

## บทที่ 5

### มาตรการในการดำเนินการกับบ่อนการพนัน

#### 5.1 ความผิดเกี่ยวกับการพนันกับลักษณะขององค์กรอาชญากรรม

เมื่อกล่าวถึงความผิดเกี่ยวกับการพนัน การวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งหมายไปที่การกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในรูปแบบของบ่อนการพนัน และได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ข้อ 2.1 ซึ่งได้กล่าวถึงความหมายของบ่อนการพนันว่า “ความหมายของบ่อนการพนัน หรือ กาสีโน (casino) หรือบ่อนกาสีโน เป็นคำที่คนส่วนใหญ่ใช้เรียกและเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า หมายถึง สถานที่ที่ใช้ในการเล่นพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478” และแม้บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็มีได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “บ่อนการพนัน” ไว้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของธุรกิจอาชญากรรมประเภทบ่อนการพนันแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการดำเนินการแบบขบวนการ ประกอบด้วยบุคคลหลายคน แบ่งหน้าที่กันกระทำ มีเครือข่ายกว้างขวาง บางครั้งมีการเชื่อมโยงกับต่างประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินงานในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมประเภทหนึ่ง เหตุที่สามารถกล่าวได้เช่นนี้ เนื่องจากลักษณะของบ่อนการพนันเข้าตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

“องค์กรอาชญากรรม” ได้มีการให้คำนิยามไว้ว่า หมายความว่า องค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก โดยการเข้าร่วมกันนั้น มีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นระบบและขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรดังกล่าวมักจะประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น โดยสมาชิกขององค์กรจะต้องมีความจงรักภักดี ซื่อสัตย์ และรักษาความลับขององค์กรเป็นอย่างดี มีการใช้สัญลักษณ์ในการติดต่อและประสานงานกันระหว่างสมาชิกขององค์กร<sup>1</sup>

จากความหมายของ “องค์กรอาชญากรรม” สามารถแยกองค์ประกอบได้คือ

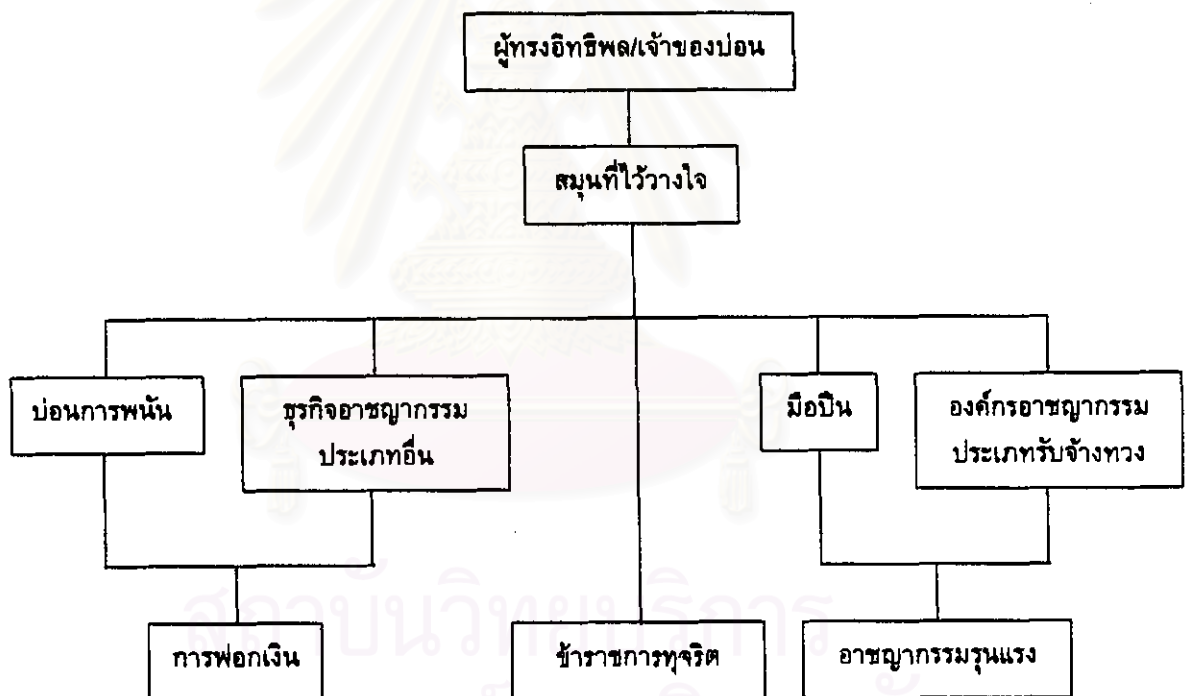
- (1) ต้องมีกลุ่มบุคคลที่เข้าร่วมกันโดยมีเป้าหมายเดียวกัน
- (2) ต้องมีระบบของการดำเนินงาน และทำงานเป็นขั้นตอน

---

<sup>1</sup> Allen, Harry E. and Paul C. Friday, Crime and Punishment (New York : Macmillan Publishing, 1981c), p.178.

- (3) ต้องการการบังคับบัญชา ควบคุมเป็นลำดับชั้น
- (4) ต้องมีกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เคร่งครัด มีการปูนบำเหน็จรางวัลแก่สมาชิกที่ทำงานสำเร็จ และลงโทษแก่สมาชิกที่ทำงานล้มเหลว มีความเคร่งครัดในการรักษาความลับ
- (5) มีระบบการตัดตอน เพื่อให้ไม่สามารถสืบสาวไปถึงบุคคลที่อยู่เบื้องหลัง
- (6) ต้องมีทุนหมุนเวียนจำนวนมาก เพื่อนำไปใช้ในการประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนันในรูปแบบของบ่อนการพนันแล้ว จะเห็นได้ว่าเข้าตามหลักเกณฑ์ขององค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นทุกประการ สำหรับโครงสร้างขององค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวกับบ่อนการพนันในประเทศไทย ได้แก่



เมื่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการพนัน ในรูปแบบของบ่อนการพนันมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม ผลที่ตามมาคือ เป็นความผิดที่ยากต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือแม้ว่าจะสามารถดำเนินการได้ ก็มักจะได้แต่เพียงลูกน้องเท่านั้น ไม่สามารถสืบสาวไปถึงผู้ซึ่งเป็นเจ้าของบ่อนซึ่งหลบซ่อนอยู่เบื้องหลัง ทำให้ทุกจังหวัดในประเทศไทยล้วนแล้วแต่มีบ่อนการพนันตั้งอยู่ทั้งสิ้น

## 5.2 มาตรการในการดำเนินการกับความผิดเกี่ยวกับการพนัน

### 5.2.1 มาตรการบังคับทางกฎหมายต่อความผิดเกี่ยวกับการพนัน

#### 5.2.1.1 มาตรการในทางกฎหมายอาญา

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 จะเป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษในทางอาญา และมีโทษทั้งจำคุกและโทษปรับ แต่พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ก็ยังคงมีลักษณะเหมือนกฎหมายอาญาทั้งหลาย นั่นก็คือ โจทก์ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นอย่างแจ่มชัดว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริง ศาลจึงจะบังคับโทษให้ แต่ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ดังกล่าว ศาลก็ต้องยกฟ้องไป ปัจจุบันปรากฏว่าอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม มักจะมีปัญหาในการพิสูจน์ความผิด และไม่สามารถนำเอาบุคคลซึ่งอยู่เบื้องหลังมาลงโทษได้แทบทั้งสิ้น ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและหมดความเชื่อถือในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมของประเทศ เพราะฉะนั้นเมื่อวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายที่อยู่ปัจจุบัน ซึ่งยังขาดความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการกระทำความผิดในลักษณะ "องค์กรอาชญากรรม" แล้ว มาตรการทางกฎหมายที่ควรนำมาพิจารณา ได้แก่

5.2.1.1.1 การนำเอาหลักเกณฑ์ RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) มาใช้เพื่อดำเนินการกับองค์กรอาชญากรรมบ่อนการพนัน

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมอย่างมากที่สุดประเทศหนึ่ง ได้นำเอามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับทฤษฎีหลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy Theory) มาใช้บังคับในการต่อต้าน ปรามปราม และกำจัดการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมอย่างกว้างขวาง และก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้กฎหมายต่อองค์กรอาชญากรรมได้สูง

Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ประกาศใช้ RICO เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1970 โดยบัญญัติไว้ในส่วนที่ 9 ของ Organized Crime Control มีเหตุผลสำคัญในการบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้ คือ

- (1) องค์การอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะรูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่มีความเชี่ยวชาญเป็นอย่างสูง มีรูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่หลากหลายต่างกัน และมีการขยายวงกว้างมากขึ้น ในทุกๆ ปีจะมีเงินทุนหมุนเวียนหลายพันล้านเหรียญสหรัฐ จากระบบเศรษฐกิจภายในประเทศจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น การฉ้อโกง และการทุจริตในทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก
- (2) องค์การอาชญากรรมมีโครงสร้างในการควบคุมบงการเป็นลำดับชั้น และมีศักยภาพในการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการทำความผิด ซึ่งรวมถึงการประกอบธุรกิจการพนัน การให้กู้ยืมเงินโดยคิดอัตราดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การโจรกรรม การค้ายาเสพติด และธุรกิจที่ผิดต่อกฎหมายอื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ
- (3) การได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินจำนวนมากถูกนำมาใช้ในการแทรกแซง และทุจริตในธุรกิจที่ถูกต่อกฎหมายสหภาพแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อสังคมและประชาชน
- (4) การประกอบอาชญากรรม ในรูปแบบขององค์การอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ ผู้ประกอบธุรกิจโดยทุจริต ตลอดจนการแข่งขันทางด้านธุรกิจ โดยมีการแทรกแซงต่อระบบการค้าโดยเสรี ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง
- (5) องค์การอาชญากรรมได้มีการประกอบอาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง และมีการพัฒนาโครงสร้างภายในองค์การอาชญากรรมอย่างมากมาย เพราะเหตุที่ว่ามีข้อบกพร่องในเรื่องกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีข้อจำกัดต่อการพัฒนาการยอมรับฟังพยานหลักฐานในการฟ้องร้องคดีอาญา และใช้เป็นมาตรการในการลงโทษ หรือการได้รับการเยียวยาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์การอาชญากรรม

#### หลักเกณฑ์และสาระสำคัญใน RICO

Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO) มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนด ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

ปัจจัยที่สำคัญในการฟ้องร้องคดีในกฎหมาย RICO โจทก์จะต้องกระทำการ พิสูจน์อย่างแจ่มชัดในประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ<sup>2</sup>

1. จำเลยได้มีการกระทำความผิดใน 2 การกระทำ หรือมากกว่านั้น
2. ได้มีการวางแผนแผนในการประกอบการอันเป็นมิฉฉาชีพ
3. มีการลงทุนในทางตรงและทางอ้อม หรือสนับสนุนในผลประโยชน์ หรือ รายได้ในการทำงานร่วมกัน
4. ในการประกอบกิจการ
5. การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบ ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ ภายในประเทศและระหว่างประเทศ

การดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรม โดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เรียกว่า RICO นั้นจะกระทำได้โดย เริ่มต้นจากประเด็นการประกอบการมิฉฉาชีพ กฎหมายได้บัญญัติ ว่า การที่จำเลยได้ละเมิดและฝ่าฝืนต่อบัญญัติกฎหมายของกฎหมายสหรัฐ และกฎหมาย มลรัฐที่กำหนดว่ามีความผิดตามที่ได้กล่าวข้างต้น ถือได้ว่าจำเลยมีความผิดตามกฎหมาย RICO ซึ่งจะเป็นความผิดสำเร็จ หรือชั้นพยายามกระทำความผิดก็แล้วแต่กรณี หรืออาจจะ เข้าความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดก็ได้ ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย RICO<sup>3</sup>

ส่วนการฟ้องร้องดำเนินคดี การพิสูจน์ความผิดในประเด็นการมีอยู่ของกิจการนั้น โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงลักษณะการต่อเนื่องของกิจการ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่สำคัญของ การประกอบการที่ต่อเนื่องกัน อนึ่ง กิจการและแบบแผนจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการฟ้องร้อง และดำเนินคดี<sup>4</sup>

นอกจากนี้รูปแบบของการตกลงกันในกฎหมาย RICO ได้ก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ ขึ้นมาเรียกว่า “ทฤษฎีการสมคบกันประกอบการ” (Enterprise Conspiracies) โดยมีการ กำหนดความผิดขึ้นมาใหม่อันเป็นการแก้ไขปรับปรุง ทฤษฎีการสมคบกันแบบลูกโซ่ (Chain

<sup>2</sup> Emily R. Donovan, “Racketeer Influenced and Corrupt Organizations,” American Criminal Law Review. Tenth survey of white collar-crime 32 (1995) : 553-554.

<sup>3</sup> บีเยพันธ์ สารากรบริรักษ์, “การกำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับการฟอกเงิน” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 27.

<sup>4</sup> Donovan, Racketeer Influenced and Corrupt Organizations, 563.

Conspiracies) และทฤษฎีการสมคบแบบวงล้อ (Wheel Conspiracies) ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ในการพิสูจน์ความผิดได้แจ้งชัด

หลักเกณฑ์ในการสมคบกันประกอบการ คือ บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ได้ตกลงร่วมกันในสิ่งที่ จะเข้าร่วมมือ หรือมีความสัมพันธ์ในการประกอบการ อันเป็น “แบบแผนของการประกอบการมิจฉาชีพ” ซึ่งกฎหมาย RICO ถือว่ามีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิด ซึ่งการประกอบการอาจมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกันหลายอย่าง เพราะฉะนั้นผู้ร่วมสมคบกันกระทำความผิดอาจไม่อยู่ในสายโซ่เดียวกัน หรือผู้สมคบกันกระทำความผิดที่เป็นตัวเชื่อม อาจจะไม่รู้ถึงการประกอบการที่ผิดต่อกฎหมายของแต่ละคนได้ ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ในขอบเขตของเส้นวงล้อได้ การกำหนดรูปแบบของการสมคบในการประกอบการขึ้นในกฎหมาย RICO จึงเป็นการแก้ไขและปรับปรุง การบังคับใช้กฎหมาย และพิสูจน์ความผิดของผู้สมคบกันกระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การพิสูจน์ความผิดในการสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมาย RICO นั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับ การสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดว่าเพียงแต่ผู้ร่วมสมคบกันกระทำความผิดที่ได้ตกลงร่วมกัน ก็ถือได้ว่ามีความผิดเกิดขึ้นสำเร็จทันที ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการลงมือกระทำตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงกันหรือไม่ก็ตาม โดยการตกลงร่วมกันนั้นจะต้องประกอบไปด้วยสองลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ จะต้องมีการตกลงร่วมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการสนับสนุน ส่งเสริมในธุรกิจ และการตกลงร่วมกันจะต้องมีการสมคบกันอย่างน้อยที่สุดสองการกระทำกับผู้ที่ร่วมสมคบกันประกอบกัน เพราะฉะนั้นถ้าบุคคลใดได้ตกลงเข้าร่วมในการสนับสนุน ส่งเสริมในธุรกิจ แต่มิได้ตกลงร่วมกันในการกระทำความผิดตามที่กฎหมาย RICO กำหนดไว้ บุคคลนั้นก็ไม่มีผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดตามกฎหมาย RICO<sup>5</sup>

การกระทำความผิดในส่วนของสมคบตามกฎหมาย RICO นั้น กฎหมายได้มีข้อกำหนดว่า ไม่จำเป็นจะต้องมีทฤษฎีการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก (Overt Act Theory) ประกอบการฟ้องร้องและดำเนินคดีแต่อย่างใด แต่สำหรับการถอนตัว (Withdrawal) จากการสมคบกันกระทำความผิดตามกฎหมาย RICO นั้น จะต้องมีการพิสูจน์อย่างแจ้งชัดให้เห็นถึงการที่ผู้ถอนตัวจากการสมคบได้มีเจตนาอันสุจริตต่อการถอนตัวจากการสมคบ และจะต้องกระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการประกอบมิจฉาชีพของผู้ร่วมสมคบคนอื่น ใน

<sup>5</sup> ปียะพันธ์ สารากรบรรณ, การกำหนดความผิดอาญาเกี่ยวกับการฟอกเงิน, หน้า 31-32.



การกระทำความผิดได้อย่างทันต่วงที ก่อนที่จะมีการกระทำตามวัตถุประสงค์ที่ได้สมคบกันจะเกิดขึ้น<sup>6</sup>

5.2.1.1.2 การนำเอามาตรการ Continuing Criminal Enterprise (CCE) มาพิจารณาประกอบใช้กับการดำเนินการต่อองค์กรอาชญากรรมบ่อนการพนัน

รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศใช้กฎหมายต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมอีกฉบับหนึ่งนั่นก็คือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง (CCE) ใน ค.ศ. 1970 โดยได้บัญญัติไว้ใน Title II ของ The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control of Act 1970 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมที่เกี่ยวกับการค้ายาเสพติด รวมไปถึงองค์กรอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ซึ่งมียาเสพติดเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งมักจะมีผู้ทรงอิทธิพลเกี่ยวข้องหรือโยงโยอยู่เบื้องหลัง

#### หลักเกณฑ์และสาระสำคัญในกฎหมาย CCE

กฎหมาย CCE ได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยมีหลักเกณฑ์และสาระสำคัญดังนี้ คือ<sup>7</sup>

##### Section 848 (Continuing Criminal Enterprise)

"Penalties : Forfeiture (การลงโทษ : ริบทรัพย์สิน)

ข้อ(a)(1) บุคคลใดผู้ซึ่งเข้าร่วมกระทำการในการประกอบกิจการ ที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี และอาจจะต้องถูกลงโทษเพิ่มขึ้นถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิต และถูกปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ และต้องถูกคำสั่งริบทรัพย์สินดังบัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 ฯลฯ

(2) บุคคลใดผู้ซึ่งถูกตัดสินว่าได้กระทำความผิดในส่วนที่(1) ในการเข้าร่วมกระทำการประกอบกิจการ ที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง จะต้องถูกศาลสั่งริบทรัพย์สินตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

(A) ผลประโยชน์และกำไรที่ได้รับ โดยบุคคลดังกล่าวในการประกอบกิจการ และ

<sup>6</sup> Donovan, Racketeering Influenced and Corrupt Organizations, 573.

<sup>7</sup> Section 848, The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control of Act 1970.

(B) รายได้ สิทธิเรียกร้อง สิทธิในสัญญาต่างๆ ที่เป็นแหล่งที่มาจาก อิทธิพลในการประกอบกิจการ

คำจำกัดความของ Continuing Criminal Enterprise กำหนดไว้ว่า

(b) ภายใต้วัตถุประสงค์ของอนุมาตรา (a) บุคคลใดผู้ซึ่งเข้าร่วมในการกระทำความ ผิดต่อการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง ถ้า

(1) บุคคลนั้นได้ละเมิดและฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดภายในหมวดนี้หรือ ในส่วนที่ II ของข้อกำหนดในหมวดนี้ ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป (felony) และ

(2) ได้มีการละเมิดและฝ่าฝืนในส่วนของการประกอบต่อเนื่อง (Continuing series) ในข้อกำหนดภายในหมวดนี้ หรือในส่วนที่ II ของข้อกำหนด ซึ่ง

(A) ได้มีการดำเนินการโดยบุคคลในการตกลงร่วมกัน (concert) ใน จำนวน 5 คนหรือมากกว่านั้น โดยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมีการครอบครอง ตำแหน่งผู้บริหาร (organizer) ผู้มีอำนาจควบคุม (supervisory) หรือตำแหน่งใดๆ ที่มีอำนาจ ในการจัดการ (management) ภายในกิจการ และ

(B) จากการที่บุคคลนั้นได้รับรายได้และผลประโยชน์ทั้งในทางความเป็น จริงและในทางปฏิบัติ โทษที่จะลงจึงไม่มีการรอกการลงโทษ และการคุมประพฤติ และมีให้นำ เอามาตรา 4202 ของ Title 18 มาใช้บังคับ"

### หลักเกณฑ์โดยทั่วไปของ CCE

กฎหมาย CCE ซึ่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้ใน ค.ศ.1970 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์กร อาชญากรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายอย่างสูง ต่อความมั่นคงในระบบ เศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกฎหมาย CCE โดยพิจารณาจาก อัตราส่วนที่สำคัญจากผลประโยชน์ และรายได้ที่เพิ่มขึ้น จากการเข้าร่วมกระทำการใน กิจกรรมที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย อาทิ ผู้บริหาร (organizer) ผู้ควบคุมสั่งการ (supervisory) หรือ ผู้ที่มีอำนาจบริหาร (management) ในกิจการ เป็นต้น

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 848 ได้มีการบังคับใช้กับการประกอบกิจการต่างๆ ที่ ได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยมีตำแหน่งของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ อาทิ ผู้บริหาร ผู้ควบคุมสั่งการ หรือผู้มีอำนาจบริหารในกิจการ ซึ่งได้รับรายได้ หรือผลประโยชน์ ตามความเป็นจริงจากการกระทำความผิด



กฎหมาย CCE ได้บัญญัติในส่วนของผู้กระทำความผิด โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ จะต้องมียุคคลจำนวน 5 คน หรือมากกว่านั้น ได้ตกลงร่วมกัน (Concert ซึ่งตรงกับหลัก Conspiracy ของ RICO) กระทำการฝ่าฝืนและละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป (felony) โดยผู้ร่วมกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งมีคุณสมบัติในตำแหน่งผู้บริหาร ผู้ควบคุมสั่งการ หรือผู้ที่มีอำนาจจัดการในกิจการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อแสวงหารายได้ และผลประโยชน์จากกิจการนั้น ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ร่วมกระทำความผิด จะเข้าร่วมตกลงกันในระยะเวลาเดียวกัน<sup>๕</sup> เพราะเหตุที่ว่าแม้มิได้มีการตกลงร่วมกัน ภายในเวลาเดียวกัน กฎหมาย CCE ก็ถือว่ามีผิดและถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้แล้ว

กฎหมาย CCE นี้ มีมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการลงโทษที่สำคัญอย่างมากต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรม เพราะเหตุว่าเป็นการกำจัดเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมากที่ใช้ในการประกอบกิจการขององค์กรอาชญากรรม ที่ได้ส่งผลกระทบต่อความเสียหายในระบบการเงินของประเทศและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในองค์กรอาชญากรรมตามกฎหมาย RICO และ CCE มีลักษณะที่เหมือนกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ มีการนำเอาหลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy Theory) และมาตรการริบทรัพย์สิน (Forfeiture) มาใช้กับผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้กฎหมายต่อองค์กรอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการไปถึงผู้ซึ่งบงการอยู่เบื้องหลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ามาตรการลงโทษทางอาญาโดยปกติทั่วไป

การนำเอากฎหมาย RICO และ CCE มาใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ก็เพื่อแก้ไขปัญหากับการบังคับใช้กฎหมายและการพิสูจน์ความผิดกับบุคคลซึ่งอยู่เบื้องหลัง ซึ่งเป็นกลจักรที่สำคัญในการบริหารองค์กรอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นบ่อนการพนัน และบุคคลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคงอยู่ขององค์กรอาชญากรรมประเภทนี้

<sup>๕</sup> U.S. V. Barnes, 604, F.2d 121 (C.A.N.Y., 1979), quoted in United States Code Annotated, Title II of the Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act 1970.

ปัญหาสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายกับองค์กรอาชญากรรม คือ การที่ไม่สามารถพิสูจน์ไปถึงการกระทำความผิดฐานเป็นตัวการ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 83 การกระทำความผิดฐานเป็นผู้ใช้ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 84 หรือการกระทำความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 86 เพราะการพิสูจน์ความผิดเพื่อลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะต้อง “พิสูจน์ให้สิ้นสงสัยว่าจำเลยกระทำความผิด” ซึ่งปัจจุบันหลักเกณฑ์นี้สามารถใช้ได้กับอาชญากรรมประเภท “Street Crime” เท่านั้น เพราะฉะนั้นหลักสมคบ (Conspiracy) ในกฎหมาย RICO หรือหลักตกลงร่วมกัน (Concert) ในกฎหมาย CCE มาใช้ในการดำเนินคดีกับบุคคลในขบวนการอาชญากรรม ทำให้สามารถขยายหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบให้กว้างออกไป ประกอบกับการใช้กฎหมายของประเทศที่เจริญแล้ว มักจะใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบกัน เช่น การดักฟังโทรศัพท์ การเข้าถึงข้อมูลในเครือข่าย Internet ทำให้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้มีมากยิ่งขึ้น ในการดำเนินคดีโดยใช้กฎหมาย RICO หรือ CCE ต่อองค์กรอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งปกติแล้วองค์กรอาชญากรรมมักจะมีธุรกิจอาชญากรรมหลายรูปแบบ อัยการจะฟ้องทุกคดีไปในคราวเดียวกัน โดยใช้พยานหลักฐานและพยานบุคคลร่วมกันได้ เพื่อสะดวกต่อการเชื่อมโยงความเกี่ยวพันของธุรกิจอาชญากรรม ซึ่งแนวทางปฏิบัติลักษณะนี้ สมควรนำมาใช้ในกฎหมายไทยเพื่อต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรม ซึ่งรวมไปถึงองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวกับบ่อนการพนันด้วย

#### 5.2.1.2 มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) กับองค์กรอาชญากรรมบ่อนการพนัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วถึงลักษณะของความผิดที่เกี่ยวกับการพนัน กับองค์กรอาชญากรรมในข้อ 5.1 นั้น จะเห็นได้ว่าปัจจัยสำคัญซึ่งทำให้องค์กรอาชญากรรมมีความแข็งแกร่งและคงอยู่ได้ก็คือ รายได้จำนวนมหาศาลจากธุรกิจอาชญากรรมประเภทต่างๆ เงินได้เหล่านั้น นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใดแล้ว ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมเนื่องจาก<sup>๑</sup>

1. เงินได้จากธุรกิจอาชญากรรมที่มีมูลค่ามหาศาล นำไปสู่การสร้าง “อิทธิพล” ให้แก่ผู้กระทำความผิด โดยการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้กระทั่งสร้างฐานอำนาจ

<sup>๑</sup> วิชาพงษ์ บุญญภาส, “ประเทศไทยกับความจำเป็นต้องมีกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน,” วารสาร ป.ป.ส. (2539) : 45.

ทางการเมือง เข้าไปวางกันการดำเนินการทางกฎหมายให้กับตนเองและพวกพ้อง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวสามารถพบเห็นได้ทั้งในพฤติการณ์ระดับท้องถิ่น และระดับประเทศของประเทศไทย

2. เงินได้จากธุรกิจอาชญากรรมที่มีมูลค่ามหาศาล มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการคงอยู่ขององค์กรอาชญากรรม เพราะการเข้ามารวมตัวกันของกลุ่มอาชญากรจะต้องมีผลประโยชน์ในด้านทรัพย์สินเป็นพื้นฐาน ดังนั้น เงินได้จำนวนมากจะถูกใช้ไปเพื่อการดำเนินงานในองค์กรอาชญากรรม และเงินได้เหล่านี้ก็มาจากการดำเนินธุรกิจอาชญากรรมขององค์กรอาชญากรรมนั่นเอง

3. เงินได้จากธุรกิจอาชญากรรมที่มีมูลค่ามหาศาล ส่วนหนึ่งจะถูกนำไปใช้เป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรมขึ้นมาใหม่อีก เพราะอาชญากรรมบางประเภทต้องอาศัยเงินเป็นต้นทุนในระยะเริ่มต้น อาชญากรรมประเภทดังกล่าว ได้แก่ อาชญากรรมค้าหญิงค้าเด็ก อาชญากรรมยาเสพติด บ่อนการพนัน อาชญากรรมค้าอาวุธสงคราม และอาชญากรรมที่เกี่ยวกับโสเภณีข้ามชาติ

ในเมื่อเงินได้จากการประกอบธุรกิจอาชญากรรมขององค์กรอาชญากรรม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและสังคมดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายในส่วนของการทำงานทรัพย์สินดังกล่าว จึงได้ถูกนำมาใช้ ซึ่งได้แก่การริบทรัพย์สิน

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการริบทรัพย์สิน คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจกันว่าเป็นการริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางอาญา คือ จะริบทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อศาลพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิด และพิพากษาให้ริบทรัพย์สิน ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 18<sup>10</sup> ได้บัญญัติให้การริบทรัพย์สินเป็นโทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดประเภทหนึ่ง ซึ่งตามหลักกฎหมายอาญาของประเทศไทยจะลงโทษฐานริบทรัพย์สินได้ ก็ต่อเมื่อมีการฟ้องดำเนินคดีต่อบุคคลผู้กระทำความผิด โดยโจทก์มีภาระการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และมีภาระการพิสูจน์ว่าจำเลยได้ทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดหรือได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด แต่ในปัจจุบันความเจริญและการพัฒนาทาง

<sup>10</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 ได้บัญญัติว่า โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิดมีดังนี้

1. ประหารชีวิต
2. จำคุก
3. กักขัง
4. ปรับ
5. ริบทรัพย์สิน

ด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ส่งผลต่อรูปแบบ ขอบเขต และความร้ายแรงของ อาชญากรรม จากอาชญากรรมที่กระทำลงโดยมุ่งหมายต่อตัวทรัพย์สินธรรมดาทั่วไป เช่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ได้เปลี่ยนเป็นการฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบต่างๆ ที่มี ผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างกว้างขวาง หรือจากอาชญากรรม ธรรมดา ภายในประเทศกลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ มีเครือข่ายโยงใยในหลายประเทศ เช่น ขบวนการค้าโสเภณีข้ามชาติ ขบวนการค้ายาเสพติด หรือองค์กรอาชญากรรมทาง เศรษฐกิจข้ามชาติ ซึ่งลักษณะของอาชญากรรมต่างๆเหล่านี้มีความแตกต่างไปจากเดิม การ กระทำความผิดมีลักษณะซับซ้อน ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจัด รูปแบบเป็นองค์กรอาชญากรรม มีการแบ่งความรับผิดชอบและขั้นตอนการทำงาน ความ เจริญทางด้านเทคโนโลยีถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือช่วยเหลือในการกระทำความผิด จนแทบจะ ไม่ปรากฏหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้ยากต่อการสืบสวนจับกุมและ พิสูจน์ความผิดของจำเลย อาชญากรรมประเภทนี้ปกติแล้วจะกระทำความผิดโดยมีเงิน หรือ ทรัพย์สินเป็นแรงจูงใจ และทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการประกอบอาชญากรรมจะถูกนำไปใช้เพื่อ กระทำความผิดต่อไป และส่วนหนึ่งจะถูกนำไปลงทุนในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการ แทรกแซงทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศไทยเองได้พยายามแสวงหามาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับ เจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามผู้กระทำความผิด ซึ่งมีมูลเหตุจูงใจทาง ด้านทรัพย์สิน เช่น พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด พ.ศ. 2534 ได้นำหลักเกณฑ์การริบทรัพย์สินที่เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม และ หลักการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้บังคับ<sup>11</sup> ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสองประการแตกต่างไปจาก หลักเกณฑ์ทางกฎหมายอาญา ตามกฎหมายอาญาทรัพย์สินที่จะถูกริบจะต้องเป็นทรัพย์สินที่

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 3 บัญญัติว่า "ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ได้ รับมาเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และให้หมายความรวมถึง เงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มา โดยการใช้เงิน หรือทรัพย์สินดังกล่าว ซื่อ หรือกระทำไว้ด้วยประการใดๆ ให้เงินหรือทรัพย์สินเปลี่ยน สภาพไปจากเดิม ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนสภาพกี่ครั้ง และไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้น จะอยู่ในความครอบ ครอบงำของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่น หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม" มาตรา 8 บัญญัติว่า "ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้นั้นสมคบ กันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ วรรคสอง ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตาม วรรคหนึ่ง ผู้สมคบนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"

ได้มาโดยตรงจากการกระทำความผิดทางอาญา ถ้าทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เปลี่ยนสภาพไปแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ทรัพย์สินดังกล่าวจะไม่ถูกริบ หรือหลักเกณฑ์ในเรื่องการสมคบซึ่งเป็นขั้นตอนของความคิด ยังไม่มีการลงมือกระทำความผิดก็ต้องรับโทษตามกฎหมาย

แนวความคิดของกฎหมายฉบับนี้ได้รับอิทธิพลมาจากอนุสัญญาเวียนนา ซึ่งมีชื่อเต็มว่า อนุสัญญาต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการและแนวความคิดหลายประการ เช่น ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา (Mutual Legal Assistant) การริบทรัพย์สิน (Forfeiture of Asset) การสมคบกันกระทำความผิด เป็นต้น<sup>12</sup>

แม้กฎหมายฉบับนี้จะเป็นกฎหมายที่มีมาตรการทันสมัย แต่กระบวนการริบทรัพย์สินก็ยังคงใช้กระบวนการทางอาญา คือ ต้องมีการดำเนินคดีต่อบุคคล ซึ่งนับวันจะกระทำได้ยากขึ้น เนื่องจากอิทธิพลของผู้กระทำความผิดที่ขยายตัวออกไปมาก ทำให้เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการริบทรัพย์สิน เพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรม เพราะการริบทรัพย์สินตามกระบวนการดังกล่าว โจทก์หรือรัฐจะต้องมีการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่า จำเลยได้กระทำความผิดนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการประกอบอาชญากรรมในปัจจุบันมีรูปแบบซับซ้อน เทคโนโลยีต่างๆ ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือและเครื่องอำนวยความสะดวกในการประกอบอาชญากรรม จนยากที่จะพิสูจน์ความผิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แม้รัฐจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญา แต่รัฐก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะริบทรัพย์สินนั้นให้ตกเป็นของแผ่นดิน

แต่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ กระบวนการริบทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดทางอาญา มี 2 รูปแบบ คือ

1. การริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางอาญา (Criminal Forfeiture) หรือ กระบวนการพิจารณาคดีต่อบุคคล (In Personam Proceeding) กระบวนการนี้จะพิจารณาว่า

<sup>12</sup> ชาลิต ยอดมณี "สถาบันการเงินกับกฎหมายสกัดการฟอกเงิน" เอกสารในการสัมมนา เรื่อง กฎหมายสกัดการฟอกเงินในมุมมองของสถาบันการเงิน, บรรยาย ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 29 มิถุนายน 2537.(เอกสารไมตีพิมพ์เผยแพร่)



ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ จะต้องได้ตัวผู้กระทำความผิดมาเป็นจำเลยในคดีอาญา โดยรัฐมีภาระการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย (Proof Beyond Reasonable Doubt)<sup>13</sup> ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง จึงจะลงโทษริบทรัพย์สินได้ ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ตรงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในกฎหมายไทย

2. การริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่ง (Civil Forfeiture) หรือกระบวนการพิจารณาคดีต่อทรัพย์สิน (In Rem Proceeding) กระบวนการนี้จะพิจารณาว่าตัวทรัพย์สินมีความผิดหรือบริสุทธิ์ โดยไม่มีการพิจารณาความผิด หรือความบริสุทธิ์ของบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน รัฐมีภาระหน้าที่แสดงเหตุอันควรสงสัยว่า ทรัพย์สินนั้นเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด โดยผู้อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินมีภาระในการพิสูจน์ พิสูจน์พยานหลักฐานใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน การริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่ง เป็นกระบวนการที่เป็นอิสระจากการดำเนินคดีอาญากับบุคคล ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือไม่มีคำพิพากษาลงโทษจำเลยว่าเป็นผู้กระทำความผิด แต่ทรัพย์สินนั้นก็ถูกริบได้ ถ้ารัฐสามารถแสดงเหตุอันควรสงสัยให้ศาลเห็นว่า ทรัพย์สินนั้นเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด หรือถ้าบุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเข้ามาต่อสู้คดี แต่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

จากมาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้กับองค์กรอาชญากรรม คือ Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO), Continuing Criminal Enterprise (CCE) และ Civil Forfeiture ซึ่งได้วิเคราะห์ลักษณะของแต่ละมาตรการทางกฎหมายมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ควรจะนำมาปรับใช้กับกฎหมายการพนันของประเทศไทย โดยแยกใช้ทั้งมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่ง

มาตรการทางอาญา ควรนำเอาทั้ง RICO และ CCE มาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสภาพของความผิดในปัจจุบัน เช่น หลักเกณฑ์การสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) ของ RICO หรือหลักเกณฑ์การตกลงร่วมกันเพื่อกระทำความผิด (Concert) ของ CCE มาใช้เพื่อแก้ปัญหาคาสิโนไปถึงตัวการใหญ่ซึ่งอยู่เบื้องหลังองค์กรอาชญากรรม รวมทั้งพยานหลักฐาน

<sup>13</sup> Gary M. Maveal "The unemployed criminal alternative in the civil war of drug forfeitures," American Criminal Law Review 30 (1992) : 38.



ในการฟ้องคดี ซึ่งกฎหมาย RICO ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้โจทก์ต้องพิสูจน์ให้เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นข้อสันนิษฐานการกระทำความผิดของจำเลย

มาตรการทางแพ่ง เป็นมาตรการที่มุ่งต่อตัวทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมเป็นหลัก เพราะการทำลายทรัพย์สินถือว่าเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการคงอยู่ขององค์กรอาชญากรรม การนำเอามาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) มาแก้ไขปัญหาการพิสูจน์ความผิดของบุคคลก่อน จึงจะริบทรัพย์สินได้ของมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) โดยผ่านทางกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน ด้วยการกำหนด "ความผิดมูลฐาน" ในมาตรา 3<sup>14</sup> ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มเติมเป็นความผิดมูลฐานที่ 8 ความผิดเกี่ยวกับการพนัน เฉพาะในส่วนที่

<sup>14</sup> ความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภา

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไป เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี
3. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธสงครามตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน
4. ความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
5. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา
6. ความผิดเกี่ยวกับการชักยอก หรือฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกระทำโดยผู้แทนกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น
7. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
8. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจอัยย์ หรือช่องโหว่ตามประมวลกฎหมายอาญา ไม่ว่าอัยย์หรือช่องโหว่นั้นจะมีอยู่หรือไม่
9. ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ที่มีจำนวนเงิน หรือมูลค่าทรัพย์สินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรมบ่อนการพนัน ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดยกร่างกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ ความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการพนันได้ถูกตัดออกไป

### 5.2.2 มาตรการเปิดให้มีการเล่นการพนันภายใต้การควบคุมตามกฎหมาย

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของหลายประเทศ ก็คือ พัฒนาการในการเล่นการพนันได้แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับ บ่อยครั้งตามไม่ค่อยทัน ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ อยู่เสมอ ดังนั้น จึงเกิดแนว ความคิดในการเปิดให้มีการเล่นการพนัน ภายใต้การควบคุมตามกฎหมาย (legalization of gambling) ขึ้น ตามแบบอย่างที่ได้มีการดำเนินการมาแล้วในหลายต่อหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มาเก๊า มาเลเซีย ออสเตรเลีย ตลอดจนบรรดาประเทศเพื่อนบ้านของ ประเทศไทย เช่น ประเทศมาเลเซีย กัมพูชา และเมียนมาร์ ประเทศเหล่านี้ได้มีการอนุญาต ให้มีการเล่นการพนันได้ในสถานที่เล่นการพนันของรัฐ ซึ่งรัฐจะประกาศอนุญาตโดยการออก เป็นกฎหมาย

เหตุผลหลักประการหนึ่งที่ทุกๆ ประเทศใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการเปิด เล่นการพนันโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการพนันในรูปแบบกาสิโนก็คือ การ กระตุ้นพัฒนาการของประเทศ โดยใช้การพนันเป็นตัวเร่งในการดึงดูดการลงทุนเข้าไปยัง ภูมิภาคหรือเมืองที่ต้องการ การพนันก่อให้เกิดการจ้างงาน ดึงดูดการลงทุนทางการเงิน สนับสนุนธุรกิจการท่องเที่ยว หรือลดอัตราการถดถอยทางเศรษฐกิจ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นเหตุผลเบื้องต้นในการอนุญาตให้มีการเปิด บ่อนการพนันโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยรัฐคาดหวังว่ารายได้จากบ่อนการพนัน สามารถ กอบกู้ฐานะทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของรัฐได้ ในช่วงระยะเวลาเพียงไม่นาน ธุรกิจ บ่อนการพนันสามารถสร้างเงินได้จำนวนมหาศาลให้แก่รัฐ

นอกจากนี้การดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นเหตุผลหลักอีกประการหนึ่ง และเหตุผลนี้มักจะมีผลสำคัญกับเศรษฐกิจขนาดเล็ก ที่พยายามสร้างจุดสนใจ เพื่อดึงดูด การลงทุนจากประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ

ยิ่งไปกว่านั้นในช่วง 10-15 ปีที่ผ่านมา ธุรกิจกาสิโนถูกมองว่า เป็นธุรกิจที่ สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยว และส่งผลให้ทรัพย์สินของธุรกิจการท่องเที่ยวเพิ่มพูนได้อย่าง

รวดเร็วที่สุด ทศนคติตั้งกล่าว ศาสตราจารย์วิลเลียม อาร์ เอ็ดคิงตัน<sup>15</sup> เห็นว่าพอจะมีเหตุผลอยู่บ้าง แต่ที่จริงแล้วความคิดตั้งกล่าวเป็นผลมาจากการมองเห็นความสำเร็จของ กาลิโนบางแห่งในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ลาสเวกัส ซึ่งสามารถสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อย่างมากมาย รัฐบาลของประเทศต่างๆ คาดหวังว่าถ้าสามารถพัฒนาธุรกิจกาลิโนได้เหมือนที่ลาสเวกัส ก็จะได้ผลกำไรและประโยชน์ในตนเองเดียวกัน เป็นเหตุให้หลายๆ รัฐบาลตัดสินใจใช้การพนันเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยว แต่ไม่ใช่ทุกรัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เหมือนเช่นที่ลาสเวกัส ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมต่างๆ มากมายเลยทีเดียว

ส่วนในประเทศอังกฤษ มีการอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันโดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยรัฐมีเหตุผลเพื่อควบคุมการพนันมิให้เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม และรัฐเห็นว่าบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย สามารถป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมายได้ ธุรกิจบ่อนการพนันในประเทศอังกฤษเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็ก การอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันไม่ใช่เหตุผลทางเศรษฐกิจ แต่เป็นแรงจูงใจทางด้านสังคม (Social Motivation)

แรงจูงใจในการอนุญาตให้มีการพนันโดยถูกต้องทางกฎหมายอีกทางหนึ่ง ซึ่งเพิ่งเกิดขึ้นได้ไม่นานคือ การใช้กาลิโนเป็นเครื่องมือในการเพิ่มรายรับจากภาษี การสร้างงานและสิ่งอื่นๆ ที่ช่วยให้มีการพัฒนาภูมิภาค หรือภาคเศรษฐกิจที่ต้องการความช่วยเหลือในบริบทของประเทศไทย บางคนอาจเห็นด้วยกับการให้มีการพนันที่ถูกกฎหมาย และเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยไม่ให้ประชาชนออกไปเล่นการพนัน ณ ประเทศอื่นๆ เป็นลักษณะคล้ายๆ กับการทดแทนการนำเข้า ซึ่งจะส่งผลต่อเนื่องกับเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค ข้อเสนอสนับสนุนจากมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์ก็คือ การทดแทนการนำเข้ามีผลต่อเศรษฐกิจท้องถิ่น เสมือนการเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวที่มาจากนอกท้องถิ่นนั่นเอง

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ที่หลายประเทศต่างอนุญาตให้มีการเล่นการพนันโดยถูกต้องตามกฎหมายในช่วงเวลา 2 - 3 ปีที่ผ่านมา คือ ประเทศที่ถือว่ามีความทันสมัยแล้วแต่มีการพนันที่ถูกกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น รัฐบาลของประเทศที่ยัง

<sup>15</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์, นวลน้อย ตรีรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ, อุตสาหกรรมการพนันในไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียและมาเลเซีย, โครงการเมธีวิจัยอาวุโส ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร สภาวิจัยแห่งชาติ (มีนาคม 2542), หน้า 284. (กำลังจัดพิมพ์)

ไม่อนุญาตให้มีการพนันถูกต้องตามกฎหมาย จึงเห็นว่าการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ เพราะประเทศอื่นๆ ได้มีการทำกันหมดแล้ว

เป็นที่น่าสนใจว่า ในบรรดาประเทศที่เป็นผู้นำในการอนุญาตให้มีการเล่นการพนันโดยถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ในปัจจุบันต่างต้องการที่จะทบทวนนโยบายเดิม คือ การย้อนกลับไปดูกระบวนการตัดสินใจและนโยบายใน 10 ปีที่ผ่านมา เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการศึกษา ผลกระทบของการเล่นการพนัน (National Gambling Impact Study Commission) ซึ่งขึ้นตรงต่อสภาองเกรส หน่วยงานนี้จะสำรวจผลกระทบของการเล่นการพนัน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานในลักษณะเดียวกันในออสเตรเลีย เพื่อพิจารณานโยบายการพนันที่ผ่านมามาในอดีตว่ามีข้อผิดพลาดอย่างไรบ้าง หรือเป็นไปในแนวทางที่ควรจะเป็นแล้วหรือไม่<sup>16</sup>

นอกจากเหตุผลสนับสนุนให้การพนันเป็น legalized gambling ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เหตุผลประการอื่นๆ ในการทำให้การการเล่นการพนันเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่

1. การคงอยู่ของการพนันที่ผิดกฎหมาย ย่อมนำไปสู่อาชญากรรมประเภทอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย
2. การพนันที่ผิดกฎหมายทำให้ตำรวจมีโอกาสทุจริตได้มากขึ้น และอาจกระทำผิดโดยเปิดเผย หรือละเลยในการจับกุมการพนันที่ผิดกฎหมายเพราะได้รับสินบนจากบุคคลที่จัดให้มีการเล่น หรืออาจจะเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากบุคคลดังกล่าวได้ ทั้งนี้รวมไปถึงเจ้าพนักงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายด้วย
3. การพนันที่ผิดกฎหมาย นำไปสู่การประกอบอาชญากรรมเป็นขบวนการหรือองค์กรอาชญากรรม ปัญหาการฝ่าฝืนกฎหมาย ปัญหาเศรษฐกิจ รวมทั้งปัญหาหน้าที่ทางศีลธรรมด้วย
4. การลักลอบเล่นการพนัน ผู้จัดให้มีการเล่นจะมีความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย จึงจะต้องชักชวนให้มีการเล่นมากๆ เพื่อที่จะได้กำไรมากๆ อันเป็นการคุ้มกับการเสี่ยงภัย ดังนั้น จึงต้องชักชวนบุคคลหน้าใหม่ๆ ให้เข้ามาเล่นการพนัน ทำให้จำนวนนักการพนันเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 285.

5. ในสภาพของการเล่นการพนันที่มีขอบด้วยกฎหมาย มักจะมีการคดโกงตามมาอยู่เสมอ ซึ่งสิ่งนี้นำไปสู่อาชญากรรมรุนแรงประเภทต่างๆ ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นอาชญากรรมประเภทชีวิตและร่างกาย<sup>17</sup>

สำหรับประเทศไทย การเปิดให้มีการเล่นการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย (legalization of gambling) เป็นอีกแนวความคิดหนึ่ง ซึ่งผู้ที่สนับสนุนต้องการให้เกิดมีขึ้น เพราะคาดหมายได้ว่าจะเกิดผลประโยชน์ต่อประเทศไทยคือ

1. ทำให้ผู้เล่นการพนันชาวไทยที่ลักลอบขนเงินออกไปนอกประเทศ เพื่อเล่นการพนันในต่างประเทศ เช่น มาเก๊า ชองกง มาเลเซีย ออสเตรเลีย กัมพูชา และเมียนมาร์ ลดจำนวนลง เพราะไม่มีความจำเป็นจะต้องลักลอบนำออกไปเล่นการพนันนอกประเทศแต่อย่างใด และเป็นการลดการขนเงินตราออกไปนอกประเทศวิธีหนึ่ง

2. เป็นวิถีทางหนึ่งในการส่งเสริมการท่องเที่ยว และควรถือเป็นนโยบายหลักของการเปิดให้มีการเล่นการพนันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้มีเงินตราเข้าประเทศมากขึ้น มีการจ้างงานมากขึ้น ทำให้เกิดการเพิ่มจำนวนของนักท่องเที่ยว ซึ่งปกติแล้วก็สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว

3. รายได้จากการเล่นการพนันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเคยตกเป็นของเจ้าของบ่อนเถื่อน หรือผู้ลักลอบจัดให้มีการเล่น และส่วนหนึ่งของเงินเหล่านี้ ยังได้มีการนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจอาชญากรรมประเภทอื่น รวมตลอดไปถึงการสร้างอิทธิพลทางการเมือง ก็จะถูกนำเข้าสู่ระบบ และบางส่วนตกเป็นรายได้ของรัฐในรูปของภาษี ซึ่งจะจัดเก็บจากทั้งผู้จัดให้มีการเล่นและผู้เล่น

4. รัฐสามารถควบคุมดูแลความเรียบร้อยได้ โดยจัดให้มีเจ้าพนักงานของรัฐหรือพนักงานรักษาความปลอดภัยเข้าควบคุมดูแล เป็นการตัดโอกาสการเกิดอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการตัดโอกาสของเจ้าพนักงานที่ทุจริตได้อีกวิธีหนึ่ง และยังเป็นการลดคดีความที่นำไปสู่เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย

<sup>17</sup> วีระพงษ์ บุญญากาศ, "วิเคราะห์พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับมาตรการที่ควรพิจารณา," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เมษายน 2540) : 90 - 103.

เพื่อสำรวจทัศนคติของบุคคลในเรื่อง "ควรทำปอนการพนันให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่" และ "การเล่นการพนันในปอนจะลดลงหรือไม่ ถ้าทำให้ถูกต้องกฎหมาย" ซึ่งผลของสำรวจทัศนคติ ปรากฏในตารางที่ 5.1 และ 5.2 ดังนี้<sup>18</sup>

ตารางที่ 5.1 "ควรทำปอนการพนันให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่"

	ควร	ไม่ควร	ไม่ออกความเห็น
จำนวนผู้ตอบทั้งหมด	142	110	20
ร้อยละ	52.2	40.4	7.4
ชาย	99	74	11
หญิง	43	36	9
ต่ำกว่าปริญญาตรี	13	12	21
ปริญญาตรี	91	53	9
ปริญญาโท	34	29	
ปริญญาเอก	4	6	
ข้าราชการ	18	7	1
นายธนาคาร	15	10	4
นักธุรกิจ	15	9	2
ส.ส.	14	11	1
ผู้พิพากษา	19	5	2
ทนายความ	9	13	5
นักวิชาการ	12	8	
สื่อมวลชน	13	12	3
เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน	13	12	
คนงานนั่งโต๊ะ	10	9	1
กรรมกร พ่อค้า หาบเร่แผงลอย	9	14	6

<sup>18</sup> ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวลน้อย ตริรัตน์, หวย ช่อง บ่อน ยาบ้า เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ตรัสวิน, 2543), หน้า 99-101.



ผลของการสำรวจปรากฏว่า ตามตาราง ก. ร้อยละ 50 ของผู้ตอบคำถามในกรณี "ควรทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายหรือไม่" ให้ความสนับสนุน ในขณะที่ร้อยละ 40 ไม่เห็นด้วย

ผู้ที่ให้ความสนับสนุนการทำบ่อนการพนันให้ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างในบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐบาล นายธนาคาร นักธุรกิจ ผู้พิพากษา และนักวิชาการ ผู้ที่คัดค้านได้แก่ ทนายความ องค์กรพัฒนาเอกชน ผู้รับจ้างทั่วไป พ่อค้าแม่ค้า และผู้หาบเร่

ผู้ให้ความสนับสนุนการทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมาย เชื่อว่าสามารถบ่อนการพนันได้ทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายใต้การคุ้มครองของตำรวจ การปราบปรามเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะฉะนั้น การทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายจึงเป็นนโยบายที่มีเหตุผลและยังทำให้รายได้บางส่วนเปลี่ยนมือจากเจ้าของบ่อนการพนัน ตำรวจ และนักการเมืองไปสู่สังคม นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสสำหรับเจ้าหน้าที่ให้เข้าไปควบคุมผลกระทบข้างเคียงของบ่อนการพนันที่เกิดขึ้น โดยการจำกัดคนยากจนและผู้มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ และยังสามารถให้การศึกษาแก่ประชาชนถึงผลร้ายของการพนัน การทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายจะส่งผลให้นารายได้ที่เสียไปกับการพนันต่างประเทศกลับคืนมา บางคนเชื่อว่า การทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมาย จะลดจำนวนขององค์กรผิดกฎหมาย เพราะนักการพนันจะไปบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายเนื่องจากปลอดภัยกว่า แต่ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นนี้มีความแตกต่างร้อยละ 40 ของผู้ตอบแบบสอบถาม เชื่อว่าการทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายจะลดจำนวนนักการพนันที่บ่อนการพนันผิดกฎหมาย แต่ร้อยละ 37 ไม่เห็นด้วย ขณะที่ร้อยละ 23 ไม่มั่นใจ (ตารางที่ 5.2)

ผู้สนับสนุนการทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมาย ยอมรับว่าจะมีผลกระทบทางลบ แต่ให้เหตุผลว่า ผลกระทบทางลบสามารถบรรเทาได้โดยเลือกสถานที่อย่างระมัดระวัง จำกัดวงเงินอย่างต่ำของผู้ที่จะเข้าไปเล่นในบ่อนการพนัน จำกัดอายุของผู้เล่น และโดยการออกกฎหมายบังคับที่เข้มงวด นักวิชาการเชื่อว่าการทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมาย จะสามารถลดอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของเจ้าพ่อได้ในบางระดับ

ข้อโต้แย้งการทำบ่อนการพนันให้ถูกกฎหมายมีลักษณะเดียวกันกับกรณีของการพนันรูปแบบอื่นๆ

ตารางที่ 5.2 การเล่นพนันในบ่อนการพนันจะลดลงหรือไม่ ถ้าทำให้ถูกกฎหมาย

	ลด	ไม่ลด	ไม่ออกความเห็น
จำนวนผู้ตอบทั้งหมด	108	101	63
ร้อยละ	39.7	37.1	23.2
ชาย	35	70	79
หญิง	10	27	51
ต่ำกว่าปริญญาตรี	12	17	17
ปริญญาตรี	66	59	28
ปริญญาโท	26	20	17
ปริญญาเอก	4	5	1
ข้าราชการ	14	7	5
นายธนาคาร	11	12	6
นักธุรกิจ	11	7	8
ส.ส.	13	9	4
ผู้พิพากษา	13	6	7
ทนายความ	6	11	5
นักวิชาการ	10	6	4
สื่อมวลชน	9	12	7
เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน	6	12	2
คนงานนั่งโต๊ะ	8	6	4
กรรมกร พ่อค้า ทหารเรือ ผงลอย	7	11	11

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย