

บทที่ 4

ปัญหาในการป้องกันปราบปรามการพนันท้ายผลการแข่งขันฟุตบอลและมาตรการแก้ไข

4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามการพนันท้ายผลการแข่งขันฟุตบอล มีประการสำคัญ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาในการปรับบทพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ต่อความผิดการพนันผลการแข่งขันฟุตบอล

ในการบัญญัติเนื้อหาตาม พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 ได้ระบุประเภทความผิดต่างๆไว้ในบัญชี ก.และบัญชี ข.ท้าย พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 แต่ในช่วงเวลาที่บัญญัติกฎหมายนั้น ปัญหาการลักลอบเล่นการพนันฟุตบอลอย่างแพร่หลายเช่นในปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้น ผู้บัญญัติกฎหมายจึงมิได้ระบุประเภทของการพนันฟุตบอลไว้ในบัญชีท้าย พ.ร.บ.ฉบับนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความสับสนในทางปฏิบัติว่า การลักลอบเล่นการพนันท้ายผลการแข่งขันฟุตบอลจะเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ และจะกล่าวหาฟ้องร้องผู้กระทำผิดตามบทกฎหมายในข้อใด ซึ่งจากการรวบรวม และศึกษาคำฟ้องเกี่ยวกับคดีการพนันฟุตบอลของผู้เขียนพบว่า คดีการพนันฟุตบอล เจ้าพนักงานได้ฟ้องร้องจำเลยคนละบทกฎหมาย ทำให้เกิดการลักลอบในการบังคับใช้กฎหมาย

พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 ประกอบด้วย 17 มาตรา แต่มีฐานความผิดที่สำคัญที่ใช้ในการตั้งข้อหา ผู้กระทำความผิดฐานลักลอบเล่นการพนันท้ายผลการแข่งขันฟุตบอลโดยไม่ได้รับอนุญาต คือ มาตรา 4 และมาตรา 4 ทวิ¹ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

¹ ฝ่ายวิชาการสำนักพิมพ์สุทรไพศาล, พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุทรไพศาล, 2539), หน้า 4.

มาตรา 4 ห้ามมิให้อนุญาต จัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น
อันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอัน
ร้ายแรงอันใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ยื่นออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นคล้ายกัน
หรือการเล่นอันใด ซึ่งรัฐมนตรีได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้...

มาตรา 4 ทวิ² ในการเล่นอันใดนอกจากที่กล่าวมาใน มาตรา 4 จะพนัน
กันหรือจะจัดเพื่อให้พนันกันโดยเฉพาะการเล่นที่ระบุชื่อและเงื่อนไขในกฎกระทรวง

การตั้งข้อหาความผิดฐานลักลอบเล่นการพนันนั้น ตาม พ.ร.บ. การพนัน
พ.ศ. 2478 มีระบุประเภทไว้ในบัญชี ก. ท้าย พ.ร.บ. การพนันฯ (ตามมาตรา 4 วรรคแรก) มี
28 ประเภท ส่วนตามบัญชี ข. ท้าย พ.ร.บ. การพนันฯ (ตามมาตรา 4 วรรคสอง) ก็มี 28
ประเภทเช่นเดียวกัน แต่ปัญหาในการตั้งข้อหาความผิดเกี่ยวกับการเล่นการพนันฟุตบอลโดย
ไม่ได้รับอนุญาตอยู่ที่ว่า บัญชี ก. หรือ ข. ท้าย พ.ร.บ. การพนันฯ มิได้ระบุว่า การพนันฟุตบอล
อยู่ในรายการใดของบัญชี ก. หรือ ข. ทำให้เจ้าพนักงานเกิดความสับสนและขาดบรรทัดฐานที่
แน่นอน จึงมีการตั้งข้อหาความผิดแตกต่างกันไป ดังเช่นที่ผู้เขียนได้ศึกษาบันทึกจับกุมและคำฟ้อง
เกี่ยวกับการพนันฟุตบอลพบว่า มีการตั้งข้อหาในฐานลักลอบเล่นการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล
แตกต่างกันไป เช่น เจ้าพนักงานผู้จับกุมหรือพนักงานอัยการบางแห่งตั้งข้อหาว่าการพนันฟุตบอล
เป็นความผิดฐานเล่นการพนันเสี่ยงโชคตามบัญชี ข. ลำดับที่ 16 (สลากกินรวบหรือสลากกินแบ่ง)
หรือฐานร่วมกันเล่นการพนันตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) เจ้าพนักงานบางรายก็ตั้ง
ข้อหาว่า เป็นความผิดนอกจากที่กล่าวไว้ในมาตรา 4 ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับการพนันตามบัญชี
ข. ลำดับที่ 27 (ฟุตบอลโต๊ะ) หรือเป็นความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นความผิดนอกจากที่
กล่าวไว้ในบัญชี ก. หรือ ข.

ปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดจากความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย จึงเกิดการตี
ความต่างกันไป ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายปราบปราม สน.
ปทุมวัน กองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวนหนึ่ง พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ทราบแน่นอนว่า
จะตั้งข้อหาใดแก่ผู้กระทำผิด ซึ่งเห็นได้ว่า การตั้งข้อหาที่แตกต่างกันดังกล่าวก่อให้เกิดความ
สับสนและลึกลับในการบังคับใช้กฎหมาย และการอำนวยความสะดวกธรรมชาติ เนื่องจากข้อหาดังกล่าว
ข้างต้นบางข้อหาอยู่คนละมาตรา (มาตรา 4 และมาตรา 4 ทวิ) ซึ่งมีอัตราโทษแตกต่างกัน

ทั้งที่พฤติการณ์การกระทำผิดเป็นฐานความผิดเดียวกัน ปัญหานี้จะได้รับการแก้ไขให้เกิดเป็นบรรทัดฐานเดียวกันต่อไป

4.1.2 ปัญหาอัตราโทษของความผิดตามพระราชบัญญัติการพนันไม่เหมาะสมกับข้อหาความผิดฐานเล่นการพนันฟุตบอลโดยไม่ได้รับอนุญาต

นอกจากข้อหาความผิดที่ไม่มีบรรทัดฐานที่แน่นอนแล้ว อัตราโทษฐานลักลอบเล่นการพนันฟุตบอล ยังไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วนกับข้อหาความผิดอีกด้วยดังนี้

อัตราโทษความผิดฐานลักลอบเล่นการพนันฟุตบอลนั้น บัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. การพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 12

มาตรา 12² ผู้ใดจัดให้มีการเล่นหรือทำอุบายล่อ ชักชวนประกอบพิธีกรรมหรือชักชวนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้ผู้อื่นเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น หรือเข้าพนันในการเล่น ซึ่งมีได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานหรือรับอนุญาตแล้ว แต่เล่นพลิกแพลงหรือผู้ใดเข้าเล่นหรือเข้าพนันในการเล่นอันขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงหรือข้อความในใบอนุญาต ผู้นั้นมีความผิดดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นความผิดในการเล่นตามบัญชี ก. หมายเลข 1 ถึงหมายเลข 16 หรือการเล่นตามบัญชี ข. หมายเลข 16 เฉพาะสลากกินรวบ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกันนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือนขึ้นไปจนถึง 3 ปี และปรับตั้งแต่ 500 บาทขึ้นไปจนถึง 5,000 บาทด้วย อีกโสดหนึ่ง เว้นแต่ผู้เข้าเล่นหรือเข้าพนันที่เรียกว่า ลูกค้า ให้จำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

² บุญเลียบ เนินน้อย(พ.ต.ต.), พระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สกุลทิพย์, 2518), หน้า 18.

³ แผนกวิจัยและวางแผน กองบัญชาการตำรวจนครบาล, สถิติคดีการพนันฟุตบอล, 10 ธันวาคม 2540

(2) ถ้าเป็นความผิดอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท หรือทั้งจำหรือปรับ เว้นแต่ความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากศึกษาคำพิพากษาและคำฟ้อง คดีการพนันในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ.2537-เดือนตุลาคม 2540 ซึ่งมีทั้งสิ้น 44 คดี³ พบว่าปัญหาความไม่ชัดเจนในการปรับบท พ.ร.บ.การพนันฯ มาตรา 4 และ มาตรา 4 ทวิ ทำให้มีการฟ้องและพิพากษาลงโทษจำเลยต่างฐานความผิดกัน

โดยหากพนักงานอัยการฟ้องจำเลยข้อหาเล่นการพนันฟุตบอล อันเป็นความผิดตามบัญชี ข. ท้าย พ.ร.บ.การพนันตามมาตรา 4 วรรคสอง ศาลก็พิพากษาลงโทษจำเลยตามมาตรา 4 วรรค 2 และมาตรา 12 (2) ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 2,000 บาท ดังคำพิพากษาศาลแขวงดุสิต ซึ่งพิพากษาลงโทษ นายสุรินทร์ คติยาภิตติ จำเลย ข้อหาลักลอบเล่นการพนันฟุตบอลโดยให้จำคุกจำเลย 2 เดือน ปรับ 2,000 บาท รอการลงอาญาไว้ 2 ปีตามคดีหมายเลขคำที่ 14412/2539 คดีหมายเลขแดงที่ 15344/2539 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2539

แต่หากพนักงานอัยการฟ้องจำเลยข้อหาเล่นการพนันฟุตบอล อันเป็นความผิดตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นความผิดนอกจากบัญชี ก.และบัญชี ข. ท้าย พ.ร.บ.การพนันฯ ซึ่งศาลพิพากษาลงโทษจำเลย ตามมาตรา 4 ทวิและมาตรา 12(2) ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากการสัมภาษณ์ พล.ต.ต.ชัชจี้ กุลดิลก หัวหน้าชุดปราบปรามการพนันฟุตบอลของกรมตำรวจของผู้เขียน พล.ต.ต.ชัชจี้ ให้สัมภาษณ์ว่า จากการสืบสวนติดตามแหล่งลักลอบการพนันฟุตบอลพบว่า โຕีตะพนันฟุตบอลรายใหญ่สุดในประเทศไทย มีวงเงินพนันในวันที่มีการแข่งขันฟุตบอลวันละประมาณ 40-50 ล้านบาท ซึ่งในประเทศไทยมีอยู่ประมาณ 4-5 แห่ง โดยอยู่ที่หาดใหญ่ 1-2 แห่ง และอยู่ที่กรุงเทพฯ 2-3 แห่ง กรมตำรวจปราบปรามได้สำเร็จแล้ว 1 แห่ง เป็นโຕีตะพนันฟุตบอลข้ามชาติของชาวต่างชาติ คือ บริษัทวิกเตอร์สปอร์ต โบริโมชั่น ซึ่งเป็นโຕีตะพนันข้ามชาติที่มาตั้งสาขารับแทงในประเทศไทย ส่วนโຕีตะพนันฟุตบอลรองลงมาคือ มีวงเงินพนันวันละประมาณ 10 ล้านบาท มีประมาณ 30 แห่ง

เมื่อเปรียบเทียบวงเงินพนันของโต๊ะพนันฟุตบอลรายใหญ่ ซึ่งมีวงเงิน 10-50 ล้านบาทกับอัตราค่าปรับปรับขั้นสูงที่ พ.ร.บ. การพนันฯ กำหนดคือ อัตรา 1,000 บาทตามมาตรา 12(2) มีอัตราส่วนเท่ากับ 1:10,000-50,000 ซึ่งหมายถึงวงเงินพนันที่เจ้ามือพนันฟุตบอลรายใหญ่รับกินรับใช้ในวันที่มีการรับพนัน จะสูงกว่าอัตราค่าปรับขั้นสูงที่กฎหมายกำหนด 10,000-50,000 เท่า

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโทษจำคุกข้อหาเล่นการพนันฟุตบอลกับเล่นการพนันประเภทอื่น ๆ พบว่า อัตราโทษจำคุกข้อหาหลักบอลเล่นการพนันฟุตบอลตามมาตรา 4 ทวิ และ 12(2) ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี กับอัตราโทษจำคุกข้อหาเล่นการพนันต่อแต้มตามบัญชี ก. ลำดับที่ 7 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 3 ปี ตามมาตรา 4. 12(1) หรือ ข้อหาเล่นการพนันบิลเลียด ดีฟี, โบนจิม, บันแปะ ตามบัญชี ข. ลำดับที่ 18, 19, 25 มีระวางโทษจำคุกมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ตามมาตรา 4.12(1)

จากการเปรียบเทียบพบว่า อัตราโทษจำคุกข้อหาเล่นการพนันต่อแต้มมากกว่า ข้อหาเล่นการพนันฟุตบอล 3 เท่า และมีระวางโทษขั้นต่ำ 3 เดือน ส่วนการพนันฟุตบอลไม่มี, ส่วนอัตราโทษจำคุกข้อหาเล่นการพนันบิลเลียด ดีฟี โบนจิม บันแปะตามบัญชี ข. มากกว่าอัตราโทษข้อหาเล่นการพนันฟุตบอล 2 เท่า ทั้งที่การเล่นการพนันต่อแต้ม บิลเลียด ดีฟี โบนจิม บันแปะ ส่วนมากเป็นการเล่นการพนันของพวกกลุ่มกรรมกร หรือผู้มีรายได้น้อย หรือเป็นการเล่นสนุกสนานของเด็กหรือเยาวชน ซึ่งมีวงเงินในการเล่นไม่เกิน 100-1,000 บาท และลักษณะของการพนันจะมีการได้เสียกันช้า ตรงกันข้ามกับการเล่นการพนันฟุตบอล ซึ่งมีการได้เสียกันรวดเร็วในวงเงินจำนวนมาก และมีการส่งเงินไปแทงกับเจ้ามือที่ต่างประเทศ ซึ่งทำความเสียหายให้กับเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรง แต่กลับมีโทษจำคุกน้อยกว่ามาก จากการศึกษเปรียบเทียบดังกล่าวพบว่า บทบัญญัติ พ.ร.บ. การพนันฯ ซึ่งมาปรับใช้กับการพนันฟุตบอลไม่เหมาะสม ไม่ได้สัดส่วนและไม่ทันกับปัญหาของยุคสมัย ซึ่งน่าจะแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

4.1.3 ปัญหาข้อขัดข้องในการตรวจค้นจับกุมแหล่งพนันผิดกฎหมาย

ตามที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ตั้งแต่วันที่ 12 ตุลาคม 2540 เป็นต้นมา ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักการเกี่ยวกับการ

ตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจไว้ตาม มาตรา 238

มาตรา 238⁴ ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมี คำสั่ง หรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องการค้นดังกล่าว ได้เปลี่ยนแปลงหลักประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเดิม ที่ได้ให้อำนาจเจ้าพนักงานตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในการออกหมาย ค้นได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 58(3)⁵

การออกบทบัญญัติเรื่องการค้นใหม่นี้ เท่ากับเป็นการตัดอำนาจเจ้าพนักงาน ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ในเรื่องดังกล่าวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 58(3) ซึ่งทำให้เกิดมีปัญหาคัดข้องในการค้นในทางปฏิบัติหลายประการ⁶ ดังนี้

1. ปัญหาในเรื่องของการเดินทางจากสถานีตำรวจไปยังที่ทำการศาลเพื่อ ขอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องที่บริเวณชายแดนและในเกาะที่อยู่ห่างไกลจากชายฝั่ง เช่น เกาะกูด เป็นต้น สถานีตำรวจที่อยู่ห่างไกลจากที่ทำการศาลมากทั้งเส้นทางคมนาคมก็ไม่สะดวก ทำให้การดำเนินการเพื่อให้ศาลออกหมายค้นเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันเหตุการณ์

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 238

⁵ มาตรา 58 เจ้าพนักงานและศาลมีอำนาจออกหมายอาญาได้ภายในเขตอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1)...

(2)...

(3) ถ้าเป็นหมายค้นได้แก่ ศาลหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่/

(4)...

⁶ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0601/315 ลงวันที่ 10 เมษายน 2541 ถึงอธิบดีกรมตำรวจ เรื่อง ขอรื้อข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 92 และตามพระราชบัญญัติปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519

2. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ยื่นขอมายคั้น ซึ่งศาลบางแห่งมักกำหนดให้เฉพาะ นายตำรวจชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น ที่จะยื่นขอมายคั้นได้ แต่สถานีตำรวจในต่างจังหวัดแต่ละสถานี จะมีนายตำรวจชั้นสัญญาบัตร อยู่เพียงไม่กี่นาย จึงก่อให้เกิดความไม่สะดวกในทางปฏิบัติ

3. ศาลบางแห่งกำหนดให้นายตำรวจที่จะยื่นขอมายคั้นต้อง เป็นนายตำรวจ ผู้รับผิดชอบในคดีเท่านั้น เพื่อที่ศาลจะได้ซักถามข้อเท็จจริง เพื่อให้ประกอบการพิจารณาออก มายคั้นด้วย

4. เนื่องจากการจัดการตามมายคั้นไม่อาจใช้สำเนาหมายแทนได้ ดังเช่น กรณีการจัดการตามหมายจับ การเข้าคั้นจึงมีอาจกระทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากต้องใช้หมาย คั้นต้นฉบับในการคั้น

5. โดยที่การคั้นโดยมีมายคั้นนั้น มาตรา 104 แห่งประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาบัญญัติให้ต้องส่งบันทึกรายละเอียดแห่งการคั้น และบัญชีสิ่งของที่คั้นได้ไปยัง ผู้ออกหมาย การที่ต้องขอมายคั้นจากศาลจึงก่อให้เกิดภาระหน้าที่ในการต้องส่งบันทึกและบัญชี ดังกล่าวไปยังศาล

6. การเข้าคั้นเคหะสถานในบางกรณีไม่ปรากฏบ้านเลขที่ ซึ่งศาลบางแห่ง จะไม่ออกมายคั้นให้ในกรณีดังกล่าว ทำให้ไม่อาจเข้าคั้นได้

7. สำหรับความผิดบางประเภท เช่น ความผิดเกี่ยวกับการพนันหรือยาเสพติด ซึ่งมีใช้ความผิดซึ่งหน้า แต่กำลังกระทำอยู่ในที่รโหฐาน การที่ต้องขอมายคั้นจากศาลก่อนเข้า คั้นเป็นขั้นตอนที่ล่าช้า และทำให้ผู้กระทำผิดไหวตัวทันหรือเปลี่ยนแปลงสถานที่หรือพฤติการณ์ใน การกระทำความผิด ทำให้ไม่สามารถจับกุมผู้กระทำผิดได้

ปัญหาต่างๆ ในการออกมายคั้นข้างต้น เป็นปัญหาที่กรมตำรวจได้รวบรวม จากรายงานของตำรวจหน่วยต่างๆ ทั่วประเทศ และนำเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อ หารือเกี่ยวข้องในการตรวจค้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 238

นอกจากนี้ นักพนันผิดกฎหมายมักจะลักลอบเล่นการพนัน หรือเปิดรับแทงพนัน ในเคหะสถานในเวลากลางคืน ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 96⁷

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 96

เรื่องการค้น ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานทำการตรวจค้นในเวลากลางคืน เว้นแต่มีเหตุฉุกเฉินอย่างยิงหรือค้นเพื่อจับผู้ร้ายสำคัญ ศาลจึงมักไม่ออกหมายค้นให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจค้นในเวลากลางคืน ผู้กระทำผิดจึงใช้ช่องว่างของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นโอกาสในการกระทำ ความผิด

ปัญหาในการตรวจค้นจับกุมพนักงานผิดกฎหมายอีกประการหนึ่งคือเจ้าของบ่อน พนักงานผิดกฎหมายโดยเฉพาะบ่อนพนันรายใหญ่ มักจะสร้างสิ่งกีดขวางและกลไกต่างๆ ซึ่งมีลักษณะแน่นอนถาวรยากแก่การทำลาย คล้ายปราการหรือบ้อมค่ายของหน่วยทหาร⁸ ขึ้นป้องกันบ่อนหรือสถานรับพนันของตน เพื่อป้องกันการเข้าตรวจค้นจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ปัญหานี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายปราบปราม สน.ปทุมวัน รายหนึ่งให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า เจ้าของบ่อนการพนันรายใหญ่มักสร้างกลไกหรือขึ้นเพื่อป้องกันบ่อนพนันของตน เจ้าของบ่อนพนันเหล่านั้นบางรายก็รับแทงพนันฟุตบอลด้วย ปัญหานี้จึงเป็นปัญหาในการการตรวจค้นปราบปรามการพนันประการหนึ่ง

4.1.4 ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐานจาก เครื่องมือสื่อสารที่ใช้ลักลอบ เล่นการพนันผิดกฎหมาย

เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการสื่อสาร ได้มีการผลิตอุปกรณ์หรือเครื่องมือในการสื่อสารต่างๆ เช่นโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรสาร โทรศัพท์ วิทยุสื่อสาร โทรทัศน์วงจรปิด และคอมพิวเตอร์ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ออกมาจำหน่ายและใช้ในการสื่อสารโดยทั่วไปซึ่งบรรดาเจ้ามือพนันผิดกฎหมายต่างนำเทคโนโลยีในการสื่อสารเหล่านี้ มาใช้เป็นเครื่องมือในการเล่นหรือรับแทงพนันและปกปิดซ่อนเร้นพฤติกรรมการกระทำผิด ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ขณะเดียวกันในทางข้อกฎหมายก็มีปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐานจากเทคโนโลยีเหล่านี้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรวบรวมพยานหลักฐานจากเครื่องมือสื่อสารได้อย่างถูกต้องและยกขึ้นมา

⁸ บริษัทสำนักพิมพ์มติชน, "สงครามจับบ่อน นครบาล-สอบสวนกลาง ระวัง! บุทธการตีเมืองขึ้น," วารสารมติชนรายสัปดาห์ 392, (6 มีนาคม 2531): หน้า 9.

กล่าวอ้างในชั้นศาลได้ นอกจากนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารไว้ ดังนี้

มาตรา 37 วรรคสอง⁹ การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผย รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใด เพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 37 ดังกล่าวได้วางหลักทั่วไป ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าแทรกแซงเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถจะรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆจากเครื่องมือสื่อสารที่ผู้กระทำผิดใช้ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เฉพาะ

แต่ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการกฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะใช้เทคนิคต่างๆ ในการแสวงหาพยานหลักฐานจากเครื่องมือสื่อสาร เช่น ดักฟังโทรศัพท์ การใช้เทคนิคพิเศษในการดึงข้อความจากเครื่องโทรสารที่ส่งไปที่หนึ่งๆ (ดูดแฟกซ์) บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการปราบปรามการพนันฟุตบอล

4.1.5 ปัญหาทางเทคนิคในการจับกุมการพนันฟุตบอล

นอกจากปัญหาด้านกฎหมายแล้ว เทคโนโลยีต่างๆและเทคนิคในการกระทำ ความผิดที่เจ้ามือพนันฟุตบอลนำมาใช้ก็ทันสมัยและซับซ้อน ยากแก่การสืบสวนติดตาม ซึ่งในช่วงระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน-12 กรกฎาคม 2541 ที่มีการแข่งขันฟุตบอลโลก 1998 ที่ประเทศฝรั่งเศส กรมตำรวจได้จัดตั้งคณะทำงานประสานข้อมูลและปราบปรามการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลโลกขึ้น โดยมี พล.ต.ท.ณรงค์วิช ไทยทอง ผู้ช่วย อตร.(ปพ.1) เป็นหัวหน้าและจัดตั้งศูนย์ประสานงานพิเศษขึ้นที่สำนักงานของ พล.ต.ท.ณรงค์วิช ไทยทอง ซึ่งตั้งอยู่ในกรมตำรวจ

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 37

สำหรับรับแจ้งเบาะแสจากประชาชนทั่วไป และเป็นส่วนประสานงานของหน่วยปฏิบัติทั่วประเทศ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติหน้าที่ประจำศูนย์ตลอดเวลา 24 ชั่วโมง พร้อมทั้งสั่งการให้หน่วยงานตำรวจต่างๆ ทั่วประเทศจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจหรือจัดกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจทำหน้าที่ปราบปรามการพนันฟุตบอลโดยเฉพาะทั่วประเทศ โดยกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานระหว่างวันที่ 9 มิถุนายน-15 กรกฎาคม 2541 ซึ่งคณะทำงานดังกล่าว ได้ประมวลผลการปฏิบัติการปราบปรามการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลโลก 1998 และสรุปว่า ปัญหาและอุปสรรคในการจับกุมมีดังต่อไปนี้¹⁰

1. ไม่ทราบจุดหรือตำแหน่งรับพนัน เนื่องจากมีการรับพนันทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบดิจิทัลซึ่งไม่สามารถทำการดักฟังคลื่นสัญญาณได้
2. มีการรับพนันเคลื่อนที่ไปกับยานพาหนะที่ขับเคลื่อนอยู่ตลอดเวลา
3. ผู้รับพนันบางรายเช่าโรงแรม ชั้น 1 ที่เป็นอาคารสูงและเปลี่ยนสถานที่อยู่เรื่อยๆ
4. ช่วงที่รับพนันจะกระทำก่อนเวลาแข่งขันฟุตบอลประมาณ 1 ชั่วโมง และปิดรับพนันเมื่อเริ่มทำการแข่งขัน ซึ่งเป็นเวลากลางคืน การเข้าไปทำการตรวจค้นเอกสารรับพนันกระทำได้ยาก ไม่สะดวกเนื่องจากเป็นเวลากลางคืน และง่ายต่อการซุกซ่อนและทำลายของกลาง
5. เอกสารรับพนัน (โพบ) เขียนเป็นรหัส (CODE) และใช้ภาษาที่เข้าใจเฉพาะกลุ่มทำให้ผู้ที่อยู่นอกวงการดูแล้ว จะไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นการรับพนันฟุตบอล
6. มีระบบตัดตอนเพื่อทำให้ไม่ทราบว่า แหล่งรับพนันอยู่ที่ใดเพื่อป้องกันการล่อซื้อ โดยหากมีการโทรศัพท์เข้าไปที่โต๊ะรับพนัน โต๊ะพนันจะตรวจสอบว่า ผู้ที่โทรศัพท์เข้ามาเป็นลูกค้าประจำหรือมีขาประจำรับรองเสียก่อน จึงจะบอกหมายเลขโทรศัพท์ให้ไปแทงพนันอีกหมายเลขหนึ่ง

¹⁰ ชัช กุลดิลก(พล.ต.ต.)และอังกูร อาทรไพฑธ(พ.ต.อ.), รายงานประมวลผลการปฏิบัติการปราบปรามการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลโลก 1998.(2541), หน้า 20-21.

7. มีการรับฝากข้อความทางโทรศัพท์ก่อน เพื่อต้องการตรวจสอบว่า ผู้ใด โทรเข้ามาแล้วจะมีการใช้โทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบดิจิตอลโทรกลับไปหา(กรณีใช้โทรศัพท์ธรรมดา รับแทนเพื่อป้องกันการดักฟังโทรศัพท์เพราะโทรศัพท์เคลื่อนที่ระบบดิจิตอล เพราะเจ้าหน้าที่ ตำรวจไม่สามารถดักฟังดักฟังโทรศัพท์ประเภทนี้ได้)

8. ใช้การติดต่อสื่อสารทางโทรสาร(FAX)หรือทางอินเทอร์เน็ต(E-MAIL)

9. มีการเก็บหลักฐานการรับพยานในเครื่องคอมพิวเตอร์ และไม่สามารถ ตรวจสอบได้ เนื่องจากผู้รับพยานหรือผู้พยาน ใส่รหัสผ่านไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถทราบรหัสผ่าน ดังกล่าว

พล.ต.ต. ชัชช จุลคิลก ให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนว่า "โฑ๊ะพินันฟุตบอลรายใหญ่ มักใช้โทรศัพท์ซึ่งส่วนมากเป็นโทรศัพท์มือถือ จำนวนนับสิบเครื่องรับแทนพินัน และจะนำเครื่อง ใหม่ๆ มาสับเปลี่ยนใช้โดยตลอดเพื่อป้องกันการสืบสวนติดตามของตำรวจ"

"ในทางเทคนิคแล้ว เจ้าหน้าที่เทคนิคของเครือข่ายโทรศัพท์แต่ละประเภท สามารถดักฟังโทรศัพท์ในเครือข่ายของตนได้ แม้จะเป็นโทรศัพท์มือถือ แต่ในกระบวนการ สืบสวนแสวงหาพยานหลักฐาน ตำรวจไม่สามารถดักฟังโทรศัพท์มือถือได้ เพราะต้องใช้เทคนิค ชับซ้อน ตำรวจไม่มีเครื่องมือ ส่วนจะขอความร่วมมือจากบริษัทเจ้าของโทรศัพท์มือถือ ซึ่งเป็น เอกชนทำก็ไม่ได้เพราะว่า เอกชนจะไม่ให้ความร่วมมือกับตำรวจ"

"การดักฟังโทรศัพท์บ้านนั้นง่ายกว่า เพราะโทรศัพท์บ้านจะตั้งอยู่กับที่ ใน ทางเทคนิคดักฟังได้ง่ายกว่า นอกจากนี้เจ้าของเครือข่ายโทรศัพท์บ้านส่วนใหญ่ คือ องค์กร โทรศัพท ซึ่งบางครั้ง ก็ขอความร่วมมือดักฟังได้ แต่ต้องแอบทำกัน ตำรวจที่ทำการเสาะหา พยานหลักฐานโดยการดักฟัง ก็สืบสนและกลัวความผิดเหมือนกัน ทั้งที่เข้าไปเพื่อจับกุมผู้กระทำผิด กฎหมาย"

ปัญหาดังกล่าว ทำให้การติดตามจับกุมเจ้ามือพินันฟุตบอล โดยเฉพาะเจ้ามือ พินันรายใหญ่ไม่บรรลุผล

4.1.6 ปัญหาปัจจัยทางบริหารงานที่เป็นอุปสรรคในการปราบปรามการพนันฟุตบอล

จากรายงานประมวลผลการปฏิบัติการปราบปรามการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลโลกของคณะกรรมการประสานข้อมูลและปราบปรามการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล กรมตำรวจ¹¹ รายงานว่า เจ้ามือพนันผิดกฎหมาย ได้นำเทคโนโลยีในการสื่อสารทันสมัย เช่น คอมพิวเตอร์อินเทอร์เน็ต โทรสาร คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์มือถือ หรือโทรศัพท์วงจรปิด มาใช้เป็นเครื่องมือดำเนินกิจกรรมการพนันอย่างกว้างขวางจนเกิดเป็นเครือข่ายการพนันฟุตบอลผิดกฎหมายขนาดใหญ่และซับซ้อน แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีหน้าที่ในการปราบปรามแหล่งพนันฟุตบอลผิดกฎหมายเหล่านี้คือเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายป้องกันปราบปราม และฝ่ายสืบสวนตามสถานีตำรวจต่างๆ ทั่วประเทศ ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวน มีชั้นยศตั้งแต่พลตำรวจถึงดาบตำรวจ และมีการศึกษาโดยเฉลี่ยในระดับมัธยมศึกษา เจ้าหน้าที่ตำรวจเหล่านี้ไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบของเครื่องมือสื่อสารทันสมัย เช่น เครื่องดักฟังโทรศัพท์ คอมพิวเตอร์ หรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ตที่โต๊ะพนันผิดกฎหมายรายใหญ่นำมาใช้

โดยทั่วไปแล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายป้องกันปราบปรามตามสถานีตำรวจต่างๆ ทั่วประเทศ มีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายมากมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหลายร้อยฉบับ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ คือ การบังคับใช้กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ และบริการประชาชนในด้านต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและได้รับความสะดวกสบายจากบริการต่างๆ ของรัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าว จึงต้องทำการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่างๆ อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอาชญากรรมที่ร้ายแรง หรือคดีอุกฉกรรจ์ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนอย่างรุนแรง(คดีอาชญากรรมสะเทือนขวัญ) เช่น คดีปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆ่าผู้อื่น ฆ่าข่มขืน วางเพลิง เผาทรัพย์ ก่อวินาศกรรม หรือวางระเบิด เป็นต้น และจากรายงานสถิติคดีอาชญากรรมของศูนย์ข้อมูลสนเทศ กรมตำรวจ บันทึกว่า สถิติ

¹¹ ชัช กุลดิตรก(พล.ต.ต.)และอังกูร อาทรรไพท(พ.ต.อ.), เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

คดีอาญาที่กระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และคดีอุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ พ.ศ.2540 และพ.ศ.2541 เกิดสูงขึ้น¹² และวิเคราะห์ว่าเกิดจากภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้มีโจรผู้ร้ายก่อคดีต่างๆ มากขึ้น ในภาวะเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงมีภาระในการปราบปรามอาชญากรรมต่างๆ มากมาย ส่งผลกระทบต่อความพร้อม และแรงจูงใจในการปราบปรามการพนันผลการแข่งขันฟุตบอลซึ่งเป็นงานที่ต้องใช้เทคนิคและปัจจัยต่างๆ ในการดำเนินการมาก

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายปราบปราม สถานีตำรวจนครบาลปทุมวันหลายคนให้สัมภาษณ์ว่า ตำรวจมีภารกิจในการรักษากฎหมายมากมายหลายฉบับ ไม่มีเวลาที่จะสืบสวนปราบปรามการพนันฟุตบอลที่มีพฤติการณ์ซับซ้อนและใช้เทคโนโลยีสูง เช่น การพนันฟุตบอล นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่มีอุปกรณ์ทันสมัย เช่น เครื่องดักฟังโทรศัพท์เพื่อสืบสวนจับกุมการพนันฟุตบอลทางโทรศัพท์ และไม่มีความรู้เกี่ยวกับวงโลกเทคโนโลยีทันสมัย เช่น เครื่องดักฟังโทรศัพท์ คอมพิวเตอร์หรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรือเทคนิคต่างๆ ที่โต๊ะพนันผิดกฎหมายนำมาใช้ การจับกุมจึงไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผล เพราะหากเจ้าหน้าที่ตำรวจปฏิบัติงานผิดพลาด อาจถูกผู้ต้องหาฟ้องร้องได้

ปัญหานี้ พล.ต.ต. ชัชชาติ กุลติลิก ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้วิจัยว่า "ปัญหาทางบริหารในการจับกุมการพนันฟุตบอลคือ ขาดคน เครื่องมือและงบประมาณ ตำรวจตามสถานีตำรวจต่างๆ มีงานด้านต่างๆ มาก จับกumnักพนันฟุตบอล ไม่ได้ผลหรอก ประการสำคัญสถานีตำรวจมีพื้นที่รับผิดชอบจำกัด เช่นบางสถานีตำรวจในกองบัญชาการตำรวจนครบาล มีพื้นที่รับผิดชอบเพียง 1 ตารางกิโลเมตร แต่โต๊ะพนันฟุตบอลจะย้ายที่รับแทงไปเรื่อยๆ ถ้าท้องที่หนึ่งสืบรู้ว่า มีการรับแทงพนันฟุตบอลอยู่ในท้องที่นั้น โต๊ะพนันก็จะย้ายหนีไปท้องที่อื่น โดยรับแทงทางโทรศัพท์เคลื่อนที่บางที่มีการรับแทงข้ามจังหวัด เรื่องพนันบอล ท้องที่ทำได้ผลหรอก"

¹² ศูนย์ข้อมูลข้อสนเทศ กรมตำรวจ, สถิติคดีอาญาของตำรวจอาญาจักรเปรียบเทียบระหว่าง พ.ศ.2539-2541.

4.1.7 ปัญหาการโอนเงินพนันผิดกฎหมายผ่านระบบสถาบันการเงิน

จากรายงานของหนังสือพิมพ์เนชั่นสุดสัปดาห์รายงานว่า¹³ เครือข่ายของวงการพนันฟุตบอลในเมืองไทยนั้น มีสถาบันการเงินระดับประเทศ 2 แห่งเกี่ยวข้องด้วย โดยเป็นทั้งรับบริการแทงพนันและประสานงานการโอนเงินข้ามชาติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของธนาคารเป็นตัวกลางในการรับแทง โดยมาจากต่างประเทศ มีการกำหนดอัตราต่อรองในการแทงตามอัตราต่อรองในประเทศ ในการแทงผ่านธนาคารนี้ ผู้รับแทงจะแทงแบบไม่จำกัดจำนวนเงิน โดยจะต้องโอนเงินเข้าบัญชีของตัวกลางซึ่งจะต้องโอนต่อไปอีกที่หนึ่ง และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ศูนย์วิจัยธนาคารกสิกรไทยรายหนึ่งให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า มีพนักงานธนาคารบางรายเปิดรับพนันฟุตบอลหรือมีส่วนรู้เห็นในการโอนเงินพนัน และธนาคารที่โต๊ะพนันฟุตบอลไปทำธุรกรรมทางการเงินก็รู้ว่า โต๊ะพนันรายใหญ่ที่โอนเงินไปให้เจ้ามือต่างประเทศ คือผู้ใดเพราะมีการโอนเงินจำนวนมากผิดปกติไปยังต่างประเทศในวันที่มีการแข่งขันฟุตบอลเป็นประจำ ส่วนการเล่นพนันในประเทศผ่านโต๊ะพนันโดยทั่วไปนั้น จะเล่นกันด้วยระบบเครดิตหรือความเชื่อถือ โดยไม่ต้องวางเงินพนันกัน แต่จะจ่ายเงินพนันภายหลัง โดยโอนเงินสินพนันให้แก่อีกฝ่ายโดยผ่านธนาคาร

วิธีการโอนเงินพนันของโต๊ะพนันก็ทำตามแบบการโอนเงินของธนาคารโดยทั่วไป คล้ายการโอนเงินในธุรกิจทั่วไป โดยปกปิดวัตถุประสงค์ประสงค์ในการโอนเงินเพื่อจ่ายสินพนันซึ่งโดยทั่วไปสถาบันการเงินย่อมรักษาความลับของลูกค้า เจ้าหน้าที่ที่ตำรวจจึงสอบสวนสรรคดีในการติดตามเส้นทางหรือกระแสการเงินของเงินพนันฟุตบอลผิดกฎหมาย และขาดพยานหลักฐานเกี่ยวกับของกลางเงินสินพนัน ปัญหานี้จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการปราบปรามการพนันประเภทนี้

¹³ บริษัทเนชั่นมัลติมีเดียกรุ๊ป มหาชน, "เปิดขุมข่ายโต๊ะบอลเถื่อนในโลกยุคอบายมุขไร้พรหมแดน" วารสารเนชั่นสุดสัปดาห์ ฉบับ 3-11 เม.ย. 2539



4.1.8 ปัญหาการคอร์ปชั่นของเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่บังคับกฎหมายการพนัน

ผู้เขียนได้เข้าร่วมฟังการประชุมของคณะกรรมการเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2, 9, 16, 30 ตุลาคม 2540, วันที่ 13, 27 พฤศจิกายน 2540 และวันที่ 11 ธันวาคม 2540 ที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ในภาคราชการ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมตำรวจ และคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าอุปสรรคประการหนึ่งในการปราบปรามการพนันผิดกฎหมาย เนื่องมาจากการคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย¹⁴ สาเหตุของการคอร์ปชั่น เกิดจากการติดสินบนเจ้ามือพนัน โดยเจ้ามือพนันจะนำเงินรายได้จากกิจกรรมการพนันมาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ละเลย ย่อหย่อนหรือให้ความคุ้มครองกิจกรรมการพนันผิดกฎหมายของตน

จากรายงานวิจัยเรื่อง เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยบ่อนการพนัน ของศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์และการเมือง คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานว่า¹⁵ จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้พบว่า เจ้ามือการพนันผิดกฎหมายจะนำเงินได้จากการพนันไปติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการปราบปรามการพนันให้ละเลยต่อหน้าที่ และนำเงินไปสนับสนุนนักการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อสร้างอิทธิพลคุ้มครองกิจกรรมการพนันอย่างเป็นระบบ

ปัญหานี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในต่างประเทศเช่นเดียวกัน กล่าวคือคณะกรรมการเกี่ยวกับการพนันแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการพนันผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา เมื่อ พ.ศ. 2516 และรายงานว่าผู้ดำเนินกิจกรรมการพนันผิดกฎหมายจะนำเงินได้

¹⁴ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมของคณะกรรมการเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 10. (11 - ธันวาคม 2540), หน้า 2

¹⁵ สังกิต พิริยะรังสรรค์(ผศ.ดร.)และคณะ, "เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยบ่อนการพนัน," รายงานผลการวิจัยเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร:ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 409-413.

จากการพนันผิดกฎหมายไปติดสินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อให้คุ้มครองกิจกรรมการพนันเป็นจำนวนถึง 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹⁶

แต่ผู้เขียน ได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจ สน.ปทุมวัน สน.ทุ่งมหาเมฆ และเจ้ามือพนันหลายคนได้ข้อมูลว่า โท๊ะหรือบัวพนันฟุตบอลมักจะใช้เทคนิคต่างๆในการปกปิดหรือหลีกเลี่ยงการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มากกว่าการจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ละเว้นการจับกุม เนื่องจากโทะะพนันดังกล่าวเชื่อว่า เทคนิคในการรับแทงพนันด้วยโทรศัพท์หรือเทคโนโลยีสื่อสารทันสมัย ยากแก่การสืบสวนจับกุมและรวบรวมพยานหลักฐาน

ปัญหานี้ พล.ต.ต. ชัชชัช กุลติลิก ให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนว่า "จากประสบการณ์ที่เป็นหัวหน้าชุดเฉพาะกิจปราบปรามการพนันฟุตบอลของกรมตำรวจพบว่า การจัดตัวเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะทำการปราบปรามการพนันฟุตบอลเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเมื่อการสืบสวนปราบปรามได้ผล และส่งผลกระทบต่อโทะะพนันฟุตบอล เจ้ามือพนันฟุตบอลจะเข้ามาติดสินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้ละเลยต่อหน้าที่"

4.1.9 ปัญหาการดำเนินคดีในชั้นศาลที่ส่งผลกระทบต่อกรปราบปรามการพนัน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้รวบรวมสถิติผลการจับกุม คำฟ้องและคำพิพากษาคดีการพนันผลการแข่งขันฟุตบอลในเขตกรุงเทพฯ ระหว่าง พ.ศ.2537-2540 เพื่อศึกษาตัวบทกฎหมายและดุลพินิจของพนักงานอัยการ และศาล ที่มีผลกระทบต่อกรปราบปรามการพนัน ซึ่งผู้เขียนพบว่าพนักงานอัยการแต่ละแห่ง ฟ้องคดีการพนันฟุตบอลต่างบทกฎหมาย พอยกมาเป็นสังเขป ดังนี้

¹⁶ INCREASING LEGAL GAMBLING IN NEW YORK : A POLICY ANALYSIS REPORT OF GAMBLING (1973), p.58 อ้างถึงในชาญคณิต ก.ศรีขันธ์, การจัดตั้งสถานคาสิโนในประเทศไทย: แนวโน้มและผลกระทบ. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาอาชญวิทยาและงานยุติธรรม,บัณฑิตวิทยาลัย คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล, 2524), หน้า 78

1. พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (กองคดีศาลแขวงพระนครเหนือ สำนักงานคดีศาลแขวง) พ้องจำเลยขอศาลฎีกาเล่นการพนันแข่งขันฟุตบอล อันเป็นการพนันตามมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นการเล่นนอกจากที่ระบุไว้ในบัญชี ก. ข. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามบันทึกคำฟ้องคดีอาญา คดีหมายเลขคำที่ 4661/-2540 คดีหมายเลขแดงที่ 4656/2540 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2540

2. พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด กองคดีศาลแขวงธนบุรี พ้องจำเลยขอหา ร่วมกันเล่นการพนันเสี่ยงโชคตามบัญชี ข. ลำดับที่ 16 พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามบันทึกคำฟ้องคดีอาญา คดีหมายเลขคำที่ 2482/2539 ลงวันที่ 9 เมษายน 2539

3. พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (กองคดีศาลแขวงตลิ่งชัน) พ้องจำเลยขอหาร่วมกับพวกเล่นการพนันแข่งขันฟุตบอลตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 พนันเอาทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามบันทึกคำฟ้องคดีอาญา คดีหมายเลขคำที่ 3823/2539 ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2539

4. พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด กองคดีศาลแขวงตลิ่งชัน พ้องจำเลยขอหา ร่วมกันเล่นการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลพนันเอาทรัพย์สินโดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นการพนันอย่างอื่นนอกจากที่กล่าวไว้ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการพนัน ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการพนันตามบัญชี ข. ลำดับที่ 27 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2540

จากคำฟ้องดังกล่าวสรุปได้ว่า พนักงานอัยการแต่ละกองฟ้องจำเลยคดีการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลต่างบทกฎหมาย บางกองก็อ้างเป็นความผิดตามมาตรา 4 บางกองก็อ้างมาตรา 4 ทวิ ซึ่งความผิดทั้งสองมาตรา มีอัตราโทษแตกต่างกัน ดังที่บัญญัติในมาตรา 12 พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ดังที่กล่าวไปแล้ว ซึ่งผู้เขียนพบว่า ในแต่ละคดีดังกล่าว ศาลได้พิพากษาคดีโดยอ้างตัวบทกฎหมายไปตามคำฟ้องของพนักงานอัยการ ซึ่งแตกต่างกันไปเช่นเดียวกัน

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 12 บัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษของความผิดตามมาตรา 4 และ 4 ทวิ ไว้แตกต่างกัน ดังนั้นการฟ้องจำเลยต่างข้อหาซึ่งมีอัตราโทษแตกต่างกัน ทำให้เกิดความลักลั่นและขาดบรรทัดฐานในการดำเนินคดี ซึ่งอาจส่งผลเสียหายต่อจำเลย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้เดินทางไปขอคัดคำพิพากษาจังหวัดภูเก็ตเกี่ยวกับคดีการพนันฟุตบอล ซึ่งมีการดำเนินคดีกับเจ้ามือพนันฟุตบอลเป็นคดีแรกๆ และพบว่าดุลพินิจของศาลมีผลกระทบต่อ การปราบปรามการพนันประเภทนี้ ซึ่งยกมาเป็นสิ่งเขย่งได้ดังนี้

1. เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2539 เวลาประมาณ 16.00 นาฬิกา พ.ต.อ. สุเทพ อัฐทผล หัวหน้าชุดเฉพาะกิจ ตำรวจภูธรภาค 8 และพวก ได้ร่วมกันจับกุมตัวนายไพศาล เวชวินชสนอง พร้อมของกลาง โปษกระดาศรับแทงพนันฟุตบอลต่างประเทศ 16 แผ่น มีวงเงินพนันหลายล้านบาท

เหตุเกิดและจับกุมตัวได้ที่บ้านเลขที่ 244/56 ซอยฮับเอก อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

คดีนี้พนักงานอัยการจังหวัดภูเก็ตได้ฟ้องนายไพศาล เวชวินชสนอง ต่อศาลจังหวัดภูเก็ตตามคดีดำที่ ข.1572/2539 ลงวันที่ 9 เมษายน 2539 ว่า

เมื่อระหว่างวันที่ 11 พฤศจิกายน 2538 ถึงวันที่ 6 เมษายน 2539 ทั้งในเวลากลางวันและกลางคืนติดต่อกัน จำเลยกับพวกที่ยังไม่ได้ตัวมาฟ้องได้บังอาจร่วมกันเล่นการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลต่างประเทศ โดยถือเอาผลการแข่งขันฟุตบอลยูโรเปียนคัพ กัลโชเซี่ยเอ(อิตาลี) - ฟรีเมียร์ซีฟ(อังกฤษ) บุนเดสลีก้า(เยอรมัน) และผลการแข่งขันฟุตบอลระหว่างประเทศในทวีปยุโรปเป็นผลแพ้ชนะ และผู้เล่นจะได้รับสินพนันตามแต่จะตกลงกัน โดยจำเลยเป็นเจ้าของรับกินรับใช้ต่างกรรมต่างวาระหลายคราว อันเป็นความผิดตามกฎหมายหลายกรรมต่างกัน กล่าวคือ

เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2538, 27 มกราคม 2539, 24 มีนาคม 2539, 30 มีนาคม 2539, 31 มีนาคม 2539, 5 เมษายน 2539, 6 เมษายน 2539, 7 เมษายน 2539 ทั้งเวลากลางวันและกลางคืน จำเลยบังอาจเป็นเจ้าของรับกินรับใช้เล่นการพนันทายผลฟุตบอลต่างประเทศข้างต้น พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต¹⁷



¹⁷ บันทึกประจำวัน สภ.อ.เมืองภูเก็ต, วันที่ 8 เมษายน 2539 ข้อ 14 เวลา 20.00 น.

เหตุเกิดที่ตำบลลาดใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต ศาลจังหวัดภูเก็ตพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามฟ้อง 8 กระทง รับสารภาพลดโทษกึ่งหนึ่ง คงปรับกระทงละ 500 บาท รวม 8 กระทง ปรับ 4,000 บาท และให้จำเลยจ่ายสินบนนำจับครึ่งหนึ่งของค่าปรับ ตามคดีหมายเลขคำที่ ข. 1571/2539 ลงวันที่ 9 เมษายน 2539

คดีนี้จำเลย ชำระค่าปรับตามคำพิพากษา เป็นอันเสร็จสิ้นคดี

2. วันเดียวกัน¹⁸ (8 เมษายน 2539) เวลาประมาณ 16.00 น.

เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดเดียวกัน ได้ทำการจับกุมนายทวีศักดิ์ ตันทเวส พร้อมด้วยของกลางโพงกระดาดรับแทงการแข่งขันฟุตบอลต่างประเทศ 11 แผ่น มีวงเงินพนันหลายล้านบาท ที่โรงแรมพาวิลเลียน ห้องพักเลขที่ 712 ตำบลลาดเหนือ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

โดยกล่าวหาว่า เป็นเจ้ามือรับกินรับใช้ทายผลการแข่งขันฟุตบอลต่างประเทศพนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต นำส่งพนักงานสอบสวน สภ.อ.เมืองภูเก็ต ดำเนินคดีอีกคดีหนึ่ง

คดีนี้ พนักงานอัยการจังหวัดภูเก็ตได้ฟ้องนายทวีศักดิ์ ตันทเวส ต่อศาลจังหวัดภูเก็ตตามคดีหมายเลขคำที่ ข.1571/2539 ลงวันที่ 9 เมษายน 2539 ว่า

ระหว่างวันที่ 9 ธันวาคม 2537 ถึงวันที่ 2 มกราคม 2538 ต่อเนื่องกันจำเลยได้บังอาจร่วมกันพวกเล่นการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลต่างประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาตหลายกรรมต่อเนื่องกันโดย

เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2537, 10 ธันวาคม 2537, 11 ธันวาคม 2537, 12 ธันวาคม 2537, 14 ธันวาคม 2537, 15 ธันวาคม 2537, 16 ธันวาคม 2537, 17 ธันวาคม 2537, 18 ธันวาคม 2537, 19 ธันวาคม 2537, 26 ธันวาคม 2537, 27 ธันวาคม 2537, 29 ธันวาคม 2537, 31 ธันวาคม 2537 และ 2 มกราคม 2538 ทั้งเวลากลางวันและกลางคืน จำเลยบังอาจร่วมกันพวกที่หลบหนีไปเป็นเจ้ามือรับกินรับใช้เล่นการพนันทายผลฟุตบอลต่างประเทศข้างต้น พนันเอาทรัพย์สินกันโดยไม่ได้รับอนุญาต

¹⁸ บันทึกประจำวัน สภ.อ.เมืองภูเก็ต, ข้อเดียวกัน

เหตุเกิดที่ตำบลลาดเหนือ อำเภอเมืองภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต

ศาลจังหวัดภูเก็ตพิพากษาว่า จำเลยมีความผิดตามฟ้อง 15 กระทง รับสารภาพลดโทษกึ่งหนึ่ง คงปรับกระทงละ 500 บาท รวม 15 กระทงปรับ 7,500 บาท และให้จำเลยจ่ายสินบนนำจับครึ่งหนึ่งของค่าปรับ ตามคดีหมายเลขคำที่ ข. 1571/2539 ลงวันที่ 9 เมษายน 2539

คดีนี้จำเลย ชำระค่าปรับตามคำพิพากษาเป็นอันเสร็จสิ้นคดี เช่นกันกับคดีแรก

คดีนี้ในชั้นจับกุมเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมให้สัมภาษณ์ว่า¹⁹ วงเงินพนันฟุตบอลของจำเลยทั้งสอง เป็นเงินประมาณ 10 ล้านบาท และจำเลยตั้งตนเป็นเจ้าของพนันรายใหญ่ในจังหวัดภูเก็ตมานานหลายปีแล้ว ซึ่งสอดคล้องข้อเท็จจริงในฟ้องที่ศาลรับฟังเป็นข้อยุติ แต่ศาลได้ใช้ดุลพินิจพิพากษาลงโทษปรับจำเลยประการเดียวทั้ง 2 คดี รวม 23 กระทง กระทงละ 500 บาท รวมเป็นเงิน 11,500 บาท ซึ่งน้อยมากเมื่อเทียบกับวงเงินพนันที่จำเลยทั้งสองรับกินรับใช้มา โทษเช่นนี้ไม่น่าจะได้สัดส่วนกับความผิด และไม่น่าจะยับยั้งการกระทำผิดของจำเลยหรือนักพนันรายอื่นๆ ได้

เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2540 แผนกวิจัยและวางแผน กองบัญชาการตำรวจนครบาล ได้รวบรวมผลการจับกุม และคำพิพากษาของศาลคดีการพนันฟุตบอลในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่าง พ.ศ.2537-เดือนตุลาคม 2540 จากรายงานของสถานีตำรวจในเขตสถานีตำรวจนครบาล จำนวนทั้งสิ้น 97 สถานี²⁰ ปรากฏว่าสถานีตำรวจต่างๆ ในเขตกรุงเทพมหานครมีผลจับกุมการพนันฟุตบอลทั้งสิ้น 44 คดี จากการศึกษาคำพิพากษาของศาล

¹⁹ บริษัทสำนักพิมพ์มติชน, "ผ่าขุมข่าวยามาเพี้ยพนันบอล ผลประโยชน์ 1,000 ล้าน "อตร"ประกาศล้างบางประเดิมจับรวด 5 รายซ้อน," วารสารมติชนสุดสัปดาห์ 817, (16 เมษายน 2539): หน้า 88-89.

²⁰ แผนกวิจัยและวางแผน กองบัญชาการตำรวจนครบาล, สถิติการจับกุมการพนันฟุตบอล พ.ศ.2541

พบว่า ศาลพิพากษาลงโทษปรับ โดยไม่ลงโทษจำคุก 37 คดี คิดเป็นร้อยละ 84.09 ลงโทษจำคุก 7 คดี คิดเป็นร้อยละ 15.09

เมื่อพิจารณาศึกษาเฉพาะคดีที่ศาลลงโทษปรับโดยไม่จำคุก จำนวน 37 คดี พบว่า

1. คดีที่ศาลลงโทษปรับไม่เกิน 1,000 บาท มีจำนวน 29 คดี เท่ากับร้อยละ 65.90 ของคดีทั้งหมด
2. คดีที่ศาลลงโทษปรับเกิน 1,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000 บาท มีจำนวน 7 คดี เท่ากับร้อยละ 15.09 ของคดีทั้งหมด
3. คดีที่ศาลลงโทษปรับสูงสุดเท่ากับ 5,000 บาท มี 1 คดี เท่ากับร้อยละ 2.27 ของคดีทั้งหมด

จากการศึกษาคำพิพากษาคดีการพนันฟุตบอลสรุปได้ว่า ศาลจะลงโทษปรับจำเลยโดยไม่จำคุกเป็นส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 84.09 และมักจะลงโทษปรับเป็นเงินจำนวนน้อยคือ ไม่เกิน 1,000 จำนวนถึงร้อยละ 65.09

เมื่อพิจารณาคุลพินิจในการลงโทษของศาลคดีการพนันฟุตบอลจากคำพิพากษาข้างต้นและภาพรวมของคำพิพากษาจากการรวบรวมของแผนกวิจัยและวางแผน จะเห็นว่า โทษคดีการพนันฟุตบอลที่ศาลพิพากษา มีสัดส่วนที่น้อยเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินในเครือข่ายการพนันฟุตบอล

ปัญหานี้คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทย ในคณะกรรมการการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร²¹ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานราชการต่างๆ และกรมตำรวจ มีความเห็นว่า "กฎหมายการพนันมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดน้อยเกินไป ทั้งที่การพนันบางประเภท เช่น การพนันฟุตบอล มีวงเงินได้เสียครั้งละหลายล้านบาท และผู้จัดให้มีการเล่นการพนันมีรายได้ตอบแทนสูงมาก แต่ศาลมีมักใช้

²¹ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทยในคณะกรรมการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม สภาผู้แทนราษฎร, รายงานสรุปผลการศึกษาศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทย. (พฤศจิกายน 2541), หน้า 3

ดุลพินิจบทลงโทษเพียงปรับไม่จำคุก ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เข็ดหลาบ บางคดีมีการฟ้องเพิ่มโทษผู้ต้องหาเพื่อขอให้ศาลลงโทษหนักขึ้น แต่ศาลบางศาลยังคงพิพากษาให้รอการลงอาญาโทษจำคุกไว้อีก นอกจากนี้ยังมีปัญหาฟ้องเพิ่มโทษผู้ต้องหาที่กระทำความผิดซ้ำไม่สามารถทำได้ เนื่องจากการฟ้องเพิ่มโทษผู้ต้องหานั้นจะต้องรอการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ต้องหา ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิมพ์ลายนิ้วมือนั้น ไม่สามารถตรวจและแจ้งผลการตรวจให้พนักงานสอบสวนได้ทันภายในเวลา 48 ชั่วโมง ตามที่กฎหมายให้อำนาจในการควบคุมตัวผู้ต้องหาในคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแขวง ก่อนที่จะต้องนำตัวผู้ต้องหาที่รับสารภาพไปฟ้องศาล" ปัญหานี้จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการปราบปรามการพนันฟุตบอล

4.2 มาตรการแก้ไขปัญหการบังคับใช้กฎหมายกรณีการพนันผลการแข่งขันฟุตบอล

4.2.1 มาตรการแก้ไขปัญหความไม่ชัดเจนของการปรับบทข้อหาความผิดเกี่ยวกับการพนันผลการแข่งขันฟุตบอล

ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 4²² บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 4 ห้ามมิให้อนุญาต จัดให้มีการหรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ออกกฏกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆให้มีการเล่นชนิดใด ก็อนุญาตโดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฏกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีการขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควร และออกใบอนุญาตให้หรือมีกฏกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

²² พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 4

จากมาตรา 4 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า "...การเล่นอันร้ายแรงอันใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้..." หรือมาตรา 4 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "...หรือการเล่นอันใดที่รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้..." เป็นบทกฎหมายที่ให้รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ระบุประเภทการพนันที่เกิดขึ้นใหม่ไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็เคยออกออกกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 พ.ศ.2503 ข้อ 2 เพิ่ม "บาคาร่า" เป็นการพนันในบัญชี ก. หมายเลข 27 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 18 พ.ศ.2504 ข้อ 1 เพิ่ม "สล็อตแมชชีน" เป็นการพนันตามบัญชี ก. ลำดับที่ 28 ²³

นอกจากนี้ กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 17 พ.ศ.2503 ได้เพิ่ม "ส่ำบ้ำทอย" และ "ส่ำบ้ำซุด" เป็นการพนันต้องห้ามตามบัญชี ข. ท้าย พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 ข้อ 25, 26 และกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 5 พ.ศ.2504 ได้เพิ่มการเล่น "ฟุตบอลโต๊ะ" และ "เครื่องเล่นซึ่งใช้ไฟฟ้าจักรกลหรือสปริง ดัดยิง หรือโยนวัตถุในภาชนะ โดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใดๆ เป็นการพนันต้องห้ามตามบัญชี ข. ข้อ 27, 28 อีกด้วย

ฉะนั้น การแก้ไขปัญหาคความไม่ชัดเจนของข้อความผิดเกี่ยวกับการพนันทนาย ผลการแข่งขันฟุตบอล รัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงควรออกกฎกระทรวง ระบุฐานความผิดการลักลอบเล่นการพนันทนายผลการแข่งขันฟุตบอลเพิ่มเติมไว้ในบัญชี ก.หรือบัญชี ข. ท้าย พ.ร.บ.การพนัน พ.ศ.2478 ทั้งนี้มีข้อพิจารณาในการระบุประเภทการพนันไว้ในบัญชี ก.หรือ ข. ก็คือ หากรัฐพิจารณาเห็นว่าการเล่นฟุตบอลเป็นการพนันที่ส่งผลเสียหายต่อสังคมอย่างร้ายแรงและรัฐไม่อนุญาตให้มีการเล่นการพนันประเภทนี้ ก็ควรระบุไว้ในบัญชี ก. ซึ่งมีโทษสูงกว่าและเป็นการพนันประเภทห้ามขาด ซึ่งจะอนุญาตให้เล่น โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้นแต่หากรัฐเห็นว่า การพนันฟุตบอลมีความรุนแรงน้อยกว่าและรัฐมีนโยบายอนุญาตให้มีการเล่นพนันโดยถูกกฎหมาย ก็ควรบัญญัติไว้ในบัญชี ข.

นอกจากนี้ มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการระบุประเภทความผิดการพนันทนายผลการแข่งขันฟุตบอลอีกแนวทางหนึ่งคือ การระบุประเภทความผิดของการพนันทนายผลการแข่งขันฟุตบอล

²³ สมพร พรหมพิศาธร, คู่มือกฎหมายการพนัน. (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พีเอสเอ็น, 2537), หน้า 140.

คล้ายกับสลากกินรวบ กล่าวคือการพนันสลากกินรวบเป็นการพนันที่เป็นการพนันโดยแท้ มีผู้ล่อกอบเล่นกันมากส่งผลกระทบต่อสังคมอย่างสูง แต่การพนันสลากกินรวบมีลักษณะคล้ายการพนันสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งรัฐมีนโยบายอนุญาตเพื่อหารายได้เข้ารัฐ จึงระบุให้การพนันสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากกินรวบอยู่ในบัญชี ข. ลำดับที่ 16 ซึ่งเป็นการพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ แต่บัญญัติความผิดเล่นการพนันสลากกินรวบมีโทษเท่ากับการพนันตามบัญชี ก. ซึ่งเป็นการพนันประเภทห้ามขาดและมีโทษสูงกว่าการพนันตามบัญชี ข. (ตาม พ.ร.บ.การพนันฯ มาตรา 12 วรรคแรก)

ตามแนวทางนี้หากรัฐเห็นว่า การพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลเป็นการพนันที่ส่งผลกระทบต่อสังคมรุนแรง แต่มีความจำเป็น หรือมีนโยบายที่จะอนุญาตให้มีการเล่นการพนันฟุตบอลโดยถูกกฎหมาย เพื่อหารายได้เข้ารัฐคล้ายสลากกินแบ่งของรัฐบาล รัฐก็อาจบัญญัติให้ความผิดฐานลักลอบ เล่นการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลมีโทษสูงคล้ายการลักลอบเล่นการพนันสลากกินรวบ แต่ให้ระบุไว้ในบัญชี ข.

4.2.2 มาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยพิจารณาจาก พ.ร.บ.การพนันฯ ไม่เหมาะสมกับข้อหาความผิดฐานลักลอบ เล่นการพนันฟุตบอล

เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2541 กรรมการการศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทย โดยมีปัญหาการลักลอบเล่นการพนันฟุตบอลเป็นหนึ่งในเรื่องที่พิจารณาศึกษา โดยกำหนดให้มีการนัดประชุมครั้งแรกในวันที่ 23 มิถุนายน 2541 ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องปัญหาการลักลอบเล่นการพนันฟุตบอลหลายครั้งและสรุปผลการพิจารณาเรื่องนี้ 15 ธันวาคม 2541 ในระหว่างการประชุมที่ประชุมได้เชิญตัวแทนจากกรมตำรวจมาชี้แจงปัญหา ซึ่ง พ.ต.อ. อังกร อุทรไฟท ตัวแทนกรมตำรวจได้ชี้แจงว่า ปัญหาหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายคือ ปัญหาตัวบทกำหนดโทษ²⁴ ซึ่งกฎหมาย

²⁴ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทย สภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทย สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 11. (22 กันยายน - 2541), หน้า 3-4.

การพนันบัญชีทำให้ศาลคิดค่าปรับไม่เกิน 1,000 บาท ซึ่งนับว่าน้อยมาก ทำให้ผู้เล่นการพนันที่เคยถูกจับกุมไม่เข็ดหลาบ ควรปรับปรุงแก้ไขโทษปรับเสียใหม่เป็นปรับไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทยเห็นชอบด้วย และเห็นควรนำความเห็นของที่ประชุมไปสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการพนันในส่วนของโทษจำคุกและโทษปรับเสียใหม่

ปัญหานี้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎรสรุปว่า ²⁵ "กฎหมายการพนันมีบทลงโทษน้อยเกินไป ทั้งที่การพนันบางประเภท เช่น การพนันฟุตบอลมีวงเงินเล่นได้เสียกันครั้งละหลายล้านบาท และผู้จัดให้มีการเล่นพนันมีรายได้ตอบแทนสูงมาก ทำให้ผู้ถูกจับกุมไม่เข็ดหลาบ สมควรแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติการพนัน โดยแยกประเภทคดีการพนันที่มีวงเงินสูงหรือการพนันรายใหญ่ให้มีโทษจำคุกสูงขึ้น และอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลจังหวัดหรือศาลอาญาแทนศาลแขวง พร้อมกับกำหนดโทษปรับเป็นอัตราส่วนของวงเงินพนัน เช่น พระราชบัญญัติศาลการซึ่งกำหนดโทษปรับเป็นจำนวนก็เท่าของราคารวมค่าศาลการ"

เรื่องการเพิ่มโทษคดีการพนันนี้ผู้เขียนเห็นด้วย แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอในการแก้ไขกฎหมายให้คดีการพนัน ไปอยู่ในการพิจารณาของศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแทนศาลแขวง เนื่องจากคดีการพนันเป็นคดีถูกนำมาสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก ซึ่งจากการตรวจสอบสถิติผลการจับกุมคดีการพนันของกรมตำรวจระหว่างปี พ.ศ. 2538-2540 พบว่า ²⁶

พ.ศ. 2538	จับกุม	108,982	คดี	ผู้ต้องหา	256,079	คน
พ.ศ. 2539	จับกุม	107,844	คดี	ผู้ต้องหา	307,849	คน
พ.ศ. 2540	จับกุม	107,052	คดี	ผู้ต้องหา	323,768	คน

²⁵ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎร, รายงานสรุปผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎร, (2541), หน้า 4.

²⁶ คณะกรรมการเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

จากสถิติดังกล่าวเฉลี่ยแล้ว จะมีการนำคดีการพนันสู่ศาลประมาณปีละ 107,595 คดี มีผู้ต้องหา 295,898 คนซึ่งนับว่า มีจำนวนสูง การฟ้องคดีการพนันซึ่งถือว่าเป็นคดีมโนสำเร็จะใช้วิธีพิจารณาคดีในศาลแขวง คือดำเนินคดีโดยการฟ้องวาจา โดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการไม่ต้องทำสำนวนการสอบสวนและผิดฟ้องฝากขังผู้ต้องหา หากจะบัญญัติให้คดีการพนันไปอยู่ในการพิจารณาของศาลอาญาหรือศาลจังหวัดแล้ว พนักงานอัยการก็ไม่สามารถนำคดีมาสู่ศาลโดยการฟ้องวาจาได้ ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องทำสำนวนการการสอบสวนและผิดฟ้องฝากขังผู้ต้องหาอีกปีละประมาณ 107,595 คดี ซึ่งอาจจะทำให้รัฐต้องเพิ่มบุคลากรและงบประมาณและเวลาเพื่อการนี้อีกมาก นอกจากนี้ผู้ต้องหาอีกประมาณ 295,898 คนต่อปี จะถูกควบคุมหรือขังในระหว่างการสอบสวนพิจารณาคดีมากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นผลเสียต่อการบริหารงานยุติธรรมโดยรวม เรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้จะมีการเพิ่มโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน แต่ควรคงหลักการที่ให้คดีการพนันอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลแขวงไว้

4.2.3 มาตรการแก้ไขปัญหากฎหมาย เกี่ยวกับการตรวจค้นจับกุมแหล่งพนันผิดกฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจค้นของเจ้าพนักงานของรัฐ ได้มีการนำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทยของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทยของสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นว่

กฎหมายรัฐธรรมนูญเรื่องการตรวจค้น กำหนดให้เจ้าพนักงานต้องขออนุญาตศาลทำให้เกิดความล่าช้าและเป็นอุปสรรคในการปราบปราม แต่ที่ประชุมมีความเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นเรื่องยาก จึงควรคงหลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้เจ้าพนักงานต้องขออนุญาตศาลไว้ แต่เห็นควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรองลงมา คือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบปฏิบัติของศาล เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและไม่เป็นอุปสรรคใน

การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม²⁷ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า โครงสร้างของศาลที่เป็นระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เขตอำนาจที่กว้างขวาง และจำนวนผู้พิพากษาซึ่งมีอยู่น้อย เมื่อเทียบกับปริมาณคดีและประชากร เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติในการให้ศาลเป็นผู้ออกหมายค้น เนื่องจากการตรวจค้นจับกุมเพื่อปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งต้องปฏิบัติด้วยความรวดเร็วทันต่อความเคลื่อนไหวของผู้กระทำความผิด การแก้ไขกฎระเบียบของศาลโดยศาลที่มีโครงสร้างและผู้พิพากษาเช่นในปัจจุบัน จึงไม่น่าจะแก้ปัญหาข้อขัดข้องนี้ได้ ส่วนการเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาก็ไม่สามารถทำได้ด้วยติดขัดด้วยงบประมาณและระบบของศาล

แนวความคิดในการแก้ปัญหานี้ น่าจะนำรูปแบบการศาลและวิธีการออกหมายค้นในยุโรปเช่น ประเทศอังกฤษมาใช้ กล่าวคือศาลของอังกฤษที่ทำหน้าที่ออกหมายค้นคือ ศาลมาจิสเตรท (MAGISTRATE COURT) ซึ่งเป็นศาลที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น ที่มีบุคคลธรรมดาที่มีใช้นักกฎหมายเป็นผู้พิพากษาในศาล โดยได้รับเลือกจากคณะกรรมการดูแลความสงบของแต่ละท้องถิ่น ลักษณะคล้ายกำนันผู้ใหญ่บ้าน²⁸ หรือผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานหรือศาลคดีเด็กและเยาวชนของประเทศไทย

ผู้พิพากษาศาลมาจิสเตรส มีหน้าที่ช่วยพิจารณาพิพากษาคดีที่มีอัตราโทษน้อยหรือคดีมีโนสาเร่ทั่วไปและเป็นผู้พิจารณาหมายค้นที่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นเสนอเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในระบบศาล และความเห็นของผู้พิพากษามาจิสเตรสหรือผู้พิพากษาสมทบดังกล่าวน่าจะเป็นเสียงชุมชนที่มีทัศนคติที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากกว่าผู้พิพากษาที่มาจากการแต่งตั้งตามระบบราชการ หลักการนี้เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยซึ่งสอดคล้องกับทิศทางการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย

²⁷ คณะกรรมการเพื่อศึกษาธุรกิจเงินนอกกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร, บันทึกการประชุมคณะกรรมการเพื่อศึกษาธุรกิจเงินนอกกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7. (6 พฤศจิกายน 2540), หน้า 4.

²⁸ สมัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ประยูรวงศ์ จำกัด, 2531), หน้า 175-179.

นอกจากนี้การแก้ไขระเบียบและกฎหมาย โดยนำระบบการออกหมายค้นทางระบบคอมพิวเตอร์อินเทอร์เน็ต ระบบ VIDEO CONFERENCE (โทรทัศน์ผ่านดาวเทียมซึ่งสามารถเห็นผู้สื่อสารทั้งสองฝ่าย) เครื่องโทรสาร และการพิจารณาอนุญาตให้ใช้สำเนาหมายค้นแทนต้นฉบับจริง น่าจะเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปขอหมายค้น ระบบงานธุรการและขั้นตอนในศาลได้

หากไม่สามารถแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องด้วยวิธีการต่างๆ แล้ว ก็ควรจะแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่ออนุญาตให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจออกหมายค้นได้ เพื่อสามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างบรรลุผลต่อไป

4.2.4 มาตรการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการแสวงหาพยานหลักฐานทางเครื่องมือสื่อสาร

เมื่อพิจารณากฎหมายต่างๆ ในปัจจุบันว่า มีบทบัญญัติใดที่อนุญาตให้มีการแทรกแซงเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคลได้หรือไม่ พบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐเข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคลในประเภทที่เป็น เอกสาร ดังนี้

1. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 105 ซึ่งบัญญัติว่า

"จดหมาย ไปรษณียบัตร โทรเลข สิ่งพิมพ์หรือเอกสารอื่นซึ่งส่งทางไปรษณีย์และโทรเลขจากหรือถึงผู้ต้องหาหรือจำเลย และยังมีได้ส่ง ถ้าเจ้าหน้าที่ต้องการเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้อง พิจารณาหรือการกระทำอย่างอื่นตามประมวลกฎหมายนี้ ให้ขอคำสั่งจากศาลถึงเจ้าหน้าที่ไปรษณีย์โทรเลขให้ส่งเอกสารนั้นมา"

ถ้าอธิบดีกรมตำรวจ หรือข้าหลวงประจำจังหวัดเห็นว่า เอกสารนั้นต้องการใช้เพื่อการดังกล่าวแล้ว ระหว่างที่ขอคำสั่งต่อศาลมีอำนาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไปรษณีย์โทรเลขเก็บเอกสารนั้นไว้ก่อน

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ไม่ใช้ถึง เอกสารโต้ตอบระหว่างผู้ต้องหาหรือจำเลย กับทนายความของผู้นั้น"

2. พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 มาตรา 25

มาตรา 25 "ไปรษณีย์ภัณฑ์ใดที่ส่งทางไปรษณีย์ เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ อธิบดี(ปัจจุบันหมายถึงผู้ว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทย) ²⁹ อาจมีคำสั่งตามควรแก่กรณีกล่าวคือ

- (1) ให้กักไว้ หรือส่งต่อไป หรือส่งกลับคืนไปยังผู้ฝากหรือจำหน่ายเป็นอย่างอื่น
- (2) ให้เปิดตรวจหรือทำลายเสียได้ถ้าจำเป็น และเมื่อทำลายแล้วให้แจ้งไปให้ผู้ฝากทราบ
- (3) ให้ส่งตรงไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อมีเหตุสงสัยว่าเป็นความผิดทางอาญาเพื่อจัดการฟ้องร้อง

3. พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477 มาตรา 10

มาตรา 10 ³⁰ ในเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า ข่าวสารเกี่ยวกับอุบายใดๆที่จะชักจูงให้กระทำ หรือเกิดด้วยการกระทำอย่างใดๆ อันเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่โทรเลขอาจ

- (1) งดการให้ข่าวสารนั้นไว้ แล้วรีบรายงานไปยังรัฐมนตรีเพื่อจะได้ออกคำสั่งเป็นเด็ดขาด
- (2) ส่งข่าวสารไปให้ แต่ให้ส่งสำเนาข่าวสารแก่เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาต้วบทมาตรา 105 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 25 พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ.2477 และพระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ.2477 พบว่ากฎใช้เฉพาะกรณีเจ้าพนักงานของรัฐแทรกแซงเสรีภาพในการสื่อสารของเอกชนโดยการกักกันการสื่อสารประเภทจดหมาย ไปรษณีย์บัตร โทรเลข สิ่งพิมพ์หรือเอกสาร

²⁹ กิตติมา อุดทนต์. "การดักฟังทางโทรศัพท์". นิตยสารดุลพินิจ. 6, (2534) : หน้า 50.

³⁰ เรื่องเดียวกัน

อื่นที่ส่งทางไปรษณีย์และโทรเลข ไม่อาจตีความขยายถึงกรณีการกักกันการสื่อสารทางโทรศัพท์ได้ เพราะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคล จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด

ปัญหาโต๊ะพินันทบอลผิดกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งเจ้ามือพินันทบอลผิดกฎหมายใช้เครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์ประเภทต่างๆ เช่น โทรศัพท์บ้าน โทรศัพท์เคลื่อนที่ (มือถือ) โทรสาร และเครื่องคอมพิวเตอร์อินเทอร์เน็ต (ผ่าน E-MAIL) เป็นเครื่องมือในการกระทำผิด แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถทำการสืบสวนหาข่าว หรือรวบรวมพยานหลักฐานโดยการใช้นวัตกรรมเพื่อเข้าถึงเครื่องมือสื่อสารเพื่อจับกุมผู้กระทำความผิดได้ เพราะผิดกฎหมายและผิดหลักรัฐธรรมนูญ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หากเจ้าพนักงานของรัฐจำเป็นต้องใช้วิธีการดักฟังโทรศัพท์ เพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรมซึ่งเป็นการกระทบเสรีภาพในการสื่อสารของบุคคล เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำได้โดยอาศัยกฎหมาย THE OMMIBUS CRIME A CONTROL AND SAFE ACT OF 1986³¹ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักเกณฑ์ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐ ใช้วิธีดักฟังทางโทรศัพท์ โดยขออนุญาตต่อศาล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จำเป็นอันมีประโยชน์เพื่อการบังคับใช้กฎหมาย

ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐในลักษณะนี้ รัฐจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ครอบคลุมถึงกรณีที่เจ้าพนักงานจำเป็นต้องดักฟังโทรศัพท์หรือเข้าถึงเครื่องมือสื่อสารอิเล็กทรอนิกส์อื่นในการสืบสวน เพื่อประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมหรือความมั่นคงของรัฐ โดยกฎหมายนี้จะต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตในการอนุญาตให้เจ้าพนักงานดักฟังโทรศัพท์หรือเครื่องมือสื่อสารอื่น ทำนองเดียวกับในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาที่ได้ออกกฎหมาย THE OMMIBUS CRIME A CONTROL AND SAFE ACT OF 1986 เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว

³¹ พรเพชร วิชิตชลชัย. "หลักกฎหมายอเมริกันในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นเทป," วารสารบทบัญญัติ 50, (2537): หน้า 53.

การแก้ไขปัญหานี้คณะกรรมการเพื่อการศึกษารัฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทยของสภาผู้แทนราษฎรได้สรุปไว้ว่า³² เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการดักฟัง จะต้องกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ทำการดักฟังให้หนักยิ่งขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้สามารถทำการดักฟังได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในบางกรณี โดยมีการกำหนดเงื่อนไขขั้นตอนการปฏิบัติและการควบคุมที่รัดกุม เช่น เหตุและระยะเวลาที่อาจขอทำการดักฟัง ผู้ยื่นคำร้องขอ ผู้มีอำนาจอนุญาต เป็นต้น เพราะปัจจุบันรูปแบบของการประกอบอาชญากรรมได้มีการพัฒนาไปมากและมีความลับซับซ้อน เช่น การใช้โทรศัพท์หรือระบบคอมพิวเตอร์ในการสื่อสารจนยากแก่การที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี และแม้ว่าวรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จะให้มีการกักและเปิดเผยการสื่อสารได้เฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานดักฟังเครื่องมือสื่อสารได้ การกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐจึงเป็นความผิดทางอาญาจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ เพื่อคุ้มครองเจ้าพนักงาน ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดขอบเขต หลักเกณฑ์วิธีการ และควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐให้ชัดเจนและแน่นอนเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย

4.2.5 มาตรการแก้ไขปัญหาด้านเทคนิคและปัจจัยทางการบริหารที่เป็นอุปสรรคในการจับกุมการพนันฟุตบอล

มาตรการในการแก้ไขปัญหาด้านเทคนิคและปัจจัยทางการบริหารที่เป็นอุปสรรคในการจับกุมการพนันฟุตบอลนี้ พล.ต.ต.ชัชชาติ กุลดิกล อดีตรักษาหน้าที่ผู้ตรวจการพิเศษประจำกรมการ

³² คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษารัฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎร, รายงานสรุปผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษารัฐกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย, (2541) หน้า 7-8.

พนันฟุตบอล ได้ให้สัมภาษณ์กับผู้เขียนว่า³³ "รัฐควรตั้งหน่วยงานเพื่อทำการปราบปรามการพนันฟุตบอลโดยเฉพาะการปราบปรามจึงจะได้ผล หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้ควรเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสืบสวนจับกุมการพนันได้ทั่วประเทศคล้ายหน่วยงานในกองปราบปราม กองบัญชาการสอบสวนกลาง เพื่อจะได้ติดตามสืบสวนจับกุมบรรดาโต๊ะพนันฟุตบอลที่เครือข่ายโยงใยเชื่อมโยงทั่วไปประเทศได้ โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเขตท้องที่ หรือเขตอำนาจในการสืบสวนสอบสวน หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้ควรมีกำลังพลประมาณ 1 กองกำกับการ โดยกำลังพลประกอบด้วย

1. เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายสืบสวนที่มีหน้าที่หาข่าวและทำการจับกุม
2. เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายรวบรวมสนับสนุน และรวบรวมข้อมูลเพื่อแยกแยะ

เครือข่ายของการพนันฟุตบอลผิดกฎหมาย

3. เจ้าหน้าที่เทคนิคที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น เจ้าหน้าที่เทคนิคคอมพิวเตอร์หรือนักเทคนิคที่มีความเชี่ยวชาญเครื่องมือสื่อสารต่างๆ ที่สามารถถอดรหัสผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์หรือเข้าถึงเครื่องมือสื่อสารต่างๆ เช่น เครือข่ายอินเทอร์เน็ต เครื่องแฟกซ์ โทรศัพท์ เพื่อแปลข้อมูลและรวบรวมหลักฐานและดำเนินคดีกับโต๊ะพนันฟุตบอลผิดกฎหมายได้

หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนี้จะมีหน้าที่ในการประสานงานหน่วยงานต่างๆ ในการปราบปรามการพนันผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการพนันรายใหญ่ที่มีอิทธิพลหรือมีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม การจัดตั้งหน่วยงานลักษณะนี้จะช่วยแก้ไขข้อจำกัดของสถานีตำรวจต่างๆ ทั่วประเทศตามที่กล่าวไปแล้ว โดยบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานนี้ จะคล้ายกับคณะทำงานประสานข้อมูลและปราบปรามการพนันทนายผลการแข่งขันฟุตบอลโลก ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะกิจที่กรมตำรวจจัดตั้งขึ้น เพื่อปราบปรามการพนันผลการแข่งขันฟุตบอลโลกที่ประเทศฝรั่งเศส ในช่วงระหว่างวันที่ 9 มิถุนายน - 15 กรกฎาคม 2541 ซึ่งกรมตำรวจได้ยุบเลิกหน่วยงานนี้ไปแล้ว"

หากจะพิจารณาว่า การตั้งหน่วยงานใหม่นี้จะคุ้มกับงบประมาณหรือไม่ ก็น่าจะพิจารณาความสำคัญของปัญหาการลักลอบเล่นการพนัน ซึ่งจากผลการวิจัยเรื่องเศรษฐกิจนอกกฎหมายและนโยบายสาธารณะในประเทศไทยของ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคณะ พบว่า

³³ สัมภาษณ์ พล.ต.ต. ชัชจี้ กุลดิลก หัวหน้าชุดเฉพาะกิจปราบปรามการพนันฟุตบอล กรมตำรวจ

รายได้จากธุรกิจหรือวงเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนัน อันได้แก่ หวยใต้ดิน พนันฟุตบอล และบ่อนการพนัน รวมเป็นเงินประมาณ - 666,000 ล้านบาท - 1,258,000 ล้านบาท ต่อปี³⁴

นอกจากนี้จากผลการวิจัยของศูนย์วิจัยกสิกรไทย เรื่องฟุตบอล การพนันยุคโลกาภิวัตน์ประมาณการว่า ในปี พ.ศ.2539 มีเงินหมุนเวียนจากการลักลอบเล่นการพนันฟุตบอลในประเทศไทยถึง 48,800 บาท³⁵ จากการศึกษาวิจัยทั้งสองครั้งนี้ทำให้ทราบว่า ความสำคัญของปัญหาการลักลอบเล่นการพนันมีสูง ดังนั้นแนวความคิดในการการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำการป้องกันปราบปรามการพนันจึงน่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสม โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนขอเสนอสถิติผลการจับกุมการพนันฟุตบอลของคณะทำงานประสานงานในการปราบปรามการพนันทนายผลการแข่งขันฟุตบอลโลกและผลการจับกุมของสถานีตำรวจในเขตกองบัญชาการตำรวจนครบาลในช่วงที่ไม่มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะมานำเสนอเปรียบเทียบ ดังต่อไปนี้

ระหว่าง พ.ศ.2537-2540 ซึ่งเป็นช่วงที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจในเขตกรุงเทพมหานคร มีการจับกุมการพนันฟุตบอล 43 คดี ผู้ต้องหา 61 คน³⁶

ระหว่างวันที่ 10 มิถุนายน-12 กรกฎาคม 2541 ช่วงที่มีการชุดเฉพาะกิจเพื่อปราบปรามการพนันฟุตบอล มีการจับกุมการพนันฟุตบอลในเขตกรุงเทพมหานคร 138 คดี ผู้ต้องหา 162 คน³⁷

³⁴ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎร, รายงานสรุปผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายของประเทศไทย, (2541), หน้า 2

³⁵ บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย จำกัด, "ฟุตบอล...การพนันโลกาภิวัตน์," วารสารกระแสดูการณ์ 2, 182, (15 กุมภาพันธ์ 2539)

³⁶ แผนสถิติและข้อมูล กองบัญชาการตำรวจนครบาล

³⁷ ชัช กุลดิลก(พล.ต.ต.)และ อังกร อัครไพฑูรย์(พ.ต.อ.), รายงานประมวลผลการปฏิบัติการปราบปรามการพนันทนายผลการแข่งขันฟุตบอลโลก 1998, หน้า 11.

จากสถิติการจับกุมจะเห็นว่า การตั้งหน่วยงานขึ้นมาปราบปรามการพนันฟุตบอลโดยเฉพาะส่งผลต่อผลการปราบปรามอย่างมาก ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐควรตั้งหน่วยงานขึ้นมาปราบปรามการพนันฟุตบอลโดยตรง ซึ่งถ้าหากไม่สามารถตั้งหน่วยงานถาวรเฉพาะก็อาจจะตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจตั้ง เช่นที่ต้งขึ้นมาในช่วงฟุตบอลโลก หรือตั้งเป็นศูนย์ปราบปรามการพนันขึ้นมา ซึ่งจากประสบการณ์ในการทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ผู้เขียนพบว่า หน่วยงานที่ทำการปราบปรามการพนันฟุตบอลควรดำรงอยู่และพัฒนาไปพร้อมกับความสำคัญของปัญหา มิใช่ตั้งขึ้นมาแล้วในเวลาหนึ่งและยุบเลิกไปโดยปัญหาคงดำรงอยู่ ดังเช่นปรากฏการณ์เกิดขึ้นหลังการแข่งขันฟุตบอลโลกที่ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกรมตำรวจได้ยุบเลิกหน่วยงานเฉพาะกิจไป ต่อมาเมื่อประมาณต้นเดือนพฤษภาคม 2541 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นฤดูกาลแข่งขันฟุตบอลยุโรป บรรดาเจ้ามือพนันฟุตบอลก็ยังคงเปิดรับแทงพนันกันต่อไป และมีแนวโน้มที่จะพัฒนาขยายตัวมากขึ้น

นอกจากนี้การตั้งหน่วยงานส่วนกลางขึ้นเพื่อปราบปรามการพนันโดยเฉพาะจะเป็นการถ่วงดุลอำนาจ และตรวจสอบปัญหาการทุจริตรับสินบนจากเจ้ามือพนันของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ หรือช่วยเหลือนับสนุนเจ้าหน้าที่ตำรวจหน่วยงานต่างๆ ในการปราบปราม การพนันรายใหญ่ซึ่งมีอิทธิพลเกินกว่าศักยภาพของตำรวจตามท้องถิ่นอีกทางหนึ่งด้วย

4.2.6 มาตรการแก้ไขปัญหาคารโณเงินพนันผ่านระบบสถาบันการเงิน

ปัญหาการโณเงินพนันผ่านสถาบันการเงิน มีกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินหลายมาตราบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าพนักงานในการสืบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานจากสถาบันการเงินดังนี้

1. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 46 สัตต³⁸

"ผู้ใดล่วงรู้กิจการธนาคารพาณิชย์ใด เนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยของธนาคารพาณิชย์จะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้

³⁸ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 มาตรา 46 สัตต

นั้นนำไปเปิดเผยนอกจากตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำหรือปรับ"

2. พระราชบัญญัติการประกอบเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซีเออร์ พ.ศ.2522 มาตรา 77 ³⁹ "ผู้ใดล่วงรู้กิจการของธุรกิจใดเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยจะพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเปิดเผย นอกจากตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือพิจารณาคดี หรือเป็นการเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำหรือปรับ"

3. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 12 ⁴⁰ "รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร เพื่อประโยชน์การนี้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานเกี่ยวกับกิจการของธนาคารและมีอำนาจตั้งบุคคลเพื่อตรวจสอบหรือรายงานกิจการและทรัพย์สินของธนาคาร แต่ไม่ว่ากรณีใด รัฐมนตรีจะสั่งให้ตรวจสอบหรือรายงานเพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของ เอกชนคนหนึ่งคนใดโดย เฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารมิได้"

จากตัวบทกฎหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า หลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินห้ามมิให้ธนาคารเปิดเผยข้อมูลของลูกค้า ฉะนั้นการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะขอความร่วมมือสถาบันการเงิน ให้ใช้มาตรการตรวจสอบหรือห้ามการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าธนาคารที่ผิดกฎหมาย เพื่อป้องกันปราบปรามอาชญากรรม จะกระทำมิได้เพราะกฎหมายห้ามไว้ แต่ถ้าเป็นกรณีการขอความร่วมมือในการสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้ต้องหาในคดีที่รับคำร้องทุกข์ไว้แล้ว พนักงานสอบสวนมีอำนาจดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133

จากช่องว่างดังกล่าวพนักงานจึงได้อาศัยสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการโอนเงินพันแก๊งกันอย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เรื่องนี้ผู้เขียนได้สัมภาษณ์นางพยุ่ง พันสุทธิรางกุล ซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามการค้าเงินผิดกฎหมายและการฟอกเงิน

³⁹ พระราชบัญญัติการประกอบเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจฟองซีเออร์ พ.ศ.2522

⁴⁰ พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2520

นางพยุงฯ ได้ให้สัมภาษณ์ว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหา⁴¹ จะต้องนำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและริบทรัพย์ทางแพ่งมาใช้ โดยจะต้องกำหนดให้ฐานความผิดเกี่ยวกับการพินยอมอยู่ในกฎหมายฟอกเงินและกำหนดให้สถาบันการเงิน จะต้องรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินที่ผิดกฎหมายแก่หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย⁴¹ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการพินยอมอย่างได้ผล

4.2.7 มาตรการแก้ไขปัญหาการทุจริตของ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย

การพินยอม

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการพินยอมคือ กรมตำรวจ ประสพกับปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายการพินยอมและอบายมุขต่างๆ ตลอดมา กรมตำรวจจึงได้ออกคำสั่งและวางมาตรการในการแก้ไขปัญหา⁴² ตลอดมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ 3 กันยายน 2539 กรมตำรวจ จึงได้ออกคำสั่งที่ 717/2539 เรื่องการพิจารณาข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบในการป้องกันปราบปรามอบายมุข เพื่อกำหนดลักษณะความผิดเกี่ยวกับอบายมุข รวมทั้งการพิจารณาข้อบกพร่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบในการปราบปรามอบายมุข ซึ่งมีสาระ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงโทษเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหน่วยงานต่างๆ ที่ทุจริตต่อหน้าที่ในการปราบปรามแหล่งการพินยอมผิดกฎหมายต่างๆ⁴²

คำสั่งของกรมตำรวจดังกล่าว เป็นการนำมาตรการในการลงโทษ⁴² เพื่อป้องกันการทุจริตของเจ้าพนักงานซึ่งมีหน้าที่ในการปราบปรามอบายมุข แต่ผู้เขียนเชื่อว่าการใช้การลงโทษ⁴² เพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริตของเจ้าพนักงานยังไม่พอเพียงที่จะแก้ปัญหาได้อย่างสมบูรณ์ น่าจะมีการนำมาตรการอื่นๆมาใช้ควบคู่ไปด้วย ประเด็นนี้มีกรณีที่น่าสนใจเกิดขึ้นที่

⁴¹ สัมภาษณ์นางพยุง พันสุทธิราษฎร์ ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเศรษฐกิจการคลังกระทรวงการคลัง

⁴² คำสั่งกรมตำรวจที่ 717/2539 ลงวันที่ 3 กันยายน 2539 เรื่องพิจารณาข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามอบายมุข

ประเทศฮ่องกง⁴³ กล่าวคือ "ก่อนปี พ.ศ.2516 การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายในฮ่องกง และการทำให้การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมายได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่การคอร์รัปชันในกรมตำรวจ ในปี พ.ศ.2518 ICAC (หน่วยงานป้องกันปราบปรามการคอร์รัปชันของฮ่องกง) ได้สรุปว่าการพนันเป็นหนึ่งในสามแหล่งสำคัญของเงินคอร์รัปชันของตำรวจ โดยมีอีก 2 แหล่งคือ ยาเสพติด และการค้าประเวณี จึงมีแนวความคิดในการทำให้การพนันถูกกฎหมายเกิดขึ้นในฮ่องกง"

"แต่การเปิดธุรกิจการพนันถูกกฎหมายในขณะที่กรมตำรวจยังคอร์รัปชันอยู่ ก็คงทำให้การปราบปรามบ่อนผิดกฎหมายไม่ได้ผล หลังจากที่รัฐบาลฮ่องกงสามารถปราบปรามการคอร์รัปชันในกรมตำรวจได้ผลระดับหนึ่งเมื่อถึง พ.ศ.2516 ทางการฮ่องกงจึงเริ่มพิจารณาขยายขอบเขตของการพนันถูกกฎหมาย การแข่งม้าสามารถทำได้นอกสนามแข่ง โดยทางการอนุญาตให้ ROYAL HONG KONG JOCKEY CLUB เป็นผู้ดำเนินธุรกิจทำให้การแข่งม้าผิดกฎหมายหรือโต๊ะเต๋อเอนลดลง และลูกค้าของ ROYAL HONG KONG JOCKEY CLUB เพิ่มขึ้นรางวัลการแข่งขันก็เพิ่มขึ้นได้ อย่างไรก็ตามโต๊ะเต๋อเอนก็ยังมีอยู่ทั่วไป และมีลูกค้าเหมือนกัน สิ่งจูงใจประการหนึ่งของโต๊ะเต๋อเอนคือผู้เล่นแบบเครดิตได้รับส่วนลดเมื่อเสีย และมีรางวัลต่างๆ มากมาย สำหรับผู้แทงเงินจำนวนน้อยๆ ผู้แทงอาจแทงผ่านโทรศัพท์ ในขณะที่ JOCKEY CLUB ยอมให้ใช้โทรศัพท์ได้ก็ต่อเมื่อมีธนาคารรับรอง ซึ่งทำให้ผู้พนันรายเล็กๆ หหมดโอกาสแทงทางโทรศัพท์ ดังนั้นงานปราบปรามโต๊ะพนันเต๋อเอนก็ต้องดำเนินต่อไป"

"นโยบายคล้ายๆ กันในกรณีหวยเถื่อนที่ฮ่องกง ซึ่งเมื่อ พ.ศ.2518 รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเพื่อทำธุรกิจ และควบคุมสลากกินแบ่งของรัฐบาลควบคู่ไปกับการปราบคอร์รัปชันในบรรดาตำรวจ การตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งมีส่วนทำให้หวยเถื่อนลดลง"

⁴³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร(รศ.ดร.), "ข้อเสนอแนะในด้านแนวทางต่อต้านการคอร์รัปชันของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิเคราะห์จากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ" (กรุงเทพ-มหานคร:ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 30-31.

"ต่อมา พ.ศ.2520 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ.การพนัน โดยเพิ่มโทษการ ลักลอบเล่นการพนันผิดกฎหมาย⁴⁴ แต่ในขณะที่เดียวกันได้เพิ่มขอบข่ายของการพนันถูกกฎหมาย ที่มีการเล่นกันในบ้านเพื่อการสันตนาการ(อนุญาตเฉพาะมาจอง) และการเล่นการพนันในร้านอาหารที่มีใบอนุญาตขายสุรา และในสถานที่อื่นๆ ซึ่งได้รับใบอนุญาต"

"การเปิดโอกาสให้มีการพนันถูกกฎหมาย มีผลช่วยลดแรงดึงดูดใจของแหล่ง การพนันผิดกฎหมาย โดยเสนอทางเลือกของบ่อนถูกกฎหมาย ผู้เล่นพอใจมาใช้บริการของบ่อน ถูกกฎหมายมากขึ้น เพราะปลอดภัยกว่าและควบคุมการโกงได้ ทำให้ลูกค้าของบ่อนผิดกฎหมาย ลดลง"

"ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลฮ่องกง ได้พยายามเพิ่มภูมิด้านทานการคอร์ปชั่นของ ตำรวจด้วยการยกระดับการศึกษา ยกกระดับเงินเดือน และสร้างกลุ่มต่อต้านการคอร์ปชั่นขึ้นภายในกรมตำรวจ โดยใน พ.ศ.2523 ผู้ที่จะสมัครเข้าเป็นตำรวจได้ต้องผ่านมัธยมศึกษาเกรด 5 แทนที่จะเป็นเพียงประถมศึกษาเกรด 6 ดังแต่ก่อน ทำให้คุณภาพของผู้สมัครดิบตัวสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยในปี พ.ศ.2520 ผู้สมัครที่มีการศึกษาถึงมัธยมเกรด 5 มีเพียงร้อยละ 58 ซึ่ง พ.ศ.2522 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 70"

"ในปี พ.ศ.2522 เงินเดือนของตำรวจได้รับการปรับขึ้นระหว่างร้อยละ 39-45 ซึ่งสูงกว่าการปรับเงินเดือนของข้าราชการทั่วไป ร้อยละ 23 การเพิ่มเงินเดือนของ ตำรวจดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้ทดแทนรายได้นอกระบบที่พวกเขาเคยได้จากบ่อนการพนัน และ กิจกรรมผิดกฎหมาย หรือจากการคอร์ปชั่นอื่นๆ ที่หดหายไปเนื่องจากการปราบปรามการคอร์ปชั่น ที่ได้ผลของรัฐบาล"

"มีการตั้งกลุ่มต่อต้านการคอร์ปชั่นภายในกรมตำรวจฮ่องกงเมื่อ พ.ศ.2524 สมาชิกของกลุ่มประกอบด้วย นายตำรวจระดับผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่จากกองป้องกันคอร์ปชั่นของ ICAC กลุ่มมีหน้าที่เจาะหาช่องโหว่ของการคอร์ปชั่นภายในกรมตำรวจ ทำการศึกษาทำรายงาน และหาทางแก้ไข ทำการศึกษาบทบาทของตำรวจในการพิจารณาใบอนุญาตต่างๆ และทำการ ศึกษาขบวนการอนุญาตให้ประกันตัวผู้ต้องหา ซึ่งมีช่องทางให้เกิดคอร์ปชั่นได้มาก การสร้าง

⁴⁴ ผาสุก พงศ์ไพจิตร(ดร.), เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

กลุ่มต่อต้านการคอร์รัปชันภายในกรมตำรวจชื่องงเกิดจากแรงกระตุ้นองค์กรภายนอกคือ ICAC (หน่วยงานปราบปรามคอร์รัปชันของชื่องง)"

จากประสบการณ์ของชื่องงจะเห็นว่า มีการนำมาตรการหลายด้านๆ ทั้งการส่งเสริมคุณภาพและแรงจูงใจของตำรวจ เช่น การเพิ่มเงินเดือน การยกระดับการศึกษา หรือ มาตรการทางสังคม เช่น การรวมกลุ่มในสังคม เพื่อมาใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามการคอร์รัปชันในกรมตำรวจ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น่าจะมีการนำมาตรการที่หลากหลายเช่นนี้มาใช้ในการแก้ไขปัญหาในประเทศไทย และควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการและระบบการเมืองซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมคาดหวังอยู่ในสมัยปัจจุบัน

4.2.8 แนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งส่งผลกระทบต่อในการปราบปรามการพนันฟุตบอล

ตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาสภาพปัญหาสังคมไทยในคณะกรรมการการศึกษาเห็นว่า โทษตามกฎหมายการพนันมีน้อยและดุลพินิจในการลงโทษของศาลในคดีการพนันฟุตบอลเป็นอุปสรรคในการปราบปรามการพนันฟุตบอลนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสาเหตุน่าจะมาจากพระราชบัญญัติการพนันมาตรา 12 วรรค 2 กำหนดอัตราโทษไว้เพียง จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า ศาลแต่ละศาลในท้องที่ต่างๆ กัน อาจจะใช้ดุลพินิจในการลงโทษแตกต่างกันไป ศาลบางศาลจะลงโทษจำคุกเจ้ามือการพนันฟุตบอล ไม่รอการลงโทษ แต่ศาลบางศาลจะลงโทษเพียงแค่ปรับ ซึ่งมีอัตราไม่เกิน 1,000 บาทตาม พ.ร.บ.การพนันหรือกำหนดโทษแล้วรอการลงโทษไว้ ซึ่งมีผลทำให้เจ้ามือพนันไม่เข็ดหลาบและมักจะกลับไปกระทำความผิดอีกเสมอ

แนวทางแก้ไขปัญหานี้ ทางฝ่ายบริหารน่าจะขอความร่วมมือไปยังกระทรวงยุติธรรมหรือสำนักงานอัยการสูงสุดว่า กรณีผู้ที่ถูกฟ้องร้องฐานเป็นเจ้ามือพนันรายใหญ่เช่นเจ้ามือพนันฟุตบอล หรือกรณีผู้กระทำผิดหลายกระทง ควรใช้ดุลพินิจในการลงโทษสถานหนัก เช่น ลงโทษจำคุกเพื่อให้ผู้กระทำผิดเข็ดหลาบ นอกจากนี้รัฐควรขอความร่วมมือสำนักงานอัยการสูงสุดให้ฟ้องเพิ่มโทษผู้ต้องหาตาม พ.ร.บ.การพนันมาตรา 14 ทวิ ในคำขอท้ายฟ้องในกรณีผู้ต้องหากระทำความผิดซ้ำ

อย่างไรก็ตามแม้จะมีบทบัญญัติให้เพิ่มโทษฐานไม่เจ็ดหลายตาม พ.ร.บ. การพนัน มาตรา 14 ทวิ แล้วก็ตาม แต่โทษที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดก็ไม่อาจเพิ่มให้สูงขึ้นได้ เพราะแต่ละกระทงยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับของอัตราโทษ จำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ผู้เขียนจึงมีความเห็นสอดคล้องกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา สภาพปัญหาสังคมไทยที่ว่า อัตราโทษตาม พ.ร.บ. การพนันน้อยเกินไปเมื่อเทียบกับขนาดของ กิจกรรมและวงเงินพนันบางประเภท เช่นการพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอล

น่าสังเกตว่าจากคำฟ้องในแต่ละศาล พนักงานอัยการและศาลผู้พิจารณา พิพากษาคดีไม่ได้ให้ความสนใจกับข้อหาที่ฟ้องเช่น ฟ้องบางฉบับโจทก์เรียงฟ้องอ้าง พ.ร.บ. การพนัน มาตรา 4 บ้าง มาตรา 4 ทวิ บ้าง อ้างบัญญัติ ข. คนละอันดับบ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า บทมาตรามีความสำคัญในการบรรยายฟ้องอย่างยิ่ง หากผิดพลาด ย่อมไม่ชอบด้วยประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158(6)⁴⁵ และอัตราโทษของบทลงโทษแต่ละมาตรา หนักเบาไม่เท่ากัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อจำเลยโดยไม่เป็นธรรมได้

เนื่องจากปัจจุบัน พ.ร.บ. การพนันฯ มิได้ระบุประเภทการพนันผลการแข่งขัน ฟุตบอลไว้ในบัญญัติท้าย พ.ร.บ. การพนัน จึงต้องใช้บทบัญญัติมาตรา 4 ทวิ⁴⁶ ซึ่งมีอัตราโทษน้อย กับการพนันผลการแข่งขันฟุตบอล ซึ่งเป็นการพนันที่มีขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและ สังคมอย่างมาก นับว่าไม่เหมาะสม ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรระบุประเภทการพนันผลการ แข่งขันฟุตบอลไว้ในบัญญัติท้าย พ.ร.บ. การพนันฯ ให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาในการบรรยาย ฟ้องของอัยการโจทก์ได้อีกทางหนึ่ง

⁴⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158(6)

⁴⁶ สมพร พรหมพิคาธร, คู่มือกฎหมายการพนัน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ รพีสาส์น, 2537), หน้า 134.

4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการพนันในกรณีการพนันฟุตบอลข้ามชาติ

ในอดีตการประกอบอาชญากรรมมักอยู่ในวงแคบมีผู้กระทำความผิดไม่มากนัก และรูปแบบไม่ซับซ้อน แต่ต่อมาเกิดมิติใหม่ของการประกอบอาชญากรรม ซึ่งทำกันอย่างมีระบบ และก่อความเสียหายในวงกว้าง มีขอบเขตเกี่ยวพันกันหลายประเทศและมีลักษณะที่จะร่วมมือกันกระทำความผิดขยายตัวไปสู่ในระดับระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการลงทุนของรัฐต่างๆ ความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมระหว่างประเทศ และเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งบรรดาอาชญากรต่างๆ ได้ใช้ปัจจัยดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดประเภทต่างๆ จนมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ขบวนการค้าโสเภณีหรือการค้ายาเสพติดข้ามประเทศ

ส่วนในกรณีของการพนันนั้น ก็ได้มีบริษัทหรือเจ้ามือพนันข้ามชาติรับแทงพนันเชื่อมโยงกับเจ้ามือพนันในประเทศอื่น เช่น เจ้ามือพนันในประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ หรืออังกฤษ ได้รับแทงพนันเชื่อมโยงกับเจ้ามือพนันในประเทศไทยจนเกิดเป็นเครือข่ายการพนันข้ามชาติขนาดใหญ่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายการพนัน ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

4.3.1 ปัญหาเขตอำนาจศาลและความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา

เขตแดนของรัฐมิได้เป็นอุปสรรคต่อบรรดาเจ้ามือพนันข้ามชาติต่อไป แต่ในทางตรงกันข้าม เขตแดนกลับเป็นอุปสรรคต่อรัฐแต่ละรัฐในการบริหารงานยุติธรรมเพราะเมื่อเกิดการกระทำผิดขึ้น ก็ไม่อาจนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เพราะผู้กระทำผิดอยู่นอกรัฐที่กระทำความผิด หรือหลบหนีออกนอกรัฐก่อนที่จะถูกจับกุมได้ ในกรณีการพนันข้ามชาติ เช่น การพนันผลการแข่งขันฟุตบอลนี้ เจ้ามือพนันฟุตบอลรายใหญ่ในภูมิภาคเอเชีย เช่น ประเทศไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฮองกง ได้มีการร่วมมือกันดำเนินกิจกรรมการพนัน โดยมีการรับพนันเชื่อมต่อกันเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ และได้มีการแทงพนันต่อไปยังเจ้ามือพนันรายใหญ่ในภูมิภาคอื่น ๆ เช่น บริษัทรับพนันถูกกฎหมายในประเทศอังกฤษหรือออสเตรเลีย นอกจากนี้ยังมีเจ้ามือพนันต่างชาติบางราย เช่น ในช่วงการแข่งขันฟุตบอลโลก 1998 ที่ประเทศฝรั่งเศส บริษัทวิศวเตอร์สปอร์ตโรบิโมชัน ได้เปิดบริษัทสาขารับพนันตามประเทศต่าง ๆ หลายแห่งรวมทั้ง

ในประเทศไทย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจสืบทราบ และนำกำลังเข้าทำการจับกุมผู้ต้องหาได้หลายคน พร้อมของกลางบัญชีเงินพันฟุตบอลเป็นจำนวนนับร้อยล้านบาท นำส่งดำเนินคดี หลังจากนั้น บริษัทวิศวิเตอร์สปอร์ตได้ย้ายไปเปิดสาขาที่ประเทศอื่นต่อไป⁴⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถติดตามไปจับกุมบริษัทสาขาของบริษัทวิศวิเตอร์สปอร์ตได้ เนื่องจากติดขัดเรื่องอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจศาลในการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุนี้บรรดาเจ้ามือพนันข้ามชาติต่างๆ จึงได้ใช้ช่องว่างดังกล่าวดำเนินกิจกรรมการพนันข้ามชาติเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากเจ้ามือพนันในประเทศไทยได้ตั้งโต๊ะรับพนันขึ้นในเป็นประเทศจีนเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่และได้ส่งเงินไปแทงต่อกับเจ้ามือพนันในต่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยสูญเสียเงินตราต่างประเทศ

การเล่นการพนันข้ามชาติที่เกิดขึ้นในสังคมไทยดังกล่าว มีปัญหาคำพิเคราะห์ว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือศาลไทย มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้ามือการพนันในต่างประเทศ ที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงกับเจ้ามือพนันประเทศไทย เช่น เจ้ามือพนันมาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ฮองกง หรืออังกฤษ หรือไม่ และจะใช้กฎหมายใดในการดำเนินคดี

4.4 มาตรการในการแก้ไขปัญหาระหว่างเขตอำนาจศาลและความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา

ปัญหาเขตอำนาจศาลนี้มีหลักกฎหมายอาญาในเรื่องเขตอำนาจของศาลตามกฎหมายระหว่างประเทศทางอาญา 3 ประการ ดังนี้⁴⁸

1. "หลักดินแดนหรืออาณาเขตของรัฐ" สิ่งที่กำหนดการใช้กฎหมายได้แก่ สถานที่กระทำความผิด (le lieu de commission de l'infraction) อาศัยหลักนี้ การ

⁴⁷ บริษัท เนชั่น มัลติมีเดีย กรุ๊ป จำกัด(มหาชน), "ความน่าเชื่อถือและค่าน้ำพันบอลพุ่งสะพัดหมื่นล้านบาท. วารสารเนชั่นสุดสัปดาห์ 310, (14-20 พฤษภาคม 2541): หน้า 8-9.

⁴⁸ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ(รศ.ดร.), "รวมกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา," (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 5.

กระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐโดยอ้อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น การกระทำไม่ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายจะมีสัญชาติใด ในทำนองกลับกัน การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนอกรัฐ แม้ว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหาย จะเป็นคนสัญชาติของรัฐนั้นก็ตาม ก็ไม่อาจนำกฎหมายของรัฐดังกล่าวไปใช้บังคับกับการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นนอกรัฐได้ ผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีภายใต้กฎหมายของรัฐที่ความผิดเกิดขึ้นเท่านั้น"

2. "หลักบุคคล" สิ่งที่กำหนดในการใช้กฎหมายได้สัญชาติของบุคคล กฎหมายของรัฐโดยอ้อมใช้บังคับและคุ้มครองคนของรัฐนั้นๆ ไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่ใด ซึ่งแยกออกได้ 2 ประเภทคือ

2.1 "ผู้กระทำความผิด (la personalite' active) กฎหมายอาญาของรัฐโดยอ้อมใช้บังคับกับบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้น ที่กระทำความผิดทั้งในและนอกอาณาเขตของรัฐนั้นๆ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นคนสัญชาติใดก็ตาม หลักนี้ถือสัญชาติของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ"

2.2 "ผู้เสียหาย (la personalite' passive) กฎหมายอาญาของรัฐโดยอ้อมใช้คุ้มครองบุคคลที่ถือสัญชาติของรัฐนั้น ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด ไม่ว่าในหรือนอกอาณาเขตของรัฐนั้นๆ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นบุคคลสัญชาติใดก็ตาม หลักนี้ถือสัญชาติของผู้เสียหายเป็นสำคัญ ผู้กระทำความผิดจะถูกดำเนินคดีโดยกฎหมายแห่งรัฐที่ผู้เสียหายมีสัญชาติ"

3. "หลักอำนาจลงโทษสากล (l'universalite' de la re'pression) ได้แก่ ประเทศใดที่จับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณา และลงโทษตามกฎหมายของประเทศนั้น โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิดที่ความผิดได้เกิดขึ้นด้วย"

"อำนาจลงโทษสากลดังกล่าว ตามปกติมักจะมีกฎหมายหรือข้อตกลงที่เห็นร่วมกันในระหว่างรัฐ กำหนดลักษณะของความผิดบางลักษณะที่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐทั้งหลาย เช่น ความผิดฐานโจรสลัด (piraterie) การค้ายาเสพติด (trafic de stupe'fiant) เป็นต้น"

"หลักใหญ่ๆทั้ง 3 ประการที่กล่าวมานี้ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของไทย⁴⁹ ดังต่อไปนี้"

1. "ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 4 บัญญัติเรื่องหลักดินแดน เป็นประการสำคัญในการใช้กฎหมาย "ผู้ใดกระทำความผิดในราชอาณาจักร ต้องรับโทษตามกฎหมาย..." ด้วยเหตุที่ว่ากฎหมายอาญาบัญญัติขึ้น เพื่อให้เกิดความสงบสุขและความปลอดภัยในพื้นที่ซึ่งใช้บังคับกับการกระทำความผิดทุกชนิดในราชอาณาจักร"

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายอาญาได้ขยายหลักดินแดนออกไปดังนี้

มาตรา 5 ความผิดใดที่การกระทำแม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใดได้กระทำในราชอาณาจักรก็ดี ผลแห่งการกระทำเกิดในราชอาณาจักรโดยผู้กระทำประสงค์ให้ผลนั้นเกิดในราชอาณาจักรหรือโดยลักษณะแห่งการกระทำ ผลที่เกิดขึ้นนั้นควรเกิดในราชอาณาจักรหรือย่อมจะเล็งเห็นได้ว่าผลนั้นจะเกิดในราชอาณาจักรก็ดีถือว่าความผิดนั้นได้กระทำในราชอาณาจักร

2. เนื่องจากการถือหลักดินแดนโดยเคร่งครัด จะเป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่อการลงโทษการกระทำที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร กฎหมายอาญาจึงบัญญัติรับรองหลักบุคคลเข้าไว้ด้วยเพื่อเสริมหลักดินแดนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 "ผู้ใดกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร และ(ก) ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นคนไทย...(ข)ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และรัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหาย..."

3. "สำหรับหลักอำนาจลงโทษสากลนั้น⁵⁰ เนื่องจากยังไม่มีข้อตกลงร่วมกันอย่างชัดเจน จึงเป็นไปตามกฎหมายอาญาของแต่ละประเทศที่จะบัญญัติขึ้น ประเทศไทยได้บัญญัติลักษณะความผิดทางอาญาที่ใช้หลักอำนาจลงโทษสากลไว้ในมาตรา 7 อันได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเงินตรา ดวงตราสดมภ์หรือเอกสารและความผิดฐานชิงทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ในทะเลหลวง ซึ่งเป็นกรณีที่มีปัญหาน้อยที่สุด เพราะไม่มีปัญหาเรื่องหลักดินแดนและ เป็นความผิดที่บัญญัติโดยกฎหมายภายใน สามารถใช้ได้ทั่วไป ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นคนสัญชาติใด"

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

กรณีการเล่นพนันข้ามชาตินี้ เจ้ามือพนันได้รับแทงพนันเชื่อมโยงกันระหว่าง ประเทศ โดยใช้เทคโนโลยีทันสมัยต่างๆ เช่น เครือข่ายโทรศัพท์ระหว่างประเทศหรือเครือข่ายการเงินข้ามชาติ ทั้งที่ถูกและผิดกฎหมาย เช่น ธนาคารระหว่างประเทศหรือเครือข่ายการเงินผิดกฎหมาย เช่น โปยก๊วน เป็นเครื่องมือ กรณีเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นความผิดที่การกระทำแม้แต่ส่วนหนึ่งส่วนใดได้กระทำในราชอาณาจักร...ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 5

ดังนั้นในทางกฎหมายสารบัญญัติ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือศาลไทยมีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้ามือพนันต่างประเทศที่กระทำผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรหรือถือว่าเกิดขึ้นในราชอาณาจักรได้

แต่ปัญหาอยู่ที่กระบวนการและขั้นตอนในการสืบสวนสอบสวน จับกุม ฟ้องคดี สืบพยานตลอดจนพิพากษาคดีนั้น เป็นเรื่องทางวิธีบัญญัติ ซึ่งประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการเองโดยลำพังได้ จำต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศอื่นตัวอย่าง เช่น การค้น บัดหรือจับกุม ซึ่งแม้คดีจะอยู่ในอำนาจดำเนินคดีของประเทศไทย แต่ในการสืบสวนสอบสวน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ความว่า เจ้ามือพนันหรือเครื่องมือจัดโพยพนัน หรือโพยพนันอยู่ในต่างประเทศแล้ว ลำพังอำนาจศาลไทยยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ เพราะเจ้าพนักงานไม่สามารถนำของกลาง หรือผู้กระทำผิดที่อยู่ในต่างประเทศมาดำเนินคดีได้ เนื่องจากติดขัดเรื่องอำนาจอธิปไตยในการดำเนินคดีอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เช่น การสอบสวนและสืบพยานหลักฐาน การจัดหาและการให้เอกสารหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของรัฐ การจัดส่งเอกสาร การค้นและยึด การสืบหาพยานบุคคล การริบหรือยึดทรัพย์สิน ฯลฯ เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ

เนื่องจากความผิดการพนันนี้เป็นความผิดที่รัฐบัญญัติ มิได้เป็นความผิดอาญาสากล ซึ่งรัฐแต่ละรัฐ ต่างบัญญัติความผิดการพนันแตกต่างกันไป ตามแต่นโยบาย วัฒนธรรม หรือมาตรฐานทางศีลธรรมของรัฐนั้น เช่น กฎหมายการพนันของอังกฤษหรือออสเตรเลียบัญญัติให้การพนันทายผลการแข่งขันฟุตบอลเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมาย และรัฐอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยขออนุญาตต่อรัฐ แต่ตามกฎหมายการพนันของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 นั้น การพนันผลการแข่งขันฟุตบอลเป็นความผิด กรณีความผิดเช่นนี้ มีปัญหาน่าพิจารณาว่าจะขอความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาได้หรือไม่ เรื่องนี้จะต้องพิจารณาสาระของความร่วมมือ

ในกระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศทางอาญาในแง่หลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาของเรื่องที่จะให้ความร่วมมือกันได้ ดังนี้⁵¹

1. "เรื่องที่จะขอความร่วมมือจะต้องเป็นความผิดต่อกฎหมายภายในทั้งประเทศผู้ร้องขอและประเทศผู้รับคำร้องขอ DOUBLE CRIMINALITY หรือไม่"

"แต่เดิมเคยมีแนวคิดที่ว่า เรื่องที่จะขอความร่วมมือจะต้องเป็นความผิดต่อกฎหมายภายในของทั้งประเทศผู้ร้องขอและประเทศผู้รับคำร้องขอ ดังนั้น ความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ในเรื่องการให้ความร่วมมือในระยะแรก จึงกำหนดให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันถึงความเสมอภาคของทั้งสองประเทศ แต่ต่อมาหลายๆ ประเทศก็ยอมรับว่ากฎหมายภายในย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมสังคม วัฒนธรรมของแต่ละประเทศ ดังนั้นการกำหนดเงื่อนไขว่าจะให้ความร่วมมือกันได้เฉพาะกรณีที่เป็นความผิดของกฎหมายทั้งสองประเทศ ก็จะทำให้ความร่วมมือแคบลง ขัดต่อเจตนารมณ์ของประเทศต่างๆที่ต้องการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม"

"ในปัจจุบันหลักทั่วไป ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงอาจกระทำได้โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเรื่องที่จะขอความร่วมมือเป็นเรื่องที่กฎหมายภายในของทั้งประเทศผู้ร้องขอและประเทศผู้รับคำร้องขอหรือไม่ แต่เนื่องจากการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐหรือกลุ่มรัฐว่าจะสละอำนาจอธิปไตยเพียงใด บางรัฐจึงมีการบัญญัติไว้แตกต่างกัน เช่น ในร่างความตกลงเรื่องการให้ความร่วมมือทางอาญาของประเทศในกลุ่ม COMMONWEALTH มีข้อกำหนดที่เป็นเงื่อนไขในการปฏิเสธไม่ให้ความร่วมมือแก่ประเทศที่ร้องขอแตกต่างไปจากความตกลงกลุ่มอื่นๆ ดังที่กำหนดในร่างดังกล่าวข้อ 7 ว่า ประเทศผู้รับคำร้องขออาจปฏิเสธที่จะดำเนินการให้ความร่วมมือตามคำร้องขอของประเทศผู้ร้องขอ⁵² ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในกรณีปรากฏแก่ CENTRAL AUTHORITY (หน่วยงานกลาง) ของประเทศ

⁵¹ ชัชชม อรรถมัญญ์, "ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศ," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 78.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

ผู้รับคำร้องขอว่า ความผิดอาญาที่เป็นมูลเหตุแห่งการขอรับความร่วมมือไม่ เป็นความผิดตามกฎหมายของประเทศไทยผู้รับคำขอ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยผู้รับคำร้องขอจะให้ความร่วมมือแก่ประเทศไทยผู้ร้องขอในกรณีที่ความผิดอาญาที่เป็นมูลเหตุของการขอรับความร่วมมือนั้น เป็นความผิดที่กฎหมายของทั้งประเทศไทยผู้ร้องขอ และประเทศไทยผู้รับคำร้องขอบัญญัติไว้ เป็นความผิด (DOUBLE CRIMINALITY) เท่านั้น"

สำหรับประเทศไทยนั้นการจะขอความร่วมมือได้ การกระทำซึ่งเป็นมูลกรณีของความช่วยเหลือนั้นต้องเป็นความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามกฎหมายไทย เว้นแต่เป็นกรณีที่ประเทศไทยกับประเทศไทยผู้ร้องขอมีสิทธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาต่อกัน และข้อความในสนธิสัญญาระบุไว้เป็นอย่างอื่น ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 มาตรา 9(2) ⁵³

2. ประเทศไทยผู้ร้องขอกับประเทศไทยผู้รับคำร้องขอจะต้องมีความตกลงต่อกันในเรื่องความช่วยเหลือทางอาญาระหว่างประเทศหรือไม่

แม้หลายประเทศจะมีความตกลง ซึ่งไม่ว่าจะอยู่ในรูปของสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาในเรื่องดังกล่าวต่อกัน ⁵⁴ แต่ตามหลักปฏิบัติระหว่างประเทศ ก็เปิดโอกาสที่จะให้ความร่วมมือกับประเทศอื่นๆ ที่ไม่มีความตกลงต่อกันในอันที่จะให้ความร่วมมือได้ ทั้งนี้โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการถ้อยทีถ้อยปฏิบัติ (RECIPROCITY) แต่มีเงื่อนไขว่าต่อมาภายหลังถ้าประเทศไทยผู้รับคำร้อง ขอร้องขอความร่วมมือในลักษณะเช่นเดียวกันต่อประเทศไทยผู้รับคำร้องแล้ว จะต้องให้ความร่วมมือเป็นการตอบแทน ซึ่งประเทศไทยก็ถือหลักนี้ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 มาตรา 9(1)

3. การปฏิเสธความร่วมมือ

นานาประเทศมีจุดมุ่งหมายตรงกันในการให้ความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาต่อกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ดังนั้นหลักทั่วไปในเรื่องนี้คือการยอมรับและให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยผู้ร้องขออย่างดีที่สุด ⁵⁵ แต่

⁵³ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา มาตรา 9

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

เนื่องจากการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการทางยุติธรรมทางอาญาระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่นอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้หลักกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีข้อยกเว้นที่ทำให้ประเทศผู้รับคำร้องขอปฏิเสธการให้ความร่วมมือ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในกรณีดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับการเมือง
2. ความผิดเกี่ยวกับการทหาร
3. กรณีที่การดำเนินการตามคำร้องขอจะเป็นการกระทบกระเทือนอธิปไตย

ความมั่นคงหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญยิ่งอื่นๆ ของรัฐผู้รับคำร้องขอ

ประเทศไทยก็ยึดถือตามหลักนี้ โดยมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา มาตรา 9(3)

เมื่อพิจารณาปัญหาการพนันข้ามชาติ และหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาเรื่องที่ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องขอความร่วมมือระหว่างในทางอาญาต่อประเทศต่างๆ ที่เครือข่ายของการพนันผิดกฎหมายเชื่อมโยงกับเจ้ามือพนันฟุตบอลในประเทศไทย เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย ซึ่งมีกฎหมายการพนันคล้ายประเทศไทย (DOUBLE CRIMINALITY) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการขอความร่วมมือตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันปราบปรามบรรดาเครือข่ายเจ้ามือการพนันข้ามชาติข้างต้น

แต่การขอความร่วมมืออาจถูกบางประเทศปฏิเสธความร่วมมือได้ โดยอ้างว่าความผิดการพนัน เช่น การพนันผลการแข่งขันฟุตบอลไม่เป็นความผิดในประเทศที่รับการร้องขอ (DOUBLE CRIMINALITY) หรือเรื่องที่ร้องขอกระทบประโยชน์สาธารณะรัฐผู้รับการร้องขอ เนื่องจากบางประเทศที่มีเครือข่ายการพนันเชื่อมโยงกับประเทศไทย โดยเฉพาะประเทศในยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษอนุญาตให้มีการพนันแข่งขันฟุตบอลโดยถูกกฎหมาย และหารายได้เข้ารัฐจากกิจกรรมดังกล่าวในรูปแบบต่างๆ เช่น เก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องเจรจาหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 83.