



บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ

6.1 สรุป

เป็นที่ยอมรับกันว่า การพนันเป็นสิ่งที่มืออยู่กับสังคมมาช้านาน มนุษย์ทุกยุคทุกสมัยต่างมีสัญชาตญาณของการเป็นนักพนันอยู่ในตัวเอง ประเทศไทยปรากฏหลักฐานทางประวัติศาสตร์อันยาวนานว่า ได้เกิดมีบ่อนขึ้นมาแล้ว บางสมัยก็อนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันได้ บางสมัยก็ไม่อนุญาต แต่สำหรับปัจจุบันกฎหมายไม่อนุญาตให้มีการเปิดบ่อนการพนันขึ้น แต่ในทางความเป็นจริง ได้ปรากฏว่ามีการลักลอบเปิดบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายขึ้นมามากมาย ในบรรดาเงินได้ทั้งหลายขององค์กรอาชญากรรม เงินได้จากบ่อนการพนันมีมากมายมหาศาล จะเป็นรองก็แต่เฉพาะอาชญากรรมยาเสพติดเท่านั้น เงินได้เหล่านี้ถูกนำไปสร้างอิทธิพลให้แก่ผู้กระทำความผิด และมีผลต่อการคงอยู่ขององค์กรอาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีการนำไปเป็นต้นทุนในการกระทำความผิดขึ้นมาใหม่อีกด้วย

สำหรับความหมายของบ่อนการพนัน หรือ กาสสิโน หมายถึง สถานที่ใดๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นหรือสร้างขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้เป็นสถานที่ในการเล่นการพนัน ไม่ว่าจะสถานที่ดังกล่าวนั้นจะมีลักษณะเป็นการใดก็ตาม จากหลักฐานที่ปรากฏ บ่อนการพนันเกิดขึ้นมาในยุโรปเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยเฉพาะในประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ ส่วนในทวีปเอเชีย นั้น มีบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายอยู่ในหลายประเทศ เช่น ตั้งอยู่ในเกาะมาเก๊า มาเลเซีย อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และเมียนมาร์ เป็นต้น โดยที่มีบางประเทศอยู่ระหว่างการดำเนินการให้มีการเปิดบ่อนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ เวียดนาม และสาธารณรัฐประชาชนจีน ส่วนในประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากอินเดีย และจีน ได้ปรากฏหลักฐานว่า การพนันประเภท ถั่ว ไปและหอยเข้ามาในสมัยสุโขทัยโดยการติดต่อค้าขาย บ่อนเบี้ยได้เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยอยุธยาตอนปลาย ต่อมาในสมัยของรัชกาลที่ 5 ทรงมีบัญชาให้เลิกบ่อนเบี้ยทั้งหมด ด้วยทรงเห็นว่าเป็นทางเสื่อมของประชาชน พระองค์ประสงค์ให้ประชาชนประกอบอาชีพของตนเอง เลิกยึดติดกับการพนัน หลังจากที่ทรงใช้อุบายลดจำนวนบ่อนการพนันลงทีละน้อย ครั้นมาถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการประกาศปิดบ่อนการพนันทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2460

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันนั้น ในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการตรา กฎหมายการพนันฉบับแรกขึ้น คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2473 เพื่อเป็นการ รวบรวมกฎหมายการพนันต่างๆ มาไว้ในที่เดียวกัน จนกระทั่ง พ.ศ.2478 ได้มีการประกาศ ใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไข เพิ่มเติม และปรับปรุง กฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความทันสมัยขึ้น และมีการเพิ่มเติมการพนันประเภทต่างๆ ด้วย จนกลายเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในปัจจุบันได้มีบ่อนการพนันที่จัดตั้งในรูปแบบของกาสิโนที่ถูกกฎหมายขึ้น ใน ส่วนต่างๆ ของโลกอยู่มากมาย เช่น กาสิโนในยุโรป กาสิโนในเยอรมัน กาสิโนในสหรัฐ อเมริกา กาสิโนในเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกาสิโนที่ตั้งอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านรอบๆ ชายแดนไทย

หันกลับมาพิจารณาถึงประเภทของการพนัน ในต่างประเทศได้มีการจัดแบ่ง ประเภทของการพนันไว้อย่างชัดเจน เช่น ในประเทศอังกฤษได้แบ่งประเภทของการพนัน ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1. การพนันประเภทหนัก(Hard Gambling) และ 2. การพนัน ประเภทอ่อน (Soft Gambling) นอกจากนี้ระบบกฎหมายในต่างประเทศส่วนใหญ่ มีการ แบ่งประเภทของกฎหมายควบคุมการพนันออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1. เกมการพนัน (Gaming) 2. การขันต่อ (Betting) และ 3. ล็อตเตอรี่ (Lotteries) สำหรับเกมการพนันที่นิยม เล่นกันในบ่อนการพนันทุกแห่ง ได้แก่ รูเล็ตต์ (Roulette) แบล็คแจ็ค (Blackjack) และ สล็อตแมชชีน (Slot Machine)

สำหรับกฎหมายว่าด้วยบ่อนการพนันนั้น ในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ.1968 (the Gaming Act , 1968) เป็นบทบัญญัติที่ สำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้อังกฤษยังมีคณะกรรมการควบคุมการพนัน (the Gaming Board) กำกับดูแลการพนันในเชิงพาณิชย์ มีอำนาจตรวจสอบและกลั่นกรอง ผู้ประกอบการ ก่อนที่จะยื่นคำขอมิใบอนุญาตประกอบการกาสิโนต่อศาล และยังมีอำนาจ ติดตามดูแลการประกอบการอีกด้วย ในส่วนเนื้อหาของ the Gaming Act , 1968 ได้กำหนด หลักเกณฑ์ในการควบคุม และการป้องกันกระตุ้นให้เกิดความต้องการเล่นการพนัน มีการ ห้ามโฆษณา การให้เครดิต ชั่วโมงการอนุญาตประเภทของการพนัน อายุของผู้เล่น และ พื้นที่ที่เปิดกาสิโน หลังจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้ไม่นาน จำนวนกาสิโนใน ประเทศอังกฤษลดลงถึงร้อยละ 90 คงเหลืออยู่ประมาณ 120 แห่งที่ได้รับอนุญาตให้ ดำเนินการต่อได้ ภายใต้การควบคุมของกฎหมายว่าด้วยการพนัน กฎหมายฉบับนี้ได้รับ

การยอมรับอย่างกว้างขวาง สามารถรักษาระเบียบบของสังคม และสามารถควบคุมกาสิโนได้ เป็นอย่างดี เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายสำเร็จลุล่วงก็คือ 1) กาสิโนและสโมสรรบิงโก จะต้องมีสมาชิกที่แท้จริง 2) กาสิโนและสโมสรรบิงโก จะต้องไม่มีการให้เครดิตแก่นักพนัน 3) ผู้ดำเนินธุรกิจไม่สามารถจะล่อใจผู้เล่นการพนันโดยการโฆษณาได้อย่างกว้างขวาง 4) มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมการพนัน เพื่อเป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแล การดำเนินธุรกิจนี้โดยตรง

นอกจากกฎหมายการพนันของประเทศอังกฤษแล้ว ประเทศออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายการพนันอย่างได้ผล กฎหมายควบคุมบ่อนการพนันของออสเตรเลีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมบ่อนการพนัน ค.ศ.1991 (Casino Control Act 1991) ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมการพนัน (the Gaming Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมการประกอบธุรกิจการพนัน คณะกรรมการชุดนี้มีทั้งหมด 5 คน มีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ และควบคุมธุรกิจการพนัน ตรวจสอบ ออกใบอนุญาต กำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการพนันดำเนินไปอย่างซื่อตรง ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มผู้กระทำความผิด บริหารเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนชุมชน (the community support levy) การจ้างงาน การท่องเที่ยว สำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตให้เปิดกาสิโน จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมภายในอย่างกว้างขวาง ข้อมูลต่างๆเกี่ยวกับด้านการเงินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการพนันที่ทำให้เกิดกำไรเบื้องต้น (gross profit) จะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ตรวจสอบของรัฐ (Government Inspector)

ประเทศมาเลเซียเป็นประเทศในกลุ่มอาเซียนที่เจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว มีการเปิดกาสิโนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจการพนันของประเทศมาเลเซีย คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยบ่อนการพนัน ค.ศ.1953 (Common Gaming House Act 1953 (Act 289)) สภาพบังคับของกฎหมายฉบับนี้คือ รัฐจะเข้ามาควบคุมธุรกิจการพนันอย่างเข้มงวด ควบคุมภาษี จำนวนธุรกิจที่มีได้ในแต่ละกิจกรรม ควบคุมการโฆษณา และห้ามมิให้ชาวมุสลิมเข้าบ่อน นอกจากนี้ยังให้อำนาจผู้พิพากษาในการออกคำสั่งหรือถอนสิ่งกีดขวาง สิ่งต่อเติม หรือสิ่งประดิษฐ์ใดๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่บ่อนการพนัน เพื่อให้ยากแก่การจับกุมและตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้ศาลต้องพิจารณาคดีการพนันอย่างรวบรัด ยิ่งไปกว่านั้นยังให้อำนาจศาลในการกำหนดอัตราโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดให้หนักขึ้นกว่าบัญญัติอัตราโทษของศาลได้

ประเทศสิงคโปร์มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการพนัน ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยปอนการพนัน (บทที่ 19) ค.ศ.1985 (Common Gaming Act (Chapter 49)) กฎหมายฉบับนี้บัญญัติห้ามเล่นการพนันทุกชนิดโดยเด็ดขาด และกำหนดให้ ผู้ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการพนัน จะต้องหาผู้ค้ำประกันเข้ามาค้ำประกันต่อ ศาลเป็นระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี นอกจากนี้ยังมีบทลงโทษชาวต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาเล่นการ พนัน หรือส่งเสริมการเล่นการพนัน โดยประธานาธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งเนรเทศบุคคล ดังกล่าวให้ออกจากสิงคโปร์ได้

กฎหมายว่าด้วยปอนการพนันในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ซึ่งประกอบด้วย (ก) การเล่นการพนัน (ข) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเล่นการพนัน (ค) ทรัพย์สินพนันและเครื่องมือเล่นพนัน (ง) สินบนนำจับ (จ) ภาษีการพนันและค่า ธรรมเนียม (ฉ) การอนุญาต (ช) โทษ (ซ) การเพิ่มโทษ นอกจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 853 และ 855

ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ประการหนึ่งก็คือ ปัญหาปอนการพนันเป็นปัญหา สำคัญระดับประเทศ เนื่องจากส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อปัจเจกชน เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากผลงานวิจัยเศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วยปอนการพนัน ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ.2539 ปรากฏว่าปริมาณเงินหมุนเวียนในกิจการปอนการพนัน โดยการประเมินจากจำนวนปอนการ พนันในเขตกรุงเทพมหานคร ที่คาดว่ามีจำนวน 187.5 ถึง 300 ปอน แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามขนาดของปอน กล่าวคือ เป็นปอนขนาดเล็กที่มีเงินหมุนเวียนน้อยกว่า 1 ล้าน บาทต่อวัน อยู่ 61-100 ปอน เป็นปอนขนาดกลางที่มีเงินหมุนเวียนระหว่าง 1 ถึง 10 ล้านบาท ต่อวัน อยู่ 122-200 ปอน ในจำนวนนี้เป็นปอนขนาดใหญ่ 5 แห่งที่มีเงินหมุนเวียนมากกว่า 10 ล้านบาทต่อวัน ในระหว่างวันอาทิตย์ถึงพฤหัสบดี ส่วนในวันศุกร์และวันเสาร์ มีเงิน หมุนเวียนราว 400 ถึง 500 ล้านบาทต่อวัน จำนวนเงินที่หมุนเวียนในปอนที่ กรุงเทพมหานคร อยู่ระหว่าง 136,429 ถึง 673,900 ล้านบาทต่อปี จำนวนเงินหมุนเวียนใน ปอนตามจังหวัดต่างๆทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) อยู่ระหว่าง 88,200 ถึง 142,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งปริมาณวงเงินและจำนวนปอนการพนันดังกล่าวล้วนแต่ส่ง ผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสังคม ในส่วนของผลกระทบโดยตรงจะส่งผลกระทบต่อ บุคคลที่เกี่ยวข้อง ต่อครอบครัว ต่อชุมชน สำหรับผลกระทบโดยอ้อม จะส่งผลกระทบต่อ เศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาการเมือง จริยธรรม และศีลธรรม ปัญหาระหว่างประเทศ

โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านที่มีการเปิดกาสีโนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน ยังคงเป็นปัญหาที่ยากแก่การแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวน สอบสวน หรือนำตัวการซึ่งอยู่เบื้องหลังมารับการลงโทษ รวมตลอดไปถึงการทุจริตของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีปณิธานกฎหมายตั้งอยู่ และยังผนวกกับบทบัญญัติของกฎหมายการพนันในปัจจุบัน ยังมีความไม่เหมาะสมทั้งในด้านเนื้อหาสาระ และบทลงโทษตามกฎหมาย ก็ยิ่งทำให้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายลดน้อยลงไปอีก

เนื่องจากสังคมมีทัศนคติต่อความผิดเกี่ยวกับการพนันว่า เป็นความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นจากข้อห้าม (Mala Prohibita) คือรัฐเป็นฝ่ายตั้งข้อกำหนดอันเป็นข้อห้ามขึ้น จึงมิใช่ความผิดทางอาญาที่มีความชั่วอยู่ในตัวของมันเอง (Mala in se) ดังนั้น ความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความผิดการพนันจึงมีน้อยกว่าความผิดอาญาโดยทั่วไปมาก ซึ่งทัศนคติดังกล่าวมีผลต่อประชาชนเอง ต่อผู้ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน และเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะในกระบวนการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นในชั้นตำรวจ อัยการ หรือศาล ซึ่งมักจะมองว่าคดีความผิดเกี่ยวกับการพนัน จะมีความร้ายแรงน้อยกว่าคดีอาญาธรรมดา จึงมักจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ด้วยการลงโทษปรับ ผู้กระทำความผิดจึงไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมืองและหวนกลับไปสู่การกระทำความผิดใหม่ เพราะฉะนั้น นอกจากการลงโทษปรับ หรือจำคุกระยะสั้นแล้ว ควรใช้มาตรการอื่นมาเสริม เช่น การลงโทษด้วยการบริการสังคม (Community Service) จะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกถึงผลแห่งการกระทำของตนมากขึ้น

หันกลับมาพิจารณาถึงมาตรการที่ใช้ดำเนินการกับบ่อนการพนันบ้าง ถึงแม้ว่าความผิดเกี่ยวกับการพนันจะเป็นความผิดอาญาประเภทเกิดจากข้อห้าม และไม่ร้ายแรงเท่ากับความผิดทางอาญาที่เป็นความชั่วอยู่ในตัวของมันเองก็ตาม แต่ผลต่อเนื่องที่เกิดจากความผิดเกี่ยวกับการพนัน ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมายต่อสังคมและประเทศชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินได้จำนวนมหาศาลจากธุรกิจอาชญากรรมประเภทนี้ นำไปสร้างภัยพิบัติให้กับสังคมและบ้านเมืองอย่างไม่มีใครนึกถึง ผู้ทรงอิทธิพล นักการเมืองระดับท้องถิ่น และนักการเมืองระดับชาติ หลายต่อหลายคนเกิดขึ้นมาได้จากเงินได้จากธุรกิจการพนัน ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นแต่เพียงในประเทศไทยแต่เพียงประเทศเดียวเท่านั้น แต่เกิดขึ้นกับประเทศอื่นด้วย โดยเฉพาะประเทศที่มีองค์กรอาชญากรรมที่เข้มแข็งอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น จึงได้มีการสร้างกฎหมายขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อทำลายองค์กรอาชญากรรม คือ กฎหมาย RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) ซึ่งได้นำเอามาตรการสมคบ (Conspiracy) และกฎหมาย CCE

(Continuing Criminal Enterprise) ซึ่งบัญญัติถึงการกระทำผิดตั้งแต่ขั้นตกลงกัน (Concert) มาใช้เพื่อสาวไปถึงผู้บงการ หรือตัวการซึ่งซ่อนอยู่เบื้องหลังการทำความผิด นอกจากนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับ ยังกำหนดขยายหลักเกณฑ์ในส่วนของพยานหลักฐาน ทำให้ศาลสามารถรับฟังพยานหลักฐานได้มากขึ้น ใช้ประโยชน์จากพยานหลักฐานต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น และนำเอาหลักหลักการการพิสูจน์ให้จำเลยมาปรับใช้กับกรณีด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถดำเนินการกับองค์กรอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการอีกมาตรการหนึ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำลายทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรม ได้แก่ มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ซึ่งเป็นมาตรการที่แก้ไขข้อบกพร่องของการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) ซึ่งจะต้องพิสูจน์ความผิดทางอาญาของผู้ถูกกล่าวหา ก่อนจึงจะบังคับโทษได้ ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ความผิดเนื่องจากอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมในปัจจุบันนับวันจะเพิ่มมากขึ้นทุกที ก็จะไม่สามารถบังคับโทษได้ ดังนั้นการริบทรัพย์สินทางแพ่ง จึงมุ่งที่ตัวทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาว่าทำความผิด โดยพิสูจน์ให้เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ถ้าเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถพิสูจน์ถึงที่ไปที่มาของทรัพย์สินของตนได้ อัยการก็จะยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยเจ้าของทรัพย์สินสามารถยื่นคำร้องคัดค้านได้ได้ นอกจากนี้ยังมีการใช้มาตรการลงโทษเพื่อชดเชยให้แก่สังคม (Community Service) มาใช้แก่ผู้ทำความผิด ลักษณะนี้ด้วย เช่น กำหนดให้ไปทำงานเป็นประโยชน์แก่สังคม 60 ชั่วโมง หรือ 72 ชั่วโมง เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วถึงลักษณะของการพนัน โดยเน้นในเรื่องของบ่อนการพนัน กฎหมายว่าด้วยบ่อนการพนันในต่างประเทศ และกฎหมายว่าด้วยบ่อนการพนันในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาของบ่อนการพนันในประเทศไทย และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเน้นในเรื่องปัญหาและผลกระทบทั้งในส่วนของสังคม และผลกระทบในงานกระบวนการยุติธรรม รวมถึงมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับการพนัน ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 คือ กฎหมายเกี่ยวกับการพนันของประเทศไทย ยังไม่เหมาะสมกับลักษณะที่พัฒนาอย่างรวดเร็วของความผิดเกี่ยวกับการพนันได้ นอกจากนี้ การปรับทิศทางหรือนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการพนัน แทนที่จะมุ่งบังคับใช้กฎหมายป้องกันแต่เพียงอย่างเดียว ดังเช่นอย่างนานาอารยประเทศ จะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งของประเทศไทยได้

1. การปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement of Law)

ปัญหาปอนการพนันเป็นปัญหาที่ต้องถูกควบคุมและแก้ไขโดยรัฐ แต่กฎหมายการพนันที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น หากรัฐมีนโยบายในการป้องกันปัญหาปอนการพนันที่ผิดกฎหมาย รัฐต้องปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

เนื่องจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 เป็นพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญา และถือว่าเป็นกฎหมายอาญา ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีจึงต้องปฏิบัติเหมือนกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป นั่นก็คือ โจทก์มีหน้าที่พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด หากโจทก์พิสูจน์ไม่ได้ ศาลก็มักจะยกฟ้อง ข้อเท็จจริงที่ปฏิเสธไม่ได้ประการหนึ่งก็คือ หลักกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมกับกรณีที่เกิดจากความผิด แต่ถ้การกระทำความผิดเกิดจาก "องค์กรอาชญากรรม" ซึ่งมีการประกอบอาชญากรรมเป็นขบวนการ มีการตัดตอน ซึ่งเป็นการยากที่จะสาวไปถึงบุคคลซึ่งอยู่เบื้องหลังแล้ว หลักกฎหมายนี้ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ ยิ่งไปกว่านั้นผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับจากองค์กรอาชญากรรม มีมูลค่ามหาศาล สามารถสร้างอิทธิพลให้แก่ผู้กระทำความผิดได้อย่างมากมายเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบางครั้งก็เข้าสู่วิถีทางของการเมืองได้ด้วยอำนาจของเงินทุนที่มากมายเช่นนี้ การพิสูจน์ความผิดตามหลักเกณฑ์เดิมจึงไม่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ ดังนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรนำมาตรการบังคับใช้กฎหมายดังจะกล่าวต่อไปนี้ มาปรับใช้กับกฎหมายที่มีอยู่

1.1 มาตรการทางอาญา ซึ่งได้แก่ การนำเอาหลักเกณฑ์ "สมคบกันกระทำความผิด" (Conspiracy) ของกฎหมาย RICO หรือการตกลงร่วมมือกันกระทำความผิด (Concert) ของกฎหมาย CCE ซึ่งสัมฤทธิ์ผลในการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้เป็นแนวทางปรับปรุงพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เพราะกฎหมายกำหนดให้ถือเป็นความผิดได้ตั้งแต่ขั้นตอนการสมคบกันกระทำ และการเอาผิดฐานสมคบนั้นก็สามารถสาวไปถึงผู้ซึ่งเป็นผู้บงการอยู่เบื้องหลังได้ด้วย นอกจากนี้ บทบัญญัติในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานของกฎหมาย RICO และ CCE ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเห็นได้ชัดๆ ก็สามารถรับฟังได้ เนื่องจากพัฒนาการของการกระทำความผิดในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม มักจะเสาะหาพยานหลักฐานที่สามารถเห็นได้ชัดๆ เช่นนั้นได้ยาก

1.2 มาตรการทางแพ่ง ซึ่งได้แก่ การนำเอาหลักเกณฑ์ริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) มาใช้กับองค์การอาชญากรรมประเภทบ่อนการพนัน เนื่องจากมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง กฎหมายมุ่งที่ตัวทรัพย์สิน กล่าวคือ เจ้าของทรัพย์สินต้องพิสูจน์ที่ไปที่มาของทรัพย์สินตนเอง แทนที่จะเป็นเรื่องของการพิสูจน์ความผิดของบุคคลดังเช่นการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) ซึ่งนับวันจะทำได้ยากมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์การอาชญากรรม สำหรับการริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้น ถ้าเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถพิสูจน์ที่ไปที่มาของทรัพย์สินตนเองได้ อัยการก็จะยื่นคำร้องขอต่อศาลขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยเจ้าของทรัพย์สินก็มีสิทธิคัดค้านได้ การนำเอาหลักริบทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้นี้ ควรจะนำมาใช้โดยผ่านพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ด้วยการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานที่เกี่ยวกับความผิดการพนันเข้าไปในความผิดมูลฐานที่ 8 เหมือนเช่นที่ได้มีการเสนอเข้าไปโดยคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2. การใช้มาตรการเปิดให้มีการเล่นการพนันภายใต้การควบคุมของกฎหมาย (Legalization of Gambling)

นอกจากมาตรการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว การปรับนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน โดยอนุญาตให้มีการเปิดเล่นการพนันในลักษณะบ่อนการพนันได้ โดยต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ในอีกมุมมองหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะนำประโยชน์มาให้แก่ประเทศชาติได้มากกว่าการใช้มาตรการป้องปรามความผิดเกี่ยวกับการพนันโดยตรง ทั้งนี้ รัฐบาลอนุญาตให้เปิดบ่อนการพนันโดยเน้นนโยบายการท่องเที่ยวเป็นหลัก จำกัดคุณสมบัติของผู้เข้าเล่น เพื่อมิให้เป็นการมอมเมาประชาชนและเยาวชนของประเทศ และเลือกสถานที่ซึ่งไม่ค่อยจะมีทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ โดยนำเอาธุรกิจการพนันและการท่องเที่ยวเข้ามาซบเซย และสร้างผลประโยชน์และสร้างงานให้กับประชาชนในพื้นที่นั้น จะทำให้รัฐสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้น ทั้งจากผู้เล่นและเจ้าของสถานที่ ทำให้ลดจำนวนเงินที่มีผู้ลักลอบขนออกไปเล่นการพนันในประเทศเพื่อนบ้านลง นอกจากนี้ยังเป็นการลดโอกาสที่เจ้าพนักงานรัฐจะได้รับเงินสินบน จากเจ้าของบ่อนที่ผิดกฎหมายได้ด้วย ซึ่งวิธีการนี้ประเทศต่างๆ ได้หันมาเลือกเป็นในแนวทางปฏิบัติแทนที่จะมุ่งการปราบปรามบ่อนการพนันแต่เพียงอย่างเดียว