไม่เหมาะสมที่สุดหรือผิดพลาดบ้างก็ตาม แต่ถ้าการผิดพลาดดังกล่าวร้ายแรงถึงขนาดที่บุคคลทั่วไปย่อมไม่กระทำหรือขัดต่อเหตุผลโดยชัดแจ้งอันเห็นว่าได้เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้ว ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ หลักเกณฑ์ข้อนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจหรือวิจารณญาณของฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้หลักเหตุผลและสามัญสำนึก

4. ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจ

ในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลพินิจในแต่ละเรื่องนั้นมีขั้นตอนหลายขั้นตอนและแตกต่างกันตามเรื่องที่พิจารณา อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปอาจแยกพิจารณาได้เป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ๆ โดยแยกเป็นขั้นตอนการรวบรวมข้อเท็จจริง ขั้นตอนการปรับบทกฎหมาย และขั้นตอนการใช้ดุลพินิจ ดังนี้

1. การรวบรวมพยานหลักฐานและการรับฟังข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ตรวจสอบสถานที่ ตลอดจนรับฟังคำชี้แจงของคู่กรณี ผู้เชี่ยวชาญ หรือบุคคลอื่น ๆ ที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ในการพิจารณา และตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ รวมทั้งให้คู่กรณีมีโอกาสในการทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการพิจารณาสั่งการ เช่น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำร้องเรียนว่าสถานบริการใดประกอบกิจการขัดต่อกฎหมาย เช่น เปิดบริการเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ก็มีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งฟังคำชี้แจงจากผู้ประกอบกิจการสถานบริการดังกล่าวและผู้เกี่ยวข้อง ว่ามีกรณีตามที่ร้องเรียนนั้นเกิดขึ้นหรือไม่ เจ้าหน้าที่ต้องใช้วิจารณญาณพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอและน่าเชื่อว่ามีการเปิดบริการเกินเวลาตามที่มีการร้องเรียนหรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงที่วินิจฉัยได้นั้นจะต้องเป็นเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ มีการกระทำตามที่กล่าวหาหรือไม่ ดังนั้นในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่จึงไม่มีดุลพินิจ

2. การปรับบทกฎหมายกับข้อเท็จจริง เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงได้ทั้งหมดแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับกับข้อเท็จจริงดังกล่าวว่าเป็นกรณีที่กฎหมาย

กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 เจ้าหน้าที่จะต้องมีหลักฐานและข้อเท็จจริงว่าสถานบริการดังกล่าวประกอบกิจการขัดต่อกฎหมายโดยเปิดบริการเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเข้าเงื่อนไขอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 หากไม่เข้าเงื่อนไขต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจใช้อำนาจต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ในกรณีนี้โดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ไม่มีดุลพินิจเพราะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องนำกฎหมายมาปรับบทกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ว่าเป็นกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเลือกตีความกฎหมายไปในทางใดทางหนึ่งได้ เพราะหากปรับบทหรือตีความไม่ถูกต้อง ศาลก็จะวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ตีความกฎหมายผิดและการกระทำของเจ้าหน้าที่โดยอ้างกฎหมายนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่องกฎหมายมีข้อความที่ไม่ชัดเจนหรืออาจตีความได้หลายนัยและเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ ซึ่งศาลไม่ค่อยมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว หรือเป็นเรื่องที่ศาลประสงค์ให้เจ้าหน้าที่มีวิจารณญาณในเรื่องนั้นมาก ศาลก็อาจให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจตามสมควรในการปรับบทและตีความว่าข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเข้าเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ โดยศาลจะจำกัดบทบาทของตนเองในการวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ปรับบทหรือตีความกฎหมายไม่ถูกต้อง เพราะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ตีความโดยไม่มีเหตุผล หรือตีความในลักษณะที่วิญญูชนทั่วไปเห็นว่าเป็นการตีความไม่ถูกต้องซึ่งในกรณีนี้นักกฎหมายบางท่านเรียกว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มี “ดุลพินิจวินิจฉัย” เช่น เครื่องสำอางค์ใดน่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพหรือไม่ การกระทำใดเป็นการกระทำที่ขัดต่อมรรยาทหรือจริยธรรมแห่งวิชาชีพหรือไม่ การที่ผู้ร้องกับพวกร่วมกันมียาปลอมไว้ขายเป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตและอนามัยของประชาชน เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือไม่ แต่หากเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองโดยฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอก็อาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

3. ใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการตามความเหมาะสมแก่กรณี ในกรณีนี้ หากเจ้าหน้าที่ฟังข้อเท็จจริงและปรับบทกฎหมายแล้วว่าเป็นกรณีตามมาตรา 21 เนื่องจากผู้ประกอบกิจการสถานบริการประกอบกิจการขัดต่อกฎหมาย โดยเปิดให้บริการเกินเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ต้องมาพิจารณาว่าควรใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างไร

1) การจะใช้อำนาจหรือสั่งการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ เนื่องจากกรณีนี้กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะใช้อำนาจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้หรือไม่โดยไม่ได้บังคับว่าเจ้าหน้าที่ต้องใช้อำนาจดังกล่าว หากเป็นการกระทำผิดครั้งแรกและเป็นเรื่องเล็กน้อย

เจ้าหน้าที่อาจใช้ดุลพินิจพิจารณาว่ายังไม่สมควรที่จะใช้มาตรการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ก็อาจตักเตือนผู้ประกอบกิจการดังกล่าว

2) การจะเลือกใช้มาตรการใดในแต่ละกรณีนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าการกระทำนั้นผิดถึงขนาดที่เจ้าหน้าที่ควรต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ก็ต้องพิจารณาว่าควรจะใช้มาตรการใดต่อสถานบริการดังกล่าว โดยพิจารณาความเหมาะสมของมาตรการจากข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในเรื่องผลกระทบต่อสังคมและประชาชน และผลกระทบต่อสถานบริการที่กระทำผิดดังกล่าว และหลักความได้สัดส่วนระหว่างการกระทำผิดดังกล่าวกับมาตรการที่จะใช้ด้วย หากเห็นว่าไม่ใช่เรื่องที่ร้ายแรงมาก เจ้าหน้าที่อาจมีคำสั่งเพียงพักใช้ใบอนุญาต แต่หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ร้ายแรงมากเนื่องจากสถานบริการดังกล่าวได้กระทำผิดอยู่เป็นประจำ แม้จะได้ตักเตือนหรือพักใช้ใบอนุญาตมาแล้วหลายครั้งก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตก็ได้

ในขั้นตอนการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการนี้อาจแยกออกเป็นขั้นตอนย่อย ๆ ได้ 3 ขั้นตอน และเพื่อให้เข้าใจง่าย ขอยกตัวอย่างในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ เช่น มีผู้มาขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับประวัติของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธเนื่องจากเป็นข้อมูลข่าสารที่เป็นความลับของราชการ หากเปิดเผยไปแล้วจะเป็นการรุกล้ำสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควร แต่ผู้ขอข้อมูลข่าวสารเห็นว่าจำเป็นต้องเปิดเผยเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ขอข้อมูลจึงได้อุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ในประเด็นนี้ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจที่จะมีคำสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลได้ โดยคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกัน ในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารมีขั้นตอนการพิจารณาใช้ดุลพินิจที่พอแยกออกได้ เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. พิจารณาผลดีผลเสีย และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะมีผลดี ผลเสียหรือผลกระทบอย่างไรต่อการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย ต่อประชาชนที่ควรได้รับทราบข้อมูลดังกล่าว ผู้ขอข้อมูล และเจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้ที่จะถูกเปิดเผยข้อมูล

2. ชั่งน้ำหนักระหว่างผลดีผลเสียและผลกระทบดังกล่าว ว่าหากเปิดเผยไปแล้วจะมีผลดีหรือผลเสียมากกว่ากัน

3. ตัดสินใจใช้ดุลพินิจว่าจะสั่งการหรือทำคำสั่งอย่างไร ว่าจะเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ขอ หรือเปิดเผยโดยมีเงื่อนไขอย่างไร

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารได้วินิจฉัยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักระหว่างข้อดีข้อเสียและวินิจฉัยว่าตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ที่มีผู้ขอข้อมูลนั้นเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ และแม้จะเป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลแต่การเปิดเผยจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อหน่วยงานของรัฐคือธนาคารแห่งประเทศไทยและเป็นประโยชน์สาธารณะ กล่าวโดยสรุป ก็คือหลังจากที่พิจารณาและชั่งน้ำหนักแล้ว เห็นว่าเป็นประโยชน์มากกว่า คณะกรรมการจึงวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจสั่งให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

จากตัวอย่างดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การพิจารณาใช้ดุลพินิจในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการนั้น มีขั้นตอนง่าย ๆ 3 ขั้นตอน ซึ่งอาจใช้กับการใช้ดุลพินิจในเรื่องอื่น ๆ ด้วย

5. การควบคุมการใช้ดุลพินิจ

การควบคุมการใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ ในระบบเสรีประชาธิปไตยให้ความสำคัญไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ก็ตาม โดยแต่ละประเทศอาจจะใช้เทคนิคทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ดุลพินิจ ที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจเรียกชื่อต่างกัน แต่มีผลทางกฎหมายคล้ายกัน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว เช่น การใช้หลักเรื่องความผิดพลาดหรือความบกพร่องที่เห็นประจักษ์ หรือแจ้งชัด (Erreur Manifeste) หรือหลักความได้สัดส่วน (Proportionnalite) ของศาลปกครองฝรั่งเศส หรือหลักกฎหมายอเมริกันที่ว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองต้องใช้อย่างมีเหตุผลหรือหลักความสมเหตุสมผล (Reasonableness) โดยศาลแต่ละประเทศจะวินิจฉัยข้อเท็จจริงแต่ละกรณีเป็นเรื่อง ๆ ไป[36]

การที่ศาลต้องใช้ความระมัดระวังในการพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจนั้นผิดพลาดร้ายแรงถึงขนาดที่บุคคลทั่วไปย่อมไม่กระทำหรือขัดต่อเหตุผลโดยชัดแจ้งนั้น ก็เนื่องจากว่า การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ศาลมีหน้าที่เพียงตรวจสอบหรือควบคุมให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวให้อยู่ในขอบเขตและเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลไม่มีอำนาจเข้าไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครอง มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่า ศาลเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเสียเอง

---

[36] เล่มเดิม. หน้า 327.

ศาลฎีกาไทยเคยวินิจฉัยและวางหลักในเรื่องการใช้ดุลพินิจว่ามีขอบเขตอย่างไรและใช้ดุลพินิจอย่างไรจึงจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในคำพิพากษาฎีกาที่ 646-647/2510 (ประชุมใหญ่) และมีข้อความตอนหนึ่งว่า

"...กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่าคำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น มิได้หมายความว่า แม้คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุด นำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจไปในทางใด จะถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต อันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง"

ดังนั้น การใช้ดุลพินิจสั่งการที่ไม่ชอบก็ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับการที่ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองประการอื่น เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 3/2545 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เช่าซื้อบ้านและที่ดินในโครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง ฟ้องกรุงเทพมหานครกรณีเข้าก่อสร้างสนามฟุตบอลในสวนสาธารณะในโครงการเคหะชุมชนทุ่งสองห้อง โดยได้รับมอบจากการเคหะแห่งชาติตามข้อตกลงความร่วมมือเกี่ยวกับการรับมอบสวนสาธารณะ สถานกีฬา สนามเด็กเล่นซึ่งการกระทำของกรุงเทพมหานครนั้นมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่สร้างไว้เป็นสวนสาธารณะเพื่อใช้ประโยชน์พักผ่อนหย่อนใจและทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินสวนสาธารณะดังกล่าว ถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามนัยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1140/2544 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 44 ให้อำนาจคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะพิจารณาสั่งยกเลิกการประกวดราคาหรือให้ดำเนินการต่อไปในกรณีที่มีเหตุผลสมควร ในกรณีที่มีผู้เสนอราคามาเพียงรายเดียว หรือเสนอมาหลายราย แต่ถูกต้องเพียงราย

เดียว ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่ามีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ ก่อนที่จะพิจารณาสั่งยกเลิกการประกวดราคา หากคณะกรรมการไม่ได้พิจารณาว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ และสั่งยกเลิกการประกวดราคาทันทีเมื่อมีผู้เสนอราคามาเพียงรายเดียว ย่อมถือได้ว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

DPU

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนัน ตามกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการพนันของต่างประเทศ

จากการศึกษา พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งกำหนดมาตรการควบคุมการพนันโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงแต่งตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์การออกใบอนุญาตการพนันบางประเภท กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน และระเบียบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้การพนันประเภทใดที่อาจอนุญาตให้เล่นได้ก็จะแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเพื่อตรวจสอบควบคุมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และกฎหมาย โดยในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ส่วนต่างจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ยิ่งไปกว่านั้น การพนันประเภทบางประเภทซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการทำการตลาดของธุรกิจประเภทต่างๆ เช่น การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค จะต้องได้รับอนุมัติ จะต้องผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป ได้แก่ อธิบดีกรมการปกครอง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีเป็นผู้อนุมัติก่อนเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจึงจะออกใบอนุญาตได้ หรือหากเป็นการเล่นการพนันบางประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ แข่งม้า เป็นต้น เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติแล้ว ซึ่งขั้นตอนต่างๆดังกล่าวล้วนแต่เป็นมาตรการการควบคุมดูแลการเล่นพนันให้อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐ และไม่ให้มีการอนุญาตให้มีการเล่นพนันมากยิ่งขึ้น นอกจากมาตรการการควบคุมการเล่นพนันโดยเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดมาตรการการป้องกันและปราบปรามการเล่นพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตไว้ โดยกำหนดให้การเล่นพนันโดยผิดกฎหมายเป็นความผิดทางอาญาตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอมาในบทที่ 2 แล้ว โดยในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงกฎหมายการพนันของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ อังกฤษ ออสเตรเลีย สาธารณรัฐฝรั่งเศสและหลักเกณฑ์การออกมาตรการควบคุมการเล่นการพนันของหน่วยงานทางปกครองซึ่งปรากฏอย่างเด่นชัดในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาตลอดจนแนวทางการควบคุมการพนันในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.1 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมเล่นการพนันในประเทศ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในบรรพ 3 ลักษณะ 18 การพนันและขันต่อ มี 3 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 853 มาตรา 854 และ มาตรา 855 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

เมื่อพิจารณาหลักในมาตรา 853 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วสามารถวิเคราะห์เรื่องการพนันได้ 2 แนวคิดด้วยกัน[37] คือ แนวความคิดแรกเป็นของผู้ร่างกฎหมายอาญา มีความเห็นว่า การพนันเป็นภัยต่อสังคมและเป็นการกระทำที่ถือว่าผิดกฎหมาย ซึ่งถ้าหากจะยอมให้มีการเรียกร้องเงินทองหรือทรัพย์สินกันได้ก็จะผิดหลักเกณฑ์ เพราะเป็นการมาศาลด้วยมือที่ไม่สะอาดทั้งคู่ จะให้ศาลมาบังคับให้ไม่ได้ แนวความคิดของฝ่ายที่สองเห็นว่า การเล่นการพนันเป็นการก่อให้เกิดความเพลิดเพลินแก่ผู้เล่น ไม่ใช่สิ่งที่น่าเสียหายแต่อย่างใดซึ่งชีวิตของมนุษย์มีการเสี่ยงโชคอยู่ตลอดเวลา ไม่แพ้ กับการพนันเช่นเดียวกัน แต่การพนันได้สอนให้ผู้เล่นอยู่ในกฎ กติกา รู้จักแพ้ ชนะ ถ้าถือว่าเป็นภัยต่อสังคมที่เจริญ น่าจะปรับได้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 โดยถือว่า เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน สัญญาการพนันต้องตกเป็นโมฆะเหมือนกับสัญญาที่ผิดกฎหมายอื่นๆ ด้วย ไม่น่าจะเป็นการยอมรับเพียงแต่ครึ่งๆ กลางๆ ที่ชำระหนี้แล้วเรียกคืนไม่ได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของทั้ง 2 แนวความคิดแล้ว น่าจะมีเหตุผลอย่างอื่นที่มาอธิบายถึงสาเหตุที่กฎหมายได้บัญญัติห้ามเอาไว้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ยอมรับสัญญาการพนันว่ามีผลเป็นเอกเทศสัญญาอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ร่างกฎหมายแพ่ง เห็นว่าการพนันเป็นเพียงการเล่นอย่างอื่นๆ อย่างหนึ่งเช่นกัน สมควรปล่อยให้คำมั่นตกอยู่ในบังคับเกียรติยศของผู้เล่นก็พอแล้ว จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลทั้ง 2 ฝ่าย ศาลย่อมไม่บังคับให้ ถือว่าหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ธรรมดาไม่ใช่หนี้ทางกฎหมายแพ่ง[38]

จะเห็นได้ว่า หนี้ที่เกิดจากการเล่นการพนัน ไม่สามารถฟ้องร้องให้บังคับคดีกันได้ จึงทำให้ทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน หรือ ฝ่ายที่เป็นผู้เล่นการพนันจะเป็นผู้ที่ชนะการเล่นการพนันก็ไม่สามารถจะฟ้องร้องเรียกให้อีกฝ่ายที่แพ้ ชำระหนี้การพนันได้ เพราะไม่มีฐานทางกฎหมายรับรองสิทธิในการเรียกร้องให้ชำระหนี้กันได้

เมื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติการพนันขันต่อ มีขึ้นเพื่อไม่ให้มีการเรียกร้องทรัพย์สินอันเกิดจากการเล่นการพนัน

---

[37] จิ๊ด เศรษฐบุตร. (2492). กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์ ฯลฯ. หน้า 176 – 177.

[38] ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. (2529). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน*. หน้า 95.

ขันต่อกัน เพราะจะเป็นที่มาของการกระทำความผิดอื่นๆ ตามมาได้มากมาย เช่น ลักทรัพย์ ฉ้อโกง ความผิด ต่อร่างกายหรือทรัพย์สิน ดังนั้น สัญญาหรือข้อตกลงใดๆ เกี่ยวกับการพนันย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย ไม่อาจนำมาฟ้องร้องบังคับกันได้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 หรือเล่นการพนันได้ตามกฎหมายก็เป็นเพียงการกำหนดว่าการเล่นการพนันนั้นไม่เป็นการกระทำความผิดอาญา ตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้ ซึ่งมีโทษจำคุก ไม่ได้เป็นการทำให้ผลของการเล่นในทางแพ่งสมบูรณ์แต่อย่างใด[39]

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในส่วนที่เกี่ยวกับหนี้ที่ฟ้องเรียกร้องกันได้มีจุดประสงค์เพื่อควบคุมผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายให้รับผิดในทางอาญาและต้องรับผิดในทางแพ่งด้วย แต่ในประเทศไทยจะมีความแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากกำหนดให้ฟ้องร้องกันไม่ได้ไม่ว่าจะเป็นการพนันที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานตามกฎหมายหรือการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ทำให้สัญญาการพนันที่เกิดขึ้นตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 113 ถือว่าขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การฟ้องร้อง เรียกหนี้สิน การพนันตามกฎหมายไทยจึงไม่สามารถกระทำได้

ความมุ่งหมายของการบังคับใช้กฎหมายไทยจะแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะปราบปรามผู้จัดให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย ให้ต้องมาขออนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นการทำให้ผ่อนคลายความเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นการกำจัดบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมาย มิใช่กลายเป็นองค์กรอาชญากรรม และจะเป็นการสนับสนุนส่งเสริมอาชญากรรมประเภทอื่นๆ จึงทำให้ต้องมีการปราบปราม แต่ตามกฎหมายของประเทศไทยไม่ได้มีความมุ่งหมายดังกล่าว และไม่ต้องการให้หนี้สินจากการเล่นการพนันเรียกร้องกันได้ หรือชำระหนี้แล้วจะเรียกคืนในฐานลาภมิควรได้[40]

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดให้สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันรูปแบบหนึ่งที่สามารถเล่นได้ และให้ถือเป็นการยกเว้นผลต้องห้ามทางกฎหมายของการเล่นการพนันทั้งทางแพ่ง และทางอาญา เนื่องจากมีกฎหมายยกเว้นไว้โดยเฉพาะ คือ การพนันตามที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดไว้ให้กระทำได้ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตามมาตรา 36

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีทั้งหมด 17 มาตรา เป็นกฎหมายที่ลักษณะเป็นปราบปรามและควบคุมการเล่นการพนันซึ่งมีทั้งการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้ และไม่

---

[39] นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2554). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 11-12.

[40] ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. หน้าเดิม.

อนุญาตให้มีการเล่นการพนันโดยเด็ดขาด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 และยังมีการเล่นอื่นใดนอกจากในมาตรา 4 ไว้ในมาตรา 4 ทวิ โดยมีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในมาตรา 12 เป็นหลักและยังได้มีการออกกฎหมายลำดับรอง คือกฎกระทรวงออกมาควบคุมการอนุมัติ อนุญาตและนโยบายของผู้บริหารกำหนดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานเพื่อควบคุมการพนันให้เอกชนสามารถขออนุญาตตั้งบ่อนการพนัน และจัดให้มีการเล่นการพนันได้

3.1.1 การควบคุมพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแลและรักษาการตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้ออกกฎกระทรวง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และคำสั่งกระทรวงมหาดไทย มาเพื่อทำการควบคุมและกำกับดูแล การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันต่างๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ การเล่นพนันชนไก่ และกัดปลา การเล่นพนันชนโค การเล่นพนันแข่งม้า การเล่นพนันชกมวยและมวยปล้ำ การออกสลากงวดพิเศษ เครื่องเล่นเกมไฟฟ้า การเล่นพนันบิลเลียด การเล่นพนันบอลฟุตบอล การแถมพก หรือรางวัลเสี่ยงโชค การส่งข้อความ SMS เพื่อชิงรางวัล การตั้งสถานคาสิโน การออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันในจังหวัดอื่นและกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

การบังคับใช้กฎหมายการพนันเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตจัดให้เล่นการพนันและการเสี่ยงโชค คือ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง ซึ่งการพนันบางประเภทจะออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองสั่งอนุมัติแล้ว สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แห่งท้องที่ซึ่งจะออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งอนุมัติแล้ว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 (1) ,(2) และข้อ 4 ข. ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 1

สำหรับวิธีการเสี่ยงโชคในการให้ของแถมพกหรือรางวัลตามมาตรา 8 ซึ่งไม่ใช่การเล่นการพนัน นั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้ใช้วิธีการเล่นโดยส่งชิ้นส่วนของสินค้า หรือบัตรสมนาคุณ หรือบัตรอื่นๆ มาจับสลาก และต้องจับสลากตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต ส่วนวิธีการเล่นอย่างอื่นห้ามมิให้อนุญาตโดยเด็ดขาดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ ว 1651 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2548 นอกจากนี้ยังผ่อนผันให้มีการนำวิธีการส่ง SMS มาใช้ได้ด้วย แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยกำหนด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.2/ ว 2384

ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2548 โดย ผู้ประกอบธุรกิจที่จะนำวิธีการส่ง SMS มาใช้นั้นจะต้องไม่มีผลประโยชน์ใดจากค่าบริการส่ง SMS ดังกล่าว ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่สุดท้ายแล้ววิธีการเสี่ยงโชคก็ยังให้ใช้วิธีการพิมพ์หมายเลขของผู้ส่ง SMS ที่ร่วมรายการดังกล่าวแล้วนำมาจับสลากตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

3.1.1.1 การควบคุมประเภทการเล่น และเงื่อนไขการอนุญาตของเจ้าพนักงาน[41]

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีอำนาจออกกฎกระทรวงแต่งตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงแต่งตั้งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันได้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเล่นและให้เจ้าพนักงานในการออกใบอนุญาต ดังนี้

1. การพนันประเภทใดที่อนุญาตให้เล่นได้ ก็จะกำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตขึ้นเพื่อ ตรวจสอบควบคุม ดังนี้

(1) ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานคร

(2) นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้การพนันประเภทใดมีความร้ายแรงก็จะต้องผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับ บัญชาระดับสูงขึ้นไป เช่น การพนันประเภทให้สัตว์ต่อสู้กัน หรือการจัดให้มีการแถมพก หรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคจะต้องได้รับอนุมัติ จากอธิบดีกรมการปกครอง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นผู้อนุมัติก่อนเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจึงจะออกใบอนุญาตได้ หรือหากเป็นการเล่นการพนันบางประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ แข่งม้าและสัตว์อื่นซึ่งมีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ (Totalizator) สวีป (Sweep) หรือบุ๊กเมกิง (Book making) เป็นต้น เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติแล้วดังนั้น สามารถสรุปแยกเป็นประเภทให้ชัดเจนได้ ดังนี้

(ก) การพนันประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถออกใบอนุญาตได้เลย ได้แก่ 1. แข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งไม่มีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 2. วิ่งวัวคน ซึ่งไม่มีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 3.ไพ่นกกระจอก ไพ่ต่อแต้ม

---

[41] กฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503). ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478.

และไพ่ต่าง ๆ เว้นแต่ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่เผ 4. ดวด 5. ข้องอ้อย 6. สะบ้าทอย 7. สะบ้าชุด 8. ชกมวย มวยปล้ำ

(ข) การพนันประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้เมื่ออธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีอนุมัติแล้ว ได้แก่ 1.ให้สัตว์ต่อสู้กัน 2.ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่เผ 3. บิลเลียด 4. การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

(ค) การพนันประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติแล้ว ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีปฏิบัติราชการแทน[42] ยกเว้นแข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่นซึ่งมีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยปฏิบัติราชการแทนเท่านั้น[43] การเล่นการพนันดังกล่าว ได้แก่ 1. แข่งเรือพุ่ง แข่งเรือล้อ 2. ชี้รูป 3.โยนห่วง 4. โยนสตางค์หรือวัตถุใด ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ 5. ตกเบ็ด 6. จับสลากโดยวิธีใด ๆ 7. ยิงเป้า 8. ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใด ๆ 9. เต๋าข้ามด่าน 10. หมากแกว 11. หมากหัวแดง 12. บิงโก 13. สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง 14. แข่งม้า หรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งมีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีปหรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 15. วิ่งวัวคน ซึ่งมีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย 16. โตแตไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 17. สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 18. บุ๊กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง 19. ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายประเทศที่จัดนั้น 20. ฟุตบอลโต๊ะ 21. เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่างหรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดีด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม

2. การพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ในบัญชี ข. มีการเล่นเพียงไม่กี่ชนิดที่กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายให้เล่นได้โดยมีหลักเกณฑ์การควบคุม ดังนี้

(1) การพนันชนไก่และกัดปลา

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งอนุมัติการออกใบอนุญาต จัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่และกัดปลาได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว

---

[42] คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 25/2549 ลงวันที่ 13 มกราคม 2549.

[43] คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 156/2547 ลงวันที่ 28 เมษายน 2547.

อนุญาตให้เล่นได้เฉพาะวันอาทิตย์ที่ 2 และวันอาทิตย์ที่ 4 ของเดือน หากเดือนใดมีการอนุญาตในนัดพิเศษให้งดการเล่นในนัดปกติถัดไปด้วย

ห้ามมีลักษณะเป็นการทรมานสัตว์ เช่น มีการใช้หนาม มีดโกน หรือเดือยแหลม สวมที่แข้งไก่ เป็นต้น

(2) การพนันชนโค

กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายห้ามเปิดบ่อนชนโคเพิ่มขึ้นใหม่

กรณีปกติจังหวัดนครศรีธรรมราช สงขลา และพัทลุง อนุญาตให้เล่นได้บ่อนหนึ่งเดือนละ 1 ครั้ง ส่วนจังหวัดอื่นให้อนุญาตให้เล่นได้บ่อนหนึ่งสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เดือนหนึ่งไม่เกิน 4 ครั้ง

กรณีพิเศษให้อนุมัติได้ปีหนึ่งไม่เกิน 5 ครั้ง ในแต่ละครั้งให้อนุมัติได้ไม่เกิน 3 วัน

(3) การพนันแข่งม้าซึ่งมีโตแตไลเซเตอร์

ในกรุงเทพมหานครมีจำนวน 2 สนาม ได้แก่ สนามราชกรีฑาสโมสรและสนามราชตฤณมัยสมาคมแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ในต่างจังหวัดมี 6 สนาม ได้แก่ สนามมณฑลทหารบกที่ 33 จังหวัดเชียงใหม่ สนามม้าแข่งอุดร จังหวัดอุดรธานี สนามสมาคมแข่งม้านานาชาติ จังหวัดมหาสารคาม สนามม้าสโมสรนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น สนามแข่งม้าบ้านโนนรัง จังหวัดร้อยเอ็ด สนามกีฬาทหารค่ายสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา

สัปดาห์หนึ่งให้มีการแข่งขันเพียงนัดเดียวจะเป็นวันเสาร์หรือวันอาทิตย์แล้วแต่ ความต้องการของสนามม้า ในส่วนของกรุงเทพมหานครให้ทั้ง 2 สนามผลัดกันแข่งสัปดาห์หนึ่งเว้นสัปดาห์หนึ่ง

ให้มีจำนวนเที่ยวแข่งแต่ละนัดไม่เกินนัดละ 10 เที่ยว

การออกใบอนุญาตให้ออกใบอนุญาต ดังนี้

(ก) ใบอนุญาตแข่งม้า (พ.น.3) ออกให้ตามเที่ยวที่มีการแข่งขัน

(ข) โตแตไลเซเตอร์ (พ.น.19) ให้ใช้ตามจำนวนวง คือ วินโต๊ด 1 ใบ และ เปล๊สโต๊ด 1 ใบ

(4) การพนันชกมวย

อนุญาตให้จัดตั้งสนามแข่งขันชกมวยในเขตกรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน 2 สนาม ได้แก่ สนามมวยราชดำเนินและสนามมวยลุมพินี ส่วนต่างจังหวัดให้มีได้ไม่เกิน 1 สนาม ถ้าหาก จังหวัดใดมีเหตุผลต้องการจะมีมากกว่า 1 สนาม ก็ให้ชี้แจงเหตุผลพร้อมกับส่งเรื่องราวไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

ในรายการประจำตามปกติสนามหนึ่งอนุญาตจัดให้มีการเล่นได้สัปดาห์หนึ่งไม่เกิน 2 ครั้ง และสามารถอนุญาตให้มีการเล่นในงานเทศกาลหรืองานนักขัตฤกษ์ได้เป็นพิเศษเป็นครั้งคราว รวมถึงงานประเพณีท้องถิ่นหรืองานอื่นๆ ตามที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควร

(5) การพนันไพ่

อนุญาตให้เล่นได้เฉพาะไพ่นกกระจอก ไพ่ต่อแต้ม ไพ่ผ่องไทย ไพ่ผ่องจีน โดยอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะวันเสาร์ วันอาทิตย์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์ วันเสาร์และวันหยุดนักขัตฤกษ์เล่นได้เวลา 18.00 – 24.00 น. วันอาทิตย์เล่นได้เวลา 12.00 – 24.00 น.

(6) การพนันชนกระบือและวัวลาน

อนุญาตให้เล่นได้เป็นครั้งคราวในงานอันเป็นประเพณีนิยมแห่งท้องถิ่นเท่านั้น และห้ามมิให้มีลักษณะเป็นการทรมานสัตว์โดยเด็ดขาด

(7) การพนันอื่นๆ

การพนันแข่งเรือพุ่ง แข่งเรือล้อ ชี้รูป โยนห่วง โยนสตางค์หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่างๆ ตกเบ็ด จับสลากโดยวิธีใดๆ ยิงเป้า ปาหน้าคน ปาหน้าสัตว์ หรือสิ่งใดๆ เต๋าข้ามด่าน บิงโก สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ ให้อนุมัติเฉพาะในงานกาชาดหรืองานประจำปีของจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้มอบให้กาชาดไว้ใช้จ่ายในกิจการสาธารณกุศลต่างๆ เท่านั้น

สถานที่จัดจะต้องไม่อยู่ในบริเวณวัดหรือโรงเรียน

(8) การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค[44]

การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคผู้ขออนุญาตจะต้องเป็นผลิตสินค้าขึ้นเองหรือเป็นผู้แทนจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย (ยกเว้นให้กิจการที่เป็นลักษณะของศูนย์การค้า ห้างสรรพสินค้า ธนาคาร หรือนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพด้านบริการ) เว้นแต่การส่งข้อความ SMS หรือทางโทรศัพท์ผ่านระบบหมายเลขต่างๆ หรือวิธีอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายกัน ในการทายผล ตอบปัญหา หรือแสดงความคิดเห็นเพื่อชิงรางวัลผู้ขออนุญาตไม่จำเป็นต้องเป็นผลิตสินค้าขึ้นเองหรือเป็นผู้แทนจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย

ให้ใช้วิธีการเล่นโดยการส่งชิ้นส่วนของสินค้าหรือบัตรสมนาคุณหรือบัตรอื่นๆ มาจับสลาก ส่วนวิธีการเล่นอย่างอื่นห้ามมิให้อนุญาตโดยเด็ดขาด

ในกรณีที่ผู้จัดใช้วิธีการเสี่ยงโชคโดยการส่งข้อความ SMS หรือทางโทรศัพท์ ผ่านระบบหมายเลขต่างๆ หรือวิธีอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายกัน ในการทายผล ตอบปัญหา หรือแสดงความคิดเห็นเพื่อชิงรางวัล ให้ใช้วิธีการเล่นโดยการพิมพ์หมายเลขของผู้ส่งข้อความที่ร่วมรายการดังกล่าว แล้วนำมาจับสลากตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ส่วนวิธีการเล่นอย่างอื่นห้ามมิให้อนุญาตโดยเด็ดขาด แต่ทั้งนี้ผู้ขออนุญาตจะต้องไม่มีการแบ่งผลประโยชน์จากค่าบริการดังกล่าว

ห้ามมิให้จ่ายหรือรับเงินแทนการแถมพกหรือรางวัล เช่น เงินสด บัญชีเงินฝาก เช็ค เป็นต้น

---

[44] หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0307.2/ว. 2384 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2548.

3. การพนันประเภทที่อนุญาตให้เล่นได้ (บัญชี ข.) บางประเภทก็ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็จะมีนโยบายโดยออกเป็นหนังสือสั่งการระงับมิให้อนุญาตจัดให้มีการเล่นดังกล่าว เช่น การพนันเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดีด ดึง ยิง โยน หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการพนันแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม การพนันไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่เผ การพนันฟุตบอลโต๊ะ และการพนันบิลเลียด เป็นต้น และการพนันบางประเภทแม้สามารถอนุญาต ให้เล่นได้แต่ก็อาจมีเงื่อนไขให้ผู้ขออนุญาตจะต้องดำเนินการขออนุญาตให้ใช้สถานที่เล่นการพนัน (เปิดบ่อน) ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตให้มีสถานที่เล่นการพนัน (บ่อน) แล้ว จึงจะจัดให้มีการเล่นการพนัน ในบ่อนที่ได้รับอนุญาตนั้นได้ เช่น การพนันชนโค การพนันแข่งม้า การพนันชนไก่และกัดปลา เป็นต้น

4. การพนันประเภทที่ไม่สามารถอนุญาตได้ (บัญชี ก.) หรือการพนันประเภทที่กระทรวงมหาดไทย มีนโยบายไม่ออกใบอนุญาตให้เล่นได้ (บัญชี ข.) ก็จะแจ้งให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการกวดขัน จับกุมและดำเนินคดีตามกฎหมายเพื่อมิให้มีการลักลอบเล่นการพนันดังกล่าวในพื้นที่ทั่วประเทศ หรือกรณีการเล่นการพนันที่ไม่มีระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กระทรวงมหาดไทยก็จะพิจารณาเป็นกรณีๆ ที่มีปัญหาเกิดขึ้นซึ่งยังไม่มีกฎหมายมารองรับให้ชัดเจน

3.1.1.2 การควบคุมโดยนโยบายกำหนดวัน เวลา อนุญาตให้เล่น[45]

ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการควบคุมวันและระยะ เวลาจัดให้มีการเล่นการพนันในแต่ละประเภทเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและไม่มีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชนอยู่หลายเรื่องด้วยกัน โดยเฉพาะวันสำคัญต่างๆ ซึ่งไม่สมควรกำหนดให้มีการเล่นการพนันและนโยบายดังกล่าวมีขึ้นเพื่อให้การอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันมีความเหมาะสมไม่ให้ประชาชนลุ่มหลง มัวเมา ในการพนัน จนละเลยการประกอบสัมมาอาชีพโดยสุจริต ป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรม และปัญหาสังคมอื่นๆ โดยเฉพาะปัญหาสถาบันครอบครัวเพิ่มขึ้น จึงกำหนดแนวทางการควบคุมวันอนุมัติ อนุญาต จัดให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบกฎหมาย และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจควบคุมการพนันให้มีความเหมาะสมและไม่มีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชน ดังนี้

1. การพนันให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งขันกัน

1.1 ให้อนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้เฉพาะในวันหยุดราชการเท่านั้น

---

[45] หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0307.4/ ว. 1733 ลงวันที่ 20 เมษายน 2555.

1.2 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา โดยเด็ดขาด

1.3 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชหรือวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ วันฉัตรมงคล และวันปิยมหาราช

1.4 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างเวลา 08.00 นาฬิกา จนถึงเวลา 15.00 นาฬิกา ของวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

1.5 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสั่งห้ามเอาไว้

2. การพนันชกมวย มวยปล้ำ

2.1 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาโดยเด็ดขาด เว้นแต่วันธรรมสวนะ

2.2 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชหรือวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ วันฉัตรมงคล และวันปิยมหาราช

2.3 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ วันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างเวลา 08.00 นาฬิกา จนถึงเวลา 15.00 นาฬิกา ของวันลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

2.4 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสั่งห้ามเอาไว้

3. การพนันในงานกาชาดเฉพาะการเล่น ชี้เป้า โยนห่วง โยนสตางค์ หรือวัตถุใดๆ ตกเบ็ด จับสลากโดยวิธีใดๆ ยิงเป้า ปาหน้าคนปาหน้าสัตว์ หรือสิ่งใดๆ เต๋าข้ามด่าน หมากแกว หมากหัวแดง และบิงโก

3.1 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนาโดยเด็ดขาด เว้นแต่วันธรรมสวนะ

3.2 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชหรือวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ วันฉัตรมงคล และ วันปิยมหาราช

3.3 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างเวลา 08.00 นาฬิกา จนถึงเวลา 15.00 นาฬิกา ของวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

3.4 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสั่งห้ามเอาไว้

4. การพนันสลากบำรุงการกุศล และสลากกาชาด

4.1 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชหรือวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ วันฉัตรมงคล และวันปิยมหาราช

4.2 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างเวลา 08.00 นาฬิกา จนถึงเวลา 15.00 นาฬิกา ของวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

4.3 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสั่งห้ามเอาไว้

5. การพนันอื่นๆ

5.1 ให้อนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้เฉพาะในวันหยุดราชการเท่านั้น

5.2 ห้ามอนุมัติอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันสำคัญทางพระพุทธศาสนา โดยเด็ดขาด เว้นแต่วันธรรมสวนะ

5.3 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชหรือวันที่ระลึกมหาจักรีบรมราชวงศ์ วันฉัตรมงคล และวันปิยมหาราช

5.4 ห้ามอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ระหว่างเวลา 08.00 นาฬิกา จนถึงเวลา 15.00 นาฬิกา ของวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

5.5 ห้ามอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในวันอื่นๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายสั่งห้ามเอาไว้

DPU

3.1.1.3 การควบคุมโดยกำหนดอายุผู้เล่น[46]

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 7 (3) กำหนดให้ใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันทุกฉบับจะต้องกำหนดห้ามให้บุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ หรือบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่น เว้นแต่การเล่นตามบัญชี ข.หมายเลข 16 ซึ่งได้แก่ การพนันสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เข้าเล่นคนใดคนหนึ่ง ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า

1. โดยหลักแล้วผู้ที่อายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์หรือยังไม่บรรลุนิติภาวะไม่สามารถเข้าเล่นพนันได้เลย

2. ยกเว้นการพนันสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น

ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ากฎหมายใช้คำว่า “ห้ามให้บุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ หรือบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นด้วย” แต่ลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาตของการพนันระบุว่า “ห้ามมิให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่น” แสดงว่าไม่จำกัดในเรื่องอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ดังนั้น แม้ผู้เยาว์จะอายุไม่ถึง 20 ปีบริบูรณ์ แต่ได้บรรลุนิติภาวะเนื่องด้วยการสมรสก็ไม่ต้องห้ามตามข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาตแต่อย่างใด นอกจากนี้การพนันข้องอ้อยซึ่งเป็นการพนันตามบัญชี ข. ก็เป็นการพนันที่มีลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาต (พ.น. 29) มิได้กำหนดห้ามเกี่ยวข้องกับอายุของผู้เล่นเอาไว้

3.1.1.4 การควบคุมโดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม[47]

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 17 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 20 (พ.ศ.2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดยกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมแตกต่างกันไปตามชนิดของการพนันแต่ละประเภท ดังนี้

1. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามวัน ได้แก่ กรณีการเล่นให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งขันกัน เช่นชนโค กระบือ แพะ แกะและให้สัตว์อื่นนอกจากโค กระบือ แพะ แกะ ต่อสู้กัน หรือการวิ่งวัวคน หรือชกมวย หรือมวยปล้ำ หรือแข่งเรือพ่วง หรือแข่งเรือล้อ

---

[46] สุกฤษฎิ์ อัครวงศ์วริศ. (2553). *“มาตรการควบคุมการเสี่ยงโชคในทางการค้าหรืออาชีพ : ศึกษากรณี การจัดให้มีการการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน”*. สำนักงานศาลยุติธรรม. (การอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง บ.ย.ส.รุ่นที่ 14). หน้า 16.

[47]แหล่งเดิม. หน้า 17.

2. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามเที่ยว ได้แก่แข่งม้า หรือแข่งสัตว์อื่นนอกจากม้า

3. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามวง และตามวัน ได้แก่ ชี้รูป โยนห่วง โยนสตางค์ หรือวัตถุใดๆ ลงในภาชนะต่างๆ ตกเบ็ด จับสลากโดยวิธีใดๆ ยิงเป้า ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใดๆ เต๋าข้ามแดน หมากแกว หมากหัวแดง บิงโกโตแตไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง บุ๊กเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ไพ่ต่าง ๆ ดวด ข้องอ้อย สะบ้าทอย สะบ้าชุด

4. ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นครั้งๆ ได้แก่ สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง สวีปสำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น

5. ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นโต๊ะ ได้แก่บิลเลียดและ ฟุตบอลโต๊ะ

6. ค่าธรรมเนียมเรียกเก็บเป็นเครื่อง ได้แก่เครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดีด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ หรือไม่ก็ตาม

3.1.1.5 การควบคุมโดยกำหนดลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขในใบอนุญาต[48]

การอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. ออกตามความในพระราชบัญญัติ การพนันพุทธศักราช 2478 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะต้องดำเนินการออกใบอนุญาตให้ตรงกับแบบใบอนุญาต (พ.น.) ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลังใบอนุญาตด้วย ดังนั้น การพนันประเภทใดที่ไม่มีใบอนุญาตเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะนำใบอนุญาตอื่นมาออกแทนไม่ได้ เพราะใบอนุญาตแต่ละใบมีลักษณะข้อจำกัดและเงื่อนไขหลังใบอนุญาตที่แตกต่างกัน และหากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามลักษณะข้อจำกัด และเงื่อนไขหลังใบอนุญาตเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต มีสิทธิจะเรียกใบอนุญาตคืนได้ตามมาตรา 11 และหากไม่ปฏิบัติตามอาจเข้าข่ายเป็นการเล่นพลิกแพลงก็จะมีความผิดตามมาตรา 12 ได้ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามลักษณะข้อจำกัด และเงื่อนไขหลังใบอนุญาตของการจัดให้มีการพนันในแต่ละประเภทแล้วจะเห็นได้ว่ามีลักษณะข้อจำกัด และเงื่อนไขที่คล้ายกันอยู่ 3 เรื่องได้แก่

1. การพนันนี้ให้เล่นตามวัน เวลา และ ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

2. ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตโอนใบอนุญาตให้ผู้อื่นไปใช้

3. ห้ามมิให้ผู้ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าเล่นด้วย ข้อห้ามเรื่องอายุนี้เฉพาะใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชค หรือ

---

[48] แหล่งเดิม. หน้า 17-18.

ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศไทย (พ.น.18) และใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันข้องอ้อย (พ.น.29)

3.1.1.6 การควบคุมโดยกำหนดโทษทางอาญา[49]

ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เมื่อพิจารณาตามความในมาตรา 12 และมาตรา 13 แล้ว สามารถแบ่งผู้กระทำความหลักออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ผู้จัดหรือเจ้าสำนัก

2. ผู้ทำอุบายล่อ ช่วยประกาศโฆษณา หรือชักชวนโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้ผู้อื่นเล่นหรือเข้าพนัน

3. ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนัน

โดยกฎหมายได้กำหนดอัตราโทษตามประเภทของผู้กระทำความผิดและความร้ายแรงของการพนันในแต่ละชนิด ดังนี้

1. การกระทำความผิดตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบหรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไป จนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไปจนถึง 5,000 บาท

2. การกระทำความผิดตามข้อ 1 ที่เป็นผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันที่เรียกว่าลุกค้า ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. การกระทำความผิดตามบัญชี ก. นอกเหนือจากข้อ 1 และการกระทำความผิดตามบัญชี ข.นอกเหนือจากสลากกินรวบ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. การกระทำความผิดนอกเหนือจากบัญชี ก. และบัญชี ข. ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

5. ผู้รับกลับคืนหรือรับซื้อ และแลกเปลี่ยนรางวัลที่ผู้เข้าเล่นได้รับรางวัลที่ให้ไปแล้วต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือน หรือปรับไม่เกิน 500 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

6. ผู้เสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งราคาต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.1.2 ขั้นตอนการควบคุมในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในรูปแบบต่างๆ

---

[49] แหล่งเดิม. หน้า 18-19.

DPU

ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 17 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกระทำการดังนี้ แต่งตั้งเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดเงินค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน วางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตการเล่นหมายเลข 17 หมายเลข 18 และหมายเลข 19 ในบัญชี ข. เสียภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้เทศบาล[50] ส่วนในเรื่องของการออกพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้สามารถดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่รัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายบัญชี ก. หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ ภายใต้เงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใด ให้สามารถดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดได้ ส่วนการออกพระราชกฤษฎีกาในกรณีอื่น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้สามารถดำเนินการได้

สำหรับการอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัตินี้สามารถทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. กรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเล่นได้ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามความใน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 (ฉบับที่ 2) กำหนดให้การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนั้นจะจัดให้มีเข้าเล่นหรือเข้าพนันได้ ณ สถานคาสิโนของรัฐบาลได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น

2. กรณีการอนุญาตโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต ซึ่งอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะการพนันตามบัญชี ข.และการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ข้อ 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามมาตรา 8 ได้ กล่าวคือ การขออนุญาตในกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง

---

[50] พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478, มาตรา 16 วรรคสอง.

ส่วนจังหวัดอื่นๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ได้แก่ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่

กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดวิธีการและประเภทการขออนุญาตไว้ 3 ประเภทด้วยกัน

1. ประเภทการเล่นการพนันที่เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตให้เล่นได้โดยไม่ต้องขออนุมัติต่อผู้ใด

2. ประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขออนุญาต ได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาแล้ว ซึ่งในเขตกรุงเทพมหานคร ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครองก่อน สำหรับในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

3. ประเภทที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

ต่อมาได้เกิดปัญหาการควบคุมเกี่ยวกับขั้นตอนระยะเวลาการขออนุญาตเล่นการพนัน กระทรวงมหาดไทยได้ออกหลักเกณฑ์ขั้นตอนระยะเวลาการขออนุญาตไว้ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยขั้นตอนระยะเวลาพิจารณาการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ. 2532 ไว้ ดังนี้

1. การขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตามระเบียบนี้ ได้แก่ การพนันประเภทที่ต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

2. ผู้ใดประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนันให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ พร้อมด้วยหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน

ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่รับและตรวจสอบความถูกต้องของคำขอบันทึกปากคำผู้ขอว่าจะจัดให้มีการพนันขึ้นในงานใด จะขอเล่นการพนันประเภทใดมีจำนวนวงประเภทละเท่าใด มีกำหนดวันเล่นเมื่อใดถึงเมื่อใด มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างใด และถ้าเห็นว่าควรจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอก็ให้รวบรวมหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอจังหวัดหรือกรมตำรวจใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสี่สิบวันนับแต่วันรับคำขอ แต่ถ้าเห็นว่าไม่ควรจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอ ก็ให้ปฏิเสธการออกใบอนุญาตโดยแจ้งการปฏิเสธดังกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบ ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสี่สิบวัน นับแต่วันรับคำขอ

ขั้นตอนที่ 2 จังหวัดหรือกรมตำรวจพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยใช้เวลาดำเนินการไม่เกินยี่สิบวัน นับแต่วันรับเรื่องราวจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่

ขั้นตอนที่ 3 (1) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเสนอความเห็น เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสี่สิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากจังหวัดหรือกรมตำรวจ

(2) กระทรวงมหาดไทย แจ้งผลการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้จังหวัดหรือกรมตำรวจทราบ ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินยี่สิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงไทย

ขั้นตอนที่ 4 จังหวัดหรือกรมตำรวจแจ้งผลให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ทราบใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 5 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่แจ้งผลให้ผู้ขอทราบ ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากจังหวัดหรือกรมตำรวจ

3. ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ส่วนกรณีอื่นๆ ซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง และระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีกำหนดไว้ในแต่ละการพนันแต่ละประเภท และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและตามคำสั่งมอบอำนาจให้อธิบดีกรมการปกครอง และปลัดกระทรวงมหาดไทยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเคร่งครัดตามนโยบายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.2 มาตรการทางกฎหมายการพนันของต่างประเทศ

3.2.1 การควบคุมตามกฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกา[51]

1) แนวความคิด ประวัติความเป็นมาของการพนันในสหรัฐอเมริกา

ปี ค.ศ. 1960 รัฐต่างเริ่มประสบปัญหาการจัดเก็บภาษีอากร โดยรัฐได้ทำการจัดเก็บภาษีได้ลำบากมากและจัดเก็บได้ปริมาณน้อยลง เมื่อรัฐประสบปัญหาด้านการจัดเก็บภาษีอากรเช่นนี้ จึงต้องหาทางเก็บจากทางอื่นมาชดเชย การพนันได้ถูกนำมาพิจารณาเป็นอันดับแรก เพราะผู้เล่นการพนันมีความเต็มใจที่จะเล่นการพนันมากกว่าการคำนึงถึงการที่จะต้องเสียภาษีให้กับรัฐ โดยที่ทางรัฐต่างๆ ไม่จำเป็นจะต้องไปหามาตรการในการขึ้นภาษีชนิดอื่นๆ แต่อย่างใด ซึ่งย่อมจะได้รับการต่อต้านจากประชาชนผู้ทำมาหากินอย่างสุจริตชนโดยทั่วไปอย่างแน่นอน อีกทั้งยังเป็นการประสานประโยชน์ของปัจเจกชนกับรัฐ คือ ประชาชนต้องการเล่นการพนัน รัฐก็ผ่อนคลายความเคร่งครัดของกฎหมายด้วยการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ภายใต้เงื่อนไขของรัฐ ขณะเดียวกันรัฐก็

[51] ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. *เล่มเดิม.* หน้า 41-46. (อ้างถึงใน ปิยพรรณ พรหมเมศร หน้า 80-84).

สามารถแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบของภาษีเงินได้ที่เก็บจากการพนัน ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นเช่น คดีการพนันที่เคยถูกจับกุมย่อมลดน้อยลงไปเพราะคนเล่นการพนันสามารถเล่นการพนันในบ่อนที่ถูกกฎหมายได้ อีกทั้งปัญหาว่าองค์กรอาชญากรรมเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากกำไรของการพนันนั้น เมื่อกลายเป็นบ่อนการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วการที่จะอาศัยความคุ้มครองจากองค์กรอาชญากรรมย่อมน้อยลงหรือหมดไป เป็นการกีดกันองค์กรอาชญากรรมออกจากการพนัน

การที่รัฐยอมออกกฎหมายที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันขึ้น รัฐมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญอยู่ 2 ประการคือ

ก. เป็นการช่วยเหลือทางด้านการเงิน ซึ่งรัฐเกิดภาวะกดดันทางด้านงบประมาณ

ข. เป็นการแยกเอาผลประโยชน์ของการพนันออกจากองค์กรอาชญากรรม

ในสมัยเริ่มแรกสหรัฐอเมริกาถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่สามารถเล่นกันได้อย่างเสรีปราศจากกฎหมายมาควบคุมแค่ไหนอย่างไร แต่สมัยต่อมาเห็นว่าการพนันทำลายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน และมีการคดโกงกันอยู่เสมอ จึงถือว่าการพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ปัจจุบันกฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกาถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่ต้องควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการได้

โดยพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประชาชนทุกคนที่เป็นพลเมืองของประเทศมีสิทธิเสรีภาพที่จะกระทำการหรือกิจกรรมอะไรก็ได้ในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามเอาไว้ แต่ก็ปรากฏว่าประชาชนโดยทั่วไปไม่มีสิทธิตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะเล่นการพนันได้อย่างเสรี เนื่องจากกฎหมายห้ามเอาไว้โดยรัฐถือว่าเป็นหน้าที่และสิทธิอันชอบธรรมของรัฐในการที่จะปกป้องพลเมืองของตนให้ปลอดภัยและมีความมั่นคง เพราะรัฐถือว่าการพนันเป็นสิ่งที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพของประชาชนโดยทั่วไป รัฐจึงต้องออกกฎหมายมาปกป้องเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลกลางก็ได้ออกกฎหมายให้แต่ละรัฐมีอำนาจและมีอิสระในการออกกฎหมายควบคุมการพนันของตนเองได้

2) บุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

กฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดการพนันมีอยู่ 3 ประเภท ด้วยกัน คือ

ประเภทที่ หนึ่ง ผู้เล่น บุคคลพวกนี้มีความใกล้ชิดกับเหตุการณ์มากที่สุด จึงอาจมีการใช้อุบายกลโกงเพื่อให้ตนเองได้รับชัยชนะก็ได้

การที่กฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการลงโทษผู้เล่นการพนันนั้น ถึงแม้ว่าหากเราวิเคราะห์ดูจากลักษณะโดยทั่วไปของผู้เล่นแล้วจะพบว่าการพนันของเราเล่นได้เสียก็เป็นเงินของเขาเอง และการเล่นของเขาก็มิได้ก่อความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่นแต่อย่างไร ทำไมถึงต้องเอาผิดกับ ผู้เล่นด้วย

สาเหตุที่ต้องเอาผิดกับผู้เล่นการพนันนั้นก็เนื่องจากว่ารัฐเห็นว่าการเล่นดังกล่าวมีแนวโน้มนำไปสู่การกระทำความผิด กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม และขณะเดียวกันก็ต้องการให้สังคมมีสวัสดิภาพที่มั่นคง เพราะหากบุคคลมัวแต่หมกมุ่นอยู่แต่การเล่นการพนันแต่เพียงอย่างเดียวจะเป็นทางนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ของสังคมทั้งทางด้านครอบครัว เช่น เกิดการแตกแยกขึ้นในการอยู่ร่วมกัน หรือเศรษฐกิจอาจทำให้ผู้เล่นหมดตัวถึงกับล้มละลายลงได้ และอาจหาทางออกด้วยการประกอบอาชญากรรมต่างๆ เพื่อนำเงินมาเล่นการพนันอีก จริงอยู่ที่ว่าการกระทำของเขาเหล่านั้นแม้จะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ตัวผู้กระทำความเอง แต่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเพราะการกระทำนี้มีต่อบุคคลอื่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น บุตร หลาน สามี หรือภริยา ผู้ที่จะต้องพึ่งพาอาศัยบุคคลเหล่านั้นอยู่และจะกลายเป็นภาระของสังคมในเวลาต่อมา เนื่องจากเมื่อมองในแง่ของทฤษฎีกฎหมายแบบ Social Engineering แล้ว หลักเกณฑ์นี้มีจุดมุ่งหมายอยู่ที่ใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นอยู่ และหากปล่อยให้บุคคลโดยทั่วไปสามารถลดเล่นการพนันได้ โดยกฎหมายไม่เอาผิดแล้ว ผลเสียต่อสังคมย่อมเกิดขึ้นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมายมาแก้ไขปัญหาของสังคมที่เกิดจากการกระทำของผู้เล่น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดการกระทำความผิดทางอาญาอย่างอื่นที่เกี่ยวเนื่องกับการพนันด้วย ซึ่งถือว่าการกระทำดังกล่าวกฎหมายถือว่ากระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ทำให้ผลประโยชน์ของส่วนรวมในสังคมเกิดความเสียหายขึ้น เพราะเมื่อพิจารณาหลักการนี้จะพบว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชนขัดกับผลประโยชน์ของสังคม คือบุคคลโดยทั่วไปมีความปรารถนาที่จะเล่นการพนันซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ของปัจเจกชน แต่ขณะเดียวกันผลของการเล่นก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมด้วยจึงถือว่าผลประโยชน์ของสังคมถูกคุกคาม ดังนั้น โดยหลักกฎหมายนี้จำเป็นต้องคำนึงและรักษาผลประโยชน์ของสังคมมากกว่าผลประโยชน์ของปัจเจกชน เพราะฉะนั้นรัฐจึงมีสิทธิและหน้าที่อันชอบธรรมในการปกป้องความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของสังคมและขณะเดียวกันก็รักษาผลประโยชน์ของสังคมเอาไว้ด้วย จึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อกำหนดบทลงโทษเอากับตัวผู้เล่นดังกล่าวเอาไว้

ประเภทที่สอง ผู้จัดให้มีการเล่น กฎหมายลงโทษผู้จัดให้มีการเล่นหนักกว่าผู้เล่นมาก การที่กฎหมายต้องการลงโทษให้หนักกว่าผู้เล่นนั้น สาเหตุเพราะว่าในกรณีของรัฐที่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันขึ้นแล้ว แต่ไม่มาขออนุญาตให้ถูกต้องกลับไปจัดตั้งบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย รัฐไม่อาจเข้าไปควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องต่างๆ ในการดำเนินการได้และขณะเดียวกันก็เป็นการดึงเอาผลประโยชน์ส่วนหนึ่งที่ควรจะได้แก่รัฐตกมาเป็นของส่วนตัวในรูปของกำไรที่ไม่ต้องเสียภาษีแต่อย่างไร กฎหมายต้องการปราบปรามบ่อนการพนัน

ที่ตั้งขึ้นอย่างผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ กล่าวคือ นอกจากผู้จัดจะต้องรับผิดในทางอาญาและทางแพ่งแล้ว ยังคงต้องรับผิดในทางภาษีอากรอีกด้วย

ประเภทที่สาม ผู้สนับสนุนให้มีการเล่นการพนัน โดยสามารถแยกออกได้เป็น 2 พวก คือผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายเครื่องมือการเล่นการพนัน และบุคคลใดอนุญาตให้บุคคลอื่นเล่นการพนันในสถานที่ของตน หรือภายใต้การควบคุมของตน กรณีนี้ถือว่าเป็นการสนับสนุนมีความผิดฐานผู้จัดให้มีการเล่น

3) การอนุญาตให้เล่นการพนัน

กฎหมายการพนันโดยทั่วไปนั้น ห้ามบุคคลเล่นการพนัน และถ้าหากเกิดเล่นขึ้นมาจะมาฟ้องร้องเรียกเอาทรัพย์สินหรือเงินทองที่สูญเสียไปกลับคืนมาไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็มีการผ่อนคลายความเคร่งครัด ของตัวบทกฎหมายอยู่โดยมีการอนุญาตให้เล่นการพนันบางชนิดได้ การอนุญาตให้เล่นการพนันของสหรัฐอเมริกา นั้น สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก. การเล่นในที่รโหฐาน

โดยทั่วไปแล้วสหรัฐอเมริกาถือว่าการพนันเป็นความผิดทางอาญาอย่างหนึ่งที่กฎหมายจำเป็นต้องกำหนดเป็นความผิดและลงโทษหากมีการฝ่าฝืน แต่ก็มีการผ่อนผันให้เล่นได้ภายใต้สภาพการเล่นในสถานที่มิดชิดไม่เปิดเผย เช่น ในเคหสถานซึ่งมิใช่อย่างเป็นกิจจะลักษณะหรือเล่นอยู่ตลอดเวลา แต่เป็นการเล่นในหมู่ครอบครัว เพื่อนฝูงเพื่อความบันเทิงหรือเพื่อพักผ่อน ข. การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในบ่อน

การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในสหรัฐอเมริกานั้นมีกฎระเบียบที่เข้มงวดมาก มีการจำกัดอำนาจและขอบเขตต่างๆ การจัดเก็บภาษีการพนันก็คิดในอัตราสูงมาก กำหนดให้ผู้จัดให้มีการเล่นการพนันต้องเสียภาษีแทนผู้เล่นในกรณีที่ผู้เล่นไม่ยอมเสีย นอกจากนี้กฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกายังกำหนดให้มีการจดทะเบียนและจัดทำบัญชีต่างๆ เอาไว้ และต้องมีสมุดบัญชีเพื่อจะได้มีการตรวจสอบโดยการคิดหักรายได้จำนวน 10 % ของรายได้จากการเล่นการพนันเข้าสู่รัฐ

สาเหตุที่สหรัฐอเมริกามีการอนุญาตจัดให้การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการคือ

1. เพื่อต้องการหาเงินรายได้เข้ารัฐซึ่งขณะนั้นอยู่ในภาวะขาดแคลน

2. เพื่อต้องการหยุดยั้งองค์กรอาชญากรรมที่แสวงหาผลประโยชน์จากการพนันที่ผิดกฎหมาย โดยถือว่ามาตรการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันที่ถูกต้องนั้นจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรม

3. เพื่อลดความเคร่งครัดจนเกินไปของกฎหมายการพนัน เพราะมีคนละเมิดกฎหมายกันมาก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

4. เพื่อเป็นการกำจัดผลเสียที่เกิดจากบ่อนการพนัน เช่น ต้องการลดอาชญากรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง แก้ปัญหาตำรวจคอรัปชั่นที่เพิกเฉยละเลยต่อการจับกุมการพนันด้วยการรับสินบนหรือเรียกเก็บค่าคุ้มครอง

วิธีการขออนุญาตเล่นการพนันในสหรัฐอเมริกา มีกฎระเบียบที่เข้มงวดมาก และระบบควบคุมการจัดเก็บภาษีที่ค่อนข้างละเอียด มีขั้นตอนมากมาย เช่น การจัดทำสมุดบัญชี การตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อการจัดเก็บรายได้ให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และเป็นการหยุดยั้งป้องกันองค์กรอาชญากรรม ที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากธุรกิจการพนัน ซึ่งในแต่ละ มลรัฐในสหรัฐอเมริกา มีอิสระในการพิจารณากำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการพนันตามความเหมาะสมของแต่ละมลรัฐได้เอง เช่นในมลรัฐเนวาดา ได้เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาควบคุม ดูแลธุรกิจการพนัน 2 หน่วยงานหลัก คือ

1) คณะกรรมาธิการมลรัฐเนวาดา (The Nevada Gambling Commission)

2) สำนักงานควบคุมเกมแห่งรัฐเนวาดา (The Nevada Gambling Control Board)

โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ

1) ให้หลักประกันว่าธุรกิจการพนันดำเนินไปอย่างซื่อตรง

2) ให้อุตสาหกรรมการพนันปลอดจากการคอรัปชั่น และการเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม (โดยเฉพาะการฟอกเงิน)

3) รัฐได้รับภาษีอย่างถูกต้องเต็มเม็ดเต็มหน่วย[52]

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่

1) การพนันที่กฎหมายอนุญาตให้เล่นโดยทั่วไป ได้แก่ การแข่งสุนัข ล็อตเตอรี่ การแข่งม้า อาจเทียบเคียงได้ว่า มีลักษณะคล้ายการพนันตามบัญชี ข. ของประเทศไทย ผู้เล่นสามารถเล่นได้ตามสถานที่ต่าง ๆ ในเวลา และตามกฎระเบียบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) การพนันที่กฎหมายอนุญาตให้เล่นในสโมสร (Gambling Club) และการอนุญาต ให้เล่นในบ่อนหรือสถานคาสิโนโดยที่ผู้เล่นต้องเล่นในสถานที่นั้น ๆ และต้องมีการกำหนดกฎหรือระเบียบหรือข้อบังคับไว้อย่างชัดเจน

การพนันในลาสเวกัส เป็นธุรกิจที่สามารถสร้างรายได้มหาศาลและสร้างรายได้ให้กับรัฐเนวาด้า เป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่เดิมนั้นถือว่าการพนันทำลายความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของ

---

[52] กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). *อุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกา ในอุตสาหกรรมการพนัน.* หน้า 41.

สังคม จึงถือเป็นสิ่งผิดกฎหมายอาญาที่ร้ายแรง แต่ก็ยังมีการลักลอบเล่นการพนันแพร่หลายอยู่ทั่วไป ในที่สุดได้บัญญัติให้การพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายในปี 1869 เพื่อควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่ต้องการ แม้ต่อมาจะมีการต่อต้านจากสังคมอย่างรุนแรง ทำให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกครั้ง แต่ในปี ค.ศ. 1931 เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแนวคิดที่จะนำการพนันมาเป็นเครื่องมือช่วยระบบเศรษฐกิจให้ดีขึ้น จึงได้บัญญัติให้การพนันกลายเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายอีกครั้ง

การพนันในลาสเวกัส เริ่มจากอาคารเล็ก ๆ กลางทะเลทราย ซึ่งเป็นเพียงที่พักผ่อนสำหรับประชาชนในเมือง ยังไม่มีผู้คนสนใจกับการพนันมากนัก ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อความเจริญทางคมนาคมเข้ามาถึงทำให้เกิดมีคาสิโนใหม่ ๆ ขึ้นมา ถือเป็นการเริ่มต้นยุคใหม่ของการพนันในลาสเวกัส ต่อมาจึงได้จัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุมการพนันให้มีความถูกต้องซื่อสัตย์ ปราศจากปัญหาอาชญากรรม ภาษีการพนันจึงกลายเป็นรายได้หลักของงบประมาณรัฐเนวาด้า[53]

สำหรับมาตรการควบคุมของรัฐเนวาด้าแบ่งได้เป็น 3 ด้านคือ

1) การตรวจสอบประวัติและการออกใบอนุญาต (Investigation and Licensing) เพื่อตรวจสอบคัดเลือกผู้ที่ไม่เหมาะสม ไม่น่าเชื่อถือออกไปก่อนจะสร้างปัญหาผลกระทบในภายหลัง

2) การกำกับกฎเกณฑ์และการควบคุมภายใน (Operational Regulations and Internal Controls) เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้ว รัฐจะควบคุมดูแลไม่ให้มีการฉ้อโกงเกิดขึ้นตลอดจนกำกับดูแลการทำบัญชีที่ถูกต้อง นอกนี้ยังมีข้อบังคับโดยเฉพาะเช่น การให้มีการอธิบายกฎเกณฑ์การเล่นพนันประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนการจ้างพนักงานจากผู้อาศัยในพื้นที่ กำหนดเวลาทำการของสถานที่เล่นการพนัน

3) การบังคับใช้กฎเกณฑ์และการตรวจสอบบัญชี (Enforcement and Auditing) เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ควบคุมที่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการควบคุมด้วยการกำหนดให้สถานที่เล่นพนันต้องจัดทำรายงานการแลกเปลี่ยนเงินสดหรือเบี้ยจากลูกค้า ต้องทำหลักฐานการติดต่อ ต้องรายงานธุรกรรมมายังหน่วยงานตรวจสอบตามแบบที่กำหนด ได้แก่ แบบ 8362 Currency Transaction Report by Casinos (CTR) หรือแบบ 8852 Currency Transaction Report by Casinos-Nevada (CRT-N) สำหรับการรับจ่ายเงินสดเกินกว่า 10,000 เหรียญ และแบบ TD F 90-22.49 Suspicious Activity Report by Casinos (SAR) สำหรับธุรกรรมที่มีเหตุน่าสงสัยผิดปกติ และต้องเก็บรักษาหลักฐานไว้เพื่อใช้

---

[53] มีชัย สุวรรณไตร. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน.* หน้า 60-61.

ประโยชน์ในการสืบสวนติดตามต่อไปได้ ทั้งยังควบคุมด้วยคำร้องเรียนจากผู้เล่นพนันไปยังสำนักงานควบคุมการพนัน ซึ่งจะส่งคนไปตรวจสอบถ้าพบว่ามีความผิดจริงจะถอนใบอนุญาตทันที กฎเกณฑ์การตรวจสอบนี้เคร่งครัดมาก ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะไม่มีอายุสิ้นสุดแต่สำนักงานสามารถสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ เมื่อพบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น

4) การเรียกร้องหนี้ที่เกิดจากการพนัน[54]

กรณีการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาต สามารถเรียกเอาเงินที่สูญเสียไปในการเล่นการพนันคืนจากผู้จัดให้มีการเล่นภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันบุคคลที่สามารถดำเนินการฟ้องร้องในนามของผู้เล่นการพนันเพื่อประโยชน์ของครอบครัวของผู้เล่นหรือของทายาทของบุคคลดังกล่าวได้ นอกจากนี้ศาลยังได้พิพากษาขยายความไปถึงสามารถเรียกร้องไปถึงเงินได้ที่สูญเสียจากการพนันคืนจากเจ้าของบ่อนได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการปราบปรามบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายมิให้กลายมาเป็นองค์กรอาชญากรรมหรือเป็นส่วนหนึ่งของอาชญากรรมชนิดอื่นๆ แต่หากเป็นกรณีที่บุคคลทั่วไปเล่นกันเองในหมู่ญาติมิตร เพื่อนฝูง กฎหมายไม่ให้สิทธิในการฟ้องร้อง นอกจากนี้กฎหมายการพนันของสหรัฐอเมริกายังให้อำนาจแก่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถฟ้องร้องบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายได้ด้วยโดยไม่ต้องแสดงให้เห็นถึงความเสียหายพิเศษ

กรณีการพนันที่ได้รับอนุญาตเป็นการเล่นการพนันในบ่อนที่ได้รับอนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นจะมาเรียกร้องเอาเงินทองหรือทรัพย์สินที่เสียไปคืนไม่ได้ เพราะหากยอมให้มีการฟ้องร้องไม่รู้จบสิ้น และผู้เล่นการพนันที่เล่นเสียบางคนอาจอาศัยบทกฎหมายข้อนี้มาต่อสู้เพื่อเอาเงินคืนมาเป็นทุนในการเล่นใหม่ต่อไปในขณะเดียวกันเจ้าของบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายก็ไม่เป็นอันทำธุรกิจของตนและอาจต้องถึงขาดทุน แต่อย่างไรก็ตามหากมีการเล่นที่ไม่ซื่อสัตย์มีการคดโกงกฎหมายก็เปิดโอกาสให้ฟ้องร้องกันได้

3.2.2 การควบคุมตามกฎหมายการพนันในประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์[55]

ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) หรือใช้ประมวลกฎหมาย (Code Law) ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับบ่อนการพนันขึ้นดังที่ปรากฏในส่วน ธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ และในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยบ่อนการพนัน (บทที่ 49) ค.ศ. 1985 (Common Gambling Houses Act (Chapter 1985) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายกับบ่อนการพนัน ดังนี้ “บ่อนการพนัน” หมายความรวมถึง สถานที่ใดที่สงวนไว้หรือใช้เป็นบ่อนเพื่อเปิดให้สาธารณชนหรือชนชั้นใดก็ตาม

---

[54] ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. เล่มเดิม. หน้า 41-46. (อ้างถึงใน ปิยพรรณ พรหมเมศร หน้า 85).

[55] ปิยพรรณ พรหมเมศร. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน : ศึกษามาตรการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกแก่ผู้เล่นการพนัน*. หน้า 113 -115.

เข้าไปเล่นการพนัน ไม่ว่าจะมีประชาชนหรือชนชั้นใดเข้าไปเล่นการพนันหรือไม่ก็ตาม รวมถึงสถานที่ใดที่สงวนไว้ หรือใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเล่นล็อตเตอรี่สาธารณะ ไม่ว่าจะมีประชาชนหรือชนชั้นใดเข้าไปเล่นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ในบ่อนการพนันทุกแห่งในสาธารณรัฐสิงคโปร์จะถูกประกาศว่าเป็นปัญหาต่อสาธารณะ ซึ่งขัดต่อกฎหมาย โดยมีการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่หรือผู้ครอบครอง ผู้ดูแล ผู้จัดการที่ใช้สถานที่นั้นเพื่อเป็นบ่อนการพนัน และนอกจากนี้ยังบัญญัติเอาผิดกับผู้ประกาศโฆษณา ก่อให้ประกาศโฆษณาว่ามีการเปิดบ่อน เพื่อชักชวนหรือให้คำแนะนำแก่บุคคลใดเพื่อเข้าเล่นการพนัน ดังมีบัญญัติไว้ในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยบ่อนการพนัน (บทที่ 49) ค.ศ. 1985 ซึ่งในบทบัญญัติดังกล่าวได้วางระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 5,000 เหรียญ และจำคุกไม่เกิน 3 ปี

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบ่อนการพนัน (บทที่ 49) ค.ศ. 1985 มาตรา 6 กำหนดว่า "ผู้ใดออกเงินหรือให้เงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง หรือดำเนินกิจการบ่อนการพนัน หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำกิจการล็อตเตอรี่สาธารณะ หรือผู้ใดได้กำไรจากการก่อตั้งหรือการดำเนินธุรกิจดังกล่าว มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่า 5,000 เหรียญ แต่ไม่เกิน 50,000 เหรียญ และจำคุกไม่เกิน 3 ปี"

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบ่อนการพนัน (บทที่ 49) ค.ศ. 1985 มาตรา 7 กำหนดว่า "ผู้ใดเล่นการพนันในบ่อนการพนัน มีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือทั้งจำทั้งปรับ"

นอกจากกฎหมายฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่มุ่งลงโทษแก่ชาวต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาเล่นการพนันในสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นพิเศษต่างหากอีกด้วย กล่าวคือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยบ่อนการพนัน (บทที่ 49) ค.ศ. 1985 มาตรา 21 กำหนดว่า "ไม่ว่าในขณะใดๆ หากปรากฏแก่ประธานาธิบดีว่า บุคคลใดที่มิได้เป็นพลเมืองของสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นนักพนันมืออาชีพ หรือเป็นผู้ส่งเสริมการพนันในที่สาธารณะ ประธานาธิบดีออกคำสั่งเนรเทศบุคคลดังกล่าวออกจากสาธารณรัฐสิงคโปร์ชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วแต่ประธานาธิบดีจะเห็นตามควร โดยการออกคำสั่งนั้นจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเนรเทศ" จากการศึกษากฎหมายฉบับดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์มีนโยบายในการปราบปรามการพนันอย่างเคร่งครัด กล่าวคือไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันไม่ว่าในบ่อนการพนัน หรือในที่สาธารณะ หรือในที่รโหฐานใดๆ ก็ตาม ผู้ที่จะกระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ต้องระวางโทษปรับและโทษจำคุกในอัตราที่ค่อนข้างสูง นอกจากนี้สาธารณรัฐสิงคโปร์ยังมีนโยบายที่เด่นชัดในการห้ามชาวต่างชาติลักลอบเข้ามาเล่นการพนันในประเทศด้วย และไม่มีนโยบายในการผ่อนผันให้มีการเปิดบ่อนการพนันไม่ว่าจะโดยเอกชน

หรือโดยรัฐ โดยที่ในปัจจุบันปรากฏว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีการเปิดบ่อนการพนันขึ้นเนื่องจากการพนันถูกควบคุมโดยรัฐอย่างเคร่งครัด[56]

3.2.3 การควบคุมตามกฎหมายการพนันในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษซึ่งมีระบบกฎหมายแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร(Common Law) โดยมีการเปิดบ่อนคาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายในปี ค.ศ. 1960[57] และสถานคาสิโนส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ที่เมืองลอนดอน

ในอดีตกฎหมายที่ใช้บังคับกับบ่อนการพนันในประเทศอังกฤษ คือ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gambling Act, 1968) มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการพนันไม่ให้เกี่ยวข้องกับอาชญากรรม ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยทางสังคมและการก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ แต่ให้การพนันเป็นไปด้วยความเหมาะสม ซื่อสัตย์และยุติธรรม ซึ่งรัฐเปิดโอกาสให้จัดตั้งคาสิโนหรือบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายได้ เนื่องจากรัฐเห็นว่า คาสิโนที่ถูกกฎหมายสามารถป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายได้[58] ในประเทศอังกฤษได้สร้างจุดแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างการเล่นการพนันในสถานที่หรือคลับที่ได้รับอนุญาตซึ่งต้องถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด กับการเล่นการพนันในสถานที่อื่นๆ และแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการออกพระราชบัญญัติคือเพื่อควบคุมการเล่นการพนันทุกรูปแบบที่อาจก่อให้เกิดการเอาเปรียบเชิงพาณิชย์อย่างเคร่งครัด แต่มิได้มุ่งที่จะทำให้การเล่นการพนันโดยทั่วไปเป็นการผิดกฎหมาย จึงอนุญาตให้มีการเล่นการพนันในรโหฐานได้ ทั้งนี้มีข้อยกเว้นในเรื่องสถานที่ กล่าวคือไม่ใช้กับสถานที่ที่ซึ่งขณะนั้นมีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันตามพระราชบัญญัตินี้ หรือในคลับหรือในสถานบันเทิงสวัสดิการสำหรับคนงานเหมือง ซึ่งการพนันที่ถือว่าชอบด้วยกฎหมายจะต้องไม่เข้าเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

1) การเล่นการพนันต้องไม่มีลักษณะของการเล่นที่มีเจ้ามือหรือการเล่นที่มีโอกาสแพ้ชนะไม่เท่าเทียมกัน เว้นแต่เป็นการเล่นที่มีลักษณะเป็นกิจกรรมตามเทศกาล หรือประเพณีที่จัดขึ้นในที่ที่พักอาศัย และในกรณีที่เป็นการพนันที่เล่นในหอพัก หรืออาคารที่พักอาศัย หรือสถานที่อื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ซึ่งไม่มีลักษณะการดำเนินการในเชิงการค้า หรือเชิงธุรกิจ และผู้เล่นทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้พักประจำ หรือผู้อยู่อาศัยในสถานที่แห่งนั้น

---

[56] แหล่งเดิม. หน้า 115.

[57] ปิยวรรณ กองแก้ว. (2542) *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย.* หน้า 44 (อ้างถึงในธีระยุทธ แรงเขตร์การ, 2546. หน้า 101)

[58] ธีระยุทธ แรงเขตร์การ. (2546) *ชะลอการฟ้อง : ศึกษากรณีความผิดเกี่ยวกับการพนัน.* หน้า 101 – 110.

2) ต้องไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการเล่นการพนัน ยกเว้นในกรณีที่มีการให้อนุญาตเก็บค่าสมาชิกคลับ

3) ต้องไม่มีการหักส่วนจากการได้รางวัลหรือจากการเล่นชนะ

4) การเล่นพนันจะต้องไม่เกิดขึ้นในที่สาธารณะ ยกเว้นในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้มีการขายปลีกเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์แก่บุคคลอายุเกิน 18 ปี

บุคคลที่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการฝ่าฝืน ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) ทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดให้มีการจัดหรือให้มีการเล่นการพนัน และให้ รวมถึงบุคคลใดๆ ที่มีส่วนในการชักจูงให้มีการรวมตัวกันของผู้เล่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการลงโทษผู้ส่งเสริมให้มีการเล่นการพนันโดยผิดกฎหมาย แต่ไม่ดำเนินคดีกับผู้ที่เข้าร่วมเล่นการพนันโดยผิดกฎหมาย ทั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อยับยั้งผลประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ จากการเล่นการพนัน

2) ในกรณีที่การเล่นการพนัน โดยผิดกฎหมายเกิดขึ้นในสถานที่ใด หรือในเรือหรือยวดยานใดๆ บุคคลใดที่รู้เห็น รวมถึงการแกล้งทำเป็นไม่รู้เห็น หรือมีเหตุอันสมควรให้สงสัยว่าสถานที่ เรือ ยวดยานนั้น อาจถูกใช้สำหรับการเล่นการพนันหากอนุญาตให้ใช้สถานที่ เรือ หรือยวดยานหรือกระทำด้วยประการอื่นใดพร้อมส่งมอบสถานที่ เรือ หรือยวดยานแก่ผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นการพนันบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้บุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดห้ามมิให้มีการเล่นการพนันในที่สาธารณะ กล่าวคือ ตามท้องถนนใดๆ หรือในสถานที่อื่นใดที่ซึ่งสาธารณชนสามารถเข้าไปใช้ได้ ไม่ว่าจะโดยการชำระค่าเข้าใช้หรือโดยประการอื่นใด หากมีการฝ่าฝืนทั้งผู้เล่นการพนันและผู้จัดให้มีการเล่นการพนันนั้นตกเป็นผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ระดับ 5 ของอัตราโทษมาตรฐาน(Standard scale)[59] แต่ก็มีข้อยกเว้นโดยอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้โดยบุคคลที่มีอายุเกิน 18 ปี ในสถานที่ที่มีใบอนุญาตให้ขายปลีกเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์หากมีการฝ่าฝืนบุคคลที่เป็นเจ้าของใบอนุญาตของสถานที่ความผิดนั้นเป็นผู้กระทำความผิด แต่ทั้งนี้ผู้ที่มีส่วนร่วมในการเล่นการพนันไม่มีความผิด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968 (The Gambling Act, 1968) ฉบับเดิมนั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) ซึ่งมีความสำคัญอย่างสูงมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นรูปแบบของการพัฒนากฎหมายการพนันฉบับต่อๆ มาของประเทศอังกฤษให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งในกรณีของประเทศอังกฤษนั้นอาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของพระราชบัญญัติการพนัน

---

[59] พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 1968, มาตรา 8 (5). (อ้างถึงในธีระยุทธ แรงเขตร์การ. หน้า 104)

ฉบับนี้ เป็นผลมาจากความสำเร็จของคณะกรรมการในการสร้างอำนาจเหนืออุตสาหกรรมการเสี่ยงโชค โดยมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board) มีหน้าที่ในการออกให้ รวมถึงการยับยั้งหรือเพิกถอน ซึ่งใบรับรองความยินยอม(Certificates of consent) ให้แก่ผู้ยื่นขอใบอนุญาตสำหรับบ่อนคาสิโน (Casino) และบิงโก คลับ (Bingo club)

2) หน้าที่ในการออกให้ รวมถึงการยับยั้งหรือเพิกถอน ซึ่งใบรับรองการประกอบธุรกิจ (Trading certificates) แก่บุคคลซึ่งทำการค้าปลีก หรือบำรุงรักษาเครื่องสล็อตแมชีน และใบสำคัญแสดงการรับรองสำหรับผู้ประกอบธุรกิจการพนันในบ่อนกาสิโนและผู้จัดการคลับบิงโกเงินสด

3) สิทธิในการแถลงข้อความจริง รวมทั้งคัดค้านต่อคณะกรรมาธิการพิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling licensing committee) ในการพิจารณาคำร้องสำหรับการออกใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตสำหรับบ่อนกาสิโนหรือบิงโกคลับ และอำนาจหน้าที่จะให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมาธิการดังกล่าวในเรื่องของอุปสงค์โดยทั่วไป หรือโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับชนิดของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่นการพนันใดๆ (Gambling facilites) คณะกรรมการยังมีสิทธิที่จะให้คำปรึกษาแก่ผู้พิพากษาในประเด็นความเหมาะสมของสถานที่และในประเด็นข้อจำกัดที่ควรกำหนดสำหรับการออกใบอนุญาตหรือการต่ออายุใบอนุญาต

4) หน้าที่ต้องทำการปรึกษา และให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home secretary) ก่อนที่รัฐมนตรีดังกล่าวจะทำการออกระเบียบใดๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

5) หน้าที่ตามกฎหมายในการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ ซึ่งได้รับอำนาจในการเข้าไปในสถานที่ที่สมควรและตรวจสอบสถานที่ เครื่องเล่นหรืออุปกรณ์อื่นๆ และสมุดหรือเอกสารใดซึ่งผู้ตรวจสอบหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจเห็นสมควรที่จะตรวจสอบว่า มีการกระทำความผิดต่อกฎหมายการพนันหรือไม่

6) ตรวจสอบขอบเขต และคุณลักษณะของการเล่นการพนัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตรวจสอบขอบเขต และคุณลักษณะ และที่ตั้งของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการเล่นการพนันซึ่งจัดหาให้ในสถานที่จดทะเบียนภายใต้กฎหมาย

7) หน้าที่ในการทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในเรื่องของการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน (Gambling Board)

จุดมุ่งหมายของรัฐสภาในการตั้งคณะกรรมการกล่าวคือ การสร้างกลไกเพื่อเป็นหน่วยงานของผู้เชี่ยวชาญ ให้ทำการเฝ้าดูการเล่นการพนันในทุกลักษณะอย่างสม่ำเสมอ และเป็นหน่วยงานที่มีความสามารถในการสืบพบ หรือคาดการณ์ถึงความเคลื่อนไหวของผู้ที่พยายามละเมิดกฎหมายเพื่อ

ประโยชน์ส่วนตน เมื่อรัฐสภาอังกฤษเห็นว่า ธุรกิจการพนันในเชิงพาณิชย์เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องให้การยอมรับและในขณะเดียวกันต้องให้อยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจตราอย่างเข้มงวด และอย่างแข็งขัน จึงมีบทบัญญัติเพื่อรองรับสิทธิของบุคคลใดๆ ที่จะประกอบธุรกิจการพนันในเชิงพาณิชย์ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

ในส่วนของใบร้องขอประกอบธุรกิจการพนัน จะมีผลใช้ได้ก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำร้องมีใบรับรองความยินยอมที่ออกโดยคณะกรรมการควบคุมการพนัน การได้รับใบรับรองความยินยอมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน ซึ่งเมื่อบุคคลใดได้รับใบรับรองดังกล่าวแล้วยังต้องทำการยื่นคำร้องขอประกอบธุรกิจการพนันอีกครั้งหนึ่งด้วย

คณะกรรมการควบคุมการพนัน มีหน้าที่ให้การรับรองแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันและสามารถใช้ดุลยพินิจทำการสอบสวนความเหมาะสมของบุคคลใดๆ นอกจากนี้คณะกรรมการดังกล่าว อาจออกใบรับรองหรือปฏิเสธการออกใบรับรองได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล และเมื่อคณะกรรมการควบคุมการพนัน ได้ปฏิเสธการออกใบรับรองแล้ว ผู้ร้องไม่อาจอุทธรณ์ในเรื่องดังกล่าวได้ ในกรณีที่มีการออกใบรับรองให้ ใบรับรองดังกล่าว ต้องระบุถึงชื่อผู้ยื่นคำร้อง สถานที่ที่ได้รับการรับรอง และระยะเวลาที่สามารถยื่นคำร้องขอประกอบธุรกิจการพนันได้ รวมทั้งต้องระบุว่าใบรับรองดังกล่าวสำหรับใช้เพื่อขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันทั่วไปหรือสำหรับการพนันเฉพาะประเภท ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุตลอดอายุใบอนุญาตโดยไม่ต้องมีการต่ออายุใหม่ ยกเว้นกรณีที่ผู้ได้รับใบรับรองไม่ยื่นใบคำร้องขออนุญาตประกอบธุรกิจการพนันตามเวลาที่กำหนดไว้ นอกจากนั้น คณะกรรมการควบคุมการพนัน ยังสามารถเสนอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเพื่อให้ยกเลิกใบอนุญาตโดยอ้างเหตุผลเช่นเดียวกับการไม่ให้มีการต่ออายุใบอนุญาต

ผู้มีอำนาจในการพิจารณาการให้อนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันคือ คณะกรรมาธิการพิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน ซึ่งต่อไปในที่นี้จะเรียกว่า “คณะกรรมาธิการ” มีหน้าที่พิจารณาการให้อนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน (Gambling licensing committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วย ผู้พิพากษาในแผนกคดีเล็กน้อยในอังกฤษ และเวลส์จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 15 คน หรือศาลสำหรับพิจารณาให้ใบอนุญาต โดยการพิจารณาคำร้องให้ใบอนุญาต โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณากำหนดในเรื่องการขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันในเรื่องสถานที่ สิ่งอำนวยความสะดวก ในการเล่นการพนัน คุณลักษณะและชื่อเสียงของผู้ยื่นคำขอหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาต หรือความเหมาะสมหรือแบบของสถานที่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องราว ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแล้ว เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจที่จะออกใบอนุญาต หรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนัน และภายใต้

บทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ในประเทศอังกฤษและเวลส์ เจ้าพนักงานออกใบอนุญาตไม่จำต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจให้หรือการปฏิเสธในการออกใบอนุญาตดังกล่าว

ในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอเจ้าพนักงานออกใบอนุญาตมีอำนาจกำหนดข้อจำกัดต่างๆ โดยที่ข้อจำกัดที่ถูกกำหนดขึ้นจะต้องถูกบันทึกลงในใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน เช่นข้อจำกัดทางด้านเวลา ข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่ของการเล่นการพนัน ข้อจำกัดเกี่ยวกับผู้ใช้อื่น นอกเหนือจากการเล่นพนันที่ได้รับอนุญาต โดยใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันโดยปกติแล้วในประเทศอังกฤษมีอายุ 1 ปี ยกเว้นจะมีการต่ออายุใหม่และในกรณีที่มีการต่ออายุใบอนุญาตแล้วจะไม่มีผลบังคับใช้เมื่อครบกำหนด 1 ปี นอกจากนี้ใบอนุญาตอาจถูกเพิกถอนได้โดยการยื่นคำร้อง ปรากฏว่ามีตำรวจและคณะกรรมการว่าด้วยการพนันได้ยื่นคำร้องขอให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนัน

จะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจการพนันเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของคณะกรรมการว่าด้วยการพนัน ที่จะดำเนินการขั้นเด็ดขาดในการปิดบ่อนคาสิโน หรือบิงโกคลับ ซึ่งถูกร้องเรียนว่ามีการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมอย่างร้ายแรง หรือมีกิจกรรมทาง อาชญากรรมที่เกิดขึ้นในระหว่างการเล่นการพนันหรือเนื่องจากการเล่นการพนัน นั้น นอกจากนี้อาจมีการเพิกถอนสิทธิที่จะใช้สถานที่โดยเฉพาะเจาะจงสำหรับประกอบธุรกิจการพนันในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ คำสั่งเพิกถอนสิทธิอาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีกล่าวคือ คำสั่งเพิกถอนสิทธิที่ออกโดยศาล และคำสั่งเพิกถอนสิทธิที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต ทั้งสองกรณีมีระยะเวลาในการระงับการอนุญาตให้ใช้สถานที่สำหรับประกอบธุรกิจการพนันจะต้องไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ

สำหรับในปัจจุบันจากการศึกษาจะพบว่าคณะกรรมาธิการการพนันในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน 2005 [60] ซึ่งบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น กฎหมายดังกล่าวได้มีการกล่าวถึงการออกใบอนุญาตและการควบคุมแต่ละกรณีดังนี้

มาตรา 20[61] การก่อตั้งกรรมาธิการด้านการพนัน

(1) ควรมีการจัดตั้งการทำงานร่วมกันอย่างเป็นรูปธรรมเป็นคณะกรรมาธิการ

(2) รายการที่ 4 (ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและการดำเนินการเกี่ยวกับคณะกรรมาธิการ) ควรมีผล

---

[60] Gambling Act 2005. สืบค้นเมื่อ 29 มิถุนายน 2556, http://www.legislation.gov.uk/ ukpga/ 2005/ 19/contents.

[61] Gambling Act 2005 Section 20.

มาตรา 22[62] หน้าที่ในการส่งเสริมจุดประสงค์ในการออกใบอนุญาตในการดำเนินการดังนี้ ภายใต้พระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการมีจุดมุ่งหมาย

(1) ปฏิบัติตามในที่ใดก็ตามที่เหมาะสมที่จะมีการคำนึงถึงวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาต และ

(2) เพื่ออนุญาตให้มีการพนันในส่วนที่คณะกรรมการคิดว่าสมเหตุสมผลสอดคล้องกับดำเนินการตามวัตถุประสงค์การออกใบอนุญาต

มาตรา 26[63] หน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนี้ เหตุการณ์หรือสถานการณ์การพนันในประเทศ ลักษณะที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพนัน, ผลกระทบของการเล่นการพนันและกฎระเบียบของการเล่นการพนัน แต่คำแนะนำตามมาตรานี้ควรจะให้เมื่อมีคำร้องขอจากรัฐมนตรีและ ในโอกาสอื่น ที่คณะกรรมการคิดว่าเหมาะสม โดยให้คณะกรรมการควรส่งสำเนาของคำแนะนำ ตามมาตรานี้ให้รัฐมนตรี

มาตรา 28[64] การสืบสวนสอบสวนและการฟ้องคดีความผิด คณะกรรมการอาจสอบสวนว่าได้มีการกระทำผิดตามความในพระราชบัญญัตินี้ และอาจกำหนดให้หน่วยงานที่ดำเนินคดีอาญาภายใต้ผิดตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 29[65] ข้อมูลของผู้มีอำนาจออกใบอนุญาต

(1) คณะกรรมการอาจร้องขอให้ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตที่จะให้ข้อมูลดังต่อ ไปนี้

(ก) เป็นส่วนหนึ่งของการลงทะเบียนที่ถูกเก็บรักษาไว้โดยผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้หรือ

(ข) อยู่ในความครอบครองของผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้

(2) ข้อเรียกร้องภายใต้มาตราย่อย (1) อาจรวมถึงความต้องการสำหรับข้อมูลที่เป็น

(ก) ที่รวบรวมหรือเรียงในลักษณะที่ระบุไว้

(ข) ที่ระบุไว้ในแบบฟอร์มที่กำหนด

(ค) ผู้อนุญาตจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดตามมาตรานี้

3.2.4 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศออสเตรเลีย[66]

---

[62] Gambling Act 2005 Section 22.

[63] Gambling Act 2005 Section 26.

[64] Gambling Act 2005 Section 28.

[65] Gambling Act 2005 Section 29.

[66] ปิยวรรณ กองแก้ว. (2542) *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศ.* หน้า 44. (อ้างในบุญเลิศ แก้วเยื้อง. 2547, หน้า 32-36.)

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนเล่นการพนันได้ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพนันขึ้น และรัฐจะต้องมีกฎหมายสำหรับควบคุมบ่อนการพนันโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมบ่อนการพนัน ค.ศ. 1991 (Casino Control Act 1991) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในรัฐวิคตอเรีย (Victoria)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาการขอออกใบอนุญาตและการควบคุมบ่อนการพนัน โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดการธุรกิจบ่อนการพนันให้ปราศจากกลุ่มอิทธิพลที่มุ่งกระทำความผิดทางอาญา และแสวงหาผลประโยชน์จากบ่อนการพนันมุ่งให้ธุรกิจบ่อนการพนันเป็นไปด้วยความเที่ยงตรง และเพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยว การจ้างงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ

1) ในการพิจารณาอนุญาตออกใบอนุญาตนั้นรัฐมนตรีมีข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดังนี้

"มาตรา 7(1) รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาให้แน่ใจว่า

A) ไม่มีการเรียกร้องผลประโยชน์ตอบแทนจากการจัดตั้งคาสิโน

B) ไม่มีการเชิญชวนเพื่อให้มีการออกใบอนุญาตคาสิโน

C) ไม่มีการรับใบอนุญาตกาสิโนภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ จนกว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ที่บังคับใช้ได้ถูกอธิบายแล้ว

D) จำนวนคาสิโนสูงสุดที่อนุญาตให้เปิดได้

E) สถานที่อนุญาตให้จัดตั้งคาสิโน

F) รูปแบบและขนาดของบ่อนคาสิโนโดยทั่วไป หรือลักษณะเฉพาะของคาสิโน

G) รายละเอียดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์การเชิญชวนและการขอรับใบอนุญาต"

หลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์และข้อกำหนดตามกฎหมายที่รัฐมนตรีจะต้องยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ และนอกจากนี้ รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของตัวบุคคลที่จะดำเนินการธุรกิจคาสิโนด้วย เช่น ต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ มีความมั่นคง มีพื้นฐานทางการเงินที่ดี มีความน่าเชื่อถือ เป็นต้น

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อาจกำหนดวิธีการจัดการคาสิโนเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ผู้ประกอบการคาสิโน โดยเกี่ยวข้องกับการประกอบการ คำแนะนำ การควบคุมการประกอบการในคาสิโนและผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดดังกล่าวเท่าที่จะเป็นผล และวิธีการจัดการจะมีผลเมื่อได้ถูกกำหนดให้แก่ผู้ประกอบการคาสิโนแล้ว หรือวันนับนัดจากวันที่ระบุในวิธีการจัดการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 23

2) ในการควบคุมดูแลบ่อนกาสิโนนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสอบสวนผู้ประกอบการและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการตรวจสอบและต้องทำรายงานให้แก่รัฐมนตรีด้วย ดังที่ปรากฏตามมาตรา 24 ดังนี้คือ

1. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อาจทำการสอบสวนได้ ไม่ว่าในขณะใดๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ต้องการและหากเป็นความต้องการของรัฐมนตรีโดยตรง

2. การสอบสวนอาจรวมถึง (แต่ไม่จำกัด) การสอบสวนบางส่วน หรือ ทั้งหมด

3. เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีถึงผลการสอบสวนหากจำเป็นต้องทำ และต้องทำรายงานดังกล่าวหากเป็นการสอบสวนตามคำสั่งรัฐมนตรี”

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจยังทำการควบคุมตรวจสอบการเข้าทำสัญญาใดๆ ของผู้ประกอบการคาสิโนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสินค้าหรือบริการในคาสิโนหรือกิจกรรมใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ระบุเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อวัตถุประสงค์ของการควบคุมกิจการดังกล่าวในคาสิโนอีกด้วย

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าหน้าที่รัฐว่ามีผู้ประกอบการคาสิโน กระทำการหรือพยายามกระทำการใดๆ อันขัดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจร้องขอศาลออกคำสั่งใดๆ ตามที่เห็นสมควรได้

บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ ได้ควบคุมการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการคาสิโนรวมทั้งลูกจ้างในคาสิโนด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างพิเศษที่มีอำนาจในการจัดการหรือตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงาน การเคลื่อนย้ายเงินหรือชิปการแลกเปลี่ยนเงินตราหรือชิป ความปลอดภัยและการบริหารจัดการต่างๆ โดยลูกจ้างพิเศษดังกล่าวนี้จะต้องมีใบอนุญาตการเป็นลูกจ้างพิเศษด้วย ซึ่งในใบอนุญาตนี้ จะออกโดยผู้อำนวยการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ยื่นขอใบอนุญาตและความเหมาะสมของลักษณะงานที่จะทำ

3) เมื่อผู้ประกอบการมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ปรากฏในมาตรา 53 อาจทำได้โดย ผู้อำนวยการอาจสั่งพักใบอนุญาตแก่ผู้ได้รับใบอนุญาต โดยการแจ้งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทราบเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อปรากฏว่าผู้ได้รับใบอนุญาตมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้

1. กระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องเล่น เกม ค.ศ. 1991 พระราชบัญญัติพนันและขันต่อ ค.ศ.1994 หรือพระราชบัญญัติเกมล็อตเตอรี่ และขันต่อ ค.ศ. 1996 หรือกระทำความผิดใดอันขัดต่อกฎซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว หรือ

2. กระทำความผิดอันเกิดขึ้นหรือเกี่ยวเนื่องจากการจ้างแรงงานของผู้ได้รับใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว หรือ

3. กระทำความผิดไม่ว่าความผิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นในหรือนอกรัฐวิคตอเรีย อันเป็นความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง การคดโกง และการกระทำนั้นได้ถูกตัดสินลงโทษจำคุก 3 เดือนหรือเกินกว่านั้น (ไม่ว่าจะมีโทษปรับหรือไม่ก็ตาม)"

ในการดำเนินธุรกิจคาสิโนนั้น ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องฝึกอบรมลูกจ้างที่จะทำงานในคาสิโนในส่วนที่เกี่ยวกับการเล่นเกมต่างๆ การควบคุมเกม การรับรองการขันต่อ และกิจกรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจนี้ โดยการฝึกอบรมนี้ ผู้ประกอบการหรือผู้ที่ได้รับเลือกจากผู้ประกอบการ จะต้องเป็นผู้ควบคุมการฝึกอบรมและต้องได้รับการอนุมัติจากผู้อำนวยการ และผู้ประกอบการยังมีหน้าที่ต้องตรวจสอบอุปกรณ์การเล่นและวิธีการเล่น

นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้ผู้อำนวยการเป็นผู้ดูแลธุรกิจคาสิโนแล้ว ยังกำหนดให้มีหน่วยงานอีกหนึ่งแห่งกำกับดูแลควบคุมคาสิโนอีกชั้นหนึ่ง ได้แก่ องค์กรผู้มีอำนาจของรัฐ โดยตั้งขึ้นเพื่อรักษาการณ์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายควบคุมบ่อนการพนันของประเทศออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติควบคุมการพนัน ค.ศ.1991 มีบทบัญญัติที่ควบคุมคาสิโนไว้อย่างเคร่งครัดมีหน่วยงานของรัฐหลายลำดับชั้นเข้ามาควบคุมดูแล ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ ผู้ตรวจสอบ ผู้อำนวยการ ผู้มีอำนาจและศาล เป็นต้น อีกทั้งยังมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นผู้ประกอบการคาสิโน และลูกค้าที่จะเข้าคาสิโนต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นถือเป็นความผิดทางอาญา จากพระราชบัญญัติดังกล่าวรัฐวิคตอเรียจึงมีคาสิโนที่ถูกต้องตามกฎหมายและรัฐสามารถควบคุมบ่อนดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

3.2.5 การควบคุมตามกฎหมายการพนันประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส[67]

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่า การพนันเป็นอันตรายต่อประชาชนและเป็นต้นเหตุทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในสังคม จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายห้ามมิให้มีการเล่นการพนันไว้ ซึ่งกฎหมายห้ามเล่นการพนันของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะกำหนดบทลงโทษนักเล่นพนันมีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1254 ออกโดยพระบรมราชโองการของพระเจ้าแซงต์-หลุยส์ ได้บัญญัติห้ามแม้กระทั่งการผลิตลูกเต๋า ต่อมาได้เกิดมีการปฏิวัติใหญ่ขึ้นในปี ค.ศ. 1789 ผู้ตรากฎหมายจึงได้ดำเนินการแก้ไข ปัญหาการพนันที่เป็นต้นเหตุ ด้วยการลงโทษผู้จัดให้มีการเล่นการพนันแทนที่จะไปลงโทษผู้เล่นหรือนักเล่นการพนัน ซึ่งบทลงโทษนี้ได้กำหนดเป็นโทษอาญาบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 19-22 กรกฎาคม ค.ศ. 1791 และต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งได้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามการจัดให้มีการ

---

[67] ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. *ภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมายการพนันของประเทศฝรั่งเศส*. สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2556, จาก http://www.gamblingstudy-th orglimgabmins/research-file/France%20 Gambling%20 Act %20 Sgnopsis.pdf.

เล่นการพนัน แต่บางกรณีรัฐก็ยอมให้มีการเล่นการพนันเป็นกรณีพิเศษได้โดยมีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งก็เพื่อหารายได้เข้ามาสู่รัฐ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีข้อห้ามเป็นการทั่วไปมิให้จัดเล่นการพนัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐและการเล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตนั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตรวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

กฎหมายการพนันของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1. หลักกฎหมายห้ามมิให้เล่นการพนัน

1.1 การเปิดบ่อนการพนัน (Maison de jeux) รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มาตรา 1 วรรคหนึ่ง โดยให้ความหมายของการเปิดบ่อนพนันว่าหมายถึง “การมีส่วนร่วมในทางใด ๆ รวมทั้งในฐานะผู้ให้กู้ยืมเงิน-ในการเปิดบ่อนการพนันที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้อย่างเสรี แม้ในกรณีที่ผู้เข้าเล่นจะต้องแสดงบัตรสมาชิกก็ตาม” ทั้งนี้ การเล่นที่จะถือเป็นการพนันต้องเป็นการเสี่ยงโชคและเป็นการเล่นเอาเงิน โดย รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2010-476 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ได้กำหนดความหมาย ของ “การเล่นเสี่ยงโชค” ไว้ในมาตรา 2 ว่าหมายถึง “การเล่นที่มีเงินเดิมพันโดยมีลักษณะเป็นการเสี่ยงโชค มิได้ใช้ไหวพริบปฏิภาณหรือเชาว์ปัญญาเพื่อให้ได้เงินรางวัล” ซึ่งคำนิยามดังกล่าวนำมาจากแนวคำพิพากษาของศาลที่มีมาก่อนหน้านั้น ดังนี้ หากการเล่นในกรณีใดต้องอาศัยไหวพริบปฏิภาณหรือเชาว์ปัญญาแล้ว ย่อมไม่ถือเป็นการเล่นพนัน ส่วนการเล่นที่ต้องใช้ทั้งความสามารถของผู้เล่นและอาศัยการเสี่ยงโชคด้วย จะต้องพิจารณาถึงสัดส่วนของความสามารถของผู้เล่นกับโชคว่ามีสัดส่วนมากน้อยอย่างไร หากการเล่นในกรณีใดอาศัยการเสี่ยงโชคมากกว่าความสามารถของผู้เล่น ย่อมถือเป็นการเสี่ยงโชคและเป็นการเล่นพนัน แต่ถ้าใช้ความสามารถของผู้เล่นมากกว่าโชค ก็ถือเป็นการเล่นทั่วไป ไม่ใช่การพนัน เช่น กรณีเครื่องเล่นที่ผู้เล่นต้องดีดลูกเหล็กเล็ก ๆ ให้ลงหลุมที่มีรางวัลต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยไหวพริบของ ผู้เล่นเป็นสำคัญ สัดส่วนของโชคย่อมต่ำกว่าความสามารถของผู้เล่น จึงไม่ถือเป็นการเสี่ยงโชคและไม่ใช่การพนัน รัฐบัญญัติฉบับที่ 2010 – 476 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ได้บัญญัติความหมาย ของการเล่นพนันให้ชัดเจนยิ่งขึ้นด้วยว่าต้องเป็นการเล่น “ที่มีเงินเดิมพัน” ดังนั้น การเล่นเสี่ยงโชคแบบไม่เอาเงินในหมู่เพื่อนฝูงหรือในครอบครัว ซึ่งไม่ทำให้ต้องเสียเงินเสียทองหรือเป็นต้นเหตุของอาชญากรรม จึงเป็นเพียงการเล่นเพื่อความสนุกสนาน และไม่ถือเป็นการเล่นพนัน

ความผิดตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 เป็นกรณีของ “บ่อน (...) ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถเข้าเล่นได้อย่างเสรี...” ซึ่งคำว่า “บ่อน” มิได้หมายความเฉพาะที่อยู่อาศัยส่วนบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสถานประกอบการ เช่น ร้านกาแฟหรือคาบาเรท์ หรือแม้กระทั่งคาสิโนออนไลน์ที่ผู้เล่นสามารถเล่นพนันโดยวางเงินเดิมพันอย่างไรก็ดี คำว่า “บ่อน” จะใช้กับสถานที่ที่มีการจัดเตรียมความพร้อมสำหรับการเล่นพนันเท่านั้น เช่น มีโต๊ะ

พนันทั้งนี้ นอกจากผู้ประกอบการบ่อนการพนันเองแล้ว ผู้จงใจช่วยเหลือในการเปิดบ่อนหรือมีส่วนร่วมไม่ว่าในทางใด ๆ ในการเปิดบ่อนย่อมมีความผิดด้วย เช่น ผู้ติดตั้งเครื่องเล่นต่าง ๆ อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมนี้ไม่รวมถึงกรณีของผู้เล่นพนันด้วย เพราะแม้ว่าผู้เล่นพนันจะมีส่วนร่วมในการเล่นพนัน แต่ก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในการ "เปิด" บ่อนพนัน ความผิดฐานร่วมเปิดบ่อนการพนันจะต้องมีลักษณะเป็นการกระทำโดยเจตนา กรณีจึงต้องมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับการทุจริตด้วย ซึ่งการนำสืบถึงการทุจริตก็มิใช่เรื่องยุ่งยาก เพราะศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่าหากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฝ่าฝืนบทกฎหมายโดยรู้สำนึกในการที่กระทำ ย่อมถือว่าผู้กระทำผิดมีเจตนากระทำความผิดตามที่กำหนดในมาตรา 121-3 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 เป็นความผิดอาญาระดับกลาง (delit) ซึ่งผู้กระทำผิดต้องระวางโทษหลัก ได้แก่ โทษจำคุกสามปีและปรับ 90,000 ยูโร และกรณีที่ร่วมกันกระทำผิดเป็นหมู่คณะ ต้องระวางโทษจำคุกเจ็ดปีและปรับ 200,000 ยูโร และนอกจากโทษหลักแล้ว บุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดยังต้องระวางโทษเสริม ได้แก่

การเสียสิทธิในฐานะพลเมือง สิทธิทางแพ่งและสิทธิทางครอบครัว

การริบทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ทั้งที่แบ่งแยกได้และแบ่งแยกไม่ได้ ซึ่งได้ใช้โดยตรงหรือโดยอ้อมในการกระทำผิด หรือที่ได้จากการกระทำผิด รวมถึง "เงินหรือทรัพย์สินที่วางเดิมพันในการเล่นพนันหรือลอตเตอรี่ รวมทั้งสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ประดับสถานที่กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงวัตถุที่ต้องคืนให้เจ้าของทรัพย์"

การปิดประกาศหรือเผยแพร่คำพิพากษาของศาล

การปิดสถานประกอบการหรือสาขาของบริษัทที่ใช้กระทำความผิดเป็นการถาวรหรือเป็นเวลาไม่เกินห้าปี

การห้ามเข้ารับราชการหรือประกอบวิชาชีพหรือทำกิจการทางสังคมที่ทำอยู่ในขณะกระทำความผิดหรือห้ามประกอบอาชีพทางพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรมหรือบริหาร จัดการหรือควบคุมดูแลบริษัทพาณิชยกรรม ไม่ว่าในฐานะใด ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน มาตรา 131-27 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมาตรการห้ามในกรณีต่าง ๆ ข้างต้นอาจใช้ควบคู่กันได้

การริบอุปกรณ์ที่ใช้เล่นพนันหรือเล่นลอตเตอรี่ ซึ่งเป็นโทษที่ต้องลงแก่ผู้กระทำผิดในทุกกรณีโดยศาลจะสั่งทำลายอุปกรณ์ดังกล่าวด้วยก็ได้

สำหรับกรณีของนิติบุคคล หากองค์กรหรือผู้แทนของนิติบุคคลได้กระทำความผิดเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล ถือว่านิติบุคคลกระทำความผิดและต้องได้รับโทษที่กำหนดไว้ซึ่งได้แก่

โทษปรับ (มาตรา 131-38 แห่งประมวลกฎหมายอาญา)

โทษตามที่กำหนดในมาตรา 131-39 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก่ การยุบเลิกนิติบุคคลหากเป็นกรณีที่นิติบุคคลได้ตั้งขึ้นหรือถูกใช้ผิดไปจากวัตถุประสงค์เพื่อกระทำความผิด การปิดสถานประกอบการหรือสาขาของบริษัทที่ใช้กระทำความผิดเป็นการถาวร หรือเป็นเวลาไม่เกินห้าปี การริบทรัพย์สิน หรือการปิดประกาศหรือเผยแพร่คำพิพากษา ของศาลทางหนังสือพิมพ์หรือทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

การห้ามภายในระยะเวลาไม่เกินห้าปีมิให้ยื่นคำขอการรับรองตามที่กำหนดในมาตรา 21 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2010-476 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ว่าด้วย การเปิดเสรีและการควบคุมกิจการเล่นพนันออนไลน์ รวมทั้งการขออนุญาตตามที่กำหนดในมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1907 ว่าด้วยคาสิโน หรือการเพิกถอน การรับรองหรือการอนุญาตในกรณีของนิติบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือได้รับอนุญาตอยู่ในวันที่ศาลมีคำพิพากษา

1.2 การจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะ

รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มาตรา 1 โดยกำหนดลงโทษ "การจัดให้มีการเล่นพนันเอาเงินใด ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาตในทางสาธารณะและส่วนควบ รวมทั้งในสถานที่สาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้และส่วนควบ ซึ่งรวมถึงส่วนที่เป็นสถานที่ส่วนบุคคล" ความผิดตามวรรคสองนี้แตกต่างจากความผิดฐานเปิดบ่อนพนันตามวรรคหนึ่งอยู่หลายประการ ประการแรกในแง่สถานที่กระทำความผิด ต้องเป็นการกระทำความผิด "ในทางสาธารณะ" (เช่น ถนน) และ "ส่วนควบ" (เช่นลานโล่งในที่สาธารณะ) หรือ "ในสถานที่สาธารณะ ที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้และส่วนควบ ซึ่งรวมถึงส่วนที่เปิดสถานที่ส่วนบุคคล" ซึ่งโดยส่วนใหญ่ได้แก่สถานที่สาธารณะไม่ว่าโดยสภาพหรือโดยการใช้ประโยชน์ เช่น จัตุรัส สถานีรถไฟ พิพิธภัณฑ์ ฯลฯ รวมทั้งสถานที่ที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้ แม้จะเป็นสถานที่ส่วนบุคคล เช่น ร้านกาแฟ หรือดิสโกเธค ซึ่งรวมถึงส่วนควบของสถานที่ดังกล่าวที่อาจเป็นที่ส่วนบุคคล เช่น ส่วนของร้านกาแฟที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของเจ้าของร้าน ประการต่อมา ในแง่องค์ประกอบภายนอกของความผิด การกระทำความผิดจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ "มีการเล่นพนันเอาเงินใด ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาต" ดังนี้ กรณีการเล่นพนันที่ได้รับอนุญาต จึงไม่ถือว่ามีการกระทำความผิด

ความผิดตามวรรคสองของมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มุ่งเอาผิดกับผู้จัดให้มีการเล่นพนันโดยตรง ไม่รวมถึงผู้มีส่วนร่วมในการจัดให้มีการเล่นพนัน กรณีจึงแตกต่างจากความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันที่รวมถึงผู้มีส่วนร่วมในการเปิดบ่อนด้วย ทั้งนี้ ความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันตามวรรคหนึ่งและความผิดฐานจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะตามวรรคสองมีเงื่อนไขในเรื่องสถานที่ในการกระทำความผิดที่คล้ายคลึงกัน

กล่าวคือ ตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำความผิดในบ่อนการพนันที่เปิดให้ประชาชนเข้าเล่นได้อย่างเสรี ขณะที่ความผิดตามวรรคสองอาจกระทำในสถานที่ส่วนบุคคลที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้ได้ ความผิดทั้งสองกรณีจึงอาจกระทำในสถานที่เดียวกันก็ได้ เช่น ในร้านกาแฟ จึงต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดว่าจะถือเป็นการกระทำความผิดตามฐานความผิดใด โดยความผิดฐานจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะมีข้อแตกต่างประการสำคัญจากความผิดฐานเปิดบ่อนพนันตรงที่เป็นการเล่นพนันที่จัดขึ้นอย่างง่าย ๆ ชั่วครั้งชั่วคราวหรือตามแต่โอกาสจะอำนวย เช่น การเล่นไพ่สามใบที่ใช้อุปกรณ์ธรรมดา ๆ ซึ่งนำออกมาใช้และจัดเก็บได้อย่างรวดเร็วขณะที่การเปิดบ่อนพนันเป็นกิจการที่มีความถาวรต่อเนื่องมากกว่า ทำเป็นอาชีพ และมีการบริหารจัดการไม่มากก็น้อย อนึ่ง การกระทำความผิดฐานจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะอาจเข้าข่ายความผิดฐานฉ้อโกงอีกบทหนึ่งด้วยก็ได้ หากเจ้ามือใช้กลวิธีที่ทำให้ตนชนะพนัน ซึ่งกรณีเช่นนี้ สมควรใช้โทษที่หนักสุด คือ โทษสำหรับความผิดฐานฉ้อโกง ลงแก่ผู้กระทำผิด อนึ่ง ความผิดฐานจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะเป็นความผิดอาญาระดับกลาง กรณีจึงต้องมีเจตนาในการกระทำผิดด้วย

ความผิดฐานจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะเป็นความผิดอาญาระดับกลางซึ่งมีโทษจำคุกหกเดือนและปรับ 7,500 ยูโร แต่ผู้ตรากฎหมายไม่ได้กำหนดเหตุเพิ่มโทษสำหรับการร่วมกระทำผิดเป็นหมู่คณะไว้ด้วย ซึ่งแตกต่างจากกรณีความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันรวมทั้งกำหนดยกเว้นให้บุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดไม่ต้องระวางโทษเสริม แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่รวมถึงโทษริบทรัพย์สินซึ่งยังคงนำมาใช้ได้ นอกจากนี้ กฎหมายมิได้กำหนดความรับผิดของนิติบุคคลสำหรับความผิดฐานจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะ แต่ทั้งนี้ สำหรับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 8 กันยายน ค.ศ. 2007 เท่านั้น

1.3 การโฆษณาบ่อนการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

มาตรา 1 วรรคสาม แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2007-297 ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2007 ได้กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับ “การโฆษณาไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ สำหรับบ่อนการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย” โดยผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับเป็นเงินจำนวน 100,000 ยูโร โดยศาลอาจกำหนดเพิ่มจำนวนค่าปรับได้ถึงสี่เท่าของจำนวนเงินค่าโฆษณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ความผิดเกี่ยวกับอุปกรณ์เล่นการพนัน

มาตรา 2 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับอุปกรณ์เล่นการพนันไว้ โดยวรรคหนึ่งได้กำหนดลงโทษ “การนำเข้าหรือการผลิตอุปกรณ์ใด ๆ ที่ใช้ในการเสี่ยงโชค ซึ่งการเล่นโดยใช้สัญลักษณ์ต่าง ๆ อาจให้ประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ซึ่งรวมถึงการได้เล่นโดยไม่เสียเงินด้วย”

สำหรับมาตรา 2 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 กำหนดโทษ “การครอบครอง การจัดไว้สำหรับบุคคลอื่น การติดตั้ง และการใช้ประโยชน์อุปกรณ์เล่นการพนัน (ซึ่งการเล่นโดยใช้สัญลักษณ์ต่าง ๆ อาจให้ประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าในลักษณะใด ๆ ซึ่งรวมถึงการได้เล่นโดยไม่เสียเงินด้วย) ในทางสาธารณะและส่วนควบหรือในสถานที่สาธารณะที่เปิดให้ประชาชนเข้าใช้และส่วนควบซึ่งรวมถึงส่วนที่เป็นสถานที่ส่วนบุคคล รวมทั้งการที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลในทางกฎหมายเอกชนใช้ประโยชน์อุปกรณ์เล่นการพนันหรือจัดอุปกรณ์ดังกล่าวไว้สำหรับบุคคลอื่นในสถานที่ส่วนบุคคล”

วรรคสามกำหนด ให้ถือว่ามีการกระทำความผิดหากเป็นกรณีของ “อุปกรณ์ที่การเล่นต้องใช้ไหวพริบปฏิภาณและมีลักษณะทางเทคนิคที่ทำให้ผู้ชนะได้เล่นโดยไม่เสียเงินมากกว่าห้าครั้งหรือได้เงินหรือประโยชน์ในลักษณะอื่น ๆ”

วรรคสี่และวรรคห้ากำหนดให้ถือว่าไม่มีการกระทำความผิด หากเป็นอุปกรณ์การเล่นที่จัดไว้สำหรับประชาชนในงานเทศกาลต่าง ๆ หรือในคาสิโนที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอาญาระดับกลางซึ่งมีโทษจำคุกสามปีและปรับ 45,000 ยูโร โดยผู้กระทำผิดต้องมีเจตนาจึงจะถือว่ามีการกระทำความผิด และการร่วมกระทำผิดเป็นหมู่คณะถือเป็นเหตุเพิ่มโทษเช่นเดียวกับความผิดฐานเปิดบ่อนการพนัน โดยผู้กระทำผิดต้องระวางโทษจำคุกเจ็ดปีและปรับ 100,000 ยูโร ส่วนโทษเสริมสำหรับผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลธรรมดาและความรับผิดของนิติบุคคลมีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกรณีความผิดฐานเปิดบ่อนการพนัน ตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983

2. ข้อยกเว้นกฎหมายอนุญาตให้เล่นการพนันได้เป็นกรณีพิเศษ

ในบางกรณีกฎหมายได้อนุญาตให้มีการจัดเล่นพนันได้ แต่ก็กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่จัดให้มีการเล่นพนัน รวมทั้งวิธีการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องเล่นการพนันไว้ด้วย เพื่อให้การเล่นพนันเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

2.1 สถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้จัดเล่นการพนัน

กฎหมายได้อนุญาตให้มีการเล่นพนันได้ดินแดนโพ้นทะเลบางแห่ง ในชมรมพนัน และในคาสิโน รวมทั้งอนุญาตให้มีการเล่นพนันออนไลน์ได้ด้วย ดังนี้

(1) กรณีของดินแดนโพ้นทะเล

ดินแดนโพ้นทะเลบางแห่งได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บทกำหนดโทษอาญาตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 โดยกรณีของนูแวลกาเลโดนี (Nouvelle-Caledonie) รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 99-209 ลงวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 1999 บัญญัติว่าอาจมีการยกเว้นต่อบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มาตรา 1

(ความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันและการจัดให้มีการเล่นพนันในทางสาธารณะ) และวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา 2 (ความผิดเกี่ยวกับอุปกรณ์การเล่นพนัน) ได้ โดยอาจมีการอนุญาตให้เปิดสถานที่พิเศษให้ประชาชนเข้าเล่นพนันเป็นการชั่วคราวตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศของผู้แทนของรัฐในนูแวลกาเลโดนี ส่วนกรณีของเฟรนช์โปลินีเซีย (Polynesie francaise) มาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 บัญญัติให้นำบทบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรา 1 มาตรา 2 วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับแก่ดินแดนเฟรนช์โปลินีเซียด้วย แต่ขณะเดียวกัน ผู้ตรากฎหมายก็ได้กำหนดข้อยกเว้นในการบังคับใช้กฎหมายไว้หลายประการด้วยกัน โดยอาจมีการตรารัฐกฤษฎีกา (decret) อนุญาตเป็นการชั่วคราวให้ผู้ประกอบการ คาสิโนเปิดสถานที่พิเศษเป็นสัดส่วนแยกต่างหากเป็นการเฉพาะให้ประชาชนเข้าเล่นการพนันได้ รวมทั้งอนุญาตให้ชมรมพนันต่าง ๆ จัดให้มีการเล่นพนันอย่างอื่นที่ไม่มีในคาสิโนได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในมาตรา 24 และมาตรา 91 แห่งรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2004-192 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ว่าด้วยสถานการณ์ปกครองตนเองของเฟรนช์โปลินีเซีย นอกจากนี้ รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 มาตรา 6 วรรคสองถึงวรรคสี่ ยังบัญญัติว่าอาจมี การตรารัฐกฤษฎีกาอนุญาตให้เรือเดินสมุทรขนส่งผู้โดยสารแบบไม่ประจำทางและจดทะเบียนที่เฟรนช์โปลินีเซียเปิดคาสิโนหรือห้องเล่นการพนันได้ โดยผู้โดยสารที่มีบัตรโดยสารถูกต้องเท่านั้นที่สามารถเข้าใช้บริการได้

(2) ชมรมพนัน (cercles de jeux)

ชมรมพนันเป็นสมาคมอย่างหนึ่งซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 โดยได้รับอนุญาตให้จัดเล่นพนันได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ปัจจุบันชมรมพนันมีอยู่ที่กรุงปารีสหนึ่งแห่งและในต่างจังหวัดสี่แห่ง ทั้งนี้ มาตรา 47 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1923 ว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี ค.ศ. 1923 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย อาจอนุญาตให้ชมรมพนันที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายจัดให้มีการเล่นพนันได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยรัฐมนตรีมีอำนาจยกเลิกการอนุญาตได้ตลอดเวลา เงื่อนไขในการอนุญาตมีอยู่หลายประการ เป็นต้นว่า การจัดเล่นพนันจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 47-798 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 หรือตามหนังสือวางแนวทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองต้องมีการแจ้งให้ทางราชการทราบตามที่กำหนดในมาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1901 และชำระภาษีเงินได้จากการพนันตามอัตราที่กำหนดในมาตรา 48 รวมทั้งปฏิบัติตามมาตรการตรวจสอบควบคุมที่กำหนดในคำสั่งอนุญาต เช่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจได้ทุกเมื่อ

มาตรา 49 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1923 บัญญัติว่า “ผู้ใด” บริหารจัดการ ควบคุมหรือประกอบกิจการชมรมพนันโดยเป็นการเล่นพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตหรือภายหลัง

ยกเลิกการอนุญาตไปแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดในมาตรา 1 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งได้แก่ โทษจำคุกสามปีและปรับ 90,000 ยูโร หรือโทษจำคุกเจ็ดปีและปรับ 200,000 ยูโร ในกรณีร่วมกระทำผิดเป็นหมู่คณะ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ "พนักงาน ผู้แทน หรือลูกจ้าง ที่จัดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการเล่นพนัน" ต้องระวางโทษเดียวกันนี้ด้วย โดยผู้กระทำผิดข้างต้นต้องระวางโทษเสริมที่กำหนดไว้สำหรับบุคคลธรรมดาตามมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ด้วย (การเสียสิทธิพลเมือง สิทธิทางแพ่งและทางครอบครัว การริบทรัพย์สิน การปิดประกาศหรือเผยแพร่คำพิพากษาของศาล การสั่งปิดสถานประกอบการ การห้ามประกอบวิชาชีพ) ทั้งนี้ มีความเห็นทางวิชาการว่า คำว่า "ผู้ใด" ในมาตรา 49 หมายถึงบุคคลใด ๆ ที่บริหารจัดการชมรมพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตซึ่งรวมถึง "พนักงาน ผู้แทน หรือลูกจ้าง ที่จัดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการเล่นพนัน" ด้วย ดังนั้น บุคคลดังกล่าวจึงต้องระวางโทษหลักตามมาตรา 1 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 รวมทั้งโทษเสริมตามมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกัน อนึ่ง รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2007-297 ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2007 ได้กำหนดให้การโฆษณาชมรมพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดอาญาระดับกลางที่มีโทษปรับ 30,000 ยูโร โดยศาลอาจเพิ่มจำนวนค่าปรับให้สูงเป็นสี่เท่าของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายในการโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้

(3) คาสิโน

คาสิโนที่จัดให้มีการเล่นพนันอาจเป็นคาสิโนบนบกและในทะเลก็ได้ โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการคาสิโนเป็นไปตามที่กำหนดในรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1907 ว่าด้วยคาสิโน และประกาศกระทรวง ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2007 ว่าด้วยกฎเกณฑ์การเล่นพนันในคาสิโน การจัดให้ประชาชนเล่นพนันในคาสิโนไม่ถือเป็นความผิดฐานเปิดบ่อนการพนันเพราะมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1907 บัญญัติว่า "อาจมีการอนุญาตเป็นการชั่วคราวให้เปิดสถานที่พิเศษที่เป็นสัดส่วนแยกต่างหากให้ประชาชนเข้าเล่นการพนันได้ในคาสิโนหรือสถานประกอบการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนด..." ซึ่งการอนุญาตให้เปิดคาสิโนเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในประกาศกระทรวง ลงวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 2007 โดยสภาเทศบาล (conseil municipal) ในเขตพื้นที่ที่จะมีการเปิดคาสิโนจะต้องเป็นชอบด้วยกับการอนุญาตและอาจมีการยกเลิกการอนุญาตได้ในบางกรณี ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้เปิดคาสิโนโดยพิจารณาอนุญาตหลังจากมีการไต่สวนข้อเท็จจริง และพิจารณาบันทึกเงื่อนไขการดำเนินการที่จัดทำโดยสภาเทศบาลและรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว โดยคาสิโนที่จะได้รับอนุญาตต้องตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ดังต่อไปนี้

เขตเทศบาลที่ขึ้นทะเบียนเป็นสถานที่ตากอากาศชายทะเล สถานที่มีบ่อน้ำแร่ หรือสถานที่ตากอากาศในเขตภูเขา หรือ

เขตเทศบาลที่ขึ้นทะเบียนเป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือ

เขตเมืองหรือสถานที่ท่องเที่ยวตามที่กำหนดในมาตรา L. 161-5 แห่งประมวลกฎหมายการท่องเที่ยว หรือ

เขตเทศบาลอื่น ๆ นอกจากที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งมีคาสิโนตั้งอยู่ก่อนแล้ว ในวันที่รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2006-437 ลงวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 2006 มีผลบังคับใช้ หรือ

เขตเทศบาลที่อยู่ระหว่างการขอขึ้นทะเบียนเป็นสถานที่ตากอากาศชายทะเล สถานที่มีบ่อน้ำแร่ หรือสถานที่ตากอากาศในเขตภูเขา อยู่ก่อนวันที่มีการประกาศใช้ รัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2006-437 ลงวันที่ 14 เมษายน ค.ศ. 2006 และได้ขึ้นทะเบียนเป็นสถานที่ท่องเที่ยวตามนัยของประมวลกฎหมายการท่องเที่ยวภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมีผลบังคับใช้

สำหรับคาสิโนในทะเล มาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1907 บัญญัติว่าอาจมีการอนุญาตเป็นการชั่วคราวให้เปิดคาสิโนบนเรือโดยสารพาณิชย์แบบไม่ประจำทางที่จดทะเบียนเป็นเรือฝรั่งเศสและบนเรือสำราญที่ใช้เวลาเดินทาง 48 ชั่วโมง ขึ้นไปได้โดยรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตและยกเลิกการอนุญาต ทั้งนี้ มาตรา 2-1 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้รับอนุญาตว่าต้องเป็นนิติบุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดเล่นพนันที่ทำข้อตกลงกับเจ้าของเรือตามแบบข้อตกลงที่กำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1907 กำหนดว่า คาสิโนที่ได้รับอนุญาตต้องมีผู้จัดการหรือคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็น “ผู้รับผิดชอบ” โดยบุคคลดังกล่าวรวมทั้ง “ผู้ที่ทำงานไม่ว่าจะในฐานะใด ๆ ในท้องเล่นพนัน” จะต้องได้รับการรับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ผู้ใดที่ทำหน้าที่ผู้จัดการหรือกรรมการบริหารคาสิโน โดยไม่ได้รับการรับรองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องระวางโทษตามมาตรา 1 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งได้แก่ โทษจำคุกสามปีและปรับ 90,000 ยูโร และโทษจำคุกเจ็ดปีและปรับ 200,000 ยูโร ในกรณีที่ร่วมกระทำผิดยังต้องระวางโทษเสริมตามที่กำหนดในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 83-628 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1983 ซึ่งได้แก่ การเสียสิทธิพลเมือง สิทธิทางแพ่งและทางครอบครัว รวมทั้งการห้ามรับราชการหรือประกอบวิชาชีพ หรือกิจกรรมทางสังคมซึ่งเคยทำอยู่ในขณะที่กระทำความผิด หรือห้ามประกอบอาชีพทางพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม หรือบริหาร จัดการ หรือควบคุมดูแลบริษัทพาณิชยกรรมหรืออุตสาหกรรม โดยศาลอาจใช้โทษห้ามในกรณีต่าง ๆ ควบคู่กันได้ นอกจากนี้ รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1907

ยังได้กำหนดโทษเดียวกันไว้สำหรับการจัดเล่นพนันโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในประกาศอนุญาต และการปกปิดหรือพยายามปกปิดรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วนจากการจัดเล่นพนันที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี ส่วนกรณีการโฆษณากิจการคาสิโนที่ไม่ได้รับอนุญาต รัฐบัญญัติฉบับที่ 2007-297 ลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ. 2007 ก็กำหนดฐานความผิดดังกล่าวไว้ด้วย โดยผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับ 30,000 ยูโร โดยศาลอาจกำหนดจำนวนเงินค่าปรับเพิ่มเป็นสี่เท่าของจำนวนค่าใช้จ่ายในการโฆษณาที่ผิดกฎหมายได้

DPU

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และแนวทางการแก้ไข

การตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น และเพิ่มเติมการเล่นการพนันประเภทต่างๆ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น ซึ่งรวมระยะเวลาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้ได้บังคับใช้มาเป็นเวลาเกือบ 80 ปีแล้ว และแม้ว่าในระหว่างบังคับใช้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และแก้ไขครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2505[68] แต่ก็เป็นเพียงการแก้ไขในเนื้อหาเพียงเล็กน้อยในบางมาตราเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเกี่ยวกับโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น และ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องก็ได้มีการปรับปรุงในเนื้อหาให้ถูกต้องตรงกับปัจจุบัน คือเกี่ยวกับเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตเล่นการพนัน ประเภทของการพนันที่จะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูง หรือรัฐมนตรีก่อนที่เจ้าพนักงานจะออกใบอนุญาตได้ และการกำหนดประเภทของการเล่นพนันเพิ่มเติมบ้างในบางประเภท เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ในเวลานั้น ๆ แต่ในเนื้อหาไม่ได้ปรับปรุงในประเด็นสำคัญทำให้ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากการเล่นพนันในปัจจุบันที่ได้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการเล่นหรือรูปแบบการเล่นแบบใหม่ ๆ แตกต่างไปจากในอดีตมากขึ้น และระบบมาตรการในการควบคุม ตรวจสอบ และการกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมาย ขาดความชัดเจน ไม่มีกฎหมายที่ระบุถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือ เจ้าพนักงานตามกฎหมายจะสามารถควบคุมตรวจสอบการอนุญาตดังกล่าวได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับมาตรการ การควบคุมไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลให้การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับการเล่นการพนันผิดกฎหมายยังเป็นปัญหาที่สำคัญ ไม่สามารถแก้ไขได้ ตลอดจนมีปัญหาในเรื่องการปรับใช้ การตีความการออกกฎหมายลำดับรอง ขั้นตอนในการใช้ดุลพินิจ ตามบทบัญญัติบางมาตราในพระราชบัญญัติการพนันยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือสอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงทำการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้ ดังนี้

---

[68] พระราชบัญญัติการพนัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505.

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ตามพระราชบัญญัติการพนัน

วิเคราะห์หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นพนันของ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 และ มาตรา 17 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ การกำหนดค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวงตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการออกใบอนุญาตเล่นการพนัน กำหนดค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขการเล่นการพนันไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) และได้มีการแก้ไขต่อมาอีกจำนวน 9 ครั้ง ซึ่งการแก้ไขครั้งสุดท้ายเป็นการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ.2548) แก้ไขยกเลิกความในข้อ 4 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 28 (พ.ศ.2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 โดย กำหนดตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันจากนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรประจำท้องที่ ซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป สำหรับในกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครองแทน ในกรณีต่างจังหวัด ได้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอแห่งท้องที่ตามเดิม

ในบางกรณีการออกใบอนุญาต กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต จะออกใบอนุญาตได้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอื่นด้วย คือการพนันบางประเภทต้องขออนุมัติจากผู้บังคับบัญชา คือ อธิบดีกรมการปกครองก่อนออกใบอนุญาตและการพนันบางประเภทก็ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนเจ้าพนักงานจะออกใบอนุญาตได้

ส่วนหลักเกณฑ์ขั้นตอนการขออนุมัติ อนุญาตจะต้องออกเป็นกฎกระทรวงมหาดไทยเพื่อบังคับใช้กับตัวเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและประชาชนผู้มายื่นคำขออนุญาตเล่นการพนัน แต่เนื่องจากกฎกระทรวงที่ออกมาบังคับใช้ยังขาดรายละเอียดของการกำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตการเล่นการพนันในแต่ละประเภท กฎกระทรวงดังกล่าวทั้ง 44 ฉบับ เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันว่าจะต้องเสนอเรื่องต่อผู้ใด ก่อนที่จะอนุมัติอนุญาต จะเก็บค่าธรรมเนียมจำนวนเท่าใดในการอนุญาตให้เล่นการพนันในแต่ละประเภท เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการเล่นการพนันไว้ในหลังใบอนุญาตให้เล่นเป็นแบบฟอร์มตายตัว โดยยังขาดขั้นตอนรายละเอียดวิธีการยื่นคำขออนุญาตให้เล่นการพนันและคุณสมบัติผู้ขออนุญาตให้เล่นการพนัน ในกฎกระทรวงยังไม่ได้มีการกำหนดไว้ และในตัวพระราชบัญญัติการพนันก็ไม่ได้

กำหนดขั้นตอนรายละเอียดวิธีการยื่นคำขอหรือคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตไว้ให้ชัดเจน จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนันยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือเงื่อนไขการพิจารณาในด้านการขออนุมัติ อนุญาต ว่าประชาชนจะใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นคุณสมบัติที่ให้ประชาชนในทั่วทุกภูมิภาคในประเทศจะสามารถมายื่นคำขออนุญาตได้ภายใต้เงื่อนไขหลักเกณฑ์ขั้นตอนหรือในมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ตัวอย่าง การขออนุญาตเล่นการพนันบางประเภทยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น การเล่นสลากกินแบ่งสลากกินรวบ หรือ การเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง จับสลากโดยวิธีใดๆ การพนันบิลเลียด การพนันชกมวย มวยปล้ำ หรือแข่งเรือพุ่งหรือเรือล้อ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ว่าจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขออนุญาตในการเล่นการพนันต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต โดยออกเป็นกฎกระทรวงหรือไม่ เนื่องจากในเนื้อหาของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่มีมาตราใดระบุถึงคุณสมบัติของผู้ยื่นคำขออนุญาตไว้ เพียงแต่มาตรา 7 (3) กำหนดให้ผู้เล่นการพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี บริบูรณ์ หรือบรรลุนิติภาวะแล้ว เว้นแต่การเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 คือ สลากกินแบ่ง หรือล๊อตเตอรี่ได้ ซึ่งเมื่อเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่มีลักษณะการขออนุมัติ อนุญาต เช่น พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2547 มาตรา 16 จะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรมไว้โดยเฉพาะ หรือกรณีตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ยังได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการดำเนินกิจการสถานบริการ พ.ศ. 2549 ไว้แล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้แล้ว มีความใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แต่กลับพบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและดำเนินการมากกว่าพระราชบัญญัติการพนันในฉบับปัจจุบัน

การอนุญาตของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้เพียงหลักเกณฑ์ว่าผู้ขออนุญาตจะต้องบรรลุนิติภาวะซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ทั่วๆ ไป ยังไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เพียงแต่นำ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งกำหนดอายุบุคคลผู้เข้าเล่น มาเทียบเคียงปรับใช้ หรือพิจารณาอนุญาตให้เท่านั้น ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้อาศัย มาตรา 17 ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกัดปลา พ.ศ. 2552 มาบังคับเกี่ยวกับการขออนุญาตเล่นไว้ แต่ก็ไม่ได้ครอบคลุมการขออนุญาตเล่นการพนันประเภทอื่น ซึ่งเหตุที่ออกเนื่องมาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกัดปลา ฉบับเดิมได้ถูกศาลปกครองสูงสุด[69] วินิจฉัยว่าข้อห้ามในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และปลากัด พ.ศ. 2525

---

[69] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.3/2553.

ที่กำหนด มิให้มีการอนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่และปลากัดเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด เว้นแต่เป็นการขอย้ายสถานที่เล่น จึงเป็น “กฎ” ที่ออกมาบังคับไม่อาจบังคับใช้ได้

เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกัดปลา พ.ศ. 2552 จะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของผู้ขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่หรือกัดปลา สถานที่เล่นการพนันการอนุญาตให้ใช้สถานที่เล่นการพนัน การอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นพนันเป็นการออกระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองและหลักการออกกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากการจะออกระเบียบมาบังคับใช้กับบุคคลทั่วๆ ไปนอกจากบังคับใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ภายในฝ่ายบริหารเอง จะทำให้ระเบียบนั้นมีฐานะเป็นกฎ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่า “กฎ” หมายความว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ดังนั้นเนื้อหาของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพนันชนไก่และกัดปลา พ.ศ. 2552 จึงมีลักษณะการบังคับใช้เป็นกฎ ตามความหมายใน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงสมควรที่จะต้องออกเป็นกฎกระทรวง ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 17 และเนื้อหาโดยรวมแห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478[70] ซึ่งมีเจตนาให้ออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งหลักการออกเป็นกฎกระทรวงจะมีขั้นตอนในการออกโดยผ่านฝ่ายบริหารตามหลักนิติรัฐ อาจเทียบเคียงได้ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้การออกประกาศนายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ที่ 30/2546 เรื่อง ขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขอและการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ต้องออกเป็นกฎกระทรวงตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 6 วรรค หนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ดังนั้น การที่นายทะเบียนอาวุธปืนกรุงเทพมหานคร ได้ออกประกาศดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย[71]

การกำหนดขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้เล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ที่ผ่านมา พระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยขั้นตอนระยะเวลาพิจารณาการขออนุญาต ตาม

---

[70] บุญเลิศ แก้วเยื้อง. (2547). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตเปิดบ่อนชนไก่.* หน้า 71-72.

[71] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 585/2555.

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ. 2532[72] มาบังคับใช้ภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน คือ กรมตำรวจ ในขณะนั้นและหน่วยงานภายในกระทรวงมหาดไทย เป็นการออกระเบียบที่อาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงาน

---

[72] ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยขั้นตอนระยะเวลาพิจารณาการขอใบอนุญาตตามพระราช บัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ. 2532

เพื่อดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ข้อ 9 จึงให้ออกระเบียบกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการสำหรับการขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ที่ต้องขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ 3 การขอรับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ตามระเบียบนี้ ได้แก่ การพนันประเภทที่ต้องขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข้อ 4 ผู้ประสงค์จะจัดให้มีการเล่นการพนันให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่พร้อมด้วยหลักฐานสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน

ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่รับและตรวจสอบความถูกต้องของคำขอ บันทึกปากคำผู้ขอว่าจะจัดให้มีการพนันขึ้นในงานใด จะขอเล่นการพนันประเภทใด มีจำนวนวงประเภทละเท่าใด มีกำหนดวันเล่นเมื่อใดถึงเมื่อใด มีเหตุผลและความจำเป็นอย่างใด และถ้าเห็นว่าควรจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอก็ให้รวบรวมหลักฐานพร้อมความเห็นเสนอจังหวัดหรือกรมตำรวจใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสี่สิบวันนับแต่วันรับคำขอ แต่ถ้าเป็นว่าไม่ควรจะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอ ก็ให้ปฏิเสธการออกใบอนุญาตโดยแจ้งการปฏิเสธดังกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้ขอทราบ ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสี่สิบวัน นับแต่วันรับคำขอ

ขั้นตอนที่ 2 จังหวัดหรือกรมตำรวจพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินยี่สิบวัน นับแต่วันรับเรื่องราวจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่

ขั้นตอนที่ 3 (1) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสี่สิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากจังหวัดหรือกรมตำรวจ

(2) กระทรวงมหาดไทย แจ้งผลการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้จังหวัดหรือกรมตำรวจทราบ ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินยี่สิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 4 จังหวัดหรือกรมตำรวจแจ้งผลให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่ทราบใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากกระทรวงมหาดไทย

ขั้นตอนที่ 5 เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประจำท้องที่แจ้งผลให้ผู้ขอทราบ ใช้เวลาดำเนินการไม่เกินสิบวัน นับแต่วันรับเรื่องจากจังหวัดหรือกรมตำรวจ

ฯลฯ ฯลฯ

ของรัฐ พ.ศ. 2532 ซึ่งไม่ได้ออกโดยอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จึงเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากมาตรา 17 สามารถออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดได้อยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาในเนื้อหาในระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดขั้นตอนระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในแต่ละท้องที่ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ ซึ่งก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนที่เจ้าพนักงานจะออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอ แต่ในปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว มีความล้าสมัยเนื่องจากกรมตำรวจ หรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน ไม่ได้อยู่ในกำกับดูแลหรือสังกัดกระทรวงมหาดไทยแล้ว และอำนาจในการเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก็ได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 44 แก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจตัวบุคลและตำแหน่งไปจากเดิมแล้วจึงทำให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยขั้นตอนระยะเวลาพิจารณาการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ. 2532 ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน เช่น ระยะเวลาในการดำเนินการอาจจะสั้นลงกว่าเดิมหรืออาจจะเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม ขึ้นอยู่กับการตรวจสอบข้อเท็จจริงของแต่ละหน่วยงานและบางหน่วยงานก็ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง หรือบางกรณีได้ลดขั้นตอนโดยการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทนแล้ว หรือการเล่นการพนันบางประเภทก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาตแล้ว

ดังนั้น แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ แก้ไขพระราชบัญญัติการพนันใหม่ โดยกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันไว้ในตัวพระราชบัญญัติการพนันฉบับให้มีความชัดเจน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต หรือกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ว่าให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติออกเป็นกฎกระทรวง หรือระเบียบกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์ในเบื้องต้น เช่น คุณสมบัติของผู้ขออนุญาต หรือกำหนดความรับผิดชอบของผู้ขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในส่วนที่เกี่ยวกับเยาวชนไว้ด้วย เพื่อให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือดำเนินการแก้ไข มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการพนันฉบับเดิมให้สามารถออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตหรือสถานที่จัดให้มีการเล่นการพนันให้ชัดเจนได้ในเบื้องต้นก่อน

4.2 ปัญหาการกำหนดมาตรการตามกฎหมายในการควบคุม การอนุมัติ อนุญาต ให้มีการเล่นการพนันของประเทศไทย

วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้กำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานในการออกใบอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร คือ การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข.

ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันหรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต (มาตรา 4) และได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตั้งเจ้าพนักงานดำเนินการตามพระราชบัญญัติ กำหนดค่าธรรมเนียม กำหนดเงื่อนไขในการเล่นการพนัน และวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้กฎกระทรวงมีผลเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (มาตรา 17)

กระทรวงมหาดไทยในขณะนั้นได้มอบหมายให้กรมตำรวจเป็นผู้รับผิดชอบดูแลพระราชบัญญัติการพนัน ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานในการออกใบอนุญาตไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 28 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้กำหนดไว้ใน ข้อ 4 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรประจำท้องที่ซึ่งดำรงตำแหน่งสารวัตรขึ้นไปสำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี หรือ นายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ และใบอนุญาตจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตาม มาตรา 8 โดยปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

ก. การพนันจำนวน 7 ชนิด ได้แก่ แข่งม้าหรือแข่งสัตว์อื่น ซึ่งไม่มีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิง รวมอยู่ด้วย วิ่งวัวคน ซึ่งไม่มีการเล่นโตแตไลเซเตอร์ สวีป หรือบุ๊กเมกิงรวมอยู่ด้วย ไพ่นกกระจอก ไพ่ต่อแต้ม และไพ่ต่าง ๆ เว้นแต่ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่เผ ดวด ข้องอ้อย สะบ้าทอย และสะบ้าชุด ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตออกใบอนุญาตได้ตนเอง

ข. การพนันจำนวน 5 ชนิด ได้แก่ ให้สัตว์ต่อสู้กัน ชกมวย มวยปล้ำ ไพ่โป๊กเกอร์ ไพ่เผ บิลเลียด และการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อผู้บังคับบัญชาต่อไปนี้ได้สั่งอนุมัติ ซึ่งได้แก่ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่นนอกจากจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี

ค. การพนันอีกจำนวน 21 ชนิด ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งอนุมัติให้ออกได้แล้ว

ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) เนื่องจากมีการโอนภารกิจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาให้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ กระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ทำการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) โดยออกเป็นกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) เป็นครั้งสุดท้าย

กำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใหม่ และผู้มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตให้มีการเล่นการพนันในบัญชี ข. ใหม่แทนฉบับเดิม คือในกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้เป็นอำนาจของ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่

จึงทำให้ปัจจุบันผู้ขออนุญาตเล่นการพนันจะต้องมายื่นคำร้องขอต่อสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง สำหรับในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นที่ ที่ทำการปกครองอำเภอหรือที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ

สำหรับเงื่อนไขการออกใบอนุญาต ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถอนุญาตได้เลยเฉพาะการพนันบางประเภทตามที่ระบุในบัญชี ข ซึ่งมีอยู่ 7 ชนิดเท่านั้น ซึ่งเพิ่มจากเดิมอีก 1 ชนิด คือ ชกมวย มวยปล้ำ กล่าวคือการเล่นชกมวย มวยปล้ำ จากเดิมที่ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาก่อน ซึ่งถ้าอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร คือ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล เป็นอธิบดีกรมการปกครอง กรณีต่างจังหวัด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาตได้เลย โดยไม่ต้องผ่านการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาก่อน

แต่ถ้าเป็นการพนันในบัญชี ข. จำนวน 4 ประเภท ดังต่อไปนี้ ต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาก่อนเจ้าพนักงานผู้อนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ ซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมการปกครองในกรณีกรุงเทพมหานคร และกรณีในต่างจังหวัด ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด

1. ให้สัตว์ต่อสู้กัน เช่น การพนันชนไก่ และปลากัด
2. ไพ่โป๊กเกอร์ หรือไพ่เผ
3. บิลเลียด
4. การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ

ส่วนการพนันในบัญชี ข อื่น ๆ อีกจำนวน 21 ประเภท ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนเจ้าพนักงานผู้อนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ ซึ่งยังคงหลักการเดิมตามกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ไว้

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเกี่ยวกับหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย เนื่องจากกฎหมายพระราชบัญญัติการพนันดังกล่าวมี

ลักษณะการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ อนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับกับบุคคลผู้เป็นคู่กรณีซึ่งกฎหมายการพนันได้กำหนด ให้อำนาจไว้ในมาตรา 4 และกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในกรุงเทพมหานครได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ ซึ่งสามารถออกคำสั่งทางปกครอง ว่าจะอนุมัติ หรืออนุญาต จัดให้มีการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันได้โดยตรงอยู่แล้ว แต่เกิดปัญหาขึ้นว่าในการอนุมัติ อนุญาตของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎหมายนั้นเนื่องจากมีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กำหนดให้เจ้าพนักงานจะออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันบางประเภทได้ จะต้องได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบจากอธิบดีกรมการปกครอง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนแล้วแต่กรณี ทำให้การออกคำสั่งอนุมัติ อนุญาตของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้โดยตรงตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในมาตรา 4 วรรคสอง ซึ่งเท่ากับว่าผู้มีอำนาจในการสั่งอนุมัติ อนุญาต คือ อธิบดีกรมการปกครอง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ใช่ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตที่พระราชบัญญัติการพนันกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งอนุมัติ อนุญาต ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว การที่มีการออกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกมาบังคับใช้โดยกำหนดผู้มีอำนาจเหนือเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตไว้อีกระดับหนึ่ง ทำให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไม่สามารถใช้อำนาจในการออก คำสั่งทางปกครองในการอนุมัติ อนุญาตได้ ตามหลักการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรืออาจกล่าวได้ว่าอธิบดีกรมการปกครอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าพนักงานผู้ออก ใบอนุญาตโดยตรง การออกกฎกระทรวงกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจเหนือผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายไว้อีกระดับ ทำให้เห็นได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติที่กำหนดตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไว้แล้ว และทำให้เกิดการไม่กล้าตัดสินใจในการใช้อำนาจของตัวเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเอง กล่าวคือ เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจอนุมัติ อนุญาต เป็นผู้สั่งการก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองว่าจะอนุมัติ อนุญาตหรือไม่ เท่ากับเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้แก่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเองและประชาชน ผู้มาขออนุญาตเล่นการพนัน ซึ่งไม่

เป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครอง เนื่องจากเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 5 ได้กำหนด คำนิยามไว้ว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ มี 3 ประเภท ดังนี้

1. บุคคลธรรมดา คือ บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือบางกรณีอาจเรียกว่า องค์กรเดี่ยว

2. คณะบุคคล คือ คณะกรรมการต่าง ๆ หรือบางกรณีอาจเรียกว่า สภา ก็ได้ เช่นสภามหาวิทยาลัย และคณะรัฐมนตรี หรือเรียกว่าองค์กรกลุ่ม

3. นิติบุคคล คือ นิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้นิติบุคคลออกคำสั่งทางปกครองได้ แต่นิติบุคคลนั้นไม่สามารถออกคำสั่งได้โดยตรง ต้องกระทำผ่านผู้บริหารนิติบุคคลนั้น เป็นการออกคำสั่งในนามของนิติบุคคล ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองได้คือบุคคลและคณะบุคคล

เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองได้ คือ เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง

เมื่อพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 4 วรรคสอง และกฎกระทรวงฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ได้กำหนดตัวบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไว้แล้วโดยเฉพาะ ซึ่งคือผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ ในกรณีกรุงเทพมหานครและในต่างจังหวัด ได้แก่นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และการที่กฎหมายระบุให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดเป็นผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แล้ว ดังนั้นจึงถือว่ากฎหมายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไว้วางใจบุคคลดังกล่าวทั้ง 2 ตำแหน่งนั้นแล้ว จึงเกิดหลักกฎหมายทั่วไปในทางกฎหมายมหาชนว่า “เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจต้องออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นด้วยตนเอง จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นใช้อำนาจออกคำสั่งแทนตนมิได้ หรือต้องได้รับอนุญาต หรืออนุญาตจากบุคคลอื่นก่อน

จากกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตในการอนุมัติ อนุญาต ให้มีการเล่นการพนันไม่ได้เป็นผู้พิจารณาว่าควรอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันเอง แต่จะส่งเรื่องไปให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณา

สั่งการลงมาก่อนที่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกคำสั่งทางปกครองและในทางปฏิบัติ ปรากฏว่าผู้มีอำนาจอนุมัติไม่ได้เป็นผู้ให้ความเห็นเองแต่ได้มอบอำนาจบุคคลอื่นปฏิบัติราชการแทน คือ อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเท่ากับว่าผู้มีอำนาจอนุมัติไม่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด

จากการกำหนดการขออนุมัติจากผู้บังคับบัญชาก่อนเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ จะทำให้เกิดปัญหาในทางข้อกฎหมายว่า ผู้ออกคำสั่งทางปกครองคือบุคคลใด และผลที่ตามมาใครจะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีไม่อนุญาต หรือกรณีอนุญาตแต่กระทบสิทธิของผู้อื่น ก่อให้เกิดปัญหาการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว ซึ่งกรณีดังกล่าว กรมการปกครองได้เคยหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา[73] กรณีการพนันไพ่โป๊กเกอร์ ว่าเป็นการพนันตามบัญชี ข. หมายเลข 21 ประเภทไพ่ต่าง ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะออกใบอนุญาตได้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครอง ก่อนตามข้อ 4 วรรคสอง ข. (2) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จึงมีปัญหาว่าใครเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองและใครเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้ คือ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ (เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต) และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือ อธิบดีกรมการปกครองตามนัยมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับ ข้อ 2 (3) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่กรมการปกครองเห็นว่า ผู้ทำคำสั่งทางปกครองคืออธิบดีกรมการปกครองผู้สั่งไม่อนุมัติให้เจ้าพนักงานออกใบอนุญาต (ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ) และผู้พิจารณาอุทธรณ์คือปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นว่า ในการออกใบอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไพ่โป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร คือผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการจะออกใบอนุญาตได้ต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมการปกครองเสียก่อน แม้เป็นกรณีที่ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการเห็นว่าไม่สมควรให้จัดให้มีการเล่นการพนัน ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการก็จะไม่ออกคำสั่งไม่อนุญาตเสียเอง แต่จะเสนอเรื่องให้

---

[73] คณะกรรมการกฤษฎีกา. "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 163/2552 เรื่อง *ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไพ่โป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานคร.*"

อธิบดีกรมการปกครองพิจารณาอนุมัติคำสั่งไม่อนุญาตเสียก่อนด้วยเสมอ เมื่อการอนุญาตและไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไพ่โป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับการพิจารณาอนุมัติของอธิบดีกรมการปกครองเจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งไม่อนุญาตให้จัดให้มีการเล่นการพนันไพ่โป๊กเกอร์ในกรณีนี้จึงหมายถึงอธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามข้อ 2 (4) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้มีการจัดกลุ่มภารกิจโดยกรมการปกครองอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในกระทรวงมหาดไทย การพิจารณาอุทธรณ์กรณีนี้จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจดังกล่าวตามมาตรา 21 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกอบกับข้อ 32 (2) แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

จากแนวคำวินิจฉัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวมีปัญหาว่าเป็นการวินิจฉัยที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากผู้อนุมัติไม่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำได้ในระดับพระราชบัญญัติแต่เกิดขึ้นจากออกกฎกระทรวงซึ่งเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองหรือในระดับอนุบัญญัติที่ออกตามพระราชบัญญัติการพนันให้อำนาจไว้เท่านั้น และเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 จะพบว่ามาตรา 4 วรรคสองกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการพนันจะจัดให้มีขึ้นได้เมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ จึงอาจทำให้เห็นว่ากฎกระทรวงดังกล่าวออกมาจำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและการใช้ดุลพินิจอนุมัติ อนุญาตของเจ้าพนักงานในการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรกำหนดให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันไว้ให้ชัดเจนว่าสามารถอนุมัติ อนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้โดยตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการพนันและ เพื่อให้เป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมาตรฐานกลางในทางปกครอง และเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการตีความเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย หรืออาจกำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ หรือแก้ไขกฎกระทรวงกำหนดอำนาจของเจ้าพนักงานให้ชัดเจนว่าจะให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากบุคคลใดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติการพนัน และเพื่อให้สอดคล้อง

เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่จะให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้โดยตรง อีกทั้งยังไม่เป็นการสร้างภาระขั้นตอนโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

4.3 ปัญหาการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดหรือระบุไว้ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว ได้ว่าในปัจจุบันการเล่นการพนันตามที่ระบุไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข. นั้นถือว่าล้าสมัยไปมาก การที่กำหนดชื่อการเล่นการพนันเอาไว้ในลักษณะที่เป็นการตายตัว อาจทำให้ไม่สามารถตีความหรือแปลความหมายเป็นอย่างอื่นได้ ไม่มีความยืดหยุ่น ส่งผลให้ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ที่มีความสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ส่งผลให้มีวิธีการเล่นการพนันเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเหมาะสม หรือบางกรณีอาจไม่ใช่การเล่นการพนันที่จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้เนื่องจากมีรูปแบบและวิธีการเล่นที่ทันสมัยมากขึ้นโดยการนำเทคโนโลยีรูปแบบต่าง ๆ มาใช้เป็นเครื่องมือชักจูงใจผู้เล่น เพื่อพิจารณาพระราชบัญญัติ พุทธศักราช 2478 แล้วจะมีบทบัญญัติเพียง 4 มาตรา ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบประเภทการพนัน คือ

มาตรา 4 ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควร จะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงาน ผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรคสอง ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข 5 ถึง 15 ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้นั้น จะให้รางวัลตีราคาเป็นเงินไม่ได้

และห้ามมิให้ผู้ใดรับรางวัลที่ให้ไปแล้วกลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น

มาตรา 4 ทวิ ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า "การเล่น" ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมตลอดถึงการทายและการทำนายด้วย

มาตรา 8 การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อนจึงจะทำได้

จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกประเภทการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันหรือการจัดให้มีการเล่น ได้เป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มีหรือเข้าเล่น คือ การเล่นที่ระบุไว้ในบัญชี ก. เช่น ไฮไลว์ บาการ่า เป็นต้น เป็นไปตามมาตรา 4 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ประเภทที่ 2 อนุญาตให้เล่นได้ในการเล่นที่ระบุไว้ในบัญชี ข. เมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควร หรือมีกฎกระทรวงให้จัดขึ้นเป็นไปตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ประเภทที่ 3 การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อนจึงจะกระทำได้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

ประเภทที่ 4 การเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวแล้ว จะจัดให้มีการเล่นได้จะต้องมีกฎกระทรวงระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ หากไม่มีการกำหนดไว้ห้ามมิให้อนุญาตเป็นไปตามมาตรา 4 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478

จึงทำให้เกิดปัญหาการเล่นการพนันบางประเภทที่จะถือว่าเป็นการเล่นรูปแบบใดและเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการพนันได้หรือไม่ คือ การเล่นพนันออนไลน์ (Online Gambling) ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดไว้ให้การเล่นการพนันออนไลน์หรือการเล่นการพนันที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ (Information technology)[74] หรือเรียกว่าระบบอินเตอร์เน็ต (Internet Connection) เป็นตัวติดต่อสื่อสาร ให้เป็นความผิดหรืออยู่ในบัญชีการเล่นในท้ายพระราชบัญญัตินี้ จึงก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายการเล่นการพนันในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากจะต้องมีการตีความว่า การพนันออนไลน์เข้าลักษณะเป็นการพนันในลักษณะใด ถ้าพิจารณาถึงการนำวิธีการ

---

[74] เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "*ทิศทางการขับเคลื่อนเรื่องการพนันในภาคเหนือ*" 30 เม.ย. 2556 จังหวัดเชียงใหม่

ติดต่อสื่อสารซึ่งห่างกันโดยระยะทางมาใช้พิจารณา ถือว่า เป็นรูปแบบการพนันชนิดหนึ่งที่เป็นการเล่นอื่นใดนอกจากการพนันประเภทอื่น แม้จะนำวิธีการเล่นตามบัญชี ก. และบัญชี ข. มาใช้ แต่ก็ไม่ได้มีการระบุชื่อไว้ใน บัญชี ก. และบัญชี ข. จึงเป็นการพนันตาม มาตรา 4 ทวิ หรือ ถ้าพิจารณาว่าการพนันออนไลน์ เป็นการนำวิธีการติดต่อสื่อสารซึ่งห่างกันโดยระยะทางเป็นเพียงวิธีการใช้ในการติดต่อ สื่อสารกัน เพื่อให้ผู้เล่นสามารถเข้าเล่นหรือเข้าถึงการพนันได้สะดวกมากยิ่งขึ้น และเมื่อนำวิธีการเล่นตาม บัญชี ก. และบัญชี ข. มาใช้ ก็จะถือว่าเป็นการพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ตามแต่รูปแบบ และวิธีการเล่น ก็สามารถตีความว่าเป็นการเล่นแต่ละประเภทได้โดยตรง ถือว่าการใช้อุปกรณ์สื่อสาร เทคโนโลยีมาเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกไม่ใช่การเล่นการพนันโดยตรง แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหา ตามมาว่าการเล่นการพนันลักษณะนี้จะครอบคลุมพื้นที่ได้ เฉพาะพื้นที่หรือทั่วประเทศ เนื่องจากเมื่อมีการขออนุญาตให้เล่นการพนันซึ่งดำเนินการเล่นในบัญชี ก. ก็ต้องห้ามอนุญาต ตามมาตรา 4 วรรค แรก แต่ถ้าเป็นรูปแบบและวิธีการเล่นตามบัญชี ข. เจ้าพนักงานก็สามารถอนุญาตให้เล่นการพนันได้ แต่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตสามารถออกใบอนุญาตให้มีการเล่นได้เฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น แต่การพนันออนไลน์เป็นการพนัน ที่เล่นได้ทั่วประเทศ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาในการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานว่าเป็นการพนันประเภทใด จะอนุญาตได้หรือไม่ ซึ่งยังไม่มีการวินิจฉัยจากผู้มีอำนาจหน้าที่ และคำพิพากษาของศาลฎีกาอย่างชัดเจน นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการเล่นการพนันออนไลน์ไม่มีการบัญญัติไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 การเผยแพร่โดยผ่านทางสื่อออนไลน์ยากที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดที่ลงโฆษณาหรือประกาศหรือจัดให้เล่นการพนันออนไลน์จะทำได้ก็ต้องอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 มาใช้บังคับโดยการปิดเว็ปไซค์การพนันดังกล่าว แต่ก็ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนว่าเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจะมีอำนาจดำเนินการปิดเว็ปไซค์ได้หรือไม่ โดยเฉพาะเว็ปไซค์การพนันที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายของต่างประเทศมาแล้ว เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 กำหนดให้การกระทำความผิดกฎหมายอื่นที่มีลักษณะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยื่นคำร้องพร้อมแสดงพยานหลักฐานต่อศาล เพื่อขอให้ระงับการทำเผยแพร่ดังกล่าวได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการพนันออนไลน์ที่ได้รับอนุญาตได้ถูกต้องตามกฎหมายจากต่างประเทศและนำมาเผยแพร่ในประเทศไทย จะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 หรือไม่ จึงทำให้เกิดปัญหาการตีความและการกำหนดประเภทที่นอกเหนือจากบัญชี ก. และบัญชี ข. ตามมาตรา 4 และมาตรา 4 ทวิ

การที่ยังไม่ระบุรูปแบบวิธีการเล่นในรูปแบบใหม่ ๆ เกี่ยวกับการเล่นพนันไว้ในพระราชบัญญัติการพนัน เช่นกรณีทายผลการแข่งขันฟุตบอลไว้ในพระราชบัญญัติการพนันก็มีปัญหา ทำให้เกิดความสับสนและขาดบรรทัดฐานที่แน่นอนในการตีความข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้องตรงกัน เช่น เจ้าพนักงานผู้จับกุมหรือพนักงานอัยการบางแห่งตั้งข้อหาว่าการเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลเป็นความผิดฐานเล่นเสี่ยงโชคตามบัญชี ข. ลำดับที่ 16 (สลากกินรวบหรือสลากกินแบ่ง) หรือฐานร่วมกันเล่นตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) หรือ เจ้าพนักงานบางรายตั้งข้อหาว่าเป็นความผิดที่คล้ายคลึงกับการพนันตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) หรือเป็นการเล่นการพนันรูปแบบอื่นใด ตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นกรณีการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวไว้ในบัญชี ก. และบัญชี ข.[75] ในเรื่องดังกล่าว มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยไว้แตกต่างกัน เช่น แนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วางหลักว่า[76] "สำหรับข้อหาเล่นการพนันทายผลฟุตบอลโลก โจทก์บรรยายฟ้องว่า จำเลยเป็นผู้จัดให้มีการเล่นทายผลฟุตบอลโลก อันเป็นการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการเล่นการพนันซึ่งได้ระบุไว้ในบัญชี ข. หมายเลข 27 ท้าย พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน" ซึ่งศาลฎีกาปรับใช้ตามมาตรา 4 แต่ก็มีแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วางหลักปรับใช้มาตรา 4 ทวิ ไว้ว่า[77] "การเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชค ให้เงินแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่งตามบัญชี ข. หมายเลข 16 ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ต้องมีลักษณะคล้ายกับการเล่นการพนันสลากกินแบ่งหรือสลากกินรวบซึ่งอยู่ใน บัญชี ข. หมายเลขเดียวกันด้วย จำเลยกับพวกร่วมกันเล่นการพนันทายผลฟุตบอล ซึ่งเป็นการเล่นที่เสี่ยงโชคให้เงินแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง อันเป็นการพนันประเภทต้องขออนุญาตตามบัญชี ข. หมายเลข 16 ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยจำเลยเป็นเจ้ามือรับกินรับใช้ แต่การพนันทายผลฟุตบอลไม่มีลักษณะคล้ายกับการเล่นการพนันสลากกินแบ่งหรือ สลากกินรวบ การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา 4 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2475 แต่มาตรา 4 ทวิ วรรคสอง บัญญัติว่า "คำว่า "การเล่น" ในวรรคก่อนให้หมายความรวมตลอดถึงการทายและการทำนายด้วย" การเล่นพนันทายผลฟุตบอลเป็นการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 และมิใช่การเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง จึงเป็นความผิดตามมาตรา 4 ทวิ โจทก์บรรยายข้อเท็จจริงมาในฟ้องว่าจำเลยกับพวกร่วมกันเล่นการพนันทายผลฟุตบอล พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต และประสงค์ให้ลงโทษจำเลยจากการกระทำนั้น ข้อเท็จจริงฟังได้ตามคำให้การรับสารภาพของจำเลยว่า จำเลยเล่นการพนันดังกล่าวจริง อันเป็น

---

[75] สมพร พรหมหิตาธร. (2538) *คู่มือกฎหมายพนัน.* หน้า 55.

[76] คำพิพากษาฎีกาที่ 2653/2544.

[77] คำพิพากษาฎีกาที่ 1762/2544.

การฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แม้โจทก์มิได้บรรยายว่า การเล่นพนันทายผลฟุตบอลเป็นการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 ซึ่งมิได้ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง และอ้างบทมาตรา 4 ทวิ มาในคำขอท้ายฟ้อง แต่มาตรา 4 ทวิ ไม่ใช่บทมาตราที่บัญญัติองค์ประกอบความผิดและความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ก็มีบทลงโทษรวมอยู่ในมาตรา 12 ซึ่งโจทก์อ้างมาในคำขอท้ายฟ้องด้วย กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์อ้างฐานความผิดหรือบทมาตราผิด ศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยตามฐานความผิดที่ถูกต้องได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 192 วรรคห้า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ศาลฎีกายกขึ้นวินิจฉัยเองได้"

จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาความล้าสมัยของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 รวมทั้งการตีความกฎหมายของการเล่นการพนันที่เกิดขึ้นดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดความสับสนและเกิดการลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากในบางกรณีนั้น รูปแบบการเล่นพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลแบบเดียวกันแต่เจ้าพนักงานตั้งข้อหาที่แตกต่างกันถึงขนาดที่ฐานความผิดอยู่คนละมาตราคือบางกรณีตั้งข้อหาตามมาตรา 4 บางกรณีตั้งข้อหาตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งโทษทางอาญาของความผิดทั้งสองมาตรานี้ก็มีความแตกต่างกัน จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิดที่จะได้รับความยุติธรรมโดยตรง

ในกรณีการจัดให้มีการเล่นการพนันตามบัญชี ข. มาตรา 4 วรรคสอง กับการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีการใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ ตามมาตรา 8 ว่าการเล่นลักษณะใดเป็นการเล่นการพนันหรือการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค เนื่องจากมีผู้ประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมด้านต่าง ๆ เช่น ผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ให้บริการข้อความผ่านระบบหมายเลขต่าง ๆ หรือผู้ให้บริการทางอินเทอร์เน็ตซึ่ง ผู้ประกอบกิจการเหล่านี้จะมีรายได้หลักจากค่าบริการด้านโทรคมนาคมที่มีผู้มาใช้บริการดังกล่าว โดยผู้ให้บริการจะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการคิดค่าบริการดังกล่าวไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

การที่ผู้ประกอบกิจการด้านโทรคมนาคมนำเทคโนโลยีมาใช้แสวงหาประโยชน์โดยการจัดให้มีการชิงรางวัลนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าการกระทำดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการพนันรูปแบบใดประเภทใด หรือเป็นกรณีการเสี่ยงโชคในทางการค้าหรือบริการเท่านั้น ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา[78] ได้เคยมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวว่าการจัดให้มีการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลโดยการโทรศัพท์ผ่านโทรศัพท์ระบบหมายเลข 1900 ซึ่งต้องเสียค่าบริการโทรศัพท์ในอัตรานาทีละ 9 บาท ทั่วประเทศ และอาจได้รับของรางวัลซึ่งส่วนมากมีลักษณะเป็นทรัพย์สินและฝ่ายผู้จัดให้มีการทายผลซึ่งจะได้รับส่วนแบ่งจากรายได้ของค่าโทรศัพท์โดยผลที่เกิดขึ้นมีความ

---

[78] ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 589/2545 เรื่อง *หารือปัญหาข้อกฎหมายว่าด้วยการพนันเกี่ยวกับการใช้โทรศัพท์ระบบหมายเลข 1900.* ตุลาคม 2545.

ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับผลของการแข่งขันฟุตบอลหรือความสามารถของผู้ตอบปัญหาและผลของการสุ่มผู้โชคดีจากระบบคอมพิวเตอร์ จึงมีลักษณะเป็นการเสี่ยงโชคต่อการได้หรือเสียประโยชน์ ตามมาตรา 4 ทวิ ทำให้ผู้ประกอบกิจการที่เช่าโทรศัพท์ระบบหมายเลขต่าง ๆ มาใช้จัดให้มีการชิงรางวัลโดยการทายผลการแข่งขันกีฬาและตอบปัญหาชิงรางวัลโดยคิดอัตราค่าบริการเกินกว่าปกติเข้าลักษณะเป็นการจัดให้มีการเล่นการพนันตาม มาตรา 4 ทวิ ไม่ใช่การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามมาตรา 8 นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย ก็ตีความในลักษณะเดียวกันกรณีผู้ประกอบกิจการให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ AIS ขออนุญาตจัดชิงโชคเพื่อสมนาคุณแก่กลุ่มผู้ใช้บริการที่เป็นผู้ถือบัตรโดยเสียค่าโทรศัพท์ครั้งละ 3 บาท เพื่อชิงโชคเป็นการจัดที่ไม่ใช่การส่งข้อความในการติดต่อสื่อสารในการใช้งานระหว่างกันเองตามปกติโดยทั่วไป แต่เป็นการส่งข้อความมายังบริษัทผู้จัดเพื่อเสี่ยงโชคโดยตรง จึงไม่ใช่การจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามมาตรา 8 ซึ่งจากแนวทางวินิจฉัยข้อกฎหมายข้างต้นทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยใช้หลักการในการแบ่งแยกการพนันออกจากการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยใช้นิยามความหมายของการพนันที่จะต้องเป็นการเล่นที่มีลักษณะมีได้มีเสียกัน การที่ผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมจัดให้มีการเสี่ยงโชคโดยมีรายได้จากค่าบริการที่ประชาชนส่งมาเสี่ยงโชคมิใช่การคิดค่าบริการตามปกติที่ใช้ติดต่อสื่อสารกัน จึงเข้าลักษณะเป็นการพนันไม่ใช่การเสี่ยงโชค ซึ่งลักษณะการเล่นดังกล่าวมักจะพบได้ในกรณีการส่ง SMS (Short massage service) ชิงรางวัล หากเป็นกรณีที่ผู้ให้บริการทางด้านโทรคมนาคมเป็นผู้จัดเองแล้วคิดค่าบริการในการส่งก็อาจเข้าข่ายเป็นการพนันได้ แต่อย่างไรก็ตามความไม่ชัดเจนระหว่างการเล่นการพนันในแต่ละรูปแบบแต่ละประเภทกับการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามมาตรา 8 แม้จะเคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่พบว่าเคยมีแนววินิจฉัยของศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้จึงก่อให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายในกรณีดังเช่น กรณีผู้ให้บริการโทรคมนาคมจัดรายการโทรทัศน์หรือวิทยุประกวดแข่งขันชิงรางวัลโดยให้ผู้ชมทางบ้านส่ง SMS (Short massage service) เข้ามาโหวตโดยคิดอัตราค่าบริการตามปกติหรือเกินกว่าปกติโดยมิได้มีการให้ของรางวัลแต่อย่างใดหรือกรณีคิดค่าบริการแต่คืนให้ในภายหลัง เหล่านี้เข้าลักษณะเป็นการพนันหรือไม่ เพราะผู้ที่เสียค่าโทรศัพท์เข้ามาโหวตไม่ได้เป็นผู้ได้รับรางวัลแต่ผู้ที่ได้รับรางวัลคือผู้เข้าประกวดซึ่งเป็นคนละคนกัน ในประเด็นนี้ การตัดสินโดยอาศัยเสียงโหวตจากผู้ชมทางบ้านถือว่าเข้าลักษณะเป็นการเสี่ยงโชคหรือไม่ และการดำเนินการดังกล่าวเข้าลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการพนันหรือไม่ หรือกรณีมีการให้บริการทางอินเตอร์เน็ตโดยเฉพาะในระบบโซเชียลเน็ตเวิร์ค ที่กำหนดให้มีการเล่นเกมชิงรางวัล

ผ่านทางเว็บไซต์หรือเฟสบุ๊ก (Facebook) ทั้งที่คิดอัตราค่าเข้าเล่นกับที่มิได้มีการคิดอัตราค่าเข้าเล่น โดยผู้ประกอบธุรกิจจะมีเว็บไซต์หรือเฟสบุ๊กให้ลูกค้าเข้ามาเป็นสมาชิกและมีการเล่นเกมในลักษณะเสี่ยงโชคให้ของรางวัลสมนาคุณแก่ลูกค้า ซึ่งกรณีดังกล่าวเข้าลักษณะเป็นการพนันหรือไม่ หรือเป็นเพียงการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคตามมาตรา 8 หรือไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันเลย เป็นต้น

จากการที่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงทำให้เนื้อหารูปแบบประเภทและวิธีการเล่นการพนันในปัจจุบันมีลักษณะแตกต่างไปจากบทบัญญัติในกฎหมายฉบับปัจจุบันมาก จึงทำให้เกิดปัญหาในการตีความข้อกฎหมายว่าจะเป็นการเล่นการพนันในรูปแบบประเภทใด และการแยกหลักการระหว่างการพนันกับการจัดให้มีการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใด ๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพออกจากกัน และส่งผลทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานอื่นหรือประชาชนเกิดความสับสนในการจะปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้องตรงกับทั้งศาล และอัยการ

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรแก้ไขกำหนดประเภทของการพนัน หรือชนิดของการพนันรูปแบบใหม่ๆ ให้ชัดเจนเนื่องจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานแล้ว โดยยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ทำให้บทบัญญัติในบางมาตราของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอยู่ในสภาพล้าสมัยไม่ทันต่อการนำมาบังคับใช้ในยุคสมัยที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในสังคมไทยในปัจจุบันที่มีการพัฒนารูปแบบการเล่นพนันเพิ่มมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงควรกำหนดความชัดเจนในการปรับปรุงการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กับรูปแบบการพนันที่เกิดขึ้นมาใหม่มากยิ่งขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 หรือการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมเพื่อระบุฐานความผิดที่เป็นรูปแบบของการเล่นพนันประเภทใหม่ ๆ เช่นเดียวกับกรณีที่เคยมีการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมบัญชี ก. รวม 2 ประเภท คือ “บาการา” และ “สล๊อตแมชีน” หรือการออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมบัญชี ข. รวม 4 ประเภทคือ สะบ้าทอย สะบ้าชุด ฟุตบอลโต๊ะ และเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดีด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม ดังกล่าวข้างต้น โดยเพิ่มประเภทหรือชนิดของการพนันที่สมควรเพิ่มเข้าไปในบัญชี ก. หรือบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ ได้แก่ การเล่นเกมออนไลน์หรือเกมไฟฟ้า หรือการพนันทายผลการแข่งขันกีฬาต่าง ๆ ที่อาจเพิ่มเติมเข้าในบัญชี ก. หรือในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ ส่วนการที่จะเพิ่มเติมเข้าไว้ในบัญชีใดนั้นจะต้องพิจารณาจากความร้ายแรงและลักษณะของการเล่นในแต่ละประเภทของการพนันที่จะส่งผลกระทบต่อสังคม ประกอบกับศึกษาแนวนโยบายของรัฐในอนาคตที่อาจจะอนุญาตหรือเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการ

เล่นกันอย่างถูกต้องตามกฎหมายเองอย่างเช่น กรณีของสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือไม่ด้วย เนื่องจากการเล่นในบัญชี ก. และบัญชี ข. มีข้อแตกต่างในเรื่องของการอนุญาตและไม่อนุญาตให้เล่นการพนันและควรจะกำหนดคำนิยามของคำว่า การพนัน ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนคำนิยามของลักษณะการเล่นพนัน โดยอาจกำหนดเพิ่มเติมในมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นบทรองรับการเล่นพนันอื่น ๆ ที่ไม่ได้ระบุไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

มาตรา 4 ทวิ ในการเล่นอื่นใดนอกจากที่กล่าวในมาตรา 4 จะพนันกันหรือจะจัดให้มีเพื่อให้พนันกันได้เฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขไว้ในกฎกระทรวง

คำว่า “การเล่น” ในวรรคก่อน ให้หมายความรวมตลอดถึงการทายและการทำนายด้วย”

โดยควรเพิ่มเติมกำหนดเป็นคำนิยามแยกต่างหากหรือเพิ่มเติมเป็นวรรคสามของมาตรา 4 ทวิเพื่อความชัดเจนในการทำความเข้าใจและบังคับใช้กฎหมาย เช่น

คำว่า “การพนัน” ในวรรคแรก หมายถึงการเล่นที่มีการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ในทรัพย์สินให้แก่กัน

4.4 การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครองและหลักการสากล

พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้กำหนดให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ให้บุคคลยื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติการพนันฉบับนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4[79] ซึ่งกำหนดไว้ว่า การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันจะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวง

---

[79] พระราชบัญญัติการพนัน มาตรา 4 ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันหรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต.

อนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต ซึ่งรัฐมนตรีได้แต่งตั้งให้ ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตเล่นการพนันในเขตกรุงเทพมหานคร และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่งท้องที่ เป็นเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต[80] จึงทำให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเล่นการพนันสามารถใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ในการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอได้ การที่พระราชบัญญัติการพนันเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายปกครอง เนื่องจากการอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้เล่นการพนัน เป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งถ้าหากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตหรืออนุญาตให้เล่นการพนัน ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการพนันก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ โดยนำหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะ และอีกสาเหตุหนึ่งก็เพราะพระราชบัญญัติการพนันเป็นกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2478 ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าที่ในขณะนั้นกฎหมายปกครองในประเทศไทยยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ระบบศาลของประเทศไทยในขณะนั้นเป็นระบบแบบศาลเดี่ยวไม่ใช่ระบบศาลคู่เหมือนในสมัยปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาอีก คือ ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานเพื่อควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 จะมีเพียงมาตรา 4 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางมาก กล่าวคือ เมื่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนกำหนดนโยบายของรัฐมนตรีในการสั่งการเจ้าพนักงาน ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครอง เพื่อใช้บังคับแก่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตทั้งในเขต

---

[80] กฎกระทรวง ฉบับที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ 1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2508) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478.

กรุงเทพมหานคร และในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ได้ใช้เป็นหลักการเบื้องต้นในการสั่งการกำหนดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามกฎหมายผู้มีอำนาจในการอนุญาต หรือไม่อนุญาต ซึ่งหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนที่ออกโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่ละกรณี เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในทางฝ่ายบริหารมาใช้โดยการกำหนดเป็นนโยบายหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตซึ่งอาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลภายนอกซึ่งก็คือประชาชน จึงทำให้ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเป็นการกระทำทางปกครองที่ผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ กรณีนี้เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการออกเป็นหนังสือเวียนหรือข้อสั่งการแทนการออกเป็นกฎได้โดยตรงจะกระทำได้จะต้องออกเป็นกฎ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ [81] การออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียน แม้จะมุ่งหมายให้มีผลเป็นการบังคับภายในหน่วยงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชาก็ตาม แต่โดยเนื้อหาแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้มายื่นคำขออนุญาตให้มีการเล่นการพนันด้วย

หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดแนวทางในลักษณะจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตย่อมส่งผลกระทบต่ออำนาจในการใช้ดุลพินิจให้เป็นอย่างอื่นได้ โดยไม่ได้ปรับใช้ข้อกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้มายื่นคำขออนุมัติอนุญาตทั้งที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ไม่ให้อนุญาต แต่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก็ต้องออกคำสั่งไม่อนุญาตตามหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนหรือระเบียบที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากเป็นนโยบายสั่งการของรัฐมนตรี ซึ่งกรณีดังกล่าวเคยมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย [82] สรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ บริเวณตลาดกลางนิคมพัฒนา ถนนลำปาง-แจ้ห่ม ต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง) ผ่านนายอำเภอเมืองลำปางแต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติ ซึ่งการพิจารณาออกใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันชนไก่ การพนันตามบัญชี ข. ท้าย พระราช บัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องพิจารณาคำขอว่าครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ อันเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามนัยมาตรา 4 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และ ข้อ 4 (2) ข. ของกฎกระทรวง ฉบับ

---

[81] กมล แจ้งสุข. (2549). *การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม.* หน้า 23-24.

[82] คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 3/2553.

ที่ 17 (พ.ศ. 2503) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 เพื่อให้การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายบรรลุผล การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพนันชนไก่และกัดปลา พ.ศ. 2525 โดยข้อ 9 กำหนดห้ามมิให้มีการอนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่และกัดปลาเพิ่มขึ้นใหม่โดยเด็ดขาด เว้นแต่การขอย้ายสถานที่เล่น จึงเป็นกฎที่ออกมามีผลให้ผู้มีอำนาจอนุมัติต้องใช้อำนาจผูกพันแทนการใช้ดุลพินิจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งไม่อาจใช้บังคับได้ แม้ระเบียบกระทรวง มหาดไทย ฉบับดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกใช้บังคับเพื่อประสงค์จะควบคุมการเล่นการพนันของประชาชน แต่อำนาจในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมาย มิใช่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามหลักฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขต ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อนุมัติการอนุญาตเล่นการพนันชนไก่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว โดยมิได้ใช้ดุลพินิจที่แสดงให้เห็นถึงข้อพิจารณาข้อสนับสนุน และเหตุผล ในการไม่อนุมัติ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนแจ้งกำหนดนโยบายหรือระเบียบที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยในการอนุมัติอนุญาตหรือนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการเล่นการพนันต่าง ๆ เป็นการจำกัดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไม่เป็นไปตามหลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามหลักกฎหมายปกครองที่ว่าบทบาทของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินงานของรัฐนั้นในอีกด้านหนึ่งก็ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจอย่างกว้างขวางมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนั้น กลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ว่าจะไม่ถูกล่วงละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ [83] ซึ่งตามหลักนิติรัฐมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality of Administrative Action) ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความหมายว่า ฝ่ายปกครองจะทำการใด ๆ อันมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจทำการนั้นได้ และจะต้องใช้อำนาจ

---

[83] สรุปหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง *ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง*. (2548). สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1-2.

กระทำการโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย[84] โดยนัยนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายเป็นสาระสำคัญของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองทั้งในแง่ที่เป็นที่มาและเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย[85] ซึ่งหลักการที่กล่าวนี้จะมีความสัมพันธ์กับเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครองในฐานะที่กฎหมายเป็นที่มาของอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองและเป็นกรอบของการใช้ดุลพินิจด้วย

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องผูกพันตามกฎหมาย และหากพิจารณาจากโครงสร้างของกฎหมายที่ฝ่ายปกครองจะต้องถูกผูกพันนั้น อาจแยกออกได้เป็น 2 ส่วน[86] คือ โครงสร้างของบทบัญญัติในส่วนที่เป็น “องค์ประกอบของกฎหมาย” และโครงสร้างบทบัญญัติในส่วนที่เป็น “ผลทางกฎหมาย”

กระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่เกิดขึ้นจริงซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรม (Concrete) เฉพาะกรณี มาปรับกับกฎหมายซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป (norm) เพื่อหยั่งทราบว่าข้อเท็จจริงหรือการกระทำเฉพาะกรณีนั้น ๆ มีผลทางกฎหมายอย่างไร[87] ซึ่งหากพิจารณาโครงสร้างบทบัญญัติของกฎหมายและลักษณะของบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในแต่ละเรื่อง จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน[88] ดังนี้

1) ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นขั้นตอนแรกในการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง คือต้องสอบสวนว่ามีข้อเท็จจริงที่จะเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ เกิดขึ้นจริงหรือไม่ ซึ่งจะต้องตรวจสอบโดยอาศัยพยานหลักฐานประเภทต่าง ๆ แล้วพิจารณาชั่งน้ำหนัก ดูว่าจากพยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นเพียงพอที่จะเชื่อได้หรือไม่ว่าได้มีข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นอยู่จริง

2) ขั้นตอนการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ได้ตรวจสอบ แล้วว่าเกิดขึ้นจริงในข้อ 1) มาพิจารณาเทียบเคียงกับข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบของบทบัญญัติในกฎหมายนั้น ๆ ว่ากรณีเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีเฉพาะราย ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ๆ คือ การตีความถ้อยคำบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเงื่อนไข

---

[84] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3*.หน้า 195

[85] วิษณุ วรัญญู และคณะ. *คดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง* (รายงานผลการวิจัย). หน้า 1.

[86] กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน* . หน้า 253 – 254.

[87] สมยศ เชื้อไทย . (2530). *“การกระทำทางปกครอง”* ใน วารสารนิติศาสตร์,17(3). หน้า 50.

[88] เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย.* หน้า 16-19.

ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การแยกแยะพิจารณาข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญ และเปรียบเทียบข้อเท็จจริงในกรณีเฉพาะรายนั้นว่าเป็นกรณีเดียวกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

3) ขั้นตอนการตัดสินใจใช้อำนาจ เป็นขั้นตอนที่ฝ่ายปกครองจะสรุปผลทางกฎหมาย ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ กล่าวคือ เมื่อฝ่ายปกครองได้พิจารณาจนเป็นที่ยุติแล้วว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ในกรณีเฉพาะรายนั้นเป็นข้อเท็จจริงเดียวกับข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดแล้วฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาผลทางกฎหมายของบทบัญญัตินั้นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองดังกล่าวฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำการหรือไม่ และถ้าจะกระทำการแล้วกฎหมายได้กำหนดเนื้อความที่กระทำการไว้อย่างไร

จะเห็นได้ว่ากระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวนี้ มีความสัมพันธ์กับโครงสร้างของบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การดำเนินการในขั้นตอนที่หนึ่งและขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาโครงสร้างของบทบัญญัติในส่วนที่เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจ หรือ “องค์ประกอบทางกฎหมาย” ในขณะที่การดำเนินการในขั้นตอนที่สามนั้น เป็นการพิจารณาโครงสร้างของบทบัญญัติในส่วนที่เป็น “ผลทางกฎหมาย” นั่นเอง ซึ่งหากไม่ใช้หลักของกฎหมายปกครองเกี่ยวกับหลักดุลพินิจของฝ่ายปกครองอย่างถูกต้องแล้วย่อมก่อให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 อาจเป็นการใช้ดุลพินิจอย่างตามอำเภอใจ และอาจเป็นการเลือกปฏิบัติกับคู่กรณีได้และไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครอง หรือกรณีการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานอาจเป็นไปตามนโยบายแต่ละยุคแต่ละสมัย ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมายให้มีความชัดเจน ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานแก่เจ้าพนักงานและก่อให้เกิดการฟ้องร้องดำเนินคดีตามมาในภายหลัง หรืออาจกล่าวได้ว่ากระบวนการใช้ดุลพินิจของกฎหมายการพนันของประเทศไทยจะแตกต่างกับกฎหมายการพนันของต่างประเทศ ซึ่งจะกระทำในรูปของคณะกรรมการ

ดังนั้น แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรแก้ไข กำหนดให้การอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันอาจกระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันและเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้มีอำนาจตัดสินใจเพียงบุคคลเดียวได้ และ เพื่อป้องกันการฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญากับเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในการใช้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและประชาชนโดยทั่วไปด้วย ซึ่งถ้ากระทำการพิจารณาอนุญาต ในรูปแบบของคณะกรรมการเหมือนกับในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติโรงแรมจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา จำนวน 1 คณะ เพื่อทำการพิจารณาและตรวจสอบคุณสมบัติของ ผู้ขออนุญาต หลักเกณฑ์เบื้องต้นเกี่ยวกับผู้ขออนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม แล้วเสนอให้นายทะเบียนพิจารณา

อนุญาตภายหลัง ก็จะสามารถป้องกันปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ ซึ่งรูปแบบวิธีการลักษณะเช่นนี้ ก็สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันของประเทศไทยได้ หรืออาจกระทำในรูปของคณะกรรมการที่แบ่งแยกเป็นระดับชาติหรือระดับจังหวัด ก็ได้แล้วแต่ กรณีว่าจะให้มีการเล่นการพนันขนาดใหญ่หรือเปิดบ่อนคาสิโนก็ได้ และกำหนดให้รัฐจัดเก็บภาษีให้มากขึ้นจากผู้จัดให้มีการเล่นการพนันและผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการเล่นการพนัน รวมทั้งวางมาตรการจำกัดประเภทของผู้ที่จะเข้าไปเล่นการพนัน เพื่อนำไปสู่การฟอกเงินได้ในภายหลัง

DPU

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการเล่นการพนันของประเทศไทยในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 กฎกระทรวง และระเบียบที่ออกตามความในพระราช บัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 รวมทั้งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 มาตรา 854 และมาตรา 855 ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่าการเล่นการพนันในปัจจุบันมีการพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง ด้วยวิธีการเล่นรูปแบบใหม่ ๆ โดยอาศัยความทันสมัยทางด้านเทคโนโลยีที่เรียกว่า การสื่อสารไร้พรมแดนมาเป็นเครื่องมือหรือตัวกลางในการทำให้ผู้เล่นได้เข้าถึงการเล่นการพนันในรูปแบบต่าง ๆ ได้ง่ายยิ่งขึ้นและเล่นได้ง่ายมากขึ้นมากกว่าเดิม และเล่นได้ทุกสถานที่ทุกเวลาไม่มีข้อจำกัด ไม่ต้องหลบหรือแอบเล่น จึงส่งผลทำให้เกิดการเล่นการพนันที่มีรูปแบบหรือวิธีการเล่นที่แตกต่างไปจากเดิมที่ผู้เล่นต้องเดินทางไปในสถานที่เล่นการพนัน ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 แล้วจะมีปัญหาข้อกฎหมายอยู่หลายประการทั้งด้านความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย ระบบการควบคุม ตรวจสอบหรือการกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเล่นการพนันตามกฎหมายยังไม่ครอบคลุมในทางปฏิบัติเพียงแต่ใช้นโยบายของรัฐมนตรีมาใช้ในการควบคุม ซึ่งยังมีความหละหลวม ไม่มีประสิทธิภาพ และที่เป็นปัญหามากคือเนื้อหารูปแบบของการเล่นที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับรูปแบบและวิธีการเล่นในสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตยังไม่มีความชัดเจน ขาดการใช้ดุลพินิจตามหลักกฎหมายปกครองที่แน่นอน ตลอดจนพื้นฐานทางความคิด ค่านิยมของประชาชนต่อการพนัน เนื่องจากรูปแบบการพนันมีลักษณะที่แพร่หลายและเป็นส่วนตัวมากกว่าธุรกิจผิดกฎหมายอย่างอื่น

การพนันในประเทศไทยที่ยังเป็นปัญหาส่วนหนึ่งเนื่องจากทัศนคติของประชาชนมองเห็นว่าการพนันมิใช่สิ่งชั่วร้าย ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นความผิด ซึ่งจะเป็นความผิดในส่วนของกฎหมายที่เป็นข้อห้าม (Mala Prohibita) จึงทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้ถูกตั้งข้อรังเกียจจากสังคม ในขณะเดียวกัน ผู้กระทำความผิดก็มักจะไม่รู้ถึงการกระทำแต่อย่างใด และบางชุมชนยัง

ปรากฏว่ามีการจัดให้เล่นการพนันกันเป็นส่วนใหญ่[89] ส่งผลทำให้เกิดปัญหาความผิดเกี่ยวกับการพนันที่มีสูงขึ้น[90]

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปผลปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมการเล่นการพนัน ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้ ดังนี้

1. ปัญหาขั้นตอนในการออกใบอนุญาตให้มีการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

การขออนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478 ยังไม่มีการกำหนดเป็นกฎกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สามารถออกกฎกระทรวงวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราช บัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในปัจจุบันมีแต่การกำหนดเป็นนโยบายของรัฐมนตรี โดยการออกเป็นหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้เป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวรัฐมนตรีก็จะทำให้นโยบายเปลี่ยนแปลงไปแต่ละยุค จึงทำให้ยังไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตและตัวเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ หรือประชาชนผู้มีความประสงค์จะขออนุญาตเล่นการพนันจะใช้เป็นหลักการในการปฏิบัติตามได้ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ หรือเป็นกฎที่มีผลบังคับได้ทั่วไป

การที่กระทรวงมหาดไทย ออกหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติ ขั้นตอนในการอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันในปัจจุบันที่ผ่านมาได้เคยมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยขั้นตอนระยะเวลาพิจารณาการขอใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 พ.ศ. 2532 มาหนึ่งฉบับ เพื่อกำหนดขั้นตอนระยะเวลาในการพิจารณาการขอใบอนุญาตซึ่งการออกระเบียบดังกล่าวอาศัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ข้อ 9 มาใช้รับรองในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการพนัน ซึ่งมีมาตรา 17 กำหนดให้รัฐมนตรีสามารถออกกฎกระทรวงเพื่อวางระเบียบการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ได้อยู่แล้ว ไม่จำต้องไปอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาออกเพื่อรางระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ประกอบกับเนื้อหาที่ออกเป็นขั้นตอนระยะเวลาการพิจารณาดำเนินการของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ต้องดำเนินการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้

---

[89] วีระพงษ์ บุญโญภาส. (2540). *วิเคราะห์พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 กับมาตราที่ควรพิจารณา.* วารสารกฎหมาย, 17(1). หน้า 96.

[90] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย (รายงานผลการวิจัย).* หน้า 21.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตการเล่นการพนันแต่ละชนิดไว้อย่างชัดเจนในแต่ละขั้นตอนในการยื่นคำขอใบอนุญาตว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง มีเอกสารอะไรบ้างและผู้ขออนุญาตจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง ในการจะมาติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการพนัน เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

2. ปัญหามาตรการตามกฎหมายในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตควบคุมการอนุมัติ อนุญาต ให้มีการเล่นการพนันของประเทศไทย ให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

ในการอนุมัติ อนุญาต ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ยังไม่มีหลักเกณฑ์ในการนำมาพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองในการอนุมัติ อนุญาต เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตได้ใช้หนังสือสั่งการหรือนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาเป็นแนวทางในการออกคำสั่งทางปกครอง ในการอนุมัติ อนุญาต อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ยังไม่มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจก่อนการอนุมัติ อนุญาต เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตจะต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสั่งการก่อนที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 17 จะมีคำสั่งทางปกครองจึงส่งผลทำให้มีการใช้อำนาจในการควบคุม การอนุมัติ อนุญาต ซ้ำซ้อนกันไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงที่ได้มีการกำหนดตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยและมีคำสั่งทางปกครองได้โดยเด็ดขาด ตามมาตรา 4 ทวิ วรรคสอง การกำหนดขั้นตอนก่อนออกใบอนุญาตขึ้นอีกหนึ่งขั้นตอน เป็นการสร้างภาระเกินควรแก่คู่กรณีซึ่งได้แก่ประชาชน จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และไม่เป็นไปในลักษณะเดียวเหมือนกับกฎหมายการพนันในต่างประเทศ ซึ่งจะกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตไว้โดยตรง ซึ่งอาจกระทำในรูปคณะกรรมการก็ได้ แต่ไม่มีการจำกัดอำนาจไว้เป็น 2 ขั้นตอน การออกกฎกระทรวงจำกัดอำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไว้นั้น ถือว่ากระทำดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในทางการบริหาร เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตอย่างซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากการที่เจ้าพนักงานจะอนุญาต หรือไม่อนุญาต ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถ้าคู่กรณีไม่พอใจหรือเห็นว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวที่ออกโดยเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 (พ.ศ. 2548) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ผู้ขออนุญาต ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540)[91] ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดให้อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และเนื่องจากพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ไม่มีการกำหนดวิธีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 มาบังคับใช้เนื่องจากเป็นกฎหมายกลาง จึงทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมการอนุมัติ อนุญาต และตัวเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาตที่แท้จริงว่าเป็นบุคคลใด ระหว่างเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตตามกฎกระทรวงฉบับที่ 44 หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต และอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต ทำให้มีการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบซ้ำซ้อน หรือทับซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 และกฎกระทรวงฉบับที่ 44 และทำให้ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าว

3. ปัญหาการควบคุมการเล่นการพนันในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดหรือระบุไว้ตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478

การควบคุมการเล่นการพนันตามที่ระบุประเภทและวิธีการเล่น หรือการเรียกชื่อการพนัน

---

[91] กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข้อ 1 ในกฎกระทรวงนี้ คำสั่งทางปกครองไม่รวมถึง

ฯลฯ ฯลฯ

ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์

(1) ....

ฯลฯ ฯลฯ

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง อธิบดีหรือเทียบเท่า

ฯลฯ ฯลฯ

ประเภทต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในบัญชี ก. และบัญชี ข. มาตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2478 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานมาก ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ทำให้ตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 อยู่ในสภาพล้าสมัย ไม่ทันต่อการนำมาบังคับใช้ในยุคปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงไปดังเช่นในปัจจุบันที่มีการพัฒนาวิธีการเล่นและรูปแบบการเล่นการพนันที่มีการใช้เทคโนโลยีหายรูปแบบ เช่น โทรศัพท์ อินเตอร์เน็ต เป็นต้น

การพัฒนาวิธีการเล่นการพนันโดยการนำเทคโนโลยีสื่อสารมาเป็นตัวช่วยในการเล่น ย่อมส่งผลให้ลักษณะของการพนันไม่จำกัดรูปแบบ สถานที่ หรือวงพนันเหมือนอย่างเดิม เช่นการพนันทายผลฟุตบอล หรือการพนันทายผลกีฬาอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าจะต้องใช้กฎหมายในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ส่วนใดมาบังคับใช้กับตัวผู้เล่นและเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในการควบคุมการเล่นให้อยู่ภายใต้กฎหมายได้อย่างถูกต้องและเสมอภาคได้ทุกกรณี

4. ปัญหาการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครองและหลักการสากล

การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตในปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมักจะถือปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางที่สั่งการลงมาว่ามีแนวทางในการอนุมัติ อนุญาตอย่างไร ไม่มีการออกหลักเกณฑ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการพนัน เพื่อใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในเบื้องต้นว่าต้องมีเงื่อนไขอะไรบ้างในเบื้องต้นที่จะอนุมัติ อนุญาตได้เลยถ้าไม่มีข้อเท็จจริงหรือเงื่อนไขอื่นที่ผิดหรือแตกต่างไปจากมาตรฐานกลางแล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลพินิจอนุมัติ อนุญาต ได้ถ้าเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายการพนัน

การที่กระทรวงมหาดไทย ได้ออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียน กำหนดแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต เป็นไปในลักษณะผูกพันให้เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลาง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุมัติ อนุญาต ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ไม่กล้าที่จะใช้ดุลพินิจฝ่าฝืนหรือขัดต่อนโยบายของส่วนกลางได้ หากจะฝ่าฝืนตามนโยบายอาจทำให้เจ้าพนักงานผู้นั้นถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกลดการให้ความดีความชอบได้ เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องตามข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีได้ การกำหนดนโยบายแนวทางในการอนุมัติ อนุญาต ให้แก่เจ้าพนักงานเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจ ขัดต่อหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งหลักการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองควรจะอยู่บนพื้นฐานหลักความชอบด้วย

กฎหมายหลักความเสมอภาค การใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานต้องมีอิสระ แต่ต้องอยู่บนหลักนิติรัฐ และหลักการความชอบด้วยกฎหมายด้วย การใช้อำนาจในทางการบริหารของฝ่ายบริหารมาแทรกแซงอำนาจของฝ่ายปกครอง จึงทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกับประชาชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 แก้ไขพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ หรือแก้ไข มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการพนันฉบับปัจจุบันกำหนดให้ชัดเจนว่าสามารถออกเป็นกฎกระทรวง หรือ ระเบียบกระทรวง มหาดไทย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนในการออกใบอนุญาต หรือ เงื่อนไขในการออกใบอนุญาตให้มีความชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปแทนหลักเกณฑ์เดิม

5.2.2 แก้ไขพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ หรือ แก้ไขกฎกระทรวงตามกฎหมายฉบับเดิม ให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจตัดสินใจได้โดยตรง เพื่อป้องกันปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต และการพิจารณาอุทธรณ์

5.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนันฉบับใหม่ หรือแก้ไขตามกฎหมายเดิมโดยการระบุประเภทหรือรูปแบบการเล่นการพนันในปัจจุบันเพิ่มเติมและกำหนดคำนิยามของคำว่าการพนันให้ชัดเจน

5.2.4 การอนุมัติ อนุญาต การเล่นการพนันควรกระทำในรูปของคณะกรรมการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรืออนุญาตให้เล่นการพนันในรูปแบบคณะกรรมการเหมือนกับในต่างประเทศ

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กรมการปกครอง สำนักการสอบสวนและนิติการ. (2549). *คู่มือการปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน* กรุงเทพฯ : อาสารักษาดินแดน.

กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2543). *อุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาในอุตสาหกรรมการพนัน.* เชียงใหม่ : ตรัสวิน.

กมลชัย รัตนสกาววงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน : พื้นฐานความรู้ทั่วไป.* กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

คณาจารย์ ภาคสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยรามคำแหง. (2530). *สังคมวิทยาและมานุษยวิทยาเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังศิต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตรีรัตน์, กนกศักดิ์ แก้วเทพ. (2540). *อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย.* กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

มานิตย์ จุมปา. (2549). *คำอธิบาย กฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1.* กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มาโนช สุทธิวาทนฤพุฒิ. (2530). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยยืม ฝากทรัพย์ เก็บของในคลังสินค้า ประนีประนอมยอมความและการพนันขันต่อ.* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2541). *ศัพท์นิติศาสตร์ อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน.* กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.

ฤทัย หงส์สิริ. (2547). *คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง.* กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ลิสูตร ธนชัยย์. (2532). *คู่มือการพนัน.* กรุงเทพฯ : สูตรไพศาลการพิมพ์.

สมพร พรหมหิตาธร. (2538). *คู่มือกฎหมายพนัน.* กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

บทความ

ไพศาล ลิ้มสถิตย์. (2554, ธันวาคม). *วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชค พ.ศ..... : ผลดีหรือผลเสีย ที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคมไทย.* เอกสารประกอบการสัมมนา โครงการวิจัยศึกษาทบทวนการจัดการปัญหาการพนันและผลกระทบทางสังคมในต่างประเทศ.

วิทยานิพนธ์

กมล แจ้งสุข. (2549). *การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

กัญญาพร ไทรชมภู. (2546). *การศึกษาพฤติกรรมของนักพนัน:กรณีศึกษานักการพนันในจังหวัดนครปฐม* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ทนงศักดิ์ ถิ่นศรีนวล. (2529). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธนาพร ร่มรื่น. (2550). *ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรจากการพนัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ธีระยุทธ แรงเขตร์การ. (2546). *ชะลอการฟ้อง: ศึกษากรณีความผิดเกี่ยวกับการพนัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นนท์ธวัช สิงห์กุล. (2555). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

นิศาชล ลีรัตนากร. (2547). *พฤติกรรมการเล่นพนันในสังคมไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มีชัย สุวรรณไตร. (2550). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บุญเลิศ แก้วเยื้อง. (2547). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตเปิดบ่อนชนไก่* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิยาลัยรามคำแหง.

ปิยพรรณ พรหมเมศร. (2556). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน : ศึกษามาตรการหลีกเลี่ยงการลงโทษจำคุกแก่ผู้เล่นการพนัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ปิยวรรณ กองแก้ว. (2543). *มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศ* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

องอาจ ชัยเพชรโยธิน. (2542). *การบังคับใช้กฎหมายการพนัน: ศึกษากรณีการพนันจากผลการแข่งขันฟุตบอล* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อังศุเกติ์ วิสุทธิ์วัฒนศักดิ์. (2547). *ปัญหาการนำมาตรฐานขั้นต่ำในการไม่ควบคุมตัวผู้กระทำความผิดขององค์การสหประชาชาติมาใช้ในกระบวนการยุติธรรมไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

อำนาจ จงอดิเรกลาภ. (2547). *การบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รายงานการวิจัย

ไถง ปราศจากศัตรู. (2549). *การนำมาตรการอื่นมาทดแทนการกักขังแทนค่าปรับในโทษทางอาญา* (รายงานผลการวิจัย). การอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง บ.ย.ส.รุ่นที่ 9). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

วิษณุ วรัญญู และคณะ. *คดีปกครองเกี่ยวกับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

สุกฤษฎิ์ อัครวงศ์วริศ. (2553). *"มาตรการควบคุมการเสี่ยงโชคในทางการค้าหรืออาชีพ : ศึกษากรณี การจัดให้มีการการแถมพกหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชคโดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน"* (รายงานผลการวิจัย). การอบรมหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง บ.ย.ส.รุ่นที่ 14). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.

เอกสารอื่น ๆ

ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 4 วันอังคาร เดือนหก ขึ้น 2 ค่ำ ร.ศ. 33 (พ.ศ. 2357). หน้า 45.
ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 11 วันหนึ่ง เดือนสิบเอ็ด แรม 1 ค่ำ ร.ศ. 103 (พ.ศ. 2431). หน้า 180.
ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 13 วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 111 หน้า 250.
ประชุมกฎหมายประจำศก. เล่ม 18 วันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 121. หน้า 373.
ราชกิจจานุเบกษา.เล่มที่ 56 วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482. หน้า 30.
อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พ.ต.ควง อภัยวงศ์. (2511). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยสัมพันธ์พระนคร.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ประมวลกฎหมายอาญา
พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478. แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2505
พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กิตติ์รัฐ ประเสริฐฤทธิ์. (2552, 3 พฤษภาคม). *การทำงานบริการสังคม (Community Service).* สืบค้นเมื่อ 29 เมษายน 2555, จาก http://www.thailawtoday.com/laws-*commentaries/830--community-service.html*

คม ชัด ลึก ออนไลน์. (2554,23 ธันวาคม). *ศาลสั่งจำคุกเจ้าของบ่อนเตาปูน 6 เดือน.* สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2554, จาก http://www.komchadluek.net/detail /20111222/118447 /% E0%B8%9B%E0

รัตนพงษ์ สอนสุภาพ. (2552). *มองคิดและจัดการอย่างไรกับธุรกิจการพนันในประเทศไทย.* สืบค้นวันที่ 10 พฤษภาคม 2556, จาก http://www.icgp.thaissf/org.autopagev 4/show_page.php?topic_id = 46& auto_id=7&Topic Pk=

ชุมพล โลหะชาละ. *คำบรรยายเรื่องการพนันชนิดต่างๆ ที่ขึ้นสู่ศาล.* ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2556, จาก http://www.library.coj.go.th/

นิศาชล ลีรัตนากร. (2547). *พฤติกรรมการเล่นพนันในสังคมไทย.* สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2556, จาก http://www.grad.chula.ac.th/e_artcles/e_artc.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. *ภาพรวมเกี่ยวกับกฎหมายการพนันของประเทศฝรั่งเศส.* สืบค้นเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2556, จาก http://www.gamblingstudy-th orglimgabmins/research_file/France%20 Gambling%20 Act %20 Sgnopsis.pdf.

สุชาติ นพวรรณ. *ข้อพิจารณาและแนวทางเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย.* สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2554, จาก http://www.dopa.go.th/dopanew/doc/lawtopic.doc

สุมนทิพย์ จิตสว่าง. (2552). *การพนันอย่างถูกต้องตามกฎหมายในสังคมไทย* สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2556, จาก http://www.polsci chula.ac.th/sumonthip/devian-gambling.htm

ประเภทของการเล่นการพนัน. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2556, จาก http://www.baanjomyut.com/library_3/extension-1/bet/25_8.html

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Connecticut Law About Gambling. Judicial Branch. Law Libraries.

Gambling Act 2005.

DPU

ภาคผนวก

DPU

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำ พ.ศ. 2550

(ที่มา : ศูนย์บริการประชาชน กรมการปกครอง วังไชยา สำนักการสอบสวนและนิติการ)

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ. 2549	21,784	302	329	542	86	40	476	696	40	189	2,002	26,486	4,223	7,558,570	1,332	1,941
มกราคม	1,501	6	26	48	0	0	0	0	0	0	229	1,810	347	599,950	117	169
กุมภาพันธ์	1,459	13	45	48	0	0	0	0	0	0	279	1,844	268	559,290	100	152
มีนาคม	1,773	27	58	60	39	45	540	468	144	72	288	3,514	274	1,198,370	116	160
เมษายน	1,649	3	8	48	0	0	0	0	0	0	198	1,906	251	618,930	74	106
พฤษภาคม	2,416	11	46	24	0	0	0	0	0	0	148	2,645	382	614,780	99	147
มิถุนายน	504	14	12	60	0	0	0	0	0	0	375	965	128	671,780	97	148
กรกฎาคม	1,190	18	42	48	0	0	12	0	0	0	420	1,730	225	670,700	96	146
สิงหาคม	1,775	19	33	48	0	0	0	0	0	0	267	2,142	298	658,113	91	147
กันยายน	152	16	44	48	0	0	0	0	0	0	358	618	80	821,800	95	137
ตุลาคม	1,383	11	30	48	0	0	0	0	0	0	163	1,635	240	558,030	100	147
พฤศจิกายน	2,750	17	30	60	0	9	10	90	108	0	300	3,374	405	838,540	110	149
ธันวาคม	224	2	31	48	0	0	0	0	0	0	480	785	88	953,360	81	119
รวม พ.ศ. 2550	16,776	157	405	588	39	54	562	558	252	72	3,505	22,968	2,986	8,763,643	1,176	1,727
รวมทั้งหมด	**38,560**	**459**	**734**	**1,130**	**125**	**94**	**1,038**	**1,254**	**292**	**261**	**5,507**	**49,454**	**7,209**	**16,322,213**	**2,508**	**3,668**

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำ พ.ศ. 2551

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ. 2549-50	**38,560**	**459**	**734**	**1,130**	**125**	**94**	**1,038**	**1,254**	**292**	**261**	**5,507**	**49,454**	**7,209**	**16,322,213**	**2,508**	**3,668**
มกราคม	1,640	9	28	24	0	0	0	0	0	0	269	1,970	261	555,960	115	169
กุมภาพันธ์	2,078	17	31	60	0	0	0	0	0	0	349	2,535	367	716,960	106	152
มีนาคม	153	0	33	48	7	0	0	0	0	0	432	673	99	853,480	98	139
เมษายน	1,369	8	32	48	0	0	0	0	0	0	251	1,708	202	623,060	82	124
พฤษภาคม	1,469	8	30	36	1	0	0	0	0	0	317	1,861	243	747,090	83	129
มิถุนายน	885	8	29	56	0	0	0	0	0	0	566	1,544	203	878,130	100	121
กรกฎาคม	1,330	0	2	58	0	0	0	0	0	0	134	1,524	359	730,280	80	99
สิงหาคม	887	8	30	78	0	0	0	0	0	0	323	1,326	176	870,670	69	98
กันยายน	1,095	9	31	58	2	0	0	0	0	0	199	1,394	212	723,750	90	113
ตุลาคม	2,096	21	27	74	2	0	0	0	0	0	554	2,774	318	1,161,857	121	107
พฤศจิกายน	136	1	30	46	2	0	24	0	24	0	412	675	84	1,102,640	86	127
ธันวาคม	2,494	31	0	72	0	0	1	0	0	0	245	2,843	365	881,930	96	110
รวม พ.ศ. 2551	15,632	120	303	658	14	0	25	0	24	0	4,051	20,827	2,889	9,845,807	1,126	1,488
รวมทั้งหมด	**54,192**	**579**	**1,037**	**1,788**	**139**	**94**	**1,063**	**1,254**	**316**	**261**	**9,558**	**70,281**	**10,098**	**26,168,020**	**3,634**	**5,156**

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำ พ.ศ. 2552

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ. 2551-52	**54,192**	**579**	**1,037**	**1,788**	**139**	**94**	**1,063**	**1,254**	**316**	**261**	**9,558**	**70,281**	**10,098**	**26,168,020**	**3,634**	**5,156**
มกราคม	97	1	27	46	4	0	0	0	0	0	227	402	71	558,900	101	118
กุมภาพันธ์	1,044	2	31	58	0	0	0	0	0	0	343	1,478	181	689,660	62	83
มีนาคม	1,074	1	30	51	47	396	639	306	0	0	329	2,873	388	1,198,360	105	127
เมษายน	2,325	0	4	56	0	0	0	0	6	0	345	2,720	342	1,138,436	69	93
พฤษภาคม	433	0	30	48	0	0	0	0	0	0	156	667	109	699,860	92	131
มิถุนายน	1,031	0	29	46	0	0	0	0	0	0	378	1,484	188	777,730	121	161
กรกฎาคม	1,873	0	31	46	0	0	0	0	0	0	219	2,169	295	940,920	112	186
สิงหาคม	253	0	31	56	0	0	0	0	0	0	495	835	97	748,710	80	128
กันยายน	1,042	0	31	56	0	0	0	0	0	0	269	1,398	202	794,940	94	141
ตุลาคม	1,509	0	30	56	0	0	0	0	0	0	310	1,905	266	979,214	76	118
พฤศจิกายน	347	0	31	56	1	0	0	0	0	0	248	683	111	689,890	65	106
ธันวาคม	1,915	0	28	56	0	0	25	0	0	25	127	2,176	296	807,032	80	124
รวม พ.ศ. 2552	12,943	4	333	631	52	396	664	306	6	25	3,446	18,790	2,546	10,023,652	1,057	1,516
รวมทั้งหมด	**67,135**	**583**	**1,370**	**2,419**	**191**	**490**	**1,727**	**1,560**	**322**	**286**	**13,004**	**89,071**	**12,644**	**36,191,672**	**4,691**	**6,672**

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำ พ.ศ. 2553

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ. 2552-53	**67,135**	**583**	**1,370**	**2,419**	**191**	**490**	**1,727**	**1,560**	**322**	**286**	**13,004**	**89,071**	**12,644**	**36,191,672**	**4,691**	**6,672**
มกราคม	233	0	26	56	2	0	0	0	0	0	196	513	73	570,740	63	108
กุมภาพันธ์	726	0	31	56	4	0	0	0	0	0	310	1,127	162	1,113,400	55	115
มีนาคม	1,057	0	30	21	28	45	270	639	171	0	252	2,636	262	1,163,000	82	145
เมษายน	1,478	0	30	42	18	0	0	0	0	0	255	1,809	238	796,280	67	122
พฤษภาคม	265	0	0	28	4	0	0	0	0	0	218	515	95	644,250	37	76
มิถุนายน	862	0	46	56	4	0	0	0	0	0	550	1,518	191	1,478,006	78	151
กรกฎาคม	1,184	0	30	46	4	0	0	0	0	0	335	1,599	212	850,646	52	128
สิงหาคม	329	0	33	56	4	0	0	0	0	0	371	793	103	859,010	60	164
กันยายน	1,806	0	31	56	6	0	0	0	0	0	339	2,238	328	1,208,080	69	170
ตุลาคม	473	0	30	70	5	0	0	0	0	0	210	788	127	812,320	56	138
พฤศจิกายน	899	0	30	56	9	11	12	11	33	0	391	1,452	212	1,019,640	81	160
ธันวาคม	1,266	0	31	66	5	0	0	1	1	0	241	1,611	214	873,820	61	127
รวม พ.ศ. 2553	10,578	0	348	609	93	56	282	651	205	0	3,668	16,599	2,217	11,389,192	761	1,604
รวมทั้งหมด	**77,713**	**583**	**1,718**	**3,028**	**284**	**546**	**2,009**	**2,211**	**527**	**286**	**16,672**	**105,670**	**14,861**	**47,580,864**	**5,452**	**8,276**

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำ พ.ศ. 2554

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ. 2553-54	**77,713**	**583**	**1,718**	**3,028**	**284**	**546**	**2,009**	**2,211**	**527**	**286**	**16,672**	**105,670**	**14,861**	**47,580,864**	**5,452**	**8,276**
มกราคม	332	0	27	56	9	0	0	0	0	0	225	649	91	673,210	63	170
กุมภาพันธ์	611	0	31	42	18	0	0	0	0	0	204	894	147	766,720	65	181
มีนาคม	1,244	0	31	92	62	36	282	702	177	0	355	2,981	252	1,597,720	57	175
เมษายน	773	0	30	44	30	0	0	0	0	0	146	1,022	155	705,190	33	108
พฤษภาคม	560	0	0	42	8	0	0	0	0	0	99	707	114	551,080	34	115
มิถุนายน	803	0	54	56	6	0	0	0	0	0	248	1,203	153	725,710	71	271
กรกฎาคม	360	0	30	70	8	0	0	0	0	84	195	646	86	814,680	59	202
สิงหาคม	1,079	0	30	56	8	0	0	0	0	0	416	1,589	200	959,130	83	133
กันยายน	1,033	0	31	70	8	0	0	0	0	0	192	1,334	199	1,044,460	125	128
ตุลาคม	193	0	30	28	8	0	0	0	0	0	228	487	64	633,330	57	69
พฤศจิกายน	499	0	30	28	12	0	0	0	0	0	627	1,196	157	866,500	81	108
ธันวาคม	462	0	31	69	6	0	0	0	0	0	136	704	107	646,400	61	85
รวม พ.ศ. 2554	7,949	0	355	653	183	36	282	702	177	84	3,071	13,412	1,725	9,984,130	789	1,745
รวมทั้งหมด	**85,662**	**583**	**2,073**	**3,681**	**467**	**582**	**2,291**	**2,913**	**704**	**370**	**19,743**	**119,082**	**16,586**	**57,564,994**	**6,241**	**10,021**

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำ พ.ศ. 2555

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ. 2554-55	**85,662**	**583**	**2,073**	**3,681**	**467**	**582**	**2,291**	**2,913**	**704**	**370**	**19,743**	**119,082**	**16,586**	**57,564,994**	**6,241**	**10,021**
มกราคม	610	0	29	55	3	0	0	0	0	0	217	914	117	720,290	59	99
กุมภาพันธ์	820	0	30	56	4	0	0	0	0	0	218	1,152	121	911,100	75	108
มีนาคม	984	0	27	56	44	36	432	711	189	0	454	2,933	274	1,583,870	72	114
เมษายน	221	0	0	56	6	0	0	0	0	0	90	442	71	606,610	47	76
พฤษภาคม	823	0	53	42	6	0	0	0	0	0	186	1,110	147	617,650	60	79
มิถุนายน	522	0	31	56	6	0	0	0	0	0	326	941	114	729,340	68	86
กรกฎาคม	480	0	28	56	6	0	0	0	0	0	260	832	124	1,054,060	76	92
สิงหาคม	871	0	30	70	6	0	0	0	0	0	451	1,428	175	977,950	99	83
กันยายน	280	0	30	56	6	0	0	0	0	0	282	654	95	897,630	75	75
ตุลาคม	676	0	30	70	6	0	0	0	0	0	361	155	1,143	1,348,270	86	59
พฤศจิกายน	908	0	30	70	7	0	0	0	0	0	439	184	1,454	959,390	84	52
ธันวาคม	265	0		41	4	0	30	0	0	0	404	112	744	836,800	82	41
รวม พ.ศ. 2555	7,460	0	318	684	104	36	462	711	189	0	3,688	10,857	4,579	11,242,960	883	964
รวมทั้งหมด	**93,122**	**583**	**2,391**	**4,365**	**571**	**618**	**2,753**	**3,624**	**893**	**370**	**23,431**	**129,939**	**21,165**	**68,807,954**	**7,124**	**10,985**

สรุปรายงานผลการปฏิบัติราชการของงานการพนันตามจำนวนการออกใบอนุญาต ประจำปี พ.ศ.2556

รายการ / เดือน	จำนวนการออกใบอนุญาต											รวมจำนวนใบอนุญาต	รวมจำนวนผู้ได้รับฯ	รวมค่าธรรมเนียม	ผู้มาขอคำแนะนำ	ผู้โทรฯขอคำแนะนำ
	ไพ่ต่องไทย	ไพ่นกกระจอก	ชกมวย	แข่งม้า	สลากกินแบ่งฯ	บิงโก	จับสลากเสี่ยงโชค	ยิงเป้า	ปาหน้าคน	ประเภทอื่นๆ	แถมพกฯ					
ยอดยกมา พ.ศ.2555-56	**93,122**	**583**	**2,391**	**4,365**	**571**	**618**	**2,753**	**3,624**	**893**	**370**	**23,431**	**129,939**	**21,165**	**68,807,954**	**7,124**	**10,985**
มกราคม	701	0	55	69	2	0	0	0	0	0	192	1,049	135	810,970	70	42
กุมภาพันธ์	565	0	0	42	3	0	0	0	0	0	407	1,017	104	719,910	38	31
มีนาคม	527	0	59	70	40	36	675	486	243	0	411	2,547	311	1,542,140	62	66
เมษายน	573	0	22	56	1	0	0	0	0	0	504	1,156	143	1,421,490	63	62
พฤษภาคม	710	0	30	42	11	0	0	0	0	0	2,179	2,972	143	1,635,790	82	79
มิถุนายน	397	0	29	56	30	0	0	0	0	0	441	953	121	1,571,100	55	192
กรกฎาคม	711	0	59	56	20	0	0	0	0	0	329	1,175	139	1,296,290	51	245
สิงหาคม	679	0	30	70	0	0	0	0	0	0	239	1,018	99	701,090	48	207
กันยายน																
ตุลาคม																
พฤศจิกายน																
ธันวาคม																
รวม พ.ศ. 2556																
รวมทั้งหมด	**97,985**	**583**	**2,675**	**4,826**	**678**	**654**	**3,428**	**4,110**	**1,136**	**370**	**28,133**	**141,826**	**22,360**	**78,506,734**	**7,593**	**11,909**

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล	นายณัฏฐ์กร ศิริผ่องแผ้ว
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
	ปี 2538
	เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 56
	สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน	หัวหน้ากลุ่มสืบสวนสอบสวนคดีอาญาบางประเภท
	สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง
	กระทรวงมหาดไทย

DPU