

ปัญหาทางกฎหมายและการควบคุมบ่อนกาสิโนในประเทศไทยภายใต้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ...

Legal Problems and Regulatory Control of Casino Establishments in Thailand under the Draft Act on the Operation of Integrated Entertainment Complex Businesses, B.E. ...

ธนกฤต กาญจนมาศ*

Thanakrit Kanchanamas

ศิริยุญา ดุสิตนานนท์**

Sirinya Dusitnanond

วันที่รับบทความ 24 มิถุนายน 2568

วันที่แก้ไขบทความ 22 กรกฎาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ 30 กรกฎาคม 2568

* นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

Graduate Student of Master of Law, Business Law, University of the Thai Chamber of Commerce

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

Ph.D. Assistant Professor, University of the Thai Chamber of Commerce

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน อุตสาหกรรมบ่อนกาสิโนได้กลายเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญในหลายประเทศทั่วโลก ไม่เพียงในแง่ของการกระตุ้นเศรษฐกิจและสร้างรายได้จากภาษี แต่ยังรวมถึงการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังคงไม่มีการอนุญาตให้ประกอบกิจการบ่อนกาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและรูปแบบของการพนันในยุคดิจิทัลได้อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะกรณีของกาสิโนออนไลน์ซึ่งยังไม่มีกรอบกฎหมายเฉพาะรองรับ ส่งผลให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย จากสถานการณ์ดังกล่าว จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อกำกับดูแลกิจการบ่อนกาสิโนให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และป้องกันผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การห้ามมิให้มีการเล่นพนันผ่านระบบออนไลน์ การไม่รองรับหนี้พนันให้เป็นหนี้ที่ขอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนการขาดมาตรการควบคุมเชิงป้องกันอย่างครอบคลุม

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมบ่อนกาสิโนในประเทศไทย ภายใต้ร่างกฎหมายดังกล่าว โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรการควบคุมบ่อนกาสิโนในต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร ซึ่งล้วนมีระบบการอนุญาตและกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งในรูปแบบสถานที่จริงและออนไลน์ เช่น การออกใบอนุญาตหลายระดับ การกำหนดภาษีแบบแยกประเภท การควบคุมการโฆษณา การตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ และการออกแบบมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค จากผลการศึกษา พบว่า ร่างกฎหมายไทยยังขาดรายละเอียดสำคัญหลายประการที่จำเป็นต่อการควบคุมกิจการบ่อนกาสิโนอย่างรอบด้าน อาทิ การกำหนดนิยามของกาสิโนออนไลน์ การวางโครงสร้างใบอนุญาตอย่างเป็นระบบ การจัดเก็บภาษีที่เหมาะสม และการสร้างกลไกกำกับดูแลแพลตฟอร์มและสื่อโฆษณาให้มีความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุงร่างกฎหมายโดยยึดหลักกฎหมายเปรียบเทียบและบริบทสังคมไทย เพื่อให้สามารถควบคุมและบริหารจัดการธุรกิจบ่อนกาสิโนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังคงไว้ซึ่งศีลธรรมอันดีของประชาชนควบคู่กันไป

คำสำคัญ: บ่อนกาสิโน, การพนันผ่านการสื่อสารทางไกล, การพนันอย่างมีความรับผิดชอบ, หน่วยงานกำกับดูแลการพนัน, ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ...

Abstract

Currently, the casino industry plays a significant economic role in many countries worldwide. It contributes not only to revenue generation through taxation but also to tourism promotion and employment creation. Nevertheless, Thailand still prohibits legal casino operations under the Gambling Act B.E. 2478 (1935), which fails to accommodate contemporary forms of gambling, especially digital and online casino platforms. The lack of a

specific legal framework to govern online gambling has resulted in regulatory gaps and enforcement challenges. In response, the Draft Act on the Operation of Integrated Entertainment Complex Businesses B.E.... has been proposed to regulate casino establishments in a lawful and controlled manner, aiming to mitigate adverse social, economic, and criminal effects. However, the draft legislation remains limited in several respects, such as the prohibition of online gambling, the non-recognition of gambling debts as legally enforceable obligations, and the absence of comprehensive preventive regulatory mechanisms.

This study analyzes the legal challenges of regulating casino establishments in Thailand under the aforementioned draft law. It further conducts a comparative legal analysis with regulatory models from Australia, Singapore, and the United Kingdom jurisdictions recognized for their effective multi-tier licensing systems, differentiated taxation structures, advertising controls, specialized regulatory agencies, and consumer protection mechanisms. The findings indicate that Thailand's draft law lacks critical regulatory components, such as a legal definition of online casinos, a structured licensing framework, adequate tax provisions, and mechanisms for platform accountability and advertising oversight. Therefore, legislative reform is recommended based on comparative legal principles and adapted to the Thai socio-legal context to ensure effective regulation of the casino industry while preserving national moral and cultural values.

Keywords: Casino Gambling; Remote Gambling; Responsible Gambling; Gambling Regulatory Authority; Draft Act on the Operation of Integrated Entertainment Complex Businesses B.E. ...

บทนำ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีบ่อนการพนันหรือกาสิโนที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมายให้เปิดให้บริการ แม้ว่ามีแนวคิดเสนอให้เปิดสถานบันเทิงครบวงจรและกาสิโนในวงการเมืองตั้งแต่ พ.ศ. 2546 แต่แนวคิดดังกล่าวก็ยังมีผลกระทบเชิงลบมากกว่าในความคิดเห็นของประชาชน¹ ทำให้การเปิดกาสิโนหรือกิจกรรมการเล่นพนันยังคงเป็นการละเมิดกฎหมายในประเทศไทย แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับบ่อนการพนัน หรือกาสิโนที่ผิดกฎหมายยังคงมีอยู่ในไทย ซึ่งเป็นสัญญาณที่ชัดเจนให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เหมาะสม หลายประเทศได้ใช้แนวทางการควบคุมผ่านกฎหมายเพื่อป้องกันผลกระทบ เช่น การกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ และการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือนักพนันที่มีปัญหา

¹ วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล, “บทวิเคราะห์แนวคิดการเปิดกาสิโนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2568, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20170928093054.pdf

แนวทางเหล่านี้อาจเป็นแบบอย่างที่สามารถนำมาศึกษาเพื่อใช้ในประเทศไทย ในอดีตการเล่นการพนันต้องมีการนัดแนะลับเฉพาะ หรือเข้าบ่อนที่มีแหล่งที่ตั้งแบบปิด แต่ในปัจจุบัน เทคโนโลยีดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาอุตสาหกรรมกาสิโนในระดับสากล หลายประเทศ เช่น ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร ได้นำระบบกำกับดูแลมาใช้กับกาสิโนออนไลน์ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจและการป้องกันผลกระทบทางสังคม โดยมีระบบใบอนุญาตและมาตรการป้องกันปัญหาทางสังคม เช่น การจำกัดอายุผู้เล่น การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินทุน และการควบคุมการโฆษณา เพื่อมิให้กาสิโนออนไลน์กลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยไม่มีมาตรฐานที่เหมาะสม² โดยประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจกรรมการพนันอย่างเหมาะสม ภายใต้ “พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478” โดยเนื้อหาของกฎหมายเป็นรูปแบบการห้ามแต่เปิดโอกาสให้ขออนุญาตได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าว ยังคงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมกาสิโนในปัจจุบันได้ เพื่อแก้ไขข้อจำกัดของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการกำกับดูแลกาสิโนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นจากธุรกิจกาสิโน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... จะเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ช่วยลดข้อจำกัดของกฎหมายเดิม แต่ยังคงมีหลายประเด็นที่ต้องพิจารณาเพื่อให้การกำกับดูแลธุรกิจกาสิโนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับผลกีดกันให้กาสิโนถูกกฎหมายในไทยทั้งในรูปแบบบ่อนกาสิโนบนบก และกาสิโนออนไลน์ เพื่อลดการรั่วไหลของเงินที่ไปบ่อนต่างประเทศ และการนำเอาธุรกิจใต้ดินมาทำให้ถูกกฎหมาย โดยผลกีดกันให้ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... ในการควบคุมบ่อนกาสิโนมาใช้ควบคู่กับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และแก้ไขมาตรการให้เหมาะสมกับสังคมในยุคปัจจุบัน และเพื่อให้หนี้ที่เกิดจากการพนันที่ยังไม่ถูกกฎหมายสามารถเป็นหนี้ที่สามารถบังคับได้ตามกฎหมาย รวมถึงรัฐยังสามารถเก็บภาษีจากผู้ประกอบการ และผู้เล่นพนันได้อีกด้วย

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายว่าด้วยการควบคุมบ่อนกาสิโนในประเทศไทย ภายใต้ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... โดยเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศที่มีระบบควบคุมบ่อนกาสิโนอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย สิงคโปร์ และสหราชอาณาจักร เพื่อนำมาใช้เพื่อให้เหมาะสมกับประเทศไทย แต่ยังคงอยู่ในครรลองครองธรรม และศีลธรรมอันดีของประเทศไทย

² ไทยรัฐออนไลน์, “วิเคราะห์ตลาด “กาสิโนถูกกฎหมาย” แหล่งรายได้ของหลายประเทศ ธุรกิจนี้ใหญ่แค่ไหน?”, สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2568, จาก https://www.thairath.co.th/money/business_marketing/corporates_leadership/2812982

2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อนกาสิโน ภายใต้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ...

2.1 การพนัน

การพนัน (gambling) หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันเล่นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยการเสี่ยงโชคเพื่อเอาเงินหรือทรัพย์สิน ซึ่งการพนันมีบทบาทในสังคมมาอย่างยาวนาน และพัฒนาสู่รูปแบบที่หลากหลาย เช่น สลากกินแบ่งรัฐบาล การเดิมพันกีฬา และบ่อนกาสิโน ซึ่งในบางประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างถูกกฎหมายภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ³ และเพื่อทำความเข้าใจบทบาทและผลกระทบของการพนันอย่างรอบด้าน นักวิชาการได้วิเคราะห์ผ่านกรอบแนวคิดหลักสามประการ ได้แก่ (1) มิติทางสังคม การพนันมีบทบาทในเชิงโครงสร้างของสังคมมาช้านาน แม้บางฝ่ายมองว่าเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนที่ควรถูกห้ามโดยเด็ดขาด แต่อีกด้านหนึ่งเห็นว่า การพนันอาจมีบทบาทช่วยคลายความเครียด และสามารถยอมรับได้หากอยู่ภายใต้การควบคุมที่เหมาะสม (2) มิติทางเศรษฐกิจ การพนันสามารถสร้างรายได้จำนวนมากให้รัฐและภาคเอกชน ผ่านภาษี การจ้างงาน การท่องเที่ยว และการพัฒนาอุตสาหกรรมบันเทิง โดยเฉพาะในประเทศที่อนุญาตให้ดำเนินการอย่างถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังมีต้นทุนทางสังคม เช่น ปัญหาการเสพติด หนี้สิน และผลกระทบต่อประสิทธิภาพแรงงาน และ (3) มิติทางกฎหมาย การพนันเป็นประเด็นที่สะท้อนความขัดแย้งระหว่างหลักศีลธรรมกับหลักประโยชน์นิยม ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรถูกห้ามโดยเด็ดขาดตามหลักจริยธรรม อีกฝ่ายกลับมองว่า การพนันเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจริงและควรอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่สามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่คณะนิติศาสตร์สามารถแบ่งได้เป็นสองแนวคิดหลัก คือ (1) การพนันเป็นความผิดโดยเนื้อแท้ และ (2) การพนันเป็นกิจกรรมที่ควบคุมได้หากมีกฎหมายที่เหมาะสม⁴

2.2 บ่อนกาสิโน

ในบริบทของการพนัน บ่อนกาสิโน (casino gambling) เป็นสถานที่ที่จัดให้มีการเล่นพนันอย่างเป็นระบบและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน กาสิโนถือเป็นสถานบันเทิงรูปแบบหนึ่งที่ทำให้บริการเกมการพนันที่หลากหลาย เช่น ไพ่บาคาร่า รูเล็ต สล็อตแมชชีน และแบล็คแจ็ก ซึ่งเป็นเกมที่อาศัยทั้งโชคและทักษะของผู้เล่นกาสิโนสามารถดำเนินการได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งในบางประเทศมีการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย⁵ แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีบ่อนกาสิโนที่ถูกกฎหมาย แต่ในหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเก๊า และสหรัฐอเมริกา กาสิโนได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด โดยรัฐมีบทบาทในการกำกับดูแลเพื่อป้องกันผลกระทบเชิงลบ เช่น การฟอกเงิน อาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนัน และปัญหาการติดพนัน ตัวอย่างเช่น สิงคโปร์มีการกำหนดมาตรการ “หลักการแสดง

³ พงษ์ระ คงพินิจบรรจง, “ปัจจัยที่มีผลต่อการซื้อหวยเถื่อน ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่,” (วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552), น. 6-8.

⁴ สติธร ธนานิธิโชติ, “การพนันในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย,” วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ, เล่มที่ 4, ปีที่ 2, น. 92-105 (2554).

⁵ พระอธิการอดิศักดิ์ อัครวิโส, พระศักดิ์สยาม ถิรปัญโญ และธวัชชัย อินตา, “ศึกษาพุทธจริยศาสตร์กับปัญหาบ่อนการพนันกาสิโน,” วารสารวามัญของพระพุทธศาสนาปริทรรศน์, เล่มที่ 2, ปีที่ 3, น. 16 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559).

ความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคและสังคม” (responsible gambling) ซึ่งรวมถึงการจำกัดอายุผู้เข้าใช้บริการ การกำหนดวงเงินเดิมพัน และระบบห้ามบุคคลที่มีปัญหาทางการเงินเข้าเล่นพนัน⁶ แม้ประเทศไทยจะยังไม่มี กาสีโนถูกกฎหมาย แต่ภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการพนัน ยังมีข้อถกเถียงเรื่องแนวทางการเปิดเสรีการพนันบางประเภทเพื่อให้รัฐสามารถควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ล่าสุดมีการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... ซึ่งมีแนวคิดให้กาสีโน เป็นส่วนหนึ่งของ “สถานบันเทิงครบวงจร” ที่ต้องได้รับใบอนุญาตและอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจ ควบคู่กับมาตรการป้องกันปัญหาสังคม เช่น การติด พนันและการฟอกเงิน⁷ ดังนั้น กาสีโนจึงเป็นกิจกรรมการพนันที่มีความซับซ้อน ซึ่งหากประเทศไทยมีนโยบาย เปิดเสรีในอนาคต จำเป็นต้องออกแบบระบบกำกับดูแลที่รัดกุม โดยอาศัยแนวทางจากต่างประเทศ เพื่อสร้าง สมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจและการคุ้มครองสังคมโดยรวม

2.3 ทฤษฎีความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน

หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน (Public Order and Good Morals Theory) ถือเป็นกรอบกฎหมายสำคัญที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการกระทำของเอกชน เพื่อให้กิจกรรมต่าง ๆ อยู่ในขอบเขตที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวม และเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะของประเทศชาติ⁸ หลักการนี้สะท้อนถึงอำนาจของรัฐในการควบคุมกิจกรรมที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของ สังคม เช่น ธุรกิจบ่อนกาสีโนที่เป็นกิจกรรมเสี่ยงและอาจก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งภายใต้ ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติหลักการนี้ไว้ใน มาตรา 150 ว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้าม ชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือเป็นการพนันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ” ขณะที่ มาตรา 151 ระบุว่า “การใดเป็นการแตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้ามิใช่กฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นไม่เป็นโมฆะ” ซึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดของกฎหมายในเรื่องนี้ โดยถือเป็นบทบัญญัติเด็ดขาดที่ไม่เปิดโอกาสให้คู่อริ ตกลงเปลี่ยนแปลงได้ การฝ่าฝืนถือเป็นโมฆะและไม่มีผลทางกฎหมาย

2.4 ทฤษฎีอำนาจรัฐ

ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Authority Theory) เป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมายที่อธิบายถึงการใช้อำนาจของรัฐในการบริหารประเทศและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเดิมทีฝ่ายปกครองถือว่าเป็น ผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงและมีอำนาจสูงสุดที่สามารถกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งทำให้เกิดการกระทบ

⁶ ปณัฏฐกร วรศิลป์มนตรี, “ทำไมกาสีโน-สิงคโปร์ ถึงเป็นจุดหมายปลายทางของนักเสี่ยงโชค,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <https://urbancreature.co/casino-singapore/>.

⁷ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. มาตรา 3.

⁸ ธัญรัตน์ พุกกลิ่น, “การใช้หลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนของศาลปกครอง เพื่อเพิกถอนคำชี้ขาดของ อนุญาโตตุลาการในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศึกษากรณีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ,” (วิทยานิพนธ์นิติ ศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2565), น. 394.

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่อสังคมพัฒนาเข้าสู่ระบบรัฐธรรมนูญ อำนาจรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายสูงสุด โดยมี หลักนิติรัฐ และ หลักนิติธรรม เป็นหลักควบคุมสำคัญ ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตาม “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of Legality) กล่าวคือ หน่วยงานรัฐสามารถใช้อำนาจได้เฉพาะในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง หากไม่มีกฎหมายรองรับการใช้อำนาจนั้นจะถือเป็นการกระทำโดยมิชอบ¹⁰ ซึ่งเมื่อสังคมพัฒนาสู่ระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ ทฤษฎีอำนาจรัฐจึงมิได้หมายถึงอำนาจที่รัฐสามารถใช้ได้อย่างไร้ขอบเขต หากแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน อำนาจของรัฐต้องถูกจำกัดด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹¹ หลักการนี้สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่อาจใช้อำนาจโดยพลการ หากกฎหมายไม่ให้ความชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้อำนาจนั้นได้ตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐกระทำการที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลบ่อนกาสิโนในต่างประเทศ

เครือรัฐออสเตรเลีย ถือเป็นหนึ่งในตัวอย่างของประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการบ่อนกาสิโนที่มีความเป็นระบบ โปร่งใส และครอบคลุมทั้งในด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ การป้องกันความเสี่ยง และการส่งเสริมความรับผิดชอบทางสังคมอย่างรอบด้าน ลักษณะเฉพาะของระบบกำกับดูแลในเครือรัฐออสเตรเลีย คือ การกระจายอำนาจไปยังแต่ละรัฐและดินแดน โดยหน่วยงานกำกับดูแลในแต่ละเขตอำนาจ เช่น คณะกรรมการกำกับดูแลการพนันและกาสิโนแห่งรัฐวิกตอเรีย (Victorian Gambling and Casino Control Commission: VGCCC), คณะกรรมการอิสระกำกับดูแลสุราและการพนันแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales Independent Liquor and Gaming Authority: ILGA) และ สำนักงานกำกับดูแลสุราและการเล่นพนันแห่งรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland Office of Liquor and Gaming Regulation: OLGR) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการออกใบอนุญาต ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของกาสิโนภายในพื้นที่รับผิดชอบของตน¹² และในขณะเดียวกัน รัฐบาลกลางออสเตรเลียนั้นมีบทบาทสำคัญในด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการพนันออนไลน์ การควบคุมการโฆษณา การกำกับดูแลผู้ให้บริการจากต่างประเทศ รวมถึงการดำเนินมาตรการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยมีหน่วยงานสำคัญ ได้แก่สำนักงาน

⁹ พงศธร สัตย์เจริญ, “การกระทำของรัฐบาลกับการออกพระราชกำหนด”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=952>

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, “หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>

¹¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2568, จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

¹² SENET, “Gambling and Gaming Law and Regulation Australia 2021,” retrieved February 28, 2025, from https://www.theiaga.org/assets/SENET%20-Gambling_And_Gaming_Law_And_Regulation_Australia_2021.pdf.

กำกับดูแลการสื่อสารและสื่อแห่งออสเตรเลีย (Australian Communications and Media Authority: ACMA) และศูนย์รายงานและวิเคราะห์ธุรกรรมทางการเงินแห่งออสเตรเลีย (Australian Transaction Reports and Analysis Centre: AUSTRAC) ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการให้บริการการพนันแบบอินเทอร์เน็ต แอคทีฟและตรวจสอบธุรกรรมที่มีความเสี่ยงสูง¹³ นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียยังให้ความสำคัญกับการป้องกันผลกระทบทางสังคมจากการพนัน โดยเฉพาะการพัฒนาแนวทางการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ (responsible gambling) ซึ่งถูกกำหนดไว้ในรูปของรหัสจรรยาบรรณและมาตรฐานปฏิบัติที่ต้องนำมาใช้โดยผู้ประกอบการกาสิโนในแต่ละรัฐ ตัวอย่างที่สำคัญ ได้แก่ ประมวลแนวปฏิบัติการพนันอย่างรับผิดชอบแห่งรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland Responsible Gambling Code of Practice)¹⁴ หรือในประมวลจรรยาบรรณการเล่นพนันอย่างรับผิดชอบแห่งรัฐวิกตอเรีย (Victorian Responsible Gambling Codes of Conduct)¹⁵ และแนวทางของสำนักงานกำกับดูแลการพนันอย่างรับผิดชอบแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Office of Responsible Gambling) ซึ่งมีมาตรการรองรับทั้งในด้านการป้องกันปัญหาการพนัน การให้บริการคำปรึกษา และระบบการแยกตัวออกจากการเล่นโดยสมัครใจ¹⁶ ซึ่งระบบการกำกับดูแลดังกล่าวยังมีความสอดคล้องกับกฎหมายภาษีของออสเตรเลียที่กำหนดให้ผู้ประกอบการกาสิโนต้องชำระภาษีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ทั้งในระดับรัฐและรัฐบาลกลาง โดยอัตราภาษีจะแตกต่างกันไปตามเขตอำนาจ อาทิ ภาษีการพนัน ภาษีจากรายได้ของกาสิโน และภาษีจากเงินรางวัลของผู้เล่น ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมรายได้ของกิจการกาสิโนและสนับสนุนงบประมาณของภาครัฐในด้านต่าง ๆ เช่น การศึกษา สาธารณสุข และสวัสดิการสังคม¹⁷ ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงกรอบการกำกับดูแลพนันกาสิโนในประเทศออสเตรเลียที่เน้นความสมดุลระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการคุ้มครองสังคม ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบในการศึกษาประกอบการพิจารณานโยบายการเปิดกาสิโนในประเทศอื่น ๆ ที่กำลังอยู่ในระหว่างการปฏิรูปกฎหมาย

สาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการกาสิโนที่เข้มงวด โปร่งใส และมีประสิทธิภาพสูงสุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยภาครัฐให้ความสำคัญกับการควบคุมอุตสาหกรรมกาสิโนในลักษณะของเศรษฐกิจที่ควบคุมได้ ซึ่งมุ่งเน้นให้กิจการกาสิโนเป็นแหล่งสร้างรายได้และ

¹³ Australian Communications and Media Authority (ACMA), “About the Interactive Gambling Act,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.acma.gov.au/about-interactive-gambling-act>.

¹⁴ Victorian Responsible Gambling Foundation, “Victorian Responsible. Gambling Foundation,” retrieved February 28, 2025, from <https://responsiblegambling.vic.gov.au/>.

¹⁵ Department of Justice and Attorney-General, “Queensland Responsible Gambling Code of Practice,” Version 4.1, 2015.

¹⁶ Liquor & Gaming NSW, “Office of Responsible Gambling,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.liquorandgaming.nsw.gov.au/community-and-stakeholders/community-support/office-of-responsible-gambling>.

¹⁷ Julie P. Smith, Gambling Taxation in Australia, Discussion Paper No. 16 (Sydney: Australian Tax Research Foundation, March 1998).

การท่องเที่ยว โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อสังคม และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยแม้ว่าสิงคโปร์จะอนุญาตให้มีกาสิโนเพียงสองแห่ง คือ Marina Bay Sands และ Resorts World Sentosa แต่การดำเนินกิจการของกาสิโนทั้งสองแห่งต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของหน่วยงานเฉพาะ คือ สำนักงานกำกับดูแลการพนันแห่งสิงคโปร์ (Gambling Regulatory Authority of Singapore: GRA) ซึ่งจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2022 โดยมีหน้าที่ควบคุมทั้งภาคธุรกิจการพนันแบบดั้งเดิม การพนันออนไลน์ และระบบการออกใบอนุญาต รวมถึงการเฝ้าระวังธุรกรรมทางการเงิน การจัดเก็บภาษี และการส่งเสริมมาตรการการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ¹⁸ โดยโครงสร้างของการกำกับดูแลกาสิโนในสิงคโปร์มีลักษณะเป็นระบบรวมศูนย์ ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกระจายอำนาจ เช่น ออสเตรเลีย โดยอำนาจในการออกใบอนุญาตและควบคุมอยู่ที่หน่วยงานกลางเพียงหน่วยเดียว อีกทั้งยังมีกฎหมายเฉพาะอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกาสิโน ค.ศ. 2006 (Casino Control Act 2006) ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และล่าสุดมีการบังคับใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการพนัน (Gambling Control Act 2022) เพื่อปรับให้ทันกับสภาพแวดล้อมของการพนันยุคดิจิทัล และเพื่อเสริมสร้างกลไกในการควบคุมความเสี่ยงทั้งด้านเศรษฐกิจ อาชญากรรม และสวัสดิการสังคมอย่างมีระบบ นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังได้วางแนวนโยบายในระดับชาติที่เน้นการผสมผสานระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับความรับผิดชอบต่อสังคม ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น ระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ มาตรการต่อต้านการฟอกเงินที่ครอบคลุมทุกมิติ และการบังคับใช้มาตรการการพนันอย่างมีความรับผิดชอบอย่างเคร่งครัด ซึ่งทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของภาครัฐสิงคโปร์ในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมกาสิโนภายใต้หลักความสมดุลระหว่างเสรีภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม

สหราชอาณาจักร ถือเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบการกำกับดูแลกิจการการพนันและบ่อนกาสิโนที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล โดยมีการพัฒนากฎหมายและโครงสร้างทางสถาบันที่ชัดเจน เพื่อควบคุมความเสี่ยงจากกิจกรรมการพนัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ อาชญากรรม และผลกระทบทางสังคม กฎหมายหลักที่ใช้ในการกำกับดูแล คือ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 (Gambling Act 2005) โดยให้การกำกับดูแลในระดับชาติเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับดูแลการพนัน (Gambling Commission) ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาต กำกับดูแล ตรวจสอบ และดำเนินการกับผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย อีกทั้งยังมีบทบาทในการจัดทำแนวปฏิบัติ (Codes of Practice) และเฝ้าระวังการเปลี่ยนแปลงของอุตสาหกรรมการพนัน โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษหลังซึ่งเกิดการขยายตัวของกาสิโนพนันออนไลน์อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ คณะกรรมการกำกับดูแลการพนัน มีเขตอำนาจควบคุมครอบคลุมถึงกาสิโนทั้งแบบดั้งเดิมและกาสิโนออนไลน์ โดยมุ่งเน้นให้ระบบการพนันในสหราชอาณาจักรมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อสังคม¹⁹ นอกจากนี้ รัฐบาลสหราชอาณาจักรยังได้ริเริ่มการปฏิรูปกฎหมายการ

¹⁸ Ministry of Home Affairs (MHA), “Regulating Casino and Gambling Industry,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.mha.gov.sg/what-we-do/regulating-casino-and-gambling-industry>.

¹⁹ “Gambling Commission,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.gamblingcommission.gov.uk>.

พนันอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 2023 ได้มีการเสนอรายงานและข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน (Gambling Act) เพื่อให้สอดคล้องกับพฤติกรรมผู้บริโภคในยุคดิจิทัล และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโฆษณาการพนัน การพนันผ่านสมาร์ทโฟน และการป้องกันกลุ่มเปราะบาง เช่น เยาวชน และผู้ที่มีแนวโน้มติดพนัน²⁰ โดยรายงานจากห้องสมุดสภาสามัญชน (House of Commons Library) เรื่อง “ข้อเสนอในการปฏิรูปกฎหมายการพนัน” (Gambling Regulation: Reform Proposals) ในปี 2023 ได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติในหลายด้าน เช่น การจัดให้มีวงเงินเดิมพันสูงสุดในสล็อตออนไลน์ การควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้เล่นเพื่อการตลาดแบบเจาะจง การปรับเกณฑ์ความสามารถในการจ่ายของผู้เล่น และการสร้างโครงสร้างเงินทุนเพื่อสนับสนุนการรักษาและป้องกันปัญหาการพนันอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เพื่อให้ระบบการพนันมีความปลอดภัย โปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น²¹ ซึ่งการดำเนินการเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงจุดยืนของรัฐบาลสหราชอาณาจักรในการปรับตัวให้ทันต่อพฤติกรรมผู้บริโภคและความท้าทายใหม่ ๆ ที่เกิดจากเทคโนโลยี เช่น การพนันผ่านอุปกรณ์เคลื่อนที่ และการโฆษณาผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งส่งผลให้มาตรการกำกับดูแลจำเป็นต้องพัฒนาไปในทิศทางที่สามารถปกป้องสาธารณสุข โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

4. วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการควบคุมบ่อนกาสิโนระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศ

4.1 ปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายกับการเติบโตของการพนันในยุคดิจิทัล

การพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลได้เปลี่ยนรูปแบบกิจกรรมกาสิโนจากสถานที่จริงสู่แพลตฟอร์มออนไลน์ เช่น เว็บไซต์และแอปพลิเคชันบนมือถือ อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศไทยยังไม่สามารถรองรับลักษณะและพฤติกรรมของการพนันออนไลน์ได้อย่างเพียงพอ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ยังขาดบทบัญญัติรองรับบริการผ่านระบบดิจิทัล ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายและไม่สามารถควบคุมระบบการอนุญาต ตรวจสอบ หรือโฆษณาได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้รัฐบาลพยายามอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 เพื่อจัดการเว็บไซต์ผิดกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวมุ่งควบคุมอาชญากรรมไซเบอร์มากกว่าการกำกับพนันโดยเฉพาะ อีกทั้งยังไม่สามารถครอบคลุมบริการที่ดำเนินการจากต่างประเทศ ซึ่งใช้เทคโนโลยีปิดบังตัวตนและช่องทางการเงินที่ตรวจสอบได้ยาก เช่น สกุลเงินดิจิทัล ทำให้รัฐไม่สามารถติดตามเส้นทางเงินหรือควบคุมกลุ่มเป้าหมายได้จริง นอกจากนี้ โครงสร้างกฎหมายไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเฉพาะด้านการพนันออนไลน์ การกำกับดูแลจึงกระจุกตัวและขาดกลไกเชิงป้องกัน เช่น การกำหนดคุณสมบัติผู้ให้บริการหรือการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง ส่งผลให้เยาวชนและประชาชนทั่วไปเข้าถึงการพนันออนไลน์ได้ง่ายผ่านโซเชียลมีเดียหรือสื่อโฆษณาแฝง ซึ่งอาจ

²⁰ John Woodhouse and Maria Lalic, Gambling white paper: A reading list, (UK: The House of Commons Library, June 2023), pp. 3-5.

²¹ John Woodhouse, Gambling advertising: how is it regulated?, (UK: The House of Commons Library, October 2024), p. 5.

นำไปสู่ปัญหานี้สิน ความเหลื่อมล้ำทางสังคม และผลกระทบทางเศรษฐกิจในระยะยาว อีกทั้งการที่รัฐยังไม่ยอมรับการพนันออนไลน์ว่าเป็นกิจกรรมถูกกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถวางระบบภาษีหรือควบคุมธุรกรรมทางการเงินได้อย่างเป็นระบบ นำไปสู่การเติบโตของเศรษฐกิจนอกระบบ และการขาดกลไกกำกับดูแลอย่างยั่งยืน

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศ พบว่า หลายประเทศได้พัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมการพนันในยุคดิจิทัลอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในด้านการพนันออนไลน์ที่มีความเสี่ยงสูงและเข้าถึงได้ง่ายกว่ารูปแบบดั้งเดิม ในกรณีของ **เครือรัฐออสเตรเลีย** การควบคุมการพนันออนไลน์ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการพนันเชิงโต้ตอบ ค.ศ. 2001 (Interactive Gambling Act 2001: IGA) ซึ่งเป็นกฎหมายระดับชาติที่ห้ามไม่ให้ผู้ประกอบการที่ไม่มีใบอนุญาต (รวมถึงต่างชาติ) เสนอผลิตภัณฑ์การพนันออนไลน์แก่ผู้บริโภคในออสเตรเลีย โดยเฉพาะบริการที่มีลักษณะโต้ตอบ เช่น การพนันกีฬาแบบเรียลไทม์หรือเกมคาสิโนออนไลน์ ตามมาตรา 15 ขณะเดียวกันบทบัญญัติใน ส่วนที่ 7 ของกฎหมายดังกล่าว ยังกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจนสำหรับผู้ให้บริการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามเกี่ยวกับการให้บริการการพนันออนไลน์โดยไม่มีใบอนุญาต ทั้งนี้รัฐบาลออสเตรเลียยังพัฒนา ระบบทะเบียนยกเว้นตนเองระดับชาติ (NSER หรือ BetStop) ซึ่งดำเนินการภายใต้การกำกับของ สำนักงานกำกับดูแลการสื่อสารและสื่อแห่งออสเตรเลีย (ACMA) โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีปัญหาพฤติกรรมพนัน สามารถลงทะเบียนยกเว้นตนเอง จากการเข้าถึงบริการของผู้ให้บริการที่ได้รับใบอนุญาตทุกแห่ง ระบบนี้มาพร้อมมาตรการสนับสนุนด้านจิตวิทยาและสังคม และมีผลบังคับใช้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว²² โดยนอกจากมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและบทลงโทษที่เข้มงวดแล้ว ประเทศออสเตรเลียยังได้จัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลระดับชาติที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการและควบคุมการพนันออนไลน์โดยเฉพาะ ได้แก่ ACMA ซึ่งมีหน้าที่ทั้งในการออกใบอนุญาต ควบคุมการโฆษณา บังคับใช้กฎหมาย และดำเนินการสืบสวนต่อผู้ที่ฝ่าฝืน รวมถึงมีอำนาจสั่งให้ผู้ให้บริการอินเทอร์เน็ต (ISP) ทำการบล็อกเว็บไซต์การพนันที่ผิดกฎหมายจากต่างประเทศ และดำเนินคดีต่อผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย²³ นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังได้ริเริ่ม นโยบายแห่งชาติว่าด้วยการลดอันตรายจากการพนัน (National Policy Statement on Gambling Harm Minimisation) ซึ่งจัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐ และดินแดนต่าง ๆ เพื่อกำหนดมาตรการร่วมในการป้องกันและบำบัดพฤติกรรมพนันที่เป็นปัญหา โดยมุ่งเน้นทั้งในมิติสุขภาพจิตวิทยา เศรษฐกิจ และความเปราะบางทางสังคมของกลุ่มเสี่ยง เช่น เยาวชนและชนกลุ่มน้อย นโยบายนี้สนับสนุนกลไกเชิงรุก เช่น การวิเคราะห์พฤติกรรมผู้เล่นเพื่อตรวจจับความเสี่ยงล่วงหน้า การให้คำปรึกษาโดย

²² Department of Social Services, Australian Government, “National Consumer Protection Framework for Online Wagering - National Policy Statement,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.dss.gov.au/gambling/resource/national-consumer-protection-framework-online-wagering-national-policy-statement>.

²³ Australian Communications and Media Authority, “About the Interactive Gambling Act,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.acma.gov.au/about-interactive-gambling-act>.

หน่วยงานเฉพาะทาง²⁴ แนวทางของออสเตรเลียจึงเป็นตัวอย่างของระบบนิเวศทางกฎหมายที่ไม่เพียงมุ่งเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด แต่ยังผสมผสานมาตรการเชิงสังคมและสุขภาพเพื่อดูแลผู้บริโภคอย่างรอบด้าน ซึ่งสะท้อนถึงทิศทางการควบคุมการพนันออนไลน์ ที่ประเทศไทยสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเชิงระบบในอนาคต

ส่วนในสหราชอาณาจักร มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 (Gambling Act 2005) ให้รองรับกิจกรรมการพนันออนไลน์ โดยกำหนดนิยามของ “การพนันระยะไกล” (Remote Gambling) ไว้ในมาตรา 4 หมายถึง กิจกรรมการพนันที่ผู้เล่นเข้าร่วมผ่านการสื่อสารทางไกล เช่น อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ หรือแพลตฟอร์มดิจิทัลอื่น ๆ ต่อมา รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติการพนัน ฉบับแก้ไข ค.ศ. 2014 ว่าด้วยการอนุญาตให้จัดให้มีการเล่นพนันและการโฆษณา Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014 ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 เพื่อให้การควบคุมกิจกรรมการพนันเป็นไปตามหลักการที่เน้นตำแหน่งของผู้บริโภคเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องของการออกใบอนุญาต โดยได้กำหนดให้ผู้ประกอบการที่ให้บริการการพนันระยะไกลแก่ผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร จะต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการการพนันแห่งสหราชอาณาจักร (Gambling Commission) ไม่ว่าผู้ประกอบการนั้นจะตั้งอยู่ภายในหรือภายนอกประเทศก็ตาม²⁵ ขณะเดียวกันยังได้ให้อำนาจเพิ่มเติมแก่คณะกรรมการการพนันในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอใบอนุญาตล่วงหน้า การกำกับดูแลการโฆษณา การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ฝ่าฝืน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณาที่ต้องได้รับอนุญาตล่วงหน้า²⁶ นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยังได้พัฒนามาตรการดำเนินธุรกิจสลากหรือเกมเสี่ยงโชคที่แสดงความรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ ซึ่งให้ความสำคัญกับการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน และผู้มีแนวโน้มเสพติดการพนัน โดยหลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ใน มาตรา 1(c) ของพระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 ซึ่งกำหนดว่าหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย คือ “การปกป้องเด็กและบุคคลที่เปราะบางจากอันตรายหรือการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการพนัน” ดังนั้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว คณะกรรมการการพนันแห่งสหราชอาณาจักร ได้จัดทำประมวลแนวปฏิบัติสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาต (License Conditions and Codes of Practice: LCCP) ซึ่งเป็นข้อบังคับและแนวทางที่มีผลบังคับทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับ ข้อบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility Code Provisions: SRCP) ที่ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจำกัดวงเงินและเวลาการเล่น ระบบพักการเล่น ระบบยกเว้นตนเอง (Self Exclusion) ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เล่นที่รู้ว่าตนเองมีพฤติกรรมเสี่ยงสามารถสมัครขอเว้นการเล่นเป็นเวลาอย่างน้อย 6 เดือนจนถึง 5 ปี โดยระบบนี้เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลระดับชาติและมีผลผูกพันกับผู้ประกอบการทั้งหมดที่ได้รับใบอนุญาต²⁷ เป็นต้น

²⁴ Department of Social Services, Australia, *supra* note 22.

²⁵ Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014, Section 1–2.

²⁶ Gambling (Licensing and Advertising) Act 2014, Section 3–6.

²⁷ Bahar Alaeddini and Francesca Burnett-Hall, Gambling Law: United Kingdom, Legal 500 Country Comparative Guides 2024, (Harris Hagan, 2024).

ส่วนใน**สาธารณรัฐสิงคโปร์** ควบคุมการพนันออนไลน์ ผ่านพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการพนัน ค.ศ.2022 (Gambling Control Act 2022) ซึ่งมาแทนที่พระราชบัญญัติการพนันทางไกล ค.ศ.2014 (Remote Gambling Act 2014) โดยห้ามการให้บริการการพนันออนไลน์จากต่างประเทศแก่ผู้เล่นในประเทศสิงคโปร์ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐ ตามมาตรา 32 โดยมุ่งควบคุมแพลตฟอร์มการพนันที่เข้าถึงได้ง่ายผ่านอินเทอร์เน็ต และแอปพลิเคชันบนมือถือ รวมถึงกำหนดบทลงโทษอย่างรุนแรงต่อผู้ให้บริการที่ฝ่าฝืน โดยมีโทษสูงสุดถึงจำคุก 7 ปี และปรับไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สิงคโปร์²⁸ และสิงคโปร์ยังพัฒนาแนวทางด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (AML) และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (CTF) ในภาคการพนันอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการพนัน ค.ศ. 2006 (Casino Control Act 2006) และ กฎระเบียบว่าด้วยการควบคุมคาสีโน (การป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย) ค.ศ.2009 (Casino Control (Prevention of Money Laundering and Terrorism Financing) Regulations 2009) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการคาสีโนต้องดำเนินการตรวจสอบและยืนยันตัวตนของลูกค้า ห้ามการเปิดบัญชีโดยไม่เปิดเผยชื่อ ฝ่าละเมิดพฤติกรรมการทำธุรกรรมที่ผิดปกติ เก็บรักษาข้อมูล และรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานรัฐ (Suspicious Transaction Reporting Office: STRO) ภายใต้ธนาคารกลาง (MAS)²⁹ นอกจากนี้ รัฐบาลยังให้ความสำคัญกับมาตรการทางเลือกการยกเว้นตนเอง และการจำกัดสิทธิการเล่นตามดุลพินิจของรัฐ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมการพนัน ค.ศ. 2022 โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีพฤติกรรมเสี่ยงสามารถลงทะเบียนแยกตนเองออกจากกิจกรรมการพนันทั้งออนไลน์และในสถานที่จริงได้โดยสมัครใจ รวมถึงให้สมาชิกครอบครัวหรือรัฐยื่นคำร้องแทนได้ในกรณีที่บุคคลนั้นก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ โดยรัฐมีอำนาจออกคำสั่งแยกตัวแม้ไม่ได้รับความยินยอม หากมีหลักฐานเพียงพอ และการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ พร้อมกันนี้ รัฐบาลยังสนับสนุนการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษา การเผยแพร่ข้อมูลความเสี่ยง การใช้เทคโนโลยีวิเคราะห์พฤติกรรมเสี่ยง และการเข้าถึงบริการบำบัดฟื้นฟู โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชนและผู้มีรายได้น้อย³⁰ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง และลดผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจที่อาจเกิดขึ้นจากพฤติกรรมพนันอย่างยั่งยืน

จากการเปรียบเทียบจะเห็นได้ว่า ประเทศต่าง ๆ ต่างมีแนวทางร่วมกันในการปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับ**พฤติกรรมบริโภคยุคดิจิทัล** โดยเฉพาะการควบคุมแพลตฟอร์มพนันออนไลน์ผ่านระบบใบอนุญาต การจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะ และการใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบควบคู่กับการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง ขณะที่**ประเทศไทย**ยังคงใช้กฎหมายเชิงห้ามปรามที่ไม่สอดคล้องกับบริบทเทคโนโลยีและพฤติกรรมของผู้บริโภคในปัจจุบัน จึงควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้รองรับการพนันในระบบดิจิทัลอย่างรอบด้าน ทั้งในด้านการนิยาม การออกใบอนุญาต การกำกับดูแลโฆษณา การคุ้มครองกลุ่มเสี่ยง และการเชื่อมโยงกับระบบภาษีและ

²⁸ Gambling Control Act 2022, Article 42.

²⁹ Casino Control (Prevention of Money Laundering and Terrorism Financing) Regulations 2009, Regulations 5–9.

³⁰ Gambling Control Act 2022, Article 121-126.

ธุรกรรมทางการเงิน รวมถึงกลไกยืนยันตัวตนผู้ใช้งานก่อนเข้าถึงบริการ โดยเป้าหมายของการปฏิรูปกฎหมายมิใช่เพื่อส่งเสริมการพนัน แต่เพื่อให้รัฐมีเครื่องมือในการควบคุมและป้องกันความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอยู่บนพื้นฐานของความระมัดระวัง การมีส่วนร่วมของสาธารณะ และการเคารพสิทธิธรรมอันดี เพื่อรักษาเสถียรภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว

4.2 ปัญหาข้อจำกัดในการควบคุมกาสิโนออนไลน์ตามร่างกฎหมายใหม่

แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามปรับปรุงระบบกฎหมายผ่านร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... เพื่อกำกับดูแลกิจการกาสิโนให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวกลับกำหนด “ข้อห้ามโดยเด็ดขาด” ไม่ให้มีการจัดให้เล่นพนันผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ตาม มาตรา 53 ซึ่งสะท้อนแนวทางที่ยังคงหลีกเลี่ยงการรองรับกาสิโนออนไลน์ แทนที่จะใช้ระบบกำกับดูแลที่เหมาะสม โดยข้อห้ามดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ การไม่สามารถควบคุมกาสิโนออนไลน์ที่ดำเนินการอย่างแพร่หลายผ่านเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันจากต่างประเทศ ซึ่งเข้าถึงผู้บริโภคไทยได้ง่าย โดยรัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายควบคุมอายุผู้เล่น หรือเก็บภาษีได้ อีกทั้งยังส่งผลให้รัฐพลาดโอกาสในการออกแบบมาตรการเชิงป้องกัน เช่น การแยกตัว การจำกัดวงเงิน หรือการตรวจสอบพฤติกรรมเสี่ยง นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้อยู่เดิม เช่น พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 ก็ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับการควบคุมกาสิโนออนไลน์โดยตรง ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยอนุโลม ขาดความชัดเจน และไร้ประสิทธิภาพในยุคที่พฤติกรรมผู้บริโภคเปลี่ยนไปสู่แพลตฟอร์มดิจิทัลอย่างเต็มรูปแบบ และในทางกลับกัน การห้ามโดยเด็ดขาดเช่นนี้อาจส่งผลย้อนกลับ โดยเปิดทางให้กิจกรรมผิดกฎหมายเติบโตนอกเหนือการควบคุมของรัฐ ไม่สามารถตรวจสอบธุรกรรม ป้องกันอันตรายต่อเยาวชน หรือควบคุมพฤติกรรมเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกแบบกลไกกำกับดูแลเฉพาะสำหรับกาสิโนออนไลน์ แทนการปิดกั้นอย่างเบ็ดเสร็จโดยไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและเทคโนโลยีในปัจจุบัน

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของ **เครือรัฐออสเตรเลีย** พบว่า แทนที่จะห้ามกาสิโนออนไลน์โดยเด็ดขาดรัฐบาลกลางเลือกใช้แนวทางควบคุมโดยอนุญาตผ่านพระราชบัญญัติการพนันเชิงโต้ตอบ ค.ศ. 2001 (Interactive Gambling Act 2001: IGA) ซึ่งห้ามเฉพาะบริการพนันออนไลน์เชิงโต้ตอบบางประเภท เช่น สล็อตหรือเกมโต๊ะที่เล่นทันที ตามมาตรา 15 แต่ยังเปิดให้บริการที่ได้รับอนุญาต เช่น การพนันกีฬาก่อนการแข่งขัน และการแข่งม้าออนไลน์ ดำเนินต่อไปได้ภายใต้การกำกับอย่างเข้มงวด โดยผู้ให้บริการต้องได้รับใบอนุญาตจากหน่วยงานในระดับรัฐหรือดินแดน และหากฝ่าฝืน จะต้องรับโทษปรับสูงสุดถึง 2.22 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียต่อวันสำหรับนิติบุคคล และ 444,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียต่อวันสำหรับบุคคลธรรมดา³¹ และเพื่อเสริมการคุ้มครองผู้บริโภค ออสเตรเลียได้พัฒนา ระบบทะเบียนการแยกตัวระดับชาติ (BetStop) ภายใต้การกำกับดูแลของ ACMA โดยภายใต้ระบบนี้ ผู้เล่นที่มีปัญหาสามารถสมัครใจลงทะเบียนเพื่อขอยกเว้นตนเอง (Self Exclude) จากการเข้าถึงบริการการพนันออนไลน์ได้ และผู้ประกอบการที่ได้รับอนุญาตทุกแห่งมี

³¹ Interactive Gambling Act 2001, Section 61-65.

หน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบชื่อผู้เล่นกับฐานข้อมูล BetStop อย่างเคร่งครัดก่อนให้บริการ ซึ่งหากผู้ประกอบการละเลยหน้าที่ดังกล่าว จะถือเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และต้องรับโทษตามบทลงโทษของพระราชบัญญัติการพนันเชิงโต้ตอบ ค.ศ. 2001 เช่นเดียวกับการให้บริการโดยไม่ได้รับอนุญาต ส่วนในด้านมาตรการทางสังคม ออสเตรเลียได้กำหนดนโยบายการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ (Responsible Gambling) ในระดับชาติ เพื่อบรรเทาผลกระทบทางสังคมที่เกิดจากการพนันออนไลน์ โดยมาตรการสำคัญประกอบด้วย (1) การกำหนดวงเงินเดิมพันสูงสุด และการจำกัดวงเงินการสูญเสียต่อวัน (2) การพัฒนาระบบการแจ้งเตือนพฤติกรรมเสี่ยง ที่จะแจ้งเตือนผู้เล่นเมื่อมีพฤติกรรมเดิมพันต่อเนื่องหรือใช้จ่ายเกินเกณฑ์ และ (3) การจัดตั้งบริการสนับสนุน สำหรับผู้เล่นการพนันที่ประสบปัญหา เช่น โปรแกรม Gambling Help Online ซึ่งให้บริการปรึกษาแบบไม่เปิดเผยตัวตนผ่านช่องทางออนไลน์ 24 ชั่วโมง³² โดยทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นว่าออสเตรเลียเลือกใช้แนวทางควบคุมโดยอนุญาตอย่างเป็นระบบ แทนการห้ามโดยเด็ดขาด โดยมีการวางโครงสร้างกฎหมายที่ชัดเจน การกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับการฝ่าฝืน และการสร้างระบบคุ้มครองผู้บริโภคที่เชื่อมโยงระหว่างมาตรการทางกฎหมายกับมาตรการทางสังคมอย่างครบวงจร ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่ประเทศไทยสามารถพิจารณานำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทเทคโนโลยีและพฤติกรรมผู้บริโภคในปัจจุบัน

แนวทางของ**สาธารณรัฐสิงคโปร์**ในการควบคุมการพนันออนไลน์ แม้จะมีนโยบายควบคุมการพนันที่เข้มงวด แต่กลับใช้แนวทางควบคุมโดยอนุญาต ผ่านระบบการอนุญาตอย่างจำกัด (Restricted Licensing System) ภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของหน่วยงานกลางคือ GRA ซึ่งได้รับอำนาจจากกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการพนัน ค.ศ.2022 (Gambling Control Act 2022) และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคาสิโน (Casino Control Act 2006) โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการพนันในระบบออนไลน์ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการพนัน ค.ศ.2022 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ประสงค์ให้บริการการพนันออนไลน์ต้องได้รับใบอนุญาตอย่างชัดแจ้งจากรัฐ หากดำเนินการโดยไม่มีใบอนุญาตถือว่ามีความผิดอาญา ตามมาตรา 8 และ 9 และต้องมีการจำกัดการเข้าถึงของเยาวชน โดยกำหนดมาตรการป้องกันการเข้าถึงเว็บไซต์หรือแอปพลิเคชันการพนันโดยผู้ที่มีอายุต่ำกว่ากำหนด ตามมาตรา 9 ในการขอใบอนุญาต ผู้ประกอบการต้องมี ระบบยืนยันตัวตนผู้ใช้อย่างเข้มงวด เพื่อยืนยันว่าผู้ใช้บริการเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ และไม่อยู่ในกลุ่มที่ถูกห้ามเล่นพนัน เช่น บุคคลที่อยู่ในระบบการยกเว้นตนเองจากการเล่นพนัน (Self Exclusion) หรือระบบยกเว้นโดยครอบครัว (Family Exclusion) ตามที่กำหนดใน มาตรา 121–123 ซึ่งผู้ให้บริการต้องมี ระบบเก็บรักษาข้อมูลธุรกรรมอย่างน้อย 5 ปี เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ในกรณีที่สงสัยว่ามีการฟอกเงินหรือการทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย ตามมาตรา 12 และในกรณีที่พบ ธุรกรรมที่น่าสงสัย ผู้ให้บริการมีหน้าที่ รายงานต่อ GRA โดยทันที ตามมาตรา 13 ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายต่อต้านการฟอกเงินของรัฐ นอกจากนี้ มาตรา 32 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการจากต่างประเทศที่ไม่ได้รับใบอนุญาต เข้ามาให้บริการแก่ประชาชนในประเทศสิงคโปร์ ไม่ว่าจะตั้งเซิร์ฟเวอร์ในหรือนอกประเทศก็ตาม ซึ่งเป็นการขยายขอบเขตของกฎหมายให้ครอบคลุมการกำกับดูแลในลักษณะข้ามพรมแดน เพื่อปิดช่องว่างที่ผู้ประกอบการต่างประเทศจะใช้หลบเลี่ยงกฎหมาย

³² Australian Government, “BetStop,” retrieved February 28, 2025, from [จาก https://www.betstop.gov.au/](https://www.betstop.gov.au/).

อีกทั้งยังพัฒนาแนวทางการควบคุมความเสี่ยงทางการเงิน โดยอนุญาตให้ผู้ให้บริการการพนันที่ได้รับใบอนุญาตสามารถแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้เล่นที่มีความเสี่ยงทางการเงิน กับหน่วยงานรัฐโดยไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า ตามมาตรา 125 นอกจากนี้ เพื่อเสริมสร้างการป้องกันปัญหาสังคม รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมี มาตรการการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎระเบียบว่าด้วยการควบคุมกาสิโน (การพนันอย่างรับผิดชอบ) ค.ศ. 2013 เช่น การติดตั้งระบบเตือนภัยเมื่อลูกค้าใช้เวลาเล่นหรือเงินเติมพันเกินระดับที่กำหนด การตั้งวงเงินเติมพันสูงสุด และการดำเนินระบบการยกเว้นตนเองจากการเล่นพนัน (Self Exclusion) หรือระบบยกเว้นโดยครอบครัว (Family Exclusion) อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ในมิติด้านการป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน สิงคโปร์ได้ตรากฎระเบียบว่าด้วยการควบคุมกาสิโน ค.ศ. 2009 เน้นในด้านการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Casino Control (Prevention of Money Laundering and Terrorism Financing) Regulations 2009) และพระราชบัญญัติป้องกันการฟอกเงินและเรื่องอื่น ๆ ค.ศ. 2024 (Anti-Money Laundering and Other Matters Act 2024) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการกาสิโนออนไลน์ ต้องปฏิบัติตามมาตรฐาน AML/CFT อย่างครบถ้วน เช่น การตรวจสอบธุรกรรมที่ผิดปกติ การรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อ STRO และการดำเนินการตรวจสอบลูกค้าอย่างละเอียด

แนวทางของสหราชอาณาจักรในการควบคุมกาสิโนออนไลน์ โดยสหราชอาณาจักรใช้แนวทางควบคุมโดยอนุญาตภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน คือ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการพนัน เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจออกใบอนุญาต ควบคุม และกำกับดูแลกิจการการพนันทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ให้บริการแก่ประชาชนในสหราชอาณาจักร โดยนิยาม “การพนันทางไกล” ในมาตรา 4 ครอบคลุมกิจกรรมที่ดำเนินการผ่านอินเทอร์เน็ตหรืออุปกรณ์สื่อสาร และไม่ว่าผู้ให้บริการจะอยู่ที่ใด หากให้บริการแก่ประชาชนในประเทศ ก็ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการกำกับดูแลการพนัน โดยการขอใบอนุญาตต้องผ่านการตรวจสอบด้านการเงิน ความโปร่งใส และมาตรการป้องกันการฟอกเงินตามแนวทางที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติรายได้จากการกระทำความผิด ค.ศ. 2002 และกฎระเบียบว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการโอนเงิน (ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ชำระเงิน) ค.ศ. 2017 รวมถึงการปฏิบัติตามเงื่อนไขใบอนุญาตและประมวลแนวปฏิบัติ ซึ่งเน้นเรื่องการพนันอย่างมีความรับผิดชอบ เช่น ระบบยืนยันตัวตนและอายุ การจำกัดวงเงินฝาก การแจ้งเตือนพฤติกรรมเสี่ยง และระบบการยกเว้นตนเองจากการเล่นพนัน (Self Exclusion) เช่น GamStop ที่เชื่อมโยงกับผู้ให้บริการทุกราย หากฝ่าฝืนเงื่อนไขใบอนุญาต คณะกรรมการกำกับดูแลการพนัน มีอำนาจสั่งระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตตาม มาตรา 117–120 และเรียกเก็บค่าปรับได้ นอกจากนี้ แนวทางจาก Gambling White Paper 2023 ยังเสนอให้เพิ่มมาตรการตรวจสอบความเสี่ยงทางการเงิน และการจำกัดการเติมพันในเกมสล็อตออนไลน์สำหรับผู้เล่นกลุ่มเสี่ยง³³ โดยระบบของสหราชอาณาจักรจึงเป็นตัวอย่างของการควบคุมที่สมดุลระหว่างการอนุญาตให้ดำเนินกิจการกาสิโนออนไลน์

³³ Culture, Media and Sport Committee, “Gambling Regulation: Second Report of Session 2023–24,” HC 176, House of Commons, December 21, 2023.

อย่างถูกกฎหมาย กับการคุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน ซึ่งแตกต่างจากแนวทางของไทยที่ยังคงเน้นการห้ามโดยเด็ดขาด

จากแนวทางข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งสามประเทศเลือกใช้ระบบ “ควบคุมโดยอนุญาต” แทนการห้ามโดยเด็ดขาด โดยจัดวางกลไกกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นแต่เข้มงวด มีระบบตรวจสอบได้ โปร่งใส และให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภค ป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน และดูแลกลุ่มเปราะบางอย่างจริงจัง ในทางตรงกันข้ามร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยยังคงใช้แนวทางการห้ามกาสิโนออนไลน์โดยสิ้นเชิง และขาดบทบัญญัติที่รองรับกลไกกำกับดูแลให้สอดคล้องกับบริบททางเทคโนโลยีและพฤติกรรมของผู้บริโภคยุคดิจิทัล ส่งผลให้รัฐขาดเครื่องมือทางกฎหมายในการควบคุมความเสี่ยงจากกาสิโนออนไลน์อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจเปิดช่องให้กิจกรรมผิดกฎหมายเติบโตโดยรัฐไม่สามารถตรวจสอบหรือควบคุมได้ ซึ่งไม่เพียงแต่บั่นทอนศักยภาพในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว

4.3 ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายในการรับรองหนี้การพนัน

ในระบบกฎหมายของประเทศไทย หนี้จากการพนันถือเป็นหนี้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งไม่สามารถฟ้องร้องบังคับชำระได้ ไม่ว่าจะเป็นหนี้ที่เกิดโดยตรงจากการเล่นพนัน หรือการแปลงสภาพเป็นสัญญากู้ยืมในภายหลัง หลักการนี้สะท้อนนโยบายของรัฐที่มุ่งไม่ให้การพนันเป็นที่ยอมรับในสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้รองรับกิจการกาสิโนอย่างถูกกฎหมาย ข้อจำกัดดังกล่าวจึงกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาระบบควบคุมกาสิโนให้มีประสิทธิภาพ แม้ว่าร่างกฎหมายจะบัญญัติไว้ใน มาตรา 51 วรรคสี่ ว่าหนี้จากการพนันในกาสิโนที่ได้รับอนุญาตถือเป็นหนี้ที่บังคับได้ตามกฎหมาย แต่บทบัญญัตินี้ยังจำกัดอยู่เฉพาะกาสิโนในสถานที่จริง ไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมการพนันออนไลน์ ส่งผลให้หนี้จากกาสิโนออนไลน์ยังคงไม่มีสถานะทางกฎหมาย และไม่สามารถบริหารจัดการอย่างเป็นระบบได้ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการใช้บัตรเครดิตหรือช่องทางการเงินที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยผลกระทบจากข้อจำกัดนี้นอกจากจะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการควบคุมกิจกรรมกาสิโนออนไลน์แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีและการกำกับดูแลธุรกรรมทางการเงิน เนื่องจากรายได้จากการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่สามารถนำมาคำนวณภาษีได้ และธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทสนับสนุนหรือควบคุมทางการเงินได้อย่างเต็มที่ การพัฒนาแนวทางทางกฎหมายในการรับรองและจัดการหนี้การพนันอย่างโปร่งใส โดยเฉพาะในภาคออนไลน์ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการส่งเสริมกิจการกาสิโนที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายให้เติบโตอย่างยั่งยืน

เมื่อพิจารณาแนวทางของต่างประเทศหลายแห่ง พบว่า รัฐบาลได้มีการยอมรับหนี้การพนันในบางกรณีภายใต้เงื่อนไขที่เข้มงวด โดยเฉพาะในกรณีที่การพนันดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยในเครือรัฐออสเตรเลีย ได้กำหนดให้หนี้ที่เกิดจากการพนันภายในสถานประกอบการที่ได้รับใบอนุญาตในแต่ละรัฐ เช่น รัฐวิกตอเรีย นิวเซาท์เวลส์ หรือควีนส์แลนด์ ถือเป็นหนี้ที่สามารถบังคับชำระได้ตามกฎหมาย โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานเฉพาะ เช่น Victorian Gambling and Casino Control Commission: VGCCC หรือ Independent Liquor and Gaming Authority: ILGA โดยระบบกฎหมายของออสเตรเลียซึ่งเป็นแบบกึ่งรวมศูนย์ อนุญาตให้รัฐต่าง ๆ จัดการระบบกาสิโนอย่างมีอิสระ ควบคู่กับการควบคุม

การให้เครดิตและมาตรการป้องกันการก่อหนี้เกินตัวของผู้เล่น เพื่อป้องกันปัญหาทางการเงินที่อาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ ในระดับรัฐบาลกลางยังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006) ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยและระบุข้อมูลลูกหนี้อย่างชัดเจนในระบบการเงิน โดยใช้ระบบตรวจสอบและติดตามธุรกรรมเพื่อป้องกันการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงิน ซึ่งการที่ออสเตเรียยอมรับหนี้การพนันในระบบกฎหมายภายใต้การควบคุมอย่างรัดกุม จึงไม่เพียงแต่ช่วยให้สามารถฟ้องร้องและจัดการหนี้ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ยังเชื่อมโยงการกำกับดูแลกิจกรรมการพนันเข้ากับการคุ้มครองผู้บริโภคและการป้องกันความเสี่ยงทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนในสหราชอาณาจักร มีระบบกำกับดูแลกิจกรรมการพนันภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 ซึ่งครอบคลุมทั้งการพนันแบบดั้งเดิมและการพนันออนไลน์ โดยมีคณะกรรมการกำกับดูแลการพนันเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจออกใบอนุญาต ควบคุม และตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ประกอบการทั้งในและต่างประเทศที่ให้บริการแก่ผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร โดยหนี้ที่เกิดจากการพนันภายใต้กิจกรรมที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายถือว่าไม่ผิดกฎหมาย หากมีข้อตกลงหรือสัญญาที่ชัดเจน เช่น การให้เครดิตหรือการออกชิปแบบล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง รัฐได้กำหนดข้อจำกัดในการให้เครดิต พร้อมทั้งบังคับใช้ มาตรการประเมินความสามารถทางการเงินของผู้เล่น และ ระบบการยกเว้นตนเองจากการเล่นพนัน ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เล่นสามารถแยกตัวออกจากระบบการพนันได้ชั่วคราว เพื่อควบคุมพฤติกรรมและป้องกันการก่อหนี้เกินตัว ขณะเดียวกันรัฐยังได้จัดเก็บภาษีจากรายได้ที่เกิดจากการพนันภายใต้กฎหมายการเงิน โดยกิจการกาสิโนภาคพื้นดินอยู่ภายใต้การเก็บภาษีการพนัน (Gaming Duty) ตามพระราชบัญญัติทางการเงิน ค.ศ. 1997 (Finance Act 1997) ซึ่งคำนวณจากรายได้สุทธิหลังหักรางวัลที่จ่ายให้ผู้เล่น (Gross Gaming Yield : GGY) โดยใช้อัตราก้าวหน้าตั้งแต่ร้อยละ 15 ถึง 50 ตามช่วงรายได้ของกิจการ³⁴ ขณะที่กิจการกาสิโนออนไลน์ต้องเสียภาษีการพนันออนไลน์ (Remote Gaming Duty) ตามหลัก “สถานที่บริโภค” (Place of Consumption) ตามพระราชบัญญัติทางการเงิน ค.ศ. 2014 (Finance Act 2014) โดยเก็บภาษีร้อยละ 21 ของ GGY จากรายได้ที่เกิดจากผู้บริโภคในสหราชอาณาจักร ไม่ว่าผู้ให้บริการจะตั้งอยู่ในประเทศใดก็ตาม³⁵

นอกจากนี้ ยังมีการใช้พระราชบัญญัติจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ค.ศ. 2002 (Proceeds of Crime Act 2002 :POCA) และ กฎระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ค.ศ. 2017 (AML Regulations 2017) เพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยและตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินทุน การผสมผสานแนวทางปราบปรามการฟอกเงิน (Anti-Money

³⁴ Government UK, “Guidance Gaming Duty,” retrieved February 28, 2025, from <https://www.gov.uk/guidance/gaming-duty>.

³⁵ Government UK, “Remote Gaming Duty (Excise Notice 455a),” retrieved February 28, 2025, from <https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-455a-remote-gaming-duty/excise-notice-455a-remote-gaming-duty>.

Laundering: AML) กับ มาตรการคุ้มครองผู้บริโภค เช่น การจำกัดวงเงินฝาก (Deposit Limits) และ การเฝ้าติดตามผู้เล่นโดยใช้เกณฑ์ความเสี่ยง (Risk-based Player Monitoring) ช่วยควบคุมการใช้จ่ายของผู้เล่นและลดความเสี่ยงจากปัญหาหนี้สิน พร้อมทั้งสร้างความโปร่งใสทางการเงินในอุตสาหกรรมพนัน ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการอนุญาตและประมวลหลักปฏิบัติ (License Conditions and Codes of Practice: LCCP) เช่น การละเมิดข้อกำหนด AML หรือ ไม่คุ้มครองผู้เล่น อาจนำไปสู่การเพิกถอนใบอนุญาตหรือถูกปรับทางปกครองอย่างหนัก ระบบของสหราชอาณาจักรจึงเป็นตัวอย่างของการผสมผสาน การบังคับใช้สิทธิเรียกร้องหนี้เข้ากับ การคุ้มครองลูกหนี้และผู้บริโภค อย่างสมดุลและยั่งยืน

จากแนวทางของประเทศที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่า แม้แต่ประเทศที่มีจุดยืนเข้มงวดในเรื่องความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น **สาธารณรัฐสิงคโปร์** ก็ยังยอมรับความจำเป็นของการควบคุมหนี้จากการพนัน ผ่านระบบใบอนุญาตและมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุม โดยมิได้ปฏิเสธการบังคับใช้นี้โดยเด็ดขาด แต่กลับออกแบบกลไกทางกฎหมายที่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนระหว่างการพนันที่อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ กับ การพนันที่ผิดกฎหมาย ส่งผลให้รัฐสามารถควบคุม ตรวจสอบ และบริหารความเสี่ยงทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่**ประเทศไทย** แม้จะเริ่มมีความพยายามในการรับรองหนี้จากการพนันที่ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายในบางกรณี เช่น กาสีโนภาคพื้นดิน ตามร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... แต่ข้อจำกัดไม่ครอบคลุมถึงกาสีโนออนไลน์หรือกิจกรรมอื่นนอกกรอบของกฎหมาย ยังคงเป็นช่องว่างที่สำคัญ ซึ่งไม่เพียงกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและควบคุมธุรกรรมทางการเงิน แต่ยังทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมกิจกรรมการพนันที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจนอกระบบได้อย่างแท้จริง ดังนั้น การพัฒนากฎหมายไทยควรมุ่งออกแบบระบบการรับรองหนี้ที่มีความยืดหยุ่นภายใต้การควบคุมอย่างรัดกุม เพื่อให้ระบบกฎหมายไทยสามารถตอบสนองต่อความท้าทายของกิจกรรมการพนันในยุคดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงจากหนี้พนันที่ไม่สามารถควบคุมได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การจัดตั้งกาสีโนในหลายประเทศได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ทั้งในด้านการสร้างรายได้จากภาษีและการควบคุมพฤติกรรมพนันผ่านระบบใบอนุญาตและกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เช่น สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ และออสเตรเลีย ต่างใช้แนวทาง “การควบคุมโดยกฎหมาย” แทนการห้ามโดยเด็ดขาด โดยมีระบบรับรองหนี้จากการพนันที่อยู่ภายใต้การอนุญาตของรัฐ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย ควบคู่กับมาตรการป้องกันการฟอกเงิน การคุ้มครองผู้บริโภค และการบริหารความเสี่ยงเชิงสังคม ในทางกลับกัน ประเทศไทยยังคงใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งไม่สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน ทั้งในด้านรูปแบบของการพนันที่เปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบออนไลน์ และข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีหรือควบคุมธุรกรรมทางการเงิน แม้ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... จะเสนอแนวทางการควบคุมกาสีโนโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญ ทั้งในด้านการห้ามการพนันออนไลน์ การขาดมาตรการทางเทคโนโลยี เช่น ระบบแยกตัวผู้เล่น และการไม่ขยายความรับรองหนี้จาก

การพ่นให้ครอบคลุมกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอนุญาตของรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้น กฎหมายไทยควรปรับเปลี่ยนจากแนวทางการห้ามโดยเด็ดขาด ไปสู่การควบคุมอย่างมีระบบ โดยยึดหลักความโปร่งใส การคุ้มครองผู้บริโภคและความสามารถในการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบกฎหมายสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีในยุคดิจิทัล และลดความเสี่ยงที่เกิดจากการปล่อยให้อิทธิพลการพนันดำเนินอยู่นอกเหนือการควบคุมของรัฐ

ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) เนื่องจากในทางปฏิบัติ กิจกรรมการพนันออนไลน์ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องผ่านเว็บไซต์ต่างประเทศที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐไทย ส่งผลให้รัฐไม่สามารถใช้กลไกการอนุญาต ระบบการตรวจสอบ หรือมาตรการภาษีมาควบคุมกิจกรรมดังกล่าวได้ อีกทั้งยังไม่สามารถกำหนดมาตรการป้องกันผลกระทบทางสังคมด้วยเหตุนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติของประเทศไทยสามารถรองรับบริบททางสังคมและเทคโนโลยีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเสนอให้ ปรับแก้มาตรา 53 ของร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... ดังนี้

มาตรา 53 (ใหม่) บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตจัดให้มีการเข้าเล่นหรือเข้าพนันผ่านการเชื่อมต่อระบบคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ใดกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อให้บุคคลภายนอก สถานประกอบการกาสิโนเข้าเล่นหรือเข้าพนันได้ เว้นแต่ เป็นการกระทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

2) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเฉพาะที่กำหนดมาตรการควบคุมกิจกรรมกาสิโนออนไลน์ ให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น แม้ได้มีการเสนอปรับแก้ถ้อยคำของมาตรา 53 เพื่อเปิดช่องให้สามารถอนุญาตกิจกรรมกาสิโนในลักษณะออนไลน์ได้ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ แต่เพื่อให้การกำกับดูแลนั้นเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ควรมีบทบัญญัติรองที่กำหนดชัดเจนถึงองค์ประกอบขั้นต่ำของระบบควบคุมกิจกรรมการพนันออนไลน์ โดยเฉพาะในด้านการยืนยันตัวตนผู้เล่น การป้องกันการเข้าถึงของเยาวชน การควบคุมพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการติดการพนัน การจำกัดวงเงินที่เหมาะสม และการจัดทำฐานข้อมูลผู้แยกตัวออกจากระบบ ตลอดจนมาตรการทางเทคโนโลยีที่ใช้ตรวจสอบธุรกรรมและพฤติกรรมออนไลน์แบบเรียลไทม์ ซึ่งทั้งหมดนี้ ควรปรากฏอยู่ในรูปของบทบัญญัติที่สามารถบังคับใช้ได้จริง มิใช่เพียงข้อเสนอแนะหรือแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย จึงควรบัญญัติมาตราเพิ่มเติมในหมวดการกำกับดูแลผู้รับใบอนุญาต โดยมีสาระสำคัญตามข้อเสนอแนะข้างต้น และให้อำนาจคณะกรรมการในการออกประกาศรอง เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของระบบควบคุมที่สอดคล้องกับเทคโนโลยีและพฤติกรรมของผู้บริโภคในยุคปัจจุบัน โดยร่างกฎหมายเพิ่มเติมเป็น มาตรา 53/1 ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ...

มาตรา 53/1 บัญญัติว่า

“การอนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตสามารถจัดให้มีการเข้าเล่นหรือเข้าพนันผ่านการเชื่อมต่อระบบคอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ใดกับเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ตามมาตรา 53 ต้องอยู่ภายใต้ระบบควบคุมที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยระบบยืนยันตัวตนผู้เล่น การควบคุมอายุขั้นต่ำ การจำกัดวงเงินในการเดิมพัน การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ขอแยกตัวจากกิจกรรมการพนัน การ

ตรวจสอบพฤติกรรมเสี่ยงทั้งด้านการเงิน พฤติกรรมการเล่น และความเสี่ยงทางสังคม รวมถึงมาตรการทางเทคโนโลยีอื่นใดที่จำเป็น”

รวมทั้ง เห็นควรให้แก้ไข มาตรา 60 บทกำหนดโทษของ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถาบันบันเทิงครบวงจร พ.ศ. ... โดยเพิ่มเนื้อหาให้สอดคล้องกับการเพิ่มเติม มาตรา 53/1 เป็น

มาตรา 60 บัญญัติว่า

“ผู้รับใบอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 53/1 และ มาตรา 59 ให้สำนักงานมีคำสั่งให้ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ..”

โดยภายใต้การเสนอเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 53/1 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในการควบคุมกิจกรรมกาสิโนในรูปแบบออนไลน์ให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านความปลอดภัยของผู้บริโภค จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนด้วยกลไกการบังคับใช้ที่มีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้บทบัญญัติดังกล่าวตกอยู่ในสถานะของกฎหมายที่ไม่อาจบังคับใช้ได้ ดังนั้น การแก้ไขมาตรา 60 โดยเพิ่มเติม “มาตรา 53/1” เข้าเป็นหนึ่งในบทบัญญัติที่สำนักงานและคณะกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งการ ตรวจสอบ และเสนอการเพิกถอนใบอนุญาต จึงเป็นการยกระดับมาตรา 53/1 ให้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันทางปกครองต่อผู้รับใบอนุญาตอย่างสมบูรณ์ อันจะส่งผลให้การควบคุมกาสิโนออนไลน์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติ และสามารถสร้างกลไกการคุ้มครองผู้บริโภคและสังคมในทางที่เป็นรูปธรรม

3) เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินี้สามารถรองรับกิจกรรมการพนันที่รัฐอนุญาตทั้งในรูปแบบสถานที่จริงและทางไกลได้อย่างสมบูรณ์ในทางกฎหมาย ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 51 วรรคสี่ เพื่อขยายการรับรองหนี้การพนันที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบอนุญาตของรัฐ โดยมีถ้อยคำในร่างฯ ดังนี้

มาตรา 51 วรรคสี่ บัญญัติว่า

“การประกอบธุรกิจสถานบันเทิงในสถานบันเทิงครบวงจร จะกระทำได้อิงเฉพาะตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ ประเภท ลักษณะ และรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

กิจกรรมใดของสถานบันเทิงในสถานบันเทิงครบวงจรที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติ หรือการกำกับดูแลตามกฎหมายอื่น ให้ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เว้นแต่การกำหนดวันเวลาเปิดปิด และสถานที่ตั้งของสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ การกำหนดเวลา และสถานที่ห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามกฎหมายว่าด้วยควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และเขตสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด...

...หนี้ที่เกิดจากการจัดให้มีการเข้าเล่นหรือเข้าพนัน หรือเกี่ยวเนื่องกับการจัดให้มีการเข้าเล่นหรือเข้าพนันในสถานประกอบการกาสิโนในสถานบันเทิงครบวงจร หรือ ผ่านระบบทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่ได้รับอนุญาตแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นหนี้ที่บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ภายใต้ขอบเขต และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศ”

บรรณานุกรม

- ไทยรัฐออนไลน์. “วิเคราะห์ตลาด “คาสีโนถูกกฎหมาย” แหล่งรายได้ของหลายประเทศ ธุรกิจนี้ใหญ่แค่ไหน?”
https://www.thairath.co.th/money/business_marketing/corporates_leadership/2812982, 10 มกราคม 2568.
- ธัญรติ พุกกลิ่น. “การใช้หลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนของศาลปกครอง เพื่อเพิกถอน คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศึกษากรณีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2565.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. “หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.” <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>, 20 กุมภาพันธ์ 2568.
- ปณัฏกร วรศิลป์มนตรี. “ทำไมคาสีโน-สิงคโปร์ ถึงเป็นจุดหมายปลายทางของนักเสี่ยงโชค.”
<https://urbancreature.co/casino-singapore/>, 20 กุมภาพันธ์ 2568.
- พงศธร สัตย์เจริญ. “การกระทำของรัฐบาลกับการออกพระราชกำหนด.” <http://public-law.net/publaw/printPublaw.aspx?ID=952>, 20 กุมภาพันธ์ 2568.
- พระอธิการอดิศักดิ์ อคฺควิโส, พระศักดิ์สยาม ธิรปญโญ และธวัชชัย อินตา. “ศึกษาพุทธจริยศาสตร์กับปัญหา บ่อนการพนันคาสีโน.” วารสารวรมงคลแห่งพุทธศาสนปริทรรศน์. เล่มที่ 2. ปีที่ 3. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2559).
- พัชระ คงพินิจบรรจง. “ปัจจัยที่มีผลต่อการซื้อหวยเถื่อน ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่.” วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2552.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>, 20 กุมภาพันธ์ 2568.
- วิลาสิณี ฉายรัตน์ตระกูล. “บทวิเคราะห์แนวความคิดการเปิดคาสีโนในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น.”
https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20170928093054.pdf, 10 มกราคม 2568.
- สติธร ธนานิธิโชติ. “การพนันในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และกฎหมาย.” วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ. เล่มที่ 4. ปีที่ 2. (2554).
- Australian Communications and Media Authority (ACMA). “About the Interactive Gambling Act.” <https://www.acma.gov.au/about-interactive-gambling-act>, February 28, 2025.
- Australian Government. “BetStop.” <https://www.betstop.gov.au/>, February 28, 2025.
- Bahar Alaeddini and Francesca Burnett-Hall. Gambling Law: United Kingdom, Legal 500 Country Comparative Guides 2024. Harris Hagan, 2024.
- Culture, Media and Sport Committee. “Gambling Regulation: Second Report of Session 2023–24.” HC 176, House of Commons. December 21, 2023.

Department of Justice and Attorney-General. “Queensland Responsible Gambling Code of Practice.” Version 4.1, 2015.

Department of Social Services. Australian Government. “National Consumer Protection Framework for Online Wagering - National Policy Statement.”

<https://www.dss.gov.au/gambling/resource/national-consumer-protection-framework-online-wagering-national-policy-statement>, February 28, 2025.

“Gambling Commission.” <https://www.gamblingcommission.gov.uk/>, February 28, 2025.

Government UK. “Guidance Gaming Duty.” <https://www.gov.uk/guidance/gaming-duty>, February 28, 2025.

Government UK. “Remote Gaming Duty (Excise Notice 455a).”

<https://www.gov.uk/government/publications/excise-notice-455a-remote-gaming-duty/excise-notice-455a-remote-gaming-duty>, February 28, 2025.

Woodhouse, John and Lalic, Maria. Gambling white paper: A reading list. UK: The House of Commons Library, June 2023.

Woodhouse, John. Gambling advertising: how is it regulated?. UK: The House of Commons Library, October 2024.

Smith, P. Julie. Gambling Taxation in Australia. Discussion Paper No. 16. Sydney: Australian Tax Research Foundation, March 1998.

Liquor & Gaming NSW. “Office of Responsible Gambling.”

<https://www.liquorandgaming.nsw.gov.au/community-and-stakeholders/community-support/office-of-responsible-gambling>, February 28, 2025.

Ministry of Home Affairs (MHA). “Regulating Casino and Gambling Industry.” <https://www.mha.gov.sg/what-we-do/regulating-casino-and-gambling-industry>, February 28, 2025.

SENET. “Gambling and Gaming Law and Regulation Australia 2021.”

https://www.theiaga.org/assets/SENET%20Gambling_And_Gaming_Law_And_Regulation_Australia_2021.pdf, February 28, 2025.

Victorian Responsible Gambling Foundation. “Victorian Responsible Gambling Foundation.”

<https://responsiblegambling.vic.gov.au/>, February 28, 2025.