

มาตรการทดแทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ALTERNATIVE MEASURES TO CRIMINAL PENALTIES FOR OVERPRICING OF GOVERNMENT
LOTTERY



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws
Common Course
FACULTY OF LAW
Chulalongkorn University
Academic Year 2020
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทดแทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาการ
	จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
โดย	น.ส.ณัฐธนรี นิภาเกษม
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	อาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(อาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์)	

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฏฐ์นรี นิภาเกษม : มาตรการทดแทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่ง
 รัฐบาลเกินราคา. (ALTERNATIVE MEASURES TO CRIMINAL PENALTIES FOR OVERPRICING
 OF GOVERNMENT LOTTERY) อ.ที่ปรึกษาหลัก : อ. ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาของการนำโทษทางอาญามาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการ
 จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารวมทั้งศึกษาและแสวงหามาตรการอื่นที่เหมาะสมเพื่อควบคุมราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลใน
 ประเทศไทยแทนการใช้โทษทางอาญา

จากการศึกษาพบว่าปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในประเทศไทยเกิดจากโครงสร้างและระบบการจัดจำหน่าย
 สลากที่มีการต่อสลากผ่านพ่อค้าคนกลางเป็นทอดจนเกิดต้นทุนส่วนเกินมาถึงผู้ค้าปลีกสลากซึ่งส่งผลให้มีความจำเป็นต้องจำหน่าย
 สลากแก่ผู้บริโภคเกินราคา ซึ่งการที่รัฐใช้วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการกำหนดให้การจำหน่ายสลากเกินราคาเป็นความผิด
 อาญาจะเห็นได้ว่านอกจากจะไม่สอดคล้องต่อสภาพการณ์ของอาชีพผู้ค้าปลีกที่ต้องรับต้นทุนส่วนเกินมาจากพ่อค้าคนกลางแล้วการ
 ลงโทษบุคคลเหล่านั้นก็ไม่สอดคล้องต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษในทางอาญาเพราะแม้จะมีการจับกุมผู้ค้าปลีกรายย่อยอยู่เสมอแต่
 ก็ยังไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้สำเร็จ สุดท้ายรัฐจึงต้องหามาตรการอื่นๆมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาอยู่ดี อนึ่ง การมี
 ความรับผิดทางอาญาในเรื่องนี้จึงสะท้อนถึงปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ
 จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในต่างประเทศพบว่าโครงสร้างขององค์กรและวิธีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่ละที่
 แตกต่างกันอย่างกว้างขวางในเรื่องของการรักษาราคาสลาก กินแบ่งรัฐบาลให้ตามกำหนดในต่างประเทศพบว่าส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้
 มาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งแต่จะออกมาตรการอื่นเพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเกิน
 ราคา

ด้วยเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการยกเลิกความผิดอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิน
 ราคาแล้วใช้มาตรการอื่นทดแทนโทษทางอาญาซึ่งการใช้มาตรการทดแทนดังกล่าวนี้จะต้องควบคู่ไปกับการแก้ไขโครงสร้างการจัด
 จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและปรับปรุงผลิตภัณฑ์สลากที่สามารถป้องกันการถูกนำสลากไปขายเกินราคารวมถึง
 เป็นผลิตภัณฑ์ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนภายใต้การคำนึงถึง กรอบทางศีลธรรมที่ต้องระวังไม่ให้เกิดการมอมเมา
 ประชาชนจนเสพติดการพนันอันจะส่งผลกระทบต่อสังคมได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา 2563

ลายมือชื่อนิติดี
 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

6280115534 : MAJOR LAWS

KEYWORD:

Natnaree Nipakasem : ALTERNATIVE MEASURES TO CRIMINAL PENALTIES FOR OVERPRICING OF GOVERNMENT LOTTERY. Advisor: Prof. Pramote Sermsilatham, Ph.D.

The objective of this thesis is to study and to analyze the problem of applying criminal penalties to solve an overpriced government lottery problem as well as to seek other suitable and appropriate measures instead of the criminal penalties to control the price of government lottery in Thailand.

According to the study, it was found that the problem of the overpriced government lottery in Thailand was caused by the structure and distribution system of lotteries in which they are forwarded through middlemen cascading down the excess cost to the lottery retailers, which led to the necessity of overpriced lottery selling to the end consumers. The state's approach to solving this problem is to designate overpricing lottery as a criminal offense, which is not only inconsistent with the career condition of the retail trader, who have to take excess costs from the middlemen, but also inconsistent with the purpose of the criminal punishment because it has not been successfully deterred, despite the constant arrest of small retailers. In the end, the state will have to find other measures to apply with criminal penalties. In addition, the criminal liability in this matter reflects the problem of overcriminalization. Following a study of legal measures regarding the overpriced distribution of government lottery tickets in other countries, it has shown that the organizational structure and lottery distribution methods of each government in each country were different. However, in terms of keeping government lottery prices steady in foreign countries, most of them do not impose criminal penalties on lottery retailers but take other alternative measures to prevent overpriced government lottery.

As previously mentioned, the researcher recommends abolishing the crime of overpriced government lottery and subsequently implementing other measures as a substitute for the criminal penalties. Moreover, such substitute measures must be concurrent with amending the government lottery distribution structure to be efficient and improving lottery products that can prevent selling them overpriced, including being the products that satisfy the needs of the people under the consideration of morality to not intoxicate so as not to tempt people into gambling, which will affect to society.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2020

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดีเพราะความอนุเคราะห์อย่างสูงจากอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.ปราโมทย์ เสริมศีลธรรมที่กรุณาเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และสละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำชี้แนะแนวทางในการคิดวิเคราะห์เพื่อเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่ต้นจนจบ อีกทั้งช่วยชี้แนะแนวทางในการศึกษาหาข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยตลอดจนตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วง นอกจากนี้ขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำแนวทางการวิเคราะห์เพื่อเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ รวมถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ณัชพล จิตติรัตน์ ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยเป็นอย่างยิ่งและให้ข้อคิดเห็นเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณนายเบญจศิลป์ นิภาเกษมและนางกมลีนสุคนธ์ นิภาเกษมผู้ซึ่งคอยสนับสนุน ให้คำแนะนำ และกำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตลอดมา

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่หอสมุดปรีดี พนมยงค์ และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดศาสตราจารย์ดิเรก ชัยนาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่ช่วยเหลือติดต่อประสานงานและสืบค้นข้อมูลต่างๆที่จำเป็นในการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนบุคลากรของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เจ้าหน้าที่ตำรวจประจำสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรองศาสตราจารย์ ดร.นवलน้อย ตริรัตน์ที่สละเวลาอันมีค่าให้การสัมภาษณ์แก่ผู้วิจัยตลอดจนแนะนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การทำวิทยานิพนธ์ อีกทั้งขอขอบคุณนางสาวภัทราพร ประสาทแก้ว รุ่นพี่หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและเพื่อนร่วมรุ่นหลักสูตรเดียวกันทุกคน รวมถึงขอขอบคุณเพื่อนสนิทและบุคคลสำคัญของผู้วิจัยอีกหลายท่านที่ไม่อาจกล่าวได้ครบทั้งหมดที่คอยให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจกันเสมอ

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์แก่วงการนิติศาสตร์และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ผู้วิจัยขอแสดงความดีความชอบนี้ให้แก่บุคคลที่ได้กล่าวมาทั้งหมด หากเกิดข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอกราบขออภัยมา ณ ที่นี้และขอน้อมรับเอาไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฏฐ์นรี นิภาเกษม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	6
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
1.7 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	8
บทที่ 2 แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา.....	13
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดราคา.....	13
2.1.1 ความสำคัญของการกำหนดราคา.....	14
2.1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคา.....	16
2.1.3 รูปแบบของการกำหนดราคา.....	22
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้า.....	25
2.3 รูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย.....	33
2.3.1 โครงสร้างขององค์กรสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	33

2.3.2 ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	38
2.3.3 สาเหตุของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา.....	42
2.4 แนวคิดของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์แก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิน ราคา.....	44
2.4.1 โครงการห่วยออนไลน์.....	46
2.4.2 โครงการสลากเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว หรือห่วยบนดิน	48
2.4.3 แผนการแก้ไขโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	50
2.4.4 โครงการลอตเตอรี่ซื้อสัตย์.....	52
บทที่ 3 แนวคิดทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	55
3.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดอาญา.....	55
3.1.1 วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญา	56
3.1.2 แนวคิดในการกำหนดความผิดอาญา	59
3.1.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายไทย	67
3.2 ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	75
3.2.1 สาเหตุและความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	75
3.2.2 พัฒนาการความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	84
3.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิด อาญา	94
3.3.1 กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในการประกอบอาชีพ.....	94
3.3.2 ผลกระทบต่อผู้บริโภค.....	97
3.3.3 ข้อพิจารณาปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ	98
บทที่ 4 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในต่างประเทศ	104
4.1 สหรัฐอเมริกา.....	104

4.1.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	106
4.1.2 ระบบการจัดจำหน่าย	109
4.1.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	115
4.2 ประเทศญี่ปุ่น	119
4.2.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	121
4.2.2 ระบบการจัดจำหน่าย	122
4.2.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	124
4.3 เครือรัฐออสเตรเลีย.....	125
4.3.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	127
4.3.2 ระบบการจัดจำหน่าย	129
4.3.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	129
4.4 สาธารณรัฐอินเดีย.....	130
4.4.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล.....	132
4.4.2 ระบบการจัดจำหน่าย	133
4.4.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	138
4.5 ข้อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาใน ต่างประเทศ.....	142
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ความผิดของจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	145
5.1 วิเคราะห์การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในเชิงเศรษฐศาสตร์	145
5.1.1 วิเคราะห์ปัญหาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามหลักทฤษฎีเชิง เศรษฐศาสตร์	146
5.1.2 วิเคราะห์การแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาด้วยนโยบายทาง เศรษฐศาสตร์	153
5.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมของความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา.....	158

5.2.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องของความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการกำหนดความผิดอาญา.....	158
5.2.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมของความผิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย.....	164
5.3 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	168
5.3.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมาะสมกับการยกเลิกความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในแต่ละประเทศ.....	168
5.3.2 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในประเทศไทย	180
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	193
6.1 บทสรุป	193
6.2 ข้อเสนอแนะ	200
บรรณานุกรม.....	204
ภาคผนวก.....	215
ประวัติผู้เขียน.....	242

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติจำนวนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกจับกุมในข้อหาจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ.2563 จากกลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล กอง แผนงานอาชญากรรม สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.....	96
ตารางที่ 2 ตารางสรุปมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศ	141
ตารางที่ 3 รูปแบบการควบคุมราคาสินค้าเพื่อป้องกันการค้ำกำไรเกินควรของประเทศตัวอย่าง	149
ตารางที่ 4 ตารางสรุปกฎหมายของแต่ละมลรัฐในสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาล.....	172
ตารางที่ 5 ตารางสรุปกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล	174
ตารางที่ 6 ตารางสรุปแนวทางการปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	191

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“สลากกินแบ่ง” หรือลอตเตอรี่คือสลากที่จัดให้มีขึ้นเพื่อขายให้แก่ผู้เล่นเป็นการเสี่ยงโชคโดยมีรางวัลที่แบ่งเป็นหลายรางวัลแก่ผู้เล่นซึ่งถือสลากเลขหมายรางวัลที่ออกตามวิธีการที่กำหนด¹ การเล่นสลากกินแบ่งเป็นกิจกรรมที่มีมาแต่สมัยโบราณ ปรากฏครั้งแรกที่ยุคสมัยราชวงศ์ฮั่นของจีน² ในทางฝั่งตะวันตกเองก็ปรากฏหลักฐานว่ามีการเล่นสลากกินแบ่งครั้งแรกในยุคอาณาจักรโรมันเช่นกัน³ การเล่นสลากกินแบ่งจึงแพร่หลายในหลายประเทศมาหลายสมัย ในปัจจุบันสลากกินแบ่งคือ การพนันรูปแบบหนึ่งซึ่งวิธีการเล่นสลากกินแบ่งในแต่ละประเทศ ในแต่ละวัฒนธรรมย่อมแตกต่างกัน แต่จุดประสงค์ร่วมกันของการเล่นสลากกินแบ่งคือระดมทุนเงินจากประชาชนเพื่อนำไปใช้ทำประโยชน์สาธารณะหรือจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค⁴

ในประเทศไทยการเล่นสลากกินแบ่งริเริ่มขึ้นในสมัยชาวจีนอพยพเข้ามาในประเทศไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งได้นำหอย “จับยี่กี” เข้ามาเล่นกันในกลุ่มชาวจีนด้วยกันจนแพร่หลายในกลุ่มชาวไทยในสมัยรัชกาลที่ 2 ยุครัตนโกสินทร์เป็นต้นมา⁵ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 3 เกิดปัญหาข้าวยากหามาแพงจึงต้องการแก้ไขปัญหาก็ให้ประชาชนออกมาใช้เงินเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโปรดให้เงินหงส์ซึ่งเป็นนายอากรสุราผู้ก่อตั้งโรงหวยออกหวยโดยออกแบบตาม “ฮวยหอย” การพนันของจีนมาใช้ในไทยขึ้นเป็นครั้งแรกและได้เขียนอักษรไทยกำกับไว้ด้วยคือใช้ ก ข ค เรียงไปตามลำดับ เป็นเหตุให้คนไทยเรียกการพนันชนิดนี้ว่า หอย ก ข ⁶ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2417 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โปรดเกล้าฯให้กรมทหารมหาดเล็กเป็นผู้ดำเนินการออกสลากกินแบ่งโดยเรียกทับศัพท์จากชาวต่างชาติว่า“ลอตเตอรี่”มีวัตถุประสงค์เพื่อ

¹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมคำใหม่เล่ม๑ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ธนาพรส, 2553), หน้า 180.

² สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ, ประชุมพงศาวดารภาคที่17 เรื่อง ตำนานการเลียบ่อนเบี้ยและเลิกหวย (กรุงเทพฯ: ศรีสงวนการพิมพ์, 2465), หน้า 3.

³ Kuriositas, "Historical Figures Who Used the Lottery to Their Advantage " [Online] Accessed: 14 September 2020. Available from: <https://www.kuriositas.com/2015/11/historical-figures-who-used-lottery-to.html>

⁴ ศศิธร นิตปรีชานันท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 1(สิงหาคม 2556): 68.

⁵ หอดจดหมายเหตุ อัครสังฆมณฑลกรุงเทพฯ, "ลอตเตอรี่แห่งกรุงสยาม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <http://catholichaab.com/main/index.php/research-and-study/research-and-study/1181-2016-05-13-02-21-03>

⁶ แสน วิชาชาญ, ตำนานหอยเมืองสยาม (กรุงเทพฯ: ว.เพ็ชรสกุล, 2545), หน้า 17-21.

ช่วยเหลือชาวต่างชาติที่นำสินค้ามาร่วมแสดงในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษาโดยให้พระยา
 ภาสกรวงศ์และนายเฮนรี อาล บาสเตอร์ไปศึกษาวิธีการออกลอตเตอรี่จากยุโรปซึ่งถือว่าเป็นลอตเตอรี่
 ชุดแรกที่ออกจำหน่ายในประเทศสยามและนับว่าเป็นการออกกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นในครั้ง
 แรก⁷ ลอตเตอรี่ถูกวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 มีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่ง
 รัฐบาลดำเนินกิจการภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมี
 วัตถุประสงค์เพื่อออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากให้เป็นไปโดยรัดกุม
 เป็นกิจจะลักษณะที่เหมาะสมโดยแบ่งเป็นเงินรางวัลร้อยละ 60 เป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ
 23 และเป็นค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากไม่เกินร้อยละ 17 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้
 บริจาคเงินช่วยเหลือสังคมทั้งการบริจาคเพื่อสาธารณกุศล สาธารณประโยชน์ ทุนการศึกษา
 ศิลปวัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม รวมถึงการสังคมสงเคราะห์ ทูลเกล้าถวายฯ เป็นต้น⁸

ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเริ่มเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2507 เมื่อทาง
 จังหวัด หน่วยราชการ และสถาบันต่างๆที่รับสลากไปจำหน่ายจัดสรรส่วนลดให้แก่ผู้แทนหรือตัวแทน
 จำหน่ายน้อยกว่าข้อตกลงกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำให้เกิดการจำหน่ายสลากเกินราคา
 สำนักงานสลากฯจึงเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากใหม่ซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากกิน
 แบ่งทุกครั้งมีนัยต่อราคาสลากกินแบ่งเสมอ⁹ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.
 2517 มาตรา 39 ได้กำหนดโทษแก่การเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงเกินกำหนดใน
 สลากกินแบ่งซึ่งต้องระวางโทษปรับ¹⁰ แม้จะมีกฎหมายลงโทษผู้ประพฤติฝ่าฝืนทางอาญาแล้วแต่พบว่า
 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันโดยสาเหตุ
 ของปัญหามีอยู่ 2 ปัจจัยหลักได้แก่ ปัจจัยแรก โครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นไม่ทั่วถึง
 เนื่องจากการจัดสรรสลากที่กระจุกตัวมากเกินไปอันสืบเนื่องมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมี
 อำนาจในการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยวิธีการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
 ได้อย่างเสรี¹¹ ไม่มีกฎหมายวางกรอบวิธีการคัดเลือกตัวแทนไว้ทำให้การคัดเลือกตัวแทนขายสลากกิน

⁷ หอดจดหมายเหตุ อัครสังฆมณฑลกรุงเทพฯ, "ลอตเตอรี่แห่งกรุงสยาม" [ออนไลน์].

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ รัตนพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรีนิตย์ อิติลักษณ์, สลากกินแบ่งรัฐบาล:โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร (รายงานวิจัย)
 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.), 2554), หน้า 4.

¹⁰ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 39 “ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตาม
 พระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท”

¹¹ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 35 “การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือ
 แต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้”

แบ่งรัฐบาลในทางปฏิบัติสำนักงานสลากกินแบ่งจัดสรรโควตาตัวแทนจำหน่ายที่เป็นทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล¹² และเมื่อตัวแทนจำหน่ายได้รับสลากกินแบ่งแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการรวมชุดสลาก ส่งผลให้เกิดการปั่นราคาสลากกินแบ่งได้ง่าย นอกจากนี้การไม่มีกฎหมายและมาตรการเข้ามาควบคุม การจัดจำหน่ายต่อของตัวแทนจำหน่ายส่งผลให้ขั้นตอนของการจำหน่ายสลากกินแบ่งนั้นมีการส่งต่อ หลายทอดกว่าจะเข้าถึงผู้บริโภคคือตัวแทนจำหน่ายรายแรกซึ่งเป็นรายใหญ่เรียกว่า “ยี่ปี่ว” ที่มักจะ ไม่จำหน่ายสลากโดยตรงก็จะจำหน่ายต่อให้พ่อค้าคนกลางเรียกว่า “ซาปี่ว” ซึ่งจะจัดจำหน่ายโดยส่ง ต่อแก่ผู้ค้าปลีกที่ไม่ได้เข้าถึงสลากกินแบ่งโดยตรงอีกที ในระหว่างที่ส่งต่อเป็นทอดนั้น ก็ก่อให้เกิด ต้นทุนส่วนเพิ่มเติมเข้าไปด้วยเป็นทอดส่งผลให้กว่าสลากกินแบ่งจะเข้าถึงผู้บริโภค ราคาของสลากกิน แบ่งรัฐบาลก็สูงเกินกว่าราคาควบคุมแล้ว¹³ ปัจจัยที่สอง การที่ผู้แทนจำหน่ายที่เป็นองค์กร สมาคม มูลนิธิรวมถึงส่วนราชการต่างๆที่ได้รับการจัดสรรสลากกินแบ่งโดยตรงไม่ได้ดำเนินการขายสลากกิน แบ่งเองแต่นำไปส่งต่อให้พ่อค้าคนกลางคือยี่ปี่วเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะขายสลากกินแบ่งไม่หมด ส่งผลให้ผู้ค้าปลีกรายย่อยต้องซื้อสลากกินแบ่งจากพ่อค้าคนกลางที่มีราคาสูงเกินกว่าราคาควบคุมอีก เช่นกัน¹⁴

การแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคาของไทยมีความพยายามที่จะกระตุ้นการเข้ามาตรกรทางอาญาให้มีประสิทธิภาพโดยมีการออกระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2560 ให้ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ที่จับกุมผู้ค้าสลากกินแบ่งเกินราคา ได้รับรางวัลจากการจับกุมผู้กระทำผิดรวมถึงประชาชนที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสให้เกิดการนำจับคนขาย สลากกินแบ่งเกินราคาสามารถรับเงินค่าแจ้งเป็นรายคดีได้¹⁵ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้สังคมสอดส่อง ฝ้า ระวังการกระทำผิดและในปีพ.ศ. 2562 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่ง

¹² ศศิธร นิตปรีชานันท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," วารสารรามคำแหง ฉบับ นิติศาสตร์: 69.

¹³ รัตนพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรันธย์ ธิติลักษณ์, สลากกินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร (รายงานวิจัย), หน้า 5.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2560 ข้อ 6

“สำนักงานสลากกินแบ่งจะได้พิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ ผู้จับกุมขายสลากเกินราคาในเมื่อคดี ถึงที่สุดแล้ว โดยกำหนดอัตราดังนี้

(6.1) เจ้าหน้าที่จับกุมได้รับคดีละเท่ากับจำนวนเงินที่เปรียบเทียบปรับ แต่ไม่เกินคดีละสองพันบาท

(6.2) ผู้แจ้งความนำจับได้รับคดีละหนึ่งพันบาท”

รัฐบาลให้เพิ่มโทษปรับผู้ที่จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาให้สูงขึ้นจากเดิม¹⁶ จากการที่รัฐมุ่งเน้นออกกฎหมายอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดซึ่งมักจะเป็นการจับผู้ค้าปลีกที่นอกจากจะไม่ใช่การแก้ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาที่ต้นเหตุแล้วยังก่อให้เกิดปัญหาตามมา ดังนี้

ประการแรก การมุ่งเน้นลงโทษไปที่ผู้ค้าปลีกเป็นหลักซึ่งมักจะเป็นผู้ที่อยู่ปลายสายของการส่งต่อสลากกินแบ่งและมักจะไม่ได้อำนาจเข้าถึงสลากโดยตรงต้องได้รับผลกระทบโดนลงโทษเป็นโทษปรับทางอาญาซึ่งตามสภาพฐานะของผู้ประกอบอาชีพค้าปลีกสลากกินแบ่งมักจะมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่สูงนักแต่กลับต้องเสี่ยงที่จะถูกจับและโดนค่าปรับที่สูงด้วยเหตุผลที่เขาต้องขายสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาสูงก็มีสาเหตุมาจากการที่รับซื้อสลากกินแบ่งต่อจากพ่อค้าคนกลางที่มีราคาสูงอยู่แล้ว ทั้งนี้แม้ว่าจะมีนโยบายการจูงสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผ่านการให้โควตาซื้อตรงและจองซื้อล่วงหน้าผ่านธนาคารเพื่อลดการซื้อสลากที่ผ่านจากพ่อค้าคนกลางก็ตามแต่สลากที่ได้จากการจองนั้นยังมีปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการหารายได้ยังชีพของผู้ค้าปลีกทำให้สุดท้ายพ่อค้าปลีกต้องหวังพึ่งพ่อค้าคนกลางอยู่ดี¹⁷ การที่มีกฎหมายอาญาเข้ามาควบคุมการขายสลากกินแบ่งเกินราคาที่สูงกับผู้ค้าปลีกจึงไม่เป็นผลช่วยให้เกิดการลดการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาแต่อย่างใดอีกทั้งยังเป็นกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือการประกอบอาชีพของผู้ค้าปลีกโดยแท้จริง เมื่อศึกษาจากกรณีของในต่างประเทศพบว่าส่วนใหญ่มีการควบคุมการขายสลากกินแบ่งกับผู้แทนจำหน่ายรายแรกโดยไม่ได้ใช้มาตรการทางอาญาแต่ใช้วิธีการออกระเบียบควบคุมห้ามผู้แทนจำหน่ายขายสลากกินแบ่งเกินราคาหากฝ่าฝืนจะมีโทษเพิกถอนใบอนุญาตในการค้าขายสลาก ในขณะที่บางประเทศในอดีตเคยกำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นโทษอาญาแต่ในปัจจุบันได้ยกเลิกกฎหมายอาญาและเปลี่ยนมาใช้มาตรการทางปกครองแล้ว ในบางประเทศได้ออกแบบระบบการจำหน่ายที่ควบคุมเส้นทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งและควบคุมราคาจำหน่ายในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งการใช้มาตรการเหล่านี้สามารถควบคุมการขายสลากไม่ให้เกินราคากำหนดและควบคุมเส้นทางการจำหน่ายของผู้แทนจำหน่ายสลากกินแบ่งได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าใช้บทลงโทษทางอาญาจึงทำให้ไม่จำเป็นต้องกำหนดความผิดอาญาลงแก่ผู้ค้าปลีก

¹⁶ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2562 (ฉบับที่ 2) มาตรา 39 “ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

¹⁷ พลวุฒิ สงสกุล, "เปิดใจผู้ค้ารายย่อย ทำไมต้องขายห่วยเกินราคา 80 บาท" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2563. แหล่งที่มา: <https://thestandard.co/why-sell-lottery-overpriced/>

ประการที่สอง จากการสำรวจด้านความรู้สึกของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคสลากกินแบ่งรัฐบาลพบว่ากลุ่มบุคคลเหล่านั้นไม่มีทางเลือกในการซื้อสลากกินแบ่งจึงต้องยอมซื้อในราคาที่สูงและยังมีบางส่วนที่เข้าใจและคิดว่าตนกำลังสนับสนุนคนค้าขายที่สุจริต ในขณะที่เดียวกันก็มีความเห็นว่าตนกำลังสนับสนุนให้มีการหาผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง¹⁸ ทั้งนี้แม้ว่าจะมีกฎหมายอาญามาบังคับใช้ในการจับกุมพ่อค้าปลีกก็ตามแต่ปัญหาการขายสลากกินแบ่งเกินราคาในท้องตลาดยังคงมีต่อไป ดังนั้นจึงกระทบต่อเสรีภาพในการเข้าถึงทางเศรษฐกิจของประชาชนที่สมควรเข้าถึงการบริโภคสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาใกล้เคียงกับที่รัฐกำหนดได้อย่างเสรีจึงควรพิจารณามาตรการที่ช่วยลดการส่งต่อสลากกินแบ่งเป็นทอดที่ก่อให้เกิดต้นทุนส่วนเพิ่มเติมจนนำมาสู่การเข้าถึงสลากกินแบ่งของผู้บริโภคในราคาที่สูงเกินราคาควบคุมมากกว่าการมุ่งเน้นใช้มาตรการทางอาญาที่ปราบปรามผู้ค้าปลีกที่เป็นปลายทางของปัญหา

ประการสุดท้าย การใช้บทลงโทษทางอาญาย่อมมีการใช้ทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่การจับ การสอบสวน รวมถึงขึ้นเข้าสู่กระบวนการชั้นศาลซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีค่าใช้จ่ายของรัฐสูงก่อให้เกิดปัญหาการออกกฎหมายที่เกินความจำเป็นและอาจกระทบถึงหลักการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญไทย¹⁹ที่กำหนดให้รัฐต้องออกกฎหมายเท่าที่จำเป็นและยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น จากการกำหนดความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาให้มีโทษทางอาญานั้นเป็นการใช้กฎหมายโดยที่ไม่จำเป็นเพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้เป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตถึงขนาดที่รัฐต้องออกกฎหมายควบคุมราคาด้วยการใช้โทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขายสินค้าเกิน

¹⁸ ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ, การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554), หน้า 27.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาโตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ราคาควบคุมเพื่อคุ้มครองสังคมส่วนรวมและมีให้สร้างความสะดวก รวดเร็วแก่ประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงสินค้าที่จำเป็นได้และหากซึ่งเหตุผลระหว่างใช้มาตรการทางอาญากับการใช้มาตรการอื่นที่เข้ามาควบคุมระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งตั้งแต่ต้นสายของปัญหา การหลีกเลี่ยงมาตรการทางอาญา และใช้มาตรการอื่นดังกล่าวย่อมช่วยลดการเกิดปัญหาการขาดสลากกินแบ่งได้ดีกว่าการพึ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เป็นการใช้ทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมเกินความจำเป็น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่าหากประเทศไทยยังมุ่งเน้นใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในการแก้ไขปัญหาค่าสลากกินแบ่งเกินราคาโดยไม่มีมาตรการที่จะช่วยปรับปรุงโครงสร้างระบบตัวแทนขายสลากกินแบ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหาก็จะทำให้ปัญหาการขาดสลากกินแบ่งไม่สามารถหมดไปซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคและพ่อค้าปลีกที่เป็นปลายทางของการส่งต่อสลากกินแบ่งที่เกินราคา หากเราไม่มีมาตรการอื่นลงโทษผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคาที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพประชาชนที่น้อยกว่าลงโทษทางอาญาก็จะทำให้พ่อค้าปลีกต้องได้รับโทษที่รุนแรงอย่างไม่มีทางเลือก เมื่อเป็นเช่นนี้จึงสมควรที่จะมีการศึกษาเพื่อยกเลิกโทษทางอาญาและแสวงหามาตรการในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อทดแทนโทษทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 สมมติฐาน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายอาญาควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยห้ามผู้ค้าสลากกินแบ่งเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งในราคาเกินกว่าที่รัฐกำหนดตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ก็ตามแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้อย่างมีประสิทธิภาพและเมื่อวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายพบว่า การกำหนดความผิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญาดังนั้นจึงสมควรยกเลิกความผิดอาญาและใช้มาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหาค่าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาลักษณะ รูปแบบและวิเคราะห์ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.3.2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการมีการกำหนดโทษอาญาในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.3.3 เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยและต่างประเทศ

1.3.4 เพื่อแสวงหามาตรการอื่นที่เหมาะสมในการควบคุมราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลมาใช้ในประเทศไทย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงแนวคิด หลักเหตุผลและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความผิดพลาดทางอาญาที่เกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2562 โดยศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยกับแนวคิดในการกำหนดความผิดพลาดทางอาญา รวมถึงมาตรการอื่นที่ใช้ควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของต่างประเทศและวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของโทษทางอาญาและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามาใช้ทดแทนโทษทางอาญาในประเทศไทยได้ซึ่งสามารถทำให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถดำเนินไปอย่างเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคและผู้ค้าปลีกได้ในขณะเดียวกัน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยในการแสวงหามาตรการทดแทนโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้กำหนดวิธีการศึกษาโดยวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ หนังสือ ตำบทยกกฎหมาย ผลงานวิจัย บทความ และข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องเพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบลักษณะ รูปแบบและปัญหาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.6.2 ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคของการกำหนดโทษอาญาในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและเหตุผลของกฎหมาย นโยบายและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.6.4 ทำให้ได้ข้อเสนอและมาตรการที่เหมาะสมนำมาใช้ควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

1.7 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เมื่อทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบตลงโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแล้วพบว่า มีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในทางวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ในประเด็นดังกล่าวโดยวรรณกรรมเหล่านี้จะกล่าวถึงการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาบนฐานความคิดที่ว่าสมควรมีบตลงโทษทางอาญาที่รุนแรงและควรครอบคลุมแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำให้สลากกินแบ่งมีต้นทุนส่วนเพิ่มจากราคาตั้งต้นจนเมื่อเข้าถึงผู้บริโภค สลากกินแบ่งรัฐบาลก็มีราคาสูงเกินกว่าที่รัฐกำหนดเช่นนี้จะเห็นได้ว่าผู้ค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคายังคงต้องมีความรับผิดชอบทางอาญาอยู่ทำให้ปัญหาของวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงยังไม่ถูกนำมาศึกษาและยังไม่มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการยกเลิกโทษทางอาญาและเสนอมาตรการที่สามารถทดแทนโทษทางอาญาที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยจะขอกล่าวถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดบตลงโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่า ได้มีการศึกษาในประเด็นและทิศทางใดไว้แล้วโดยละเอียด ดังนี้

นายศศิธร นิธิปรีชานันท์²⁰ ได้ศึกษาเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา” โดยมีขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการลงโทษผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ประกาศ คำสั่ง และระเบียบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างเหมาะสม ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งของต่างประเทศได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผลของการศึกษาพบว่ารูปแบบการบริหารจัดการและการควบคุมดำเนินการในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันทำให้เกิดระบบผูกขาดในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านตัวแทนจำหน่ายหลายทอด ปัญหาการไม่สามารถนำพ่อค้าคนกลางมาดำเนินคดีอาญาได้และบตลงโทษผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

²⁰ ศศิธร นิธิปรีชานันท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), หน้า 1-205.

พ.ศ.2517 ให้มีการบัญญัติวิธีการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายให้ชัดเจนมีการตรวจสอบการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จากองค์กรภายนอกและให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นทอดจะต้องเป็นไปตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด กำหนดอัตราส่วนลดให้แก่ตัวแทนจำหน่ายในแต่ละทอดอย่างชัดเจน ทั้งนี้ในส่วนของบริษัททอฆทางอาญา ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อลงโทษพ่อค้าคนกลางที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา รวมถึงเพิ่มเติมบทลงโทษแก่ผู้ที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอีกด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาตามวรรณกรรมนี้จึงยังพิจารณาว่าสมควรมีโทษทางอาญาอยู่ มิได้พิจารณาถึงการยกเลิกโทษทางอาญาและเสนอมาตรการที่สามารถทดแทนโทษทางอาญาแต่อย่างใด

นายประธานรัฐ ปฐมธนพงษ์²¹ ได้ศึกษาเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจัดสรร การจำหน่ายและการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล” โดยมีขอบเขตในการศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 และพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาล ตลอดจนประกาศ ข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บทความทางวิชาการเพื่อให้ได้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดสรรการจำหน่ายและการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ผลของการศึกษาพบว่า การดำเนินการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลมีลักษณะเป็นการเอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มนิติบุคคลบางรายจนทำให้กระทบเสรีในการแข่งขันทางการค้า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการจัดสรรสลากที่ไม่เหมาะสมและบทลงโทษที่บังคับใช้อยู่ไม่เป็นไปตามแนวคิดของการกำหนดโทษที่ควรเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้ได้รับการแก้ไขฟื้นฟูการกระทำให้เกิดความเกรงกลัวซ้ำและไม่กลับมากระทำ ความผิดซ้ำ รวมถึงการไม่มีมาตรการควบคุมผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งให้แก่เด็ก ดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการเพื่อป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง เพิ่มความโปร่งใสในการพิจารณาคัดสรรด้วยการออกกฎระเบียบและประกาศที่ชัดเจนและต้องปฏิบัติตามระเบียบและประกาศอย่างเคร่งครัด รวมถึงให้มีการเปิดรับคำขอโควตาใหม่โดยแบ่งจำนวนสลากออกเป็น 2 กลุ่มอย่างเท่าเทียมกันโดยต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเปิดเผยในส่วนของบริษัททอฆทางอาญา ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้แก้ไขบทกำหนดโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยใช้แนวคิดการลงโทษปรับตามวันและรายได้ (Day fine) เพื่อให้ผู้จะกระทำผิดหรือเคยกระทำผิดเกิดความเกรงกลัวและไม่กระทำความผิดซ้ำ รวมถึง

²¹ ประธานรัฐ ปฐมธนพงษ์, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดสรร การจำหน่ายและการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล," (สารนิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554), หน้า 1-87.

กำหนดมาตรการโดยอาจเพิ่มเติมโทษในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 39 ในการยกเลิกสัญญากับผู้แทนจำหน่ายที่จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาหรือออกเป็นระเบียบหรือประกาศที่มีผลทางกฎหมายชัดเจนและเสนอให้มีการบัญญัติห้ามจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่บุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ เช่นนี้การศึกษาตามวรรณกรรมนี้จึงยังพิจารณาว่าสมควรมีการใช้โทษทางอาญาอยู่ มิได้พิจารณาถึงการยกเลิกโทษทางอาญาและเสนอมาตรการที่สามารถทดแทนโทษทางอาญาแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีรายงานการวิจัยและวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ที่ศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในสาขาวิชาอื่นนอกเหนือจากวิชานิติศาสตร์ ได้แก่

การวิจัยของศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจเพื่อเสนอต่อศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในหัวข้อ “การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน”²² ที่ศึกษาพฤติกรรมของผู้บริโภคสลากกินแบ่งรัฐบาลและความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและศึกษาประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ความเชื่อมั่นต่อการจัดการปัญหาผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการค้าสลากฯ ปราบปรามการฉ้อโกงรวมถึงการเล่นหวยใต้ดิน

การวิจัยของดร.รัตนพงษ์ สอนสุภาพและดร.ศรัณย์ ธิติลักษณ์ในหัวข้อ “สลากกินแบ่งรัฐบาล : โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร”²³ ที่ศึกษารูปแบบองค์การและการบริหารจัดการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล วิธีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลและการกระจายสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลรวมถึงผลกระทบของราคาสลากในสถานการณ์ปัจจุบัน

การศึกษาของนางสาวทองธรรม กุมภีพงษ์ ในหัวข้อ “การศึกษาความต้องการสลากรูปแบบใหม่ของประชากรในเขตกรุงเทพฯ”²⁴ ที่ศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่มีสาเหตุจากระบบการจัดสรรสลากแบบโควตาหรือระบบซื้อแล้วไม่รับคืนทำให้ผู้ซื้อไม่มี

²² ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ, การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน (รายงานการวิจัย), หน้า 1-60.

²³ รัตนพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรัณย์ ธิติลักษณ์, สลากกินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร (รายงานวิจัย), หน้า 1-109.

²⁴ ทองธรรม กุมภีพงษ์, "การศึกษาความต้องการสลากรูปแบบใหม่ของประชากรในเขตกรุงเทพฯ," (สารนิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 1-106.

ทางเลือกอื่นจึงทำการวิจัยสลากรูปแบบใหม่ที่ตรงกับความต้องการของผู้ซื้อที่เป็นประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร

การศึกษาของนายอนุพงษ์ จันทะแจ่ม ในหัวข้อ “เร่ขายลอตเตอรี่: ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย”²⁵ ที่ศึกษาความผันผวนของมูลค่าสลากกินแบ่งจากปรากฏการณ์การเคลื่อนย้ายระยะสั้นของผู้ค้าลอตเตอรี่รายย่อย

การศึกษาของนางสาวณัททัย กุลณรงค์ ในหัวข้อ “ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ”²⁶ ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารามาปฏิบัติ เพื่อให้ได้มุมมองของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชามาปฏิบัติวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการนำนโยบายการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการแก้ปัญหาสลากเกินราคาอย่างยั่งยืน

จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าการศึกษาเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาราคานั้น ส่วนมากจะศึกษาเกี่ยวกับปัญหาในทางบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและปัญหาเรื่องของการควบคุมการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของราคาสลากกินแบ่ง ในส่วนของบทลงโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล วรรณกรรมข้างต้นยังอยู่บนพื้นฐานความคิดว่าควรมีการเพิ่มโทษทางอาญาแก่ผู้ที่จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาราคามากยิ่งขึ้นโดยมองว่าโทษที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมต่อสภาพการณ์ปัจจุบันจึงควรมีการใช้โทษทางอาญาที่รุนแรงขึ้นเพื่อปราบปรามไม่ให้เกิดการกระทำผิดตั้งนั้น ประเด็นการยกเลิกโทษทางอาญาและเสนอมาตรการที่สามารถทดแทนโทษทางอาญายังคงเป็นปัญหาที่ไม่ได้มีการศึกษาไว้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิดที่มาของการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา โดยอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ไม่ได้ยึดถือว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายอาญาลงโทษเพื่อนำมาประมวลผลถึงความ

²⁵ อนุพงษ์ จันทะแจ่ม, "เร่ขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์, 2561), หน้า 1-143.

²⁶ ณัททัย กุลณรงค์, "ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ," (สารนิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 1-114.

เหมาะสมของโทษทางอาญาและแสวงหามาตรการอื่นที่สามารถทดแทนโทษทางอาญาเพื่อควบคุม
การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพต่อไป



บทที่ 2

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

บทนี้จะเป็นการศึกษาว่าปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาระนั้นสามารถอธิบายด้วยทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ได้อย่างไร และสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยกลไกทางเศรษฐศาสตร์ได้อย่างไรมีประสิทธิภาพหรือไม่ ลำดับแรกจะทำการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดราคา ได้แก่ ความสำคัญของการกำหนดราคา ปัจจัยเกี่ยวกับการกำหนดราคาตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่ทำให้ราคาของสินค้ามีการแปรผันได้รวมถึงรูปแบบของการกำหนดราคาตามหลักโครงสร้างการตลาดเพื่อให้สามารถเข้าใจการผันผวนของราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล หลังจากนั้นจึงทำการศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมราคาในกรณีที่มีการกำหนดราคาไม่สอดคล้องกับการตลาดเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่รัฐต้องเข้ามาควบคุมราคาสินค้าบางอย่างให้เป็นราคาคงที่เพื่อคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภคโดยแนวคิดการควบคุมราคาสินค้านี้เป็นหลักสากลที่แม้กระทั่งในต่างประเทศก็ย่อมมีการควบคุมราคาสินค้าบางประการและมีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนการควบคุมราคาของรัฐ ต่อมาจึงศึกษารูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยเรื่องโครงสร้างขององค์กรที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กร และผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องในการบริหารกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลและศึกษาระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีความบกพร่องจนส่งผลให้เกิดปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแล้ว หัวข้อสุดท้ายถึงจะศึกษาการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของรัฐที่มีการออกมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแต่กลับพบอุปสรรคของการใช้มาตรการต่างๆ อยู่เสมอจนกระทั่งในปัจจุบันการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงยังคงมีอยู่ โดยรายละเอียดในการศึกษาหัวข้อต่างๆ มีดังต่อไปนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดราคา

ในการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดราคาจะแบ่งการศึกษาออกเป็นสามส่วน ลำดับแรกคือการศึกษาความสำคัญของการกำหนดราคาเพื่อทราบถึงระบบของการกำหนดราคาที่มีความสำคัญตามหลักการตลาด ลำดับต่อมาคือการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลในการกำหนดราคาว่าการที่ราคาสินค้านั้นจะต้องถูกกำหนดให้สูงขึ้นหรือลดลงนั้นเกิดจากปัจจัยบางอย่างและรวมถึงรูปแบบของการกำหนดราคาที่ทำให้การกำหนดราคาสินค้าแต่ละประเภทนั้นแตกต่างกันตามโครงสร้างตลาด ทำ

ให้สามารถนำมาอธิบายถึงการใช้กลไกทางเศรษฐศาสตร์แก้ไขปัญหาเรื่องราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ต่อไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.1 ความสำคัญของการกำหนดราคา

ราคาคือจำนวนเงินที่ผู้ซื้อจ่ายสำหรับสินค้าและบริการโดยกำหนดจากมูลค่าของสินค้าและบริการ เนื่องจากราคาเป็นส่วนประกอบหนึ่งของส่วนประสมทางการตลาด วัตถุประสงค์ของการกำหนดราคาก็คือแสวงหากำไรเพื่อให้ขายสินค้าและบริการนั้นให้ได้มากที่สุดและเพื่อให้กิจการมีตำแหน่งทางตลาดที่น่าพอใจดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดราคาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางตลาด²⁷ ระบบของการกำหนดราคาสินค้านั้นอยู่ภายใต้หลักการแข่งขันโดยเสรี (Free Competition) คือการแข่งขัน (Competition) ในมิติทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง สถานการณ์ทางตลาดที่ผู้ผลิตสินค้าและบริการตั้งแต่ 2 หน่วยผลิตขึ้นไปแข่งขันกันให้ได้มาซึ่งลูกค้าที่เป็นผู้ซื้อเพื่อบรรลุเป้าหมายเฉพาะทางธุรกิจ เช่นกำไร ยอดขาย ส่วนแบ่งทางตลาด เป็นต้น โดยอาจจะทำในรูปแบบราคา คุณภาพ บริการ หรือการผสมปัจจัยหลายอย่างรวมกันอันจะทำให้ลูกค้าได้คุณค่า (value)²⁸ การแข่งขันนั้นมีประโยชน์ในเรื่องทางเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม (Free Economy) หรือทุนนิยม (Capitalism) เป็นระบบเศรษฐกิจที่เอกชนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่โดยที่รัฐบาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือแทรกแซงในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งการแข่งขันในรูปแบบสมบูรณ์จะใช้ระบบราคาเป็นเครื่องมือ ระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมที่มีการแข่งขันได้อย่างเสรีนั้นเป็นโลกในอุดมคติยากที่จะเกิดขึ้นจริงเพราะระบบเสรีนิยมจะต้องเป็นการที่หน่วยเศรษฐกิจขนาดเล็กเข้าแข่งขันกันแต่ในปัจจุบันมีระบบนายทุนซึ่งเข้ามาผูกขาดเศรษฐกิจอ้างว่าเป็นการใช้ระบบเสรีนิยมที่รัฐบาลมีอาจเข้ามาแทรกแซงได้ พิจารณาตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ลัทธิเสรีนิยมที่แม้จะมีข้อเสนอว่ารัฐไม่ควรเข้ามาบีบบังคับทางเศรษฐกิจก็ตามแต่รัฐควรเข้ามาจัดการห้ามการผูกขาดด้วยเห็นว่าการแข่งขันโดยเสรีนั้นจะเป็นกลไกป้องกันการผูกขาดและการกระจุกตัวของนายทุน²⁹ ลักษณะทั่วไปของการแข่งขันโดยเสรี³⁰ แบ่งได้ดังนี้

²⁷ ศุภชาติ เอี่ยมรัตนกุล, หลักการตลาด (กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2557), หน้า 140-142.

²⁸ สุวัฒน์ วิรุฬสิงห์, ศัพทานุกรมเศรษฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 2-3.

²⁹ วิชกร งามจิตต์เจริญ, "แนวคิดในการใช้พุทธธรรมเพื่อดำเนินการทางเศรษฐกิจในสังคมทุนนิยม," วารสารพุทธศาสนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16, 1 (มกราคม-เมษายน 2552): 53-54.

³⁰ ศศิธร นิธิปริษานนท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," หน้า 34-35.

1) ทุกคนมีสิทธิเป็นเจ้าของทรัพย์สินและทรัพยากรตามกฎหมายและมีสิทธิและเสรีภาพที่จะใช้สอยและแจกจ่ายทรัพย์สินนั้นไปในลักษณะใดก็ได้ที่การกระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดความสงบเรียบร้อยในสังคมหรือขัดต่อศีลธรรมอันดีหรือกระทบสิทธิผู้อื่น

2) ทุกคนย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนแก่ตนมากที่สุดและทุกคนมีอิสระในการเลือกวิธีการผลิต การเสนอจำหน่ายหรือไม่เสนอจำหน่ายสินค้าแก่ผู้ใดก็ได้ที่การกระทำนั้นไม่ทำความเดือดร้อนแก่คนส่วนใหญ่

3) มีกลไกราคาช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยจะเป็นตัวกำหนดว่าควรผลิตสินค้าอะไร ในปริมาณเท่าไรเพื่อช่วยให้ระบบเศรษฐกิจดีขึ้นและลดปัญหาความขาดแคลน

4) ทุกคนมีสิทธิหรือเสรีภาพที่จะเข้าหรือออกระบบตลาดซึ่งการแข่งขันระหว่างผู้ผลิตรายเก่าและผู้ผลิตรายใหม่จะทำให้ลดการผูกขาดหรือการที่ผู้จำหน่ายร่วมกันขึ้นราคาสินค้าอันจะเป็นการแสวงหาคำกำไรเกินควร

5) รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจ รัฐมีหน้าที่รักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมระหว่างหน่วยเศรษฐกิจเพื่อสร้างความมั่นใจให้เอกชนประกอบธุรกิจ

นักเศรษฐศาสตร์ได้พบปัญหาหลักการแข่งขันโดยเสรี (Free Competition) ว่าสาเหตุของการกระจายรายได้ของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกันเพราะในโลกความเป็นจริงมีทั้งผู้ที่มีทรัพย์สินมากที่เรียกกันว่า “นายทุน” และบุคคลที่มีทรัพย์สินน้อยจนเกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ในสังคม ฉะนั้นจึงมีโอกาสที่จะเกิดปัญหานายทุนเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นอยู่มากและจะทำให้เศรษฐกิจตกต่ำลงที่สุดในที่สุด นอกจากนี้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมยังมีปัญหาเพราะการที่รัฐปล่อยให้เอกชนสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเสรีในภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่นภาวะสงคราม สถานการณ์ทางเศรษฐกิจอาจตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว อีกทั้งการที่รัฐไม่เข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจส่งผลให้ผู้ผลิตหรือนายทุนอาจรวมตัวกันเพื่อผูกขาดการผลิตและบริการได้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานและผู้บริโภคที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ³¹ ซึ่งในหลักการทางนิติศาสตร์กำหนดราคาซื้อขายแต่เดิมอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract)³² คือการที่กฎหมายที่รับรองให้ปัจเจกชนสามารถใช้เสรีภาพของตนจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเองในลักษณะที่ถือว่าสะดวกที่สุดและเสรีภาพที่จะผูกพัน

³¹ เรื่องเดียวกัน.

³² Trevor C. Hartley, *International Commercial Litigation: Text, Cases and Materials on Private International Law* (UK: Cambridge University Press, 2009), p. 566.

ตนของปัจเจกชนคนหนึ่งหรือหลายคนในการจัดการผลประโยชน์ของตน³³ ดังนั้นในเรื่องของการกำหนดราคาจึงเป็นการกำหนดได้ตามอิสระของเอกชน แต่ในช่วงหลังนักเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่มองว่าเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of contract) อาจถูกจำกัดได้ด้วยเหตุ 3 ประการ ได้แก่

- (1) ปัญหาของการตลาดที่มีลักษณะผูกขาด(monopoly)
- (2) ความล้มเหลวของตลาด (Market Failures)
- (3) ปัญหาความรู้ของผู้บริโภค (Consumer ignorance)

ปัจจัยสามประการที่กล่าวมาทำให้รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงอิสระในการทำสัญญาของเอกชน เพราะภายใต้สถานการณ์ที่มีการผูกขาด ผู้บริโภคไม่สามารถแสดงเจตนากับผู้ขายได้อย่างเท่าเทียม การซื้อขายของผู้บริโภคเป็นไปโดยบีบบังคับให้ตกลงกับเงื่อนไขของผู้ขายที่อยู่ในฐานะเหนือกว่าแม้ผู้บริโภคจะรับรู้แต่ก็ไม่มีทางเลือกอื่นดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมเสรีภาพในการแสดงเจตนาของเอกชน โดยมองว่ารัฐควรเข้าไปแทรกแซงทางการตลาดบ้างเพราะบางครั้ง เสรีภาพในการทำสัญญามันไม่ได้มีอยู่จริง รัฐเห็นว่าการปล่อยให้ภาวะการแข่งขันโดยเสรีนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาในสังคมและหากปล่อยให้เกิดขึ้นอย่างเสรีเกินไปย่อมทำให้เกิดระบบผูกขาดเกิดระบบนายทุนที่ส่งผลให้เกิดความไม่เสมอภาคยิ่งขึ้นอันจะทำให้ผู้บริโภคที่ด้อยโอกาสทางสังคมกว่าเกิดความเดือดร้อน ดังนั้นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงกำหนดราคาสินค้าจึงมีความสำคัญและสามารถเอื้อต่อระบบการแข่งขันโดยเสรีให้มีความเป็นธรรมต่อคู่แข่งและผู้บริโภคซึ่งวิธีการแทรกแซงราคาโดยรัฐนั้นจะมีทั้งแทรกแซงเพื่อให้ราคาสินค้านั้นต่ำหรือสูงขึ้นด้วยจุดประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนที่แตกต่างกันซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

2.1.2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคา

แม้ว่าการกำหนดราคาสินค้าโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับเสรีภาพของเอกชนเจ้าของปัจจัยการผลิต แต่การที่ราคาสินค้าจะถูกกำหนดภายใต้ตลาดที่มีบุคคลจำนวนมากเข้ามาทำให้ผู้ผลิตตัดสินใจที่จะกำหนดราคาเช่นนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของตลาด การที่ราคาสินค้าชนิดหนึ่งจะสามารถกำหนดราคาให้สูงขึ้นหรือลดลงนั้นมาจากปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งปัจจัยที่มาจากผู้ผลิต ปัจจัยจากผู้บริโภคซึ่งมีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ได้อธิบายปรากฏการณ์เปลี่ยนแปลงของราคา

³³ ศนันทกรณ โสติพันธ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา, พิมพ์ครั้งที่ 16 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2554), หน้า 25.

สินค้าไว้คือทฤษฎีอุปสงค์และทฤษฎีอุปทานและรูปแบบของทางการจัดจำหน่ายที่มีลักษณะแตกต่างกันก็จะทำให้ราคาสินค้านั้นสูงขึ้นหรือลดลงแตกต่างกันไปด้วยโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ทฤษฎีอุปสงค์และทฤษฎีอุปทาน

ในการกำหนดราคาสินค้าตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์พบว่าปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือการกำหนดราคาตามทฤษฎีอุปสงค์คำว่า “อุปสงค์” หมายถึงความต้องการต่อสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งจำนวนของสินค้าหรือบริการที่ผู้บริโภคต้องการซื้อในระยะเวลาหนึ่ง ณ ระดับราคาต่างๆของสินค้าชนิดนั้น การต้องการซื้อไม่ได้หมายถึงความต้องการธรรมดา (want) แต่เป็นความต้องการที่มีอำนาจซื้อ (purchasing power) กำกับอยู่ด้วยกล่าวคือผู้บริโภคจะต้องมีความเต็มใจ (ability and willingness) ที่จะซื้อและมีเงินเพียงพอที่จะจ่ายซื้อสินค้าหรือบริการนั้นได้ด้วย³⁴

ตัวกำหนดอุปสงค์³⁵ คือปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อจำนวนสินค้าที่ต้องการจะซื้อซึ่งปัจจัยจะมีอิทธิพลต่อปริมาณซื้อมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้บริโภคแต่ละบุคคลและแต่ละเวลา ตัวอย่างของตัวกำหนดอุปสงค์ได้แก่

1) ปริมาณการซื้อขึ้นอยู่กับราคาของสินค้า (Price Demand) ความสัมพันธ์ระหว่างอุปสงค์ของสินค้าและบริการกับราคาของสินค้าจะมีลักษณะเป็นปฏิภาคกลับกันกล่าวคือหากสินค้ามีราคาสูง อุปสงค์ต่อสินค้าหรือปริมาณการซื้อสินค้านั้นก็จะลดลง หากราคาสินค้าลดลงอุปสงค์ต่อสินค้าหรือปริมาณการซื้อก็จะเพิ่มขึ้น

2) รสนิยมของผู้บริโภคและรสนิยมของคนส่วนใหญ่ในสังคมโดยรสนิยมนั้นอาจเป็นความนิยมชมชอบในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งซึ่งรสนิยมบางอย่างเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว เช่นแบบเสื้อผ้า ภาพยนตร์ หรือเพลง เป็นต้น บางรสนิยมก็อยู่คงได้นานเช่นแบบของสิ่งก่อสร้างรถยนต์ เป็นต้น รสนิยมนั้นมีความสำคัญต่อธุรกิจซึ่งหน่วยธุรกิจมักจะลงทุนเพื่อเปลี่ยนแปลงรสนิยมของคนหรือลงทุนเพื่อรักษารสนิยมที่เป็นประโยชน์ต่อธุรกิจของพวกเขาไว้

³⁴ อรัญญา ชันนาค, "การศึกษาพฤติกรรมของผู้บริโภคและอุปสงค์ของผลิตภัณฑ์น้ำผลไม้พร้อมดื่ม กรณีศึกษา : นักศึกษา มหาวิทยาลัยเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร," (สารนิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตรธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558), หน้า 6.

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

3) ปริมาณการซื้อขึ้นอยู่กับรายได้เฉลี่ยของครัวเรือน (Income demand) หากประชากรมีรายได้เฉลี่ยสูงความต้องการบริโภคสินค้าราคาสูงก็จะเพิ่มขึ้น กลับกันการบริโภคสินค้าราคาถูกลดลง

4) ปริมาณการซื้อขึ้นอยู่กับราคาสินค้าอื่นๆที่เกี่ยวข้อง (Cross Demand) ผู้บริโภคสามารถตอบสนองต่อสินค้าได้หลายชนิด เช่นนั้นหากราคาของสินค้าชนิดหนึ่งสูงขึ้น ผู้บริโภคก็จะหันไปบริโภคสินค้าอีกชนิดหนึ่งที่ทดแทนกันได้ที่มีราคาถูกกว่าและในกรณีสินค้าที่ต้องใช้ประกอบกัน หากผู้บริโภคมีความต้องการบริโภคสิ่งหนึ่งมากขึ้น สินค้าอีกชนิดหนึ่งที่ต้องใช้ประกอบกันก็จะมี ความต้องการมากขึ้นตามกันเช่นความต้องการบริโภคกาแฟยอมทำให้ปริมาณความต้องการบริโภค น้ำตาลเพิ่มขึ้นไปด้วย

5) ปริมาณการซื้อขึ้นอยู่กับฤดูกาลอย่างเช่นในฤดูหนาว ความต้องการสินค้าประเภทเครื่องนุ่งห่มกันหนาวจะเพิ่มสูงขึ้น

ต่อมาเมื่อนำทฤษฎีอุปสงค์มารวมเข้ากับทฤษฎีอุปทาน (Supply) คือกำลังผลิต หรือจำนวนสินค้าของผู้ประกอบการที่สามารถผลิตได้ในราคาที่เป็นไปของสินค้านั้นในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง³⁶ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วหากสินค้ามีราคาสูงผู้ผลิตย่อมต้องการผลิตสินค้านั้นเพิ่มแต่หากสินค้ามีราคาต่ำ ผู้ผลิตย่อมต้องการลดการผลิต เงื่อนไขนี้เป็นลักษณะของกฎอุปทาน (Law of Supply)³⁷มารวมเข้าด้วยกันในตลาดก็จะเกิดความแตกต่างระหว่างความต้องการขายสินค้าของผู้ผลิต ในราคาที่สูงและความต้องการซื้อสินค้าในราคาที่ต่ำ ความแตกต่างนี้จะนำไปสู่จุดดุลยภาพทางตลาด (Market equilibrium) หรือสถานการณ์ของตลาดที่ราคาหนึ่งทำให้ปริมาณอุปสงค์ เท่ากับปริมาณอุปทานซึ่งเป็นการทำงานของกลไกราคา (Market mechanism) ณ จุดดุลยภาพตลาดจะทำให้ได้ราคาดุลยภาพ (Equilibrium price) และปริมาณดุลยภาพ (Equilibrium quantity) ที่ผู้ซื้อและผู้ประกอบการต่างตกลงกันซื้อขายในราคาดังกล่าว หากสินค้ามีอุปสงค์ที่ยืดหยุ่นสูงมาก การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าจะมีผลต่อปริมาณความต้องการซื้ออย่างมากและหากสินค้าใดที่อุปทานมีความยืดหยุ่นสูงมาก การเปลี่ยนแปลงของราคาจะมีผลต่อปริมาณสินค้าที่ผู้ผลิตยินดีจะจำหน่ายมากแต่ตรงกันข้ามที่อุปสงค์และอุปทานไม่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นคือระดับราคาที่มีเสถียรภาพ (Stable

³⁶ ชวินทร์ ลีนะบรรจง, เศรษฐศาสตร์ติดดิน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า 35.

³⁷ สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาคเบื้องต้น : การวิเคราะห์และประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), หน้า 21.

equilibrium price)³⁸ ความรู้เรื่องทฤษฎีอุปสงค์และอุปทานที่นำไปสู่จุดดุลยภาพทางการตลาดสามารถนำไปวิเคราะห์นโยบายต่างๆของรัฐได้ เป็นการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์เพื่อมุ่งแสวงหานโยบายทางเศรษฐกิจให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ เรียกว่าเศรษฐศาสตร์นโยบาย (economic policy³⁹) ตัวอย่างเช่นหากรัฐจะแก้ไขปัญหาหนึ่งโดยมีเป้าหมายลดจำนวนราคาของสินค้าชนิดหนึ่ง รัฐอาจนำทฤษฎีอุปสงค์คือการออกมาตรการทำให้ผู้คนไม่ยอมบริโภคสินค้าชนิดนี้มากขึ้นเช่นลดการโฆษณาหรือออกผลิตภัณฑ์อื่นที่มาทดแทนสินค้าชนิดนั้นได้ออกจำหน่ายหรือนำทฤษฎีอุปทานมาใช้คือเพิ่มปริมาณของสินค้าชนิดนั้นในท้องตลาดมากขึ้น หรือใช้มาตรการทางกฎหมายห้ามปรามผู้ผลิตไม่ให้ผลิตสินค้าชนิดนั้น จะเห็นได้ว่าทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์เหล่านี้สามารถนำมาวิเคราะห์ผลของนโยบายรัฐได้ อย่างไรก็ตามแม้การแก้ไขปัญหาเชิงเศรษฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพมากที่สุดแต่การแก้ไขปัญหาด้วยหลักทางเศรษฐศาสตร์ตามความเป็นจริงนั้นไม่สามารถเน้นไปที่ผลลัพธ์เพียงอย่างเดียวแต่ควรคำนึงถึงผลกระทบต่อหลักความยุติธรรมและหลักศีลธรรมทางสังคมประกอบด้วย

2.1.2.2 ช่องทางการจัดจำหน่าย (Chanel of Distribution)

นอกจากปัจจัยทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ยกมาข้างต้นแล้ว ช่องทางการจัดจำหน่าย (Chanel of Distribution) คือกระบวนการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายผลิตภัณฑ์จากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภค⁴⁰ก็มีส่วนสำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดราคา การเลือกช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าตามหลักการตลาดก็เป็นปัจจัยหนึ่งในการเพิ่มต้นทุน (Cost) ของสินค้าอันส่งผลต่อราคาสินค้าที่เข้าถึงผู้บริโภคอีกด้วย โครงสร้างของช่องทางการจัดจำหน่ายประกอบด้วยช่องทางตรง (Direct Channel) หรือช่องทางศูนย์ระดับ (Zero Level Channels) เป็นช่องทางการจัดจำหน่ายที่ผู้ผลิตขายสินค้าโดยตรงให้กับผู้บริโภค หรือผู้ใช้ทางอุตสาหกรรมโดยไม่ผ่านคนกลาง ข้อดีคือผู้ผลิตสามารถควบคุมนโยบายการตลาดได้และพนักงานขายของผู้ผลิตจะมีความรู้เกี่ยวกับสินค้าและลูกค้าเป็นอย่างดีสามารถกระตุ้นลูกค้าให้เกิดความต้องการและตัดสินใจซื้อได้ดีกว่าการใช้คนกลาง ลดขั้นตอนและความยุ่งยากในการประสานงาน ส่วนข้อเสียคือการจัดจำหน่ายที่ไม่ทั่วถึง ในกรณีที่เปิดสาขา

³⁸ กมลชัย เวทีบูรณะ, "ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 15-16.

³⁹ วันรัช มิ่งมณีนาคิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, พิมพ์ครั้งที่ 21 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 13.

⁴⁰ วิทวัส รุ่งเรืองผล, ตำราหลักการตลาด, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: บริษัทมาร์เก็ตติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2558), หน้า 185.

สำนักงานขาย ผู้ผลิตจะต้องใช้เงินลงทุนจำนวนมากจึงจะสามารถขยายสาขาและสร้างยอดขายได้จึงทำให้เกิดช่องทางการจัดจำหน่ายอีกประเภทคือช่องทางอ้อม (Indirect Channel) เป็นเส้นทางที่สินค้าเคลื่อนย้ายจากผู้ผลิตผ่านคนกลางเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคเพื่อให้มีการกระจายสินค้าอย่างมีประสิทธิภาพ คนกลางดังกล่าวอาจจะเป็นตัวแทน ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีกหรือผู้จัดจำหน่ายก็ได้ หน้าที่สำคัญของคนกลางคือการขายสินค้าแทนผู้ผลิต เป็นผู้เก็บรักษาสินค้า ช่วยเจรจาต่อรองกับผู้ซื้อในบางกรณีคนกลางบางประเภทช่วยแบ่งเบาความเสี่ยงให้ผู้ผลิต (Shares Risks) คือการที่คนกลางรับซื้อสินค้าจากผู้ผลิตเป็นกรรมสิทธิ์ของตนโดยที่ผู้ผลิตไม่รับซื้อคืน คนกลางจึงเป็นผู้รับความเสี่ยงจากความล้มสมัยของสินค้าหรือความสัมพันธ์สภาพไว้⁴¹ องค์ประกอบของช่องทางการจัดจำหน่ายทางอ้อมมี 3 ส่วนดังนี้คือ

1) ประเภทของคนกลาง บริษัทต้องกำหนดประเภทของคนกลางที่เหมาะสมเพื่อทำหน้าที่สำคัญในช่องทางการจัดจำหน่าย บริษัทจำเป็นต้องสร้างช่องทางการจัดจำหน่ายใหม่เพื่อลดการแข่งขันกันกับช่องทางการจำหน่ายแบบเดิม

2) จำนวนคนกลาง การกำหนดจำนวนคนกลางตามเป้าหมาย ได้แก่การจัดจำหน่ายแบบเลือกเฟ้น (Exclusive Distribution) เป็นระบบที่ใช้เมื่อผู้ผลิตต้องการควบคุมคนกลางในเรื่องของการให้บริการและผลงานของคนกลาง โดยการให้สิทธิพิเศษด้านการจัดจำหน่ายแก่คนกลางโดยคาดหวังว่าจะสามารถสร้างภาพพจน์ของช่องทางการจัดจำหน่ายคือคนกลางจะอุทิศตัวและทำงานอย่างเต็มความสามารถจนอาจเป็นส่วนร่วมธุรกิจร่วมกัน ลักษณะของสินค้าที่เหมาะสมกับการจัดจำหน่ายแบบเลือกเฟ้น ได้แก่สินค้าที่มีราคาแพงเช่นรถยนต์หรือเสื้อผ้าที่มีราคาสูง ระบบเช่นนี้จะทำให้กลุ่มผู้ซื้อที่มีจำนวนน้อยเพราะต้องใช้ความพยายามในการซื้อสูง การจัดจำหน่ายแบบเลือกสรร (Selective Distribution) เป็นการเลือกสรรผู้จัดจำหน่ายในจำนวนที่เหมาะสมโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีจำนวนร้านค้ามากเกินไปได้แต่ให้สามารถครอบคลุมพื้นที่ตลาดได้กว้างขวางเพื่อจะได้ควบคุมได้ดีโดยใช้ต้นทุนต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีจัดจำหน่ายแบบทั่วถึงลักษณะของสินค้าที่เหมาะสมได้แก่สินค้าประเภทกลุ่มตราห้อยต่างๆและการจัดจำหน่ายแบบทั่วถึง (Intensive Distribution) ผู้ผลิตสามารถพยายามวางจำหน่ายสินค้าให้ได้จำนวนร้านค้ามากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เช่นสินค้าอุปโภค บริโภคซึ่งผู้บริโภคต้องการความสะดวกเป็นหลัก⁴²

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 187.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 198.

3) เงื่อนไขและความรับผิดชอบของคนกลาง ผู้ผลิตต้องกำหนดความรับผิดชอบของคนกลางอย่างชัดเจน คนกลางต้องได้รับการดูแลด้วยการให้เกียรติและให้โอกาสในการสร้างกำไรร่วมกัน ประกอบด้วย นโยบายด้านราคา ผู้ผลิตควรจัดทำรายการราคาสินค้า รายการส่วนลดที่เหมาะสมและยุติธรรมต่อผู้จัดจำหน่าย เงื่อนไขการขายเป็นเงื่อนไขการชำระเงินและหลักประกันต่อผู้ผลิต ผู้ผลิตส่วนใหญ่เสนอเงื่อนไขส่วนลดเงินสดแก่ผู้จัดจำหน่ายแลกกับการชำระเงินที่เร็วขึ้น ในทางกลับกันผู้ผลิตก็ต้องรับประกันสินค้าในกรณีที่เสื่อมสภาพและการลดลงของราคาต่อผู้จัดจำหน่ายด้วย เพื่อกระตุ้นให้ผู้จัดจำหน่ายซื้อสินค้าจำนวนมากขึ้นในแต่ละครั้ง ผู้ผลิตสามารถกำหนดขอบเขตการขายและสิทธิอันชอบธรรมในการขายแต่ผู้จัดจำหน่าย⁴³

หลักการส่งเสริมการตลาดด้วยวิธีใช้พ่อค้าคนกลาง (Trade promotion) คือการขายที่มีเป้าหมายช่วยให้สินค้าได้มีโอกาสระบายออกสู่ประชาชนได้เร็วและมากที่สุด การส่งเสริมการตลาดโดยมุ่งเน้นไปที่พ่อค้าคนกลางจึงเป็นการใช้กลยุทธ์ผลักดันสินค้าจากผู้ผลิตไปถึงผู้บริโภคโดยใช้พ่อค้าคนกลางเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์⁴⁴ ซึ่งการใช้วิธีส่งเสริมการตลาดประเภทนี้ย่อมส่งผลให้เกิดต้นทุนเพิ่มขึ้นอันเป็นผลให้ราคาสินค้าที่ใช้วิธีจำหน่ายเช่นนี้มีราคาสูงกว่าสินค้าที่ซื้อผ่านทางผู้ผลิตโดยตรง ในการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยเองก็ใช้วิธีการจัดจำหน่ายแบบใช้วิธีการขายโดยบุคคลคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะผู้ผลิตจะไม่ใช้ผู้จำหน่ายสลากโดยตรงถึงมือประชาชนที่เป็นผู้ซื้อสุดท้าย ลักษณะการขายของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลคือรูปแบบการขายปลีก (Retail Selling) คือขายตรงแก่ผู้บริโภคซึ่งสามารถจำแนกลักษณะการขายปลีกได้แก่การขายปลีกหน้าร้านโดยผู้ขายเป็นผู้อยู่ประจำ ณ ที่จำหน่ายเพื่อรอลูกค้าเป็นฝ่ายมาหาหรือเป็นการขายแบบออกตระเวนอยู่ทั่วท้องที่ในอาณาเขตการขายที่ตนได้รับมอบหมาย อย่างไรก็ตามรูปแบบการส่งเสริมทางการตลาดด้วยการขายโดยบุคคลนั้นเป็นการส่งเสริมที่มีประสิทธิภาพสูงแต่ก็สิ้นเปลืองทรัพยากรด้วยการที่เป็นกิจกรรมที่ใช้บุคคลในการขายจำนวนมากวมถึงมีความเกี่ยวพันระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ⁴⁵

⁴³ พุทธรักษา บุผสอนและคณะ, การพัฒนาช่องทางการจัดจำหน่ายโรงสีข้าวชุมชนมะเกลือใหม่ตำบลมะเกลือใหม่ อำเภอสองเนิน จังหวัดนครราชสีมา(รายงานการวิจัย) (นครราชสีมา: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2559), หน้า 14-19.

⁴⁴ สุวิมล แม้นจริงและเกตุร ใยบัวกลิ่น, การส่งเสริมการตลาด, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ทริปเพิ้ล เอ็ดดูเคชั่น, 2550), หน้า 243.

⁴⁵ ศุภชาติ เอี่ยมรัตนกุล, หลักการตลาด, หน้า 243.

2.1.3 รูปแบบของการกำหนดราคา

การที่สินค้าประเภทหนึ่งจะมีการกำหนดราคาด้วยอิทธิพลจากทฤษฎีอุปสงค์ ทฤษฎีอุปทานและกลไกราคาอันสืบเนื่องมาจากลักษณะของสินค้าหรือระบบช่องทางจัดจำหน่ายแล้วแต่สาเหตุที่ทำให้สินค้าหนึ่งถูกจำกัดให้ต้องกำหนดราคาด้วยรูปแบบที่แตกต่างกันนั้นมาจากปัจจัยของตลาด (Market) ความหมายในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายโดยที่ไม่จำกัดสถานที่แต่เศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจเกี่ยวกับลักษณะของตลาดที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายและปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้ซื้อและผู้ขายไม่ว่าจะเป็นความสามารถในการต่อรองของผู้ซื้อและผู้ขาย หรือความสามารถในการแข่งขันทางการตลาดระหว่างผู้ขาย⁴⁶ อำนาจต่อรองของผู้ซื้อและผู้ขายที่แตกต่างกันจากโครงสร้างของตลาดสินค้านั้นที่แตกต่างกันด้วยตามหลักเศรษฐศาสตร์สามารถแบ่งโครงสร้างของตลาดได้ออกเป็น 4 ประเภท⁴⁷ ได้แก่

1) ตลาดแข่งขันสมบูรณ์ (Perfect Competition Market) เป็นตลาดที่มีผู้ซื้อและผู้จำหน่ายจำนวนมากแต่ปริมาณการซื้อขายของแต่ละรายมีอยู่จำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับทั้งภาคอุตสาหกรรม ในระบบตลาดเช่นนี้สินค้าจะมีคุณภาพและมาตรฐานใกล้เคียงกันทำให้ผู้ซื้อไม่รังเกียจที่จะซื้อสินค้าจากผู้จำหน่ายคนใดคนหนึ่ง ผู้ผลิตจำเป็นต้องตั้งราคาสินค้าของตนตามตลาดเท่านั้น (Price Market) นอกจากนี้ผู้ซื้อและผู้จำหน่ายจะต้องติดตามสถานการณ์และความเคลื่อนไหวในตลาดอยู่ตลอดเวลา เพื่อที่จะได้ทราบและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง และผู้ผลิตมีอิสระในการเข้าหรือออกจากตลาดได้เมื่อเห็นว่าสินค้าชนิดใดให้กำไรมาก ผู้ผลิตรายใหม่ก็จะเข้ามาดำเนินการและดึงกำไรส่วนนั้นไปได้ ส่วนกิจการใดที่ประสบปัญหาขาดทุนผู้ผลิตสามารถออกจากกิจการได้ทันที โดยสามารถเคลื่อนย้ายไปสู่กิจการที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า

2) ตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาด (Monopolistic Market) เป็นตลาดที่มีหน่วยธุรกิจจำนวนมากแต่หน่วยธุรกิจแต่ละรายจะทำการผลิตสินค้าที่มีลักษณะแตกต่างกันแต่สามารถใช้แทนกันได้ ความแตกต่างของสินค้าในตลาดชนิดนี้ โดยแท้จริงแล้วอาจเป็นสินค้าประเภทเดียวกันแต่ถูกทำให้แตกต่างกันในสายตาของผู้บริโภค ด้วยวิธีการทางการตลาด เช่นการโฆษณา การให้บริการ การปรับปรุงคุณภาพของสินค้า ด้วยเหตุนี้หน่วยธุรกิจในแต่ละรายในตลาดกึ่งแข่งขันกึ่งผูกขาดจึงมีอิทธิพลในการควบคุมราคาสินค้าที่ตัวเองผลิตได้บ้างแต่ก็ไม่สามารถตั้งราคาให้ต่างจากราคาของ

⁴⁶ สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาคเบื้องต้น : การวิเคราะห์และประยุกต์, หน้า 135.

⁴⁷ ศศิธร นิธิปริษานนท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," หน้า 41-47.

หน่วยธุรกิจอื่นมากนักเพราะถ้าตั้งราคาสูงกว่ามากผู้บริโภคก็จะตัดสินใจไปซื้อสินค้าของหน่วยธุรกิจอื่น นอกจากนี้หน่วยธุรกิจสามารถเข้าออกจากระบบอุตสาหกรรมได้โดยไม่มีข้อจำกัดใดๆ

3) ตลาดผู้ผลิตผู้จำหน่ายน้อยราย (Oligopoly Market) เป็นตลาดที่ผู้ผลิต ผู้จำหน่าย ตั้งแต่สองรายขึ้นไปแต่มีอยู่น้อยราย โครงสร้างของตลาดผู้ผลิตผู้จำหน่ายน้อยรายเกิดจากสินค้านั้นมีเทคนิคในการผลิตที่สูงและมีการลงทุนสูงและมีระยะเวลาคืนทุนนาน รวมถึงเป็นสินค้าที่ได้รับสิทธิคุ้มครองพิเศษด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจและการเมือง ผู้ผลิตรายใดรายหนึ่งเปลี่ยนแปลงราคาและจำนวนผลผลิตย่อมมีผลกระทบต่อผู้ผลิตคู่แข่ง โดยตัวอย่างสินค้าที่อยู่ในตลาดนี้ เช่น น้ำมัน เชื้อเพลิง ปูนซีเมนต์ เบียร์ เป็นต้น สินค้าที่จำหน่ายจะเหมือนหรือแตกต่างกันแล้วแต่เครื่องหมายทางการค้าซึ่งผู้จำหน่ายแต่ละรายในตลาดสามารถสร้างความนิยมต่อผู้บริโภคผ่านการแข่งขันทั้งที่เป็นแง่ราคาหรือมิใช่ราคา ทั้งนี้ผู้ผลิตแต่ละรายอาจมีข้อตกลงกันในรูปของ Gentleman agreement ที่ตกลงในเงื่อนไขว่าจะไม่ตัดราคากันเองและอาจมีการรวมกลุ่มกันเพื่อผูกขาดทางธุรกิจได้ในบั้นปลาย

4) ตลาดผูกขาด (Monopoly market) เป็นระบบตลาดที่ไม่พึงประสงค์ในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ลักษณะของผู้ผลิตเพียงรายเดียวที่ผลิตสินค้าและบริการตอบสนองความต้องการผู้บริโภค การกำหนดราคาจะใช้กลไกราคาจากผู้จำหน่ายเป็นผู้กำหนดราคาเอง เพราะไม่มีคู่แข่งในสินค้าประเภทเดียวกันกับผู้ผลิตรายอื่นและไม่มีสินค้าที่จะมาทดแทนสินค้าของผู้ผลิตรายนี้ได้โดยสาเหตุของการเกิดระบบตลาดผูกขาดมีทั้งสาเหตุที่มาจาก การผูกขาดตามธรรมชาติเพราะในสินค้าบางชนิดต้องใช้ต้นทุนสูงถึงจะผลิตสินค้านั้นได้และมีประสิทธิภาพจึงต้องมีผู้ผลิตรายเดียวเท่านั้นที่จะทำการผลิตได้เพื่อรักษาประสิทธิภาพและสาเหตุจากระเบียบตามกฎหมายที่ทำให้สินค้าบางประเภทเป็นสินค้าผูกขาด ไม่ว่าจะเป็นการใช้ลิขสิทธิ์ สัมปทานให้เอกชนเพียงรายใดรายหนึ่งได้รับอนุญาตให้ผลิตได้ตามกฎหมายโดยผู้ผลิตรายอื่นไม่สามารถเข้ามาทำการผลิตแข่งขันได้ ความเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตจึงทำให้เกิดความได้เปรียบในการผลิตสินค้านั้นมากที่สุดทำให้การผลิตสินค้านั้นไม่มีคู่แข่ง โดยสินค้าในตลาดผูกขาดเช่นนี้ได้แก่กิจการ ยาสูบ สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจเช่นการผลิตไฟฟ้า การประปา ซึ่งได้รับสิทธิพิเศษในกิจการสาธารณูปโภคโดยที่ไม่มีคู่แข่ง

จากโครงสร้างตลาดแม้จะเป็นที่ยอมรับโดยส่วนใหญ่ว่าตลาดแบบแข่งขันย่อมดีกว่าตลาดแบบผูกขาด แต่โครงสร้างของตลาดทั้งสองประเภทยานั้นมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันไป ในระบบตลาดแบบแข่งขันส่งผลให้สินค้ามีคุณภาพดีและราคาถูกเนื่องจากมีผู้ผลิตหลายราย มีการแข่งขันในการผลิตสินค้าเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ซื้อและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ซื้อเพราะการ

แข่งขันทำให้ผู้ผลิตต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของผลผลิตของตนตลอดเวลาแต่ข้อเสียของระบบการแข่งขันคืออาจไม่เหมาะสมกับการผลิตสินค้าบางอย่างเนื่องจากผู้ผลิตมีฐานผลิตเล็กจึงไม่สามารถใช้วิธีลดต้นทุนได้ ส่วนระบบตลาดผูกขาดข้อดีคือสามารถทำกิจการที่มีขนาดใหญ่ได้แต่อาจขาดความกระตือรือร้นในการเพิ่มประสิทธิภาพในการลดต้นทุนและราคา⁴⁸ สำหรับสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจการที่อยู่ในระบบตลาดผูกขาดเนื่องจากมีเพียงผู้ผลิตรายเดียวคือรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายให้อำนาจผูกขาดเพียงผู้เดียวในการกำกับดูแล (Legally monopoly) เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่เศรษฐกิจและสังคมส่วนรวม ดังนั้นสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่มีการแข่งขันกันทางตลาด

การกำหนดราคาสินค้าหากพิจารณาในแง่ที่ว่าอยู่ภายใต้การแข่งขันตามตลาดที่มีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์จะต้องพิจารณาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดราคาคือทฤษฎีการตั้งราคาตามหลักการตลาด การตั้งราคาของสินค้าในแง่มุมมองของการตลาดที่มีความสัมพันธ์ในแง่ว่าคุณสมบัติของสินค้านั้นจะสามารถสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้บริโภคจนเกิดเป็นมูลค่า (value) ในตัวสินค้ามากเพียงใดในการนำเสนอสินค้านั้นนักการตลาดจะต้องคำนึงถึงราคา มูลค่า ความพึงพอใจและจะต้องศึกษาความต้องการของผู้บริโภคที่มีต่อสินค้าแล้วนำเสนอสินค้านั้นโดยคำนึงว่าสินค้านั้นสร้างความพึงพอใจแก่ผู้บริโภคอย่างไร โดยอาจทำให้มูลค่าของสินค้านั้นสูงขึ้นในสายตาของผู้บริโภค สร้างประโยชน์ที่แท้จริงของสินค้า (Core Product) และสร้างสินค้าส่วนที่มองเห็นได้ รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่สร้างมาใช้ควบคู่กัน สิ่งเหล่านี้จะสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ให้กับสินค้าอันจะเป็นผลให้นักการตลาดสามารถตั้งราคาสินค้าสูงขึ้นได้และในขณะเดียวกันผู้บริโภคก็พึงพอใจในราคาดังกล่าวเพราะคิดว่าได้รับประโยชน์จริงจากสินค้าและประโยชน์ทางใจที่เป็นนามธรรม วัตถุประสงค์ไม่ได้แต่ผู้บริโภครู้สึก⁴⁹ แต่หากพิจารณาในแง่ของการตลาดที่มีการผูกขาดแท้จริง ผู้ผูกขาดมีอำนาจในการกำหนดราคา (price searcher) ได้ด้วยการขึ้นราคาสินค้าหรือเพิ่มปริมาณขายได้ตามต้องการด้วยการลดราคา อย่างไรก็ตามการกำหนดราคาในตลาดแบบผูกขาดมีอยู่ 2 ลักษณะคือการกำหนดราคาในตลาดแบบผูกขาดที่ไม่มีการควบคุม (Unregulated Monopoly) ผู้ผูกขาดจะมีอิสระในการกำหนดราคาหรือเลือกจะกำหนดปริมาณการผลิต เช่น หากผู้ผูกขาดเลือกที่จะกำหนดราคา ตลาดจะเป็นผู้กำหนดปริมาณการผลิตและการขาย แต่ถ้าผู้ผูกขาดเลือกที่จะกำหนดปริมาณการผลิต ตลาดจะเป็นผู้กำหนดราคาให้ผลผลิตนั้นแต่หากเป็นตลาดผูกขาดแบบรัฐบาลเป็นผู้ควบคุม (Regulated Monopoly) อย่างเช่น สลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นกิจการที่รัฐจำเป็นต้องให้ผู้ผลิตรายเดียวเพื่อเหตุผลต้องการไม่ให้เกิดผล

⁴⁸ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, *หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค*, หน้า 177-180.

⁴⁹ ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, *การบริหารการตลาดยุคใหม่* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ริทซ์ฟิล์มและไซเท็กซ์, 2541), หน้า 25.

กระทบทางสังคมซึ่งมีการออกกฎหมายรับรองการผูกขาดทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลการตั้งราคาไม่ให้สูงเกินไปจนอาจสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน⁵⁰ ดังนั้นรูปแบบการกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลจะไม่ได้พิจารณาราคาให้เป็นไปตามกลไกตลาดหรือปล่อยให้รัฐผู้ผูกขาดการผลิตสามารถกำหนดราคาได้อย่างอิสระอย่างไม่มี การควบคุมเพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ภายใต้การผูกขาดที่ถูกควบคุมโดยรัฐบาล รัฐสามารถกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในระดับราคาที่รัฐพึงใจและสามารถกำหนดให้ราคารับนั้นที่ รัฐจะไม่อนุญาตให้ตัวแทนขายปลีกที่รับสลากกินแบ่งไปจำหน่ายขายให้แก่ประชาชนในราคาเกินกว่าที่รัฐกำหนด

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้า

โดยทั่วไปราคาของสินค้าและบริการนั้นถูกกำหนดโดยสภาพความต้องการและปริมาณของสินค้าหรือบริการในตลาดแต่ทว่าในกรณีที่สภาพการตลาดผิดปกติเช่นอยู่ในสภาวะสงคราม เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจเช่นอัตราเงินเฟ้อสูงผิดปกติ ภัยธรรมชาติ หรือในสภาวะโรคระบาด เป็นต้น จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีกรณีที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการสินค้าบางอย่างเพื่อการอยู่รอดต่อการดำรงชีพในปริมาณที่สูงหรือสินค้าบางอย่างเกิดการขาดแคลนหรือสินค้าชนิดใดเกิดราคาตกต่ำผิดปกติ

การควบคุมราคาของรัฐไม่ว่าจะใช้วิธีใดในการแทรกแซงราคา กลไกการตลาดก็จะถูกบิดเบือนซึ่งแบ่งการแทรกแซงราคาของรัฐได้ 2 รูปแบบ⁵¹ ได้แก่ การกำหนดราคาขั้นต่ำ (Floor price) คือรัฐจะไม่อนุญาตให้ขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าที่รัฐกำหนดเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการหรือเกษตรกรให้สินค้าหรือบริการนั้นไม่มีราคาต่ำเกินไปจนขาดทุนเช่นสินค้าเกษตรกรรมอย่าง ข้าว ยางพาราและการกำหนดเพดานราคาหรือราคาขั้นสูง (Price Ceilings) คือรัฐจะไม่อนุญาตให้ขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าราคาที่รัฐกำหนดเป็นมาตรการเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคและกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยให้เข้าถึงสินค้าหรือบริการได้โดยรัฐมักจะใช้การกำหนดราคาแบบนี้ในกรณีที่สินค้ามีราคาสูงเกินไปทำให้ผู้บริโภคประสบปัญหาในการซื้อสินค้า รัฐจะออกกฎหมายควบคุมราคาแบบราคาขั้นสูง (Price Ceilings) โดยมีลักษณะการควบคุมด้วยการที่รัฐจะเข้าไปกำหนดราคาสินค้าและบริการนั้นให้ต่ำกว่าราคาดุลยภาพ โดยมีแนวทางปฏิบัติคือการกำหนดบทยกโทษทางกฎหมายแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนขายสินค้าในราคาที่สูงกว่าที่รัฐกำหนด รวมถึงนำมาตรการอื่นมาใช้ประกอบด้วยซึ่งข้อดีของการควบคุม

⁵⁰ วันรัช มิ่งมณีนาคน, *หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค*, หน้า 171-172.

⁵¹ กมลชัย เวทีบูรณะ, "ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542," หน้า 16-24.

ราคาขึ้นสูงคือ⁵²ทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงสินค้าและบริการมากขึ้นซึ่งนโยบายควบคุมราคาขึ้นสูงเช่นนี้จะเป็นการใช้ชั่วคราวในช่วงที่สินค้าขาดตลาดหรือการผลิตมีปัญหา หากสถานการณ์กลับมาเป็นปกติรัฐก็จะยกเลิกนโยบายดังกล่าว อย่างไรก็ตามนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากมองว่าการควบคุมราคาขึ้นสูงมีข้อวิจารณ์ว่าการควบคุมราคาขึ้นสูงเป็นการปกปิดปัญหาที่แท้จริงของระบบเศรษฐกิจเพราะมักจะเป็นมาตรการแรกที่รัฐนำมาใช้แก้ปัญหาเพราะมีความสะดวกและรวดเร็ว แต่เป็นการแก้ไขโดยมิได้แก้ปัญหาจากต้นเหตุที่แท้จริง

กรณีศึกษาคือเหตุการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (Covid-19)ที่ระบาดไปทั่วโลกและมีความรุนแรงเพราะไม่มียารักษาโรคได้ ประชาชนจึงต้องป้องกันตนเองจากโรคระบาดจนทำให้สินค้าบางอย่างขาดแคลนเช่น หน้ากากอนามัย แอลกอฮอล์ สบู่เหลว เจลล้างมือ เป็นต้น เมื่ออุปสงค์ (Demand) ต่อสินค้าเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วยความต้องการที่แท้จริงบวกกับความตื่นตระหนกของประชาชนที่ต้องการแสวงหาสินค้าแต่อุปทาน (Supply) คือกำลังผลิตของผู้ประกอบการไม่ได้เปลี่ยนแปลงจนเกิดสภาวะสินค้าขาดตลาด เมื่อสินค้ามีปริมาณไม่เพียงพอจึงส่งผลต่อความต้องการบริโภคที่ไม่สอดคล้องกับปริมาณสินค้าในตลาดหรือเกิดจากการกระทำให้เกิดความผิดปกติของสภาพตลาดเช่น การรวมหัวกันของผู้ขึ้นราคา การกักตุนสินค้าเพื่อเก็งกำไรจนทำให้เกิดการตั้งราคาในภาวะไม่ปกติหรือ Price Gouging คือการปรับขึ้นราคาสินค้าไปสู่ระดับที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคทำให้สินค้ามีราคาสูงเกินควรกระทบต่อประชาชนที่เดือดร้อนไม่สามารถซื้อสินค้าได้ จากกรณีดังกล่าวจึงทำให้รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าด้วยการกำหนดราคาขึ้นสูงหรือเพดานราคาในตลาดเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้านั้นไว้และให้ปริมาณของสินค้านั้นมีเพียงพอต่อการบริโภคภายในประเทศ⁵³

โดยทั่วไปสินค้าที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมราคาคือสินค้าในรูปแบบ Giffen good คือสินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตได้แก่เครื่องอุปโภคบริโภคที่เป็นปัจจัยในการดำรงชีพและเป็นสินค้าที่มีราคาเป็นสัดส่วนรายได้ของผู้บริโภคสูง ตัวอย่างของสินค้า Giffen good⁵⁴ ในทางเศรษฐศาสตร์ได้แก่ผลผลิตทางการเกษตรในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง เช่นราคาข้าวที่สูงขึ้นโดยความต้องการซื้อที่สูงขึ้นเช่นกันแต่รายได้ของประชาชนลดต่ำจนไม่สามารถซื้อได้ ซึ่งข้าวเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาตั้งราคาของสินค้าให้ลดลงในราคาที่ประชาชนสามารถเข้าถึง

⁵² เรื่องเดียวกัน.

⁵³ สุขุม ศุภนิตย์, กฎหมายเกี่ยวกับการตลาด, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 81.

⁵⁴ สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาคเบื้องต้น : การวิเคราะห์และประยุกต์, หน้า 94.

สินค้าชนิดนี้ได้ อย่างไรก็ตามนโยบายรัฐในการแทรกแซงตลาดในภาวะเศรษฐกิจที่ไม่ปกติอาจไม่จำเป็นที่จะต้องมีการแทรกแซงราคาเสมอไป รัฐสามารถเข้ามาอุดหนุนแบบไม่แทรกแซงราคาสินค้าได้ เช่นการอุดหนุนช่วยเหลือทางรายได้แก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยาก เช่นการแจกเงินสวัสดิการรัฐหรือการให้คูปองอาหารเป็นอีกทางเลือกหนึ่งแต่การอุดหนุนแบบไม่แทรกแซงราคานี้แม้จะมีข้อดีที่รัฐยังรักษากฎเกณฑ์ราคาตลาดให้คงที่ไม่บิดเบือนกลไกราคาในตลาดแต่อย่างไรก็ตามในสถานะที่ตลาดไม่สามารถทำงานอย่างเต็มที่ด้วยความผิดปกติจากภาวะภายนอกการที่รัฐเข้ามาอุดหนุนแบบแทรกแซงราคาเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่สะท้อนต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงจึงเป็นมาตรการที่สำคัญและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่ดีกว่า⁵⁵

รูปแบบของการควบคุมราคาสินค้าส่วนใหญ่ในแต่ละประเทศหากเกิดภาวะฉุกเฉินที่ทำให้สถานะทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจนเกิดการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าที่สูงเกินควร รัฐจะออกคำสั่งเพื่อควบคุมราคาของสินค้านั้นเป็นกรณีไป โดยหลายประเทศได้มีกฎหมายรับรองอำนาจของรัฐในการควบคุมราคาสินค้าให้มีเสถียรภาพและสามารถห้ามผู้ประกอบการหรือผู้ขายขายสินค้าเกินราคาที่รัฐกำหนดได้ โดยจะขอตัวอย่างรูปแบบการใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมราคาสินค้าเพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควรในต่างประเทศ ดังนี้

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์เกี่ยวข้องกับภาวะสงครามโลกมาทั้งสองครั้ง ดังนั้นสหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศที่เกิดภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจเช่นภาวะเงินเฟ้อ ปัญหาสินค้าขาดแคลนและสินค้ามีราคาสูงมาหลายครั้ง การควบคุมราคาสินค้าโดยส่วนมากจะเป็นการควบคุมราคาอย่างกว้างเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะเงินเฟ้อ ในอดีตสหรัฐอเมริกาเคยออกกฎหมายระดับประเทศควบคุมราคาขั้นสูงของสินค้าโดยหากมีผู้ใดฝ่าฝืนขายสินค้าที่ควบคุมราคาเกินราคาก็จะมีโทษทางอาญาสูง แต่กฎหมายเช่นนี้ไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ⁵⁶จึงทำให้ปัจจุบันสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องการควบคุมราคา ในแต่ละมลรัฐจะมีการออกกฎหมายใช้เพื่อรักษาระดับราคาสินค้าและบริการเพื่อไม่ให้มีการค้ากำไรเกินสมควรกับราคาที่แต่ละมลรัฐกำหนดในภาวะฉุกเฉินเรียกว่า Anti-Price Gouging Laws⁵⁷ กฎหมายมลรัฐนี้มี 28 รัฐที่ได้ร่างโดยผ่านองคกรนิติบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติ ยกเว้น 3 รัฐที่กำหนดให้กฎหมายควบคุมราคาเป็นกฎหมายปกครองหนึ่งในนั้นคือรัฐ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 97.

⁵⁶ กมลชัย เวทีบุรณะ, "ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542," หน้า 59.

⁵⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 60.

ไอโอวา โดยกฎหมายควบคุมราคาสินค้าในแต่ละมลรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ⁵⁸ ประการแรกคือระยะเวลาที่กฎหมายนี้จะใช้บังคับได้ต้องเป็นช่วงเวลาฉุกเฉิน (Period of Emergency) ได้แก่ภาวะภัยพิบัติหรือก่อการร้าย ซึ่งระยะเวลาต้องเป็นไปตามที่ผู้ว่าการมลรัฐหรือประธานาธิบดีประกาศว่าเป็นสภาวะตลาดหยุดชะงักอย่างผิดปกติ ประการต่อมาคือสินค้าที่จะบังคับใช้กับกฎหมายควบคุมราคาได้จะต้องเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ โดยในแต่ละมลรัฐจะกำหนดสินค้าที่แตกต่างกันไป และประการสุดท้ายมีรูปแบบการกำหนดราคาขั้นสูงสุดของสินค้าซึ่งจะมีการควบคุมราคาขั้นสูงที่แตกต่างกัน จากมลรัฐตัวอย่าง 5 รัฐพบว่ารัฐไอโอวา (Iowa) รัฐเท็กซัส (Texas) และรัฐฟลอริดา (Florida) จะห้ามกำหนดราคาอย่างไม่สมเหตุสมผล (Unconscionable Price Limit) ในขณะเดียวกันรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) และรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) จะจำกัดการขึ้นราคาสินค้าแบบอัตราร้อยละ (Percentage Increase Cap Limit) โดยกำหนดห้ามขายสินค้าเกินราคาไม่ให้เกินอัตราร้อยละ 15-25 โดยอิงจากราคาสินค้านั้นก่อนเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉิน โดยจะพิจารณาราคาที่เปลี่ยนแปลงไปแต่จะยกเว้นไว้กับราคาสินค้าที่เปลี่ยนแปลงเพราะต้นทุนสูงขึ้น การไม่ปฏิบัติตามราคาค่าที่ควบคุมในมลรัฐส่วนมากจะมีโทษปรับทางอาญาที่สูง โดยมีโทษปรับตั้งแต่ 500 ไปจนถึง 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ และบางรัฐมีโทษจำคุกด้วยเช่นรัฐแคลิฟอร์เนีย เป็นต้น⁵⁹

ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศที่ประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเนื่องจากภาวะสงครามหรือภัยพิบัติจึงมีกฎหมายมาตรการฉุกเฉินเพื่อรักษาเสถียรภาพของสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน⁶⁰ (Act on Emergency Measures for Stabilizing Living Conditions of the Public) วัตถุประสงค์คือจัดให้มีมาตรการฉุกเฉินเกี่ยวกับราคาสินค้าที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมาก ได้แก่สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ⁶¹ สินค้าควบคุมราคาจะต้องถูกประกาศเป็นคำสั่งของคณะรัฐมนตรีที่จะสามารถคงระดับ

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-66.

⁵⁹ Rachel Blakely-Gray, "All You Need to Know About Price Gouging Laws by State," [Online] Accessed: 23 April 2021. Available from: <https://www.patriotsoftware.com/blog/accounting/price-gouging-laws-by-state/>

⁶⁰ Mainichi Japan, "Japan Price-Gouging Mask Resellers to Face up to 1 Million Yen Fine or Year in Jail," [Online] Accessed: 22 April 2021. Available from: <https://mainichi.jp/english/articles/20200310/p2a/00m/0na/007000c>

⁶¹ Act on Emergency Measures for Stabilizing Living Conditions of the Public – Article 1 –

The purpose of this Act is to provide for emergency measures concerning prices and supply-demand adjustments, etc. with regard to goods that are highly related to living conditions of the public, and goods that are important for the national economy, in order to cope with a rise in prices and other extraordinary

ราคาของสินค้านั้นไว้ได้ในสภาวะสถานการณ์ฉุกเฉิน⁶² หากบุคคลใดละเมิดคำสั่งเรื่องการขายสินค้าในราคาที่รัฐกำหนดก็จะมีโทษทางอาญาเป็นได้ถึงโทษจำคุกที่สูงไปจนถึงโทษปรับ⁶³ ตัวอย่างกรณีสถานการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (Covid-19) ในปี ค.ศ. 2020 เกิดสถานการณ์หน้ากากอนามัยขาดตลาดจนทำให้ประเทศญี่ปุ่นต้องนำเข้าหน้ากากอนามัยจากประเทศจีนและประเทศอื่นๆเป็นจำนวนร้อยละ 80 ในตลาดแล้วนำมาขายต่อ โดยคณะรัฐมนตรีได้ประกาศคำสั่งห้ามขายหน้ากากอนามัยในราคาที่สูงเกินกำหนด มิเช่นนั้นอาจมีโทษจำคุกถึง 1 ปีหรือปรับถึง 1 ล้านเยนหรือประมาณ 9,665 ดอลลาร์สหรัฐ⁶⁴

เครื่องรัฐออสเตรเลียใช้ระบบการตลาดแบบเดี่ยวในอุตสาหกรรมการผลิตหรือนำเข้าสินค้าและบริการดังนั้นจึงมีกฎหมายกลางที่ใช้ในระดับประเทศเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยรวม⁶⁵ แม้ว่าเครื่องรัฐออสเตรเลียจะไม่มีกฎหมายออกมารองรับการควบคุมราคาสินค้าไม่ให้สูงเกินสมควรในสภาวะฉุกเฉินโดยเฉพาะอย่างเช่นสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่นข้างต้นแต่ใช้รูปแบบควบคุมทางอ้อมด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและผู้บริโภคของออสเตรเลีย (ACCC) ที่สามารถป้องกันหรือดำเนินการเพื่อหยุดการกำหนดราคาที่สูงเกินไป เนื่องจากโดยทั่วไปรัฐไม่มีบทบาทในการ

circumstances surrounding the Japanese economy, thereby achieving stability of living conditions of the public and smooth administration of the national economy.

⁶² Act on Emergency Measures for Stabilizing Living Conditions of the Public - Article 6 -

When the competent minister determines a standard price with regard to the selling price to be charged by persons engaged in retail and finds that a person engaged in the retail of Designated Goods relating to the standard price is not indicating the standard price or the selling price of the Designated Goods, or not indicating them in a manner readily recognizable by general consumers, the competent minister may instruct the person to indicate the standard price or the selling price of the Designated Goods in a manner readily recognizable by general consumers.

⁶³ Act on Emergency Measures for Stabilizing Living Conditions of the Public - Article 37-

In Cabinet Orders based on the provisions of Article 26, paragraph (1), it is possible to establish provisions to punish a person who violates the provisions of the Cabinet Orders or an order based it, or a disposition based on these by imprisonment with required labor for not more than five years or a fine of not more than three million yen, or both, and provisions to the effect that when a representative of a corporation, or an agent, employee, or any other worker of a corporation or an individual commits the act of violation with regard to the business of the corporation or individual, not only the offender, but also the corporation or individual is to be punished by the fines prescribed in the respective Articles.

⁶⁴ Japan, M., "Japan Price-Gouging Mask Resellers to Face up to 1 Million Yen Fine or Year in Jail."

⁶⁵ รังสรรค์ โรจน์ชีวินและคณะ, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศไทยออสเตรเลีย (รายงานวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักการต่างประเทศ, 2562), หน้า 31.

กำหนดราคาแต่ในบางสถานการณ์การกำหนดราคาที่สูงเกินไป ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ผลิตภัณฑ์มีความสำคัญต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของผู้บริโภคที่มีช่องโหว่ให้นักธุรกิจอ้างสิทธิที่ทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับสาเหตุของการขึ้นราคาซึ่งจะเป็นการละเมิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของออสเตรเลีย⁶⁶ การกักตุนเพื่อเก็งกำไรของสินค้าจำเป็นที่กระทบต่อสาธารณชน ACCC นอกจากจะเป็นผู้ดำเนินการรับเรื่องร้องเรียน แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วการขายสินค้าในราคาที่สูงจะไม่ผิดกฎหมาย แต่หากธุรกิจอ้างเหตุผลที่ทำให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับสาเหตุของการขึ้นราคาก็จะเป็นการละเมิดกฎหมายผู้บริโภคของออสเตรเลียซึ่งมีการบังคับโทษปรับทางอาญา⁶⁷ และมีมาตรการในทางแพ่งเช่นการเปลี่ยน สินค้า หรือใช้ราคาสินค้า รวมถึงการเรียกเก็บสินค้าที่ยังไม่ได้จำหน่าย การห้ามผลิตและทำลายสินค้านั้นได้ ACCC จะดำเนินการดำเนินสิทธิข้อมูลผู้บริโภค (CDR) ต่อไปแล้ว ยังสามารถปรึกษารัฐอัยการและอุตสาหกรรมในการมองหาแนวทางในการให้ความยืดหยุ่นแก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง⁶⁸ เช่นมีหนังสือแจ้งเตือนไม่ให้ละเมิดสิทธิผู้บริโภคอีก หรือเรียกมาทำการไกล่เกลี่ยก่อนจะทำการฟ้องคดี นอกจากนี้ ACCC ยังมีอำนาจสั่งปรับผู้ผลิตที่ทำการละเมิดได้รวมถึงเป็นตัวแทนรัฐฟ้องคดีจากการเรียกร้องของผู้บริโภค⁶⁹ เป็นมาตรการเยียวยาแก่ผู้เสียหายได้อีกทางหนึ่ง

สาธารณรัฐอินเดียมียูรูปแบบการควบคุมราคาสินค้าด้วยการออกกฎหมายเฉพาะเป็นพระราชบัญญัติสินค้าที่จำเป็น ค.ศ. 1955 (ECA) ที่ควบคุมแนวทางปฏิบัติในการควบคุมราคาไม่ให้ค่ากำไรเกินควรสำหรับ 'สินค้าที่จำเป็น' ซึ่งระบุไว้ในบัญชีประกอบด้วย ยารักษาโรค ปุ๋ย อาหาร ปิโตรเลียมและสิ่งทอ ฯลฯ รัฐบาลมีอำนาจในการแก้ไขกำหนดการและเพิ่มหรือลดรายการตามมาตรา 3 ของ ECA ซึ่งให้อำนาจแก่รัฐในการออกคำสั่งเพื่อควบคุมราคาขายหรือซื้อสินค้าที่จำเป็นหากเห็นว่ามีเหตุสมควร การใช้อำนาจเหล่านี้ไม่ว่าจะโดยรัฐผ่านอำนาจแก่บุคคลที่ได้รับมอบหมายหลายครั้งเพื่อ

⁶⁶ Ayman Guirguis and David Howarth, "Covid-19: (Australia) Government Bans Price Gouging, Exploitative Exports of Personal Protective Equipment," [Online] Accessed: 22 April 2021. Available from: <https://www.natlawreview.com/article/covid-19-australia-government-bans-price-gouging-exploitative-exports-personal>

⁶⁷ Commonwealth of Australia, *Avoiding Unfair Business Practices: A Guide for Businesses and Legal Practitioners* (Australia: Commonwealth of Australia, 2016), p. 6.

⁶⁸ Australian Competition & Consumer Commission, "Accc Response to Covid-19 Pandemic," [Online] Accessed: 21 April 2021. Available from: <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-response-to-covid-19-pandemic>

⁶⁹ รังสรรค์ โรจนชีวินและคณะ, *กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศออสเตรเลีย (รายงานวิจัย)*, หน้า 35-45.

ควบคุมราคา ยา น้ำตาล น้ำมันก๊าด น้ำมันปิโตรเลียมและสินค้าอื่น ๆ⁷⁰ การฝ่าฝืนคำสั่งภายใต้มาตรา 3 ของ ECA มีความรับผิดทางอาญาที่อาจนำไปสู่การจำคุกสูงสุด 7 ปี หรือโทษปรับและอาจถูกริบทรัพย์สินที่กระทำผิดนอกจากนี้ยังมีกรณีกฎหมายการแข่งขันทางการค้าที่ห้ามแก่งกำไรด้วยวิธีการรวมหัวกัน การแสวงหาผลประโยชน์โดยองค์กรที่มีตำแหน่งอำนาจและสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขึ้นกับกลไกทางการตลาดที่แข่งขันกันหรือส่งผลกระทบต่อคู่แข่งหรือผู้บริโภค รวมถึงห้ามมิให้องค์กรที่โดดเด่นเหล่านี้กำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรมหรือการเลือกปฏิบัติ

ส่วนรูปแบบการควบคุมราคาสินค้าในประเทศไทยใช้การออกเป็นมาตรการทางกฎหมายคือพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความเป็นธรรมในด้านราคาและค่าบริการและให้ปริมาณสินค้ามีอยู่เพียงพอบริโภคภายในประเทศซึ่งหากบุคคลใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่เกี่ยวกับเรื่องห้ามกักตุนสินค้า ห้ามทำให้ราคาปั่นป่วนคือจำหน่ายในราคาที่สูงเกินหรือต่ำเกินควรบุคคลนั้น รวมถึงต้องปิดป้ายแสดงราคาสินค้าและบริการ หากฝ่าฝืนบุคคลนั้นจะได้รับโทษทางอาญา⁷¹ โดยมีคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าและบริการควบคุม กำหนดราคาจำหน่ายของสินค้าและบริการควบคุมและกำหนดวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรมของสินค้าและบริการควบคุม นิยามคำว่าสินค้า ตามกฎหมายฉบับนี้ คือสิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ⁷² ในการพิจารณากำหนดว่าสินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมมีเกณฑ์พิจารณา ดังนี้⁷³

- เป็นสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพ
- เป็นสินค้าที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตต่อเนื่อง

⁷⁰ Saket Shukla and Akshay Sachthey, "India: Price Gouging: In the Times of Covid-19," [Online] Accessed: 21 April 2021. Available from: <https://www.mondaq.com/india/operational-impacts-and-strategy/926766/price-gouging-in-the-times-of-covid-19>

⁷¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 มาตรา 37 “ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการตามมาตรา 25 (1) (2) (3) (6) (7) (8) (9) (10) (11) หรือ (12) หรือขัดขวางการดำเนินงานของ กกร. กจร.เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 9 (8) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

⁷² พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ““สินค้า” หมายความว่า สิ่งของที่อาจใช้ในการอุปโภคหรือบริโภค รวมทั้งเอกสารแสดงสิทธิในสิ่งของ”

⁷³ กรมการค้าภายใน, "หลักเกณฑ์ในการกำหนดสินค้าควบคุมมีอะไรบ้าง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: https://www.dit.go.th/QA_Answers.aspx?id=2

- โครงสร้างตลาดมีผู้ผลิตหรือผู้ขายน้อยราย สภาพตลาดไม่มีการแข่งขันกันเท่าที่ควร
- เป็นสินค้าที่มีเทคนิคการผลิตและการลงทุนสูง ส่งผลให้ผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ค่อนข้างยาก
- เป็นสินค้าที่มีความเคลื่อนไหวด้านราคาบ่อยครั้งหรือขึ้นผิดปกติและปริมาณขาดแคลนในบางครั้ง
- เป็นสินค้าที่มีความเชื่อมโยงและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงราคาในตลาดโลกมาก

จากการพิจารณาแนวทางการควบคุมราคาสินค้าเพื่อป้องกันการค้ำกำไรเกินควรทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทยแล้วพบว่ามิจุดร่วมกันในเรื่องของชนิดสินค้าที่จะถูกควบคุมราคา ตามกฎหมายจะต้องเป็นสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีพเป็นสินค้าจำเป็นที่หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสินค้านั้นได้ก็จะได้รับความเดือดร้อนหรือเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นในทางเศรษฐกิจประเทศ ดังนั้นหากมีการฝ่าฝืนเรื่องการจำหน่ายในราคาที่สูงเกินควรส่วนใหญ่ในต่างประเทศจะมีกฎหมายลงโทษโดยมีตั้งแต่โทษจำคุกถึงโทษปรับทางอาญาในอัตราที่สูง เมื่อพิจารณาผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วพบว่าไม่ใช่สิ่งของที่มีไว้เพื่อที่จะนำมาอุปโภคบริโภคได้และไม่มีลักษณะเป็นสินค้าที่มีความจำเป็นแก่การครองชีพถึงขนาดก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหากไม่สามารถเข้าถึงได้หรือส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจประเทศที่สำคัญดังนั้นสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่ได้ถูกควบคุมราคาด้วยวิธีการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงราคาทางตลาดเพื่อควบคุมไม่ให้จำหน่ายในราคาที่สูงเกินสมควรจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติมาใช้บังคับควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้⁷⁴ แต่การที่สลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นของฟุ่มเฟือยที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพแต่รัฐก็ควบคุมราคาจนถึงกำหนดให้การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญานั้นมีสาเหตุและความจำเป็นบางประการซึ่งในลำดับถัดไปจะเป็นการศึกษารูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยว่ามีรูปแบบการบริหารและการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งอย่างไร รวมถึงศึกษาสาเหตุที่ทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกจำหน่ายแก่ประชาชนนั้นเกินราคาของรัฐควบคุมจนก่อให้เกิดปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในประเทศไทย

⁷⁴ อุดล ยูวทยาพานิชย์, คำอธิบายกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542 (กรุงเทพมหานคร: กรมการค้าภายใน, 2556), หน้า 11.

2.3 รูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย

ในการศึกษารูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย ลำดับแรกจะเป็นการศึกษาลักษณะโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลว่ามีการบริหารกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างไร ลำดับถัดมาจึงทำการศึกษาระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยให้เห็นภาพรวมวิธีการกระจายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั่วทั้งประเทศและสุดท้ายจึงเป็นการอธิบายปัญหาของระบบการจัดจำหน่ายที่มีความบกพร่องจนก่อให้เกิดปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยมีรายละเอียดของเนื้อหาดังต่อไปนี้

2.3.1 โครงสร้างขององค์กรสลากกินแบ่งรัฐบาล

องค์กรที่สามารถจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยโดยชอบด้วยกฎหมายคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง⁷⁵ บริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีหลักการให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล กำหนดรายได้และรายจ่ายของสำนักงานให้เป็นไปโดยรัดกุมเป็นกิจจะลักษณะและเหมาะสม⁷⁶ ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัตินี้ มีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ ฉบับแรก พุทธศักราช 2517 และฉบับที่ 2 พุทธศักราช 2562

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีพันธกิจ⁷⁷ คือการผลิต จำหน่าย ออกรางวัลและจ่ายรางวัล เพื่อเสริมรายได้รัฐและสนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ จากพันธกิจนี้แสดงให้เห็นว่ากิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเกี่ยวข้องกับประชาชนจึงทำให้มีรายได้และรายจ่ายมาก สำนักงานก็ต้องส่งเสริมนโยบายของรัฐที่สนับสนุนให้ประชาชนซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่ถูกมองว่าเป็นการพนัน แต่เป็นการสละรายได้ส่วนเกินสมทบทุนบำรุงการกุศลสาธารณประโยชน์และเป็นการสงเคราะห์รายได้ช่วยเหลือรัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย การที่รายได้จากการจำหน่ายสลากส่วนหนึ่งมาจากประชาชนที่มีฐานะปานกลางหรือยากจนเสียส่วนใหญ่จึงสมควรที่จะนำรายได้เหล่านี้มาใช้ตอบแทนประชาชนทางอ้อมด้วยการนำไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางสาธารณะต่อไป⁷⁸

⁷⁵ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ประวัติสำนักงาน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <https://www.glo.or.th/about/history>

⁷⁶ คณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานประชุมกรรมการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กองที่ 1 ครั้งที่ 7/8/2517", 25 กุมภาพันธ์ 2517.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁷⁷ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ภารกิจหลักการทำงาน" [ออนไลน์].

⁷⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การประชุมสภาผู้แทนราษฎร(สมัยแรก) (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519), หน้า ก.

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดวัตถุประสงค์⁷⁹ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ 3 ประการคือการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล การจัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบและกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จากการสำรวจวัตถุประสงค์ของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศรวม 58 ประเทศพบว่าทุกประเทศที่ทำการสำรวจนั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกันไม่ว่าจะเป็นเพื่อนำรายได้สมทบงบประมาณของประเทศหรือเพื่อการประชาสัมพันธ์ สาธารณะประโยชน์และการกุศล ประเทศที่ออกสลากกินแบ่งนั้นส่วนมากเป็นสมาชิกสหพันธ์สลากกินแบ่งรัฐบาลนานาชาติ⁸⁰ ส่วนประเทศไทยแต่เดิมก่อนมีการตราพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 วัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลคือเพื่อนำรายได้สมทบงบประมาณแผ่นดินและเพื่อการประชาสัมพันธ์ สาธารณะประโยชน์ต่างๆ เช่นการแพทย์ การสาธารณสุข การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การกุศลและการสาธารณสุขอื่นแต่หลังจากมีพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้แล้วทำให้วัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งมีเพียงวัตถุประสงค์เดียวคือเพื่อหาเงินเป็นรายได้สมทบงบประมาณแผ่นดิน⁸¹

ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลบริหารงานสลากกินแบ่งโดยหลักคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจภายในขอบเขตวัตถุประสงค์และมีอำนาจในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกร้องสิทธิอื่น ๆ⁸² สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแบ่งการดำเนินงานออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

⁷⁹ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 5

“ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (1) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (2) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือสิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (3) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล”

⁸⁰ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การประชุมสภาผู้แทนราษฎร(สมัยแรก), หน้า 1.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

⁸² พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 9 “ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง การจัดซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อแลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครอง และการดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สินและการเรียกร้องสิทธิอื่น ๆ ด้วย”

- การกำกับมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจรักษาการ⁸³ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยทั่วไปเพื่อให้สอดคล้องตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี⁸⁴

- การควบคุมดูแลกิจการให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการและผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ⁸⁵ คณะกรรมการอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นตามวัตถุประสงค์และมีอำนาจในการออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่นระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม การปฏิบัติงาน รวมไปถึงกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการและการสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้างโดยอาจออกเป็นระเบียบหรือข้อบังคับให้เป็นกองทุนบำเหน็จ กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์ ในกรณีที่พนักงานและลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยหรืออันควรถวายการสงเคราะห์ประการอื่น โดยข้อบังคับเหล่านี้จะอยู่ภายใต้การกำกับของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบอีก

⁸³ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 4 “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

⁸⁴ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 10 “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใดๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการ”

⁸⁵ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 11 “ให้มีคณะกรรมการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการ และผู้ทีคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีจำนวนไม่เกินสามคน เป็นกรรมการ”

ที่หนึ่ง⁸⁶ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ที่สำคัญคือการกำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล วิธีการจำหน่ายและการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น⁸⁷

- การบริหาร คณะกรรมการจะแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นโยบายระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมไปถึงอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง⁸⁸ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบรรจุ แต่งตั้ง พนักงานและลูกจ้าง รวมไปถึงกำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล⁸⁹

⁸⁶ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 38 “ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นเพื่อให้สวัสดิการแก่พนักงานหรือลูกจ้างในการพ้นจากตำแหน่ง ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง การออกเงินสมทบ การจำแนกประเภทของผู้ได้รับการสงเคราะห์ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการจัดการเกี่ยวกับกองทุน ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี”

⁸⁷ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 13

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง

- (1) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
- (2) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุม
- (3) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติงาน
- (4) การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง
- (5) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้างอุทธรณ์การลงโทษได้ด้วย
- (6) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินประเภทค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่นๆ
- (7) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (8) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อและการจ้าง
- (9) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี
- (10) การออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายสวัสดิการและการจ่ายเงินสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์”

⁸⁸ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 17 “ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง”

⁸⁹ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 18 “ ผู้อำนวยการมีอำนาจ

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจในการบริหารเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยแบ่งเป็นร้อยละ 60 ของรายได้เป็นเงินรางวัล อีกไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน และไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล⁹⁰ ส่วนรายได้ทางอื่นที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มานอกเหนือจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน⁹¹ ต่อมาในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับปี พ.ศ. 2562 ได้ปรับอัตรารายได้เข้าสู่รายได้แผ่นดินลดจากร้อยละ 5 เหลือเพียงนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินเพียงร้อยละ 23 แล้วนำไปทบทเพิ่มเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นร้อยละ 17⁹²

กรณีค่าใช้จ่ายที่เหลือจากการบริหารงานในแต่ละปีสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะสามารถกันไว้เป็นเงินสำรองได้แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 50 ส่วนที่เหลือจะถูกส่งเป็นรายได้แผ่นดินแต่หากรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าเงินที่กันไว้เป็นเงินสำรองนั้นมีจำนวนสูงเกินความจำเป็น รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการให้ลดจำนวนเงินสำรองนั้นลงให้คงเหลือเท่าที่เห็นสมควรได้โดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินที่สูงไปกว่าจำนวนที่

(1) บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนพนักงานและลูกจ้าง หรือลงโทษพนักงานและลูกจ้างทางวินัย ตลอดจนให้พนักงานและลูกจ้างออกจากตำแหน่ง แต่ถ้าพนักงานและลูกจ้างที่ว่่านั้นมีตำแหน่งตั้งแต่ชั้นหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(2) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้าง ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล”

⁹⁰พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 22 “เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย”

⁹¹ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 23 “เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้นอกจากเงินที่ได้รับตามมาตรา 22 ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน”

⁹² พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2562 มาตรา 22 “เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ให้จัดสรรดังนี้

- (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบสามเป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบเจ็ดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย”

รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดินได้⁹³ นอกจากนี้เงินที่จัดสรรไว้เป็นเงินรางวัลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมายซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้ที่มีสิทธิเรียกร้องได้ภายในระยะเวลาอายุความ 2 ปี⁹⁴ ดังนั้นถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความ 2 ปีก็จะถูกนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน⁹⁵ จากการบริหารการเงินเช่นนี้ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรัฐวิสาหกิจที่ส่งรายได้เข้าเงินแผ่นดินเป็นจำนวนมาก

2.3.2 ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ได้วางกรอบเรื่องการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นผู้จำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะตัวแทนจำหน่ายซึ่งสามารถแต่งตั้งคนเดียวหรือหลายคนก็ได้⁹⁶ ดังนั้นคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีอำนาจในการบริหารการจัดการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งแบบกว้างสามารถกระทำในรูปแบบใดก็ได้ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่ในทางปฏิบัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะไม่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเองแต่จะใช้วิธีการรับสมัครตัวแทนทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเพื่อกระจายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เข้าถึงประชาชนอย่างทั่วถึงด้วยการจัดสรรโควตาจำหน่ายแก่ตัวแทนขายสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกทีหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้แทนจำหน่ายสลากกินแบ่งทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล สมาคม หน่วยงานราชการ และสถาบันตามจังหวัดต่างๆแต่ปัจจุบันทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ปรับปรุงแก้ไขระบบโควตาใหม่ที่ยกเลิกโควตานิติบุคคลประเภทบริษัทและหน่วยราชการออกไปแล้ว⁹⁷ ทำให้ปัจจุบันนิติบุคคลที่ยังได้รับการจัดสรร

⁹³ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 27 “ค่าใช้จ่ายในการบริหารงานตามมาตรา 22(3) มาตรา 23 และมาตรา 24 ในปีหนึ่งๆ หากมีเหลือ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกันไว้เป็นเงินสำรองได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบ ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

เมื่อใดที่รัฐมนตรีเห็นว่าเงินที่กันไว้เป็นเงินสำรองตามวรรคหนึ่งมีจำนวนสูงเกินสมควรหรือเกินความจำเป็น รัฐมนตรีโดยลำพังหรือโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ลดจำนวนเงินสำรองนั้นลงให้คงเหลือเท่าที่รัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีดังว่านี้ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเงินสูงไปกว่าจำนวนที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรายได้แผ่นดิน”

⁹⁴ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 37 “สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้อันเกิดจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีกำหนดอายุความสองปี”

⁹⁵ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 26 “เงินที่จัดสรรไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตามมาตรา 22(1) ถ้าผู้มีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลไม่มาขอรับเงินรางวัลภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 37 ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน”

⁹⁶ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 มาตรา 35 วรรคแรก “การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้”

⁹⁷ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล”, 28 เมษายน 2559.

สลากเหลือเพียงประเภทสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรการกุศลต่างๆและด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าตัวแทนจำหน่ายต้องมีวิธีการจัดจำหน่ายสลากที่ได้รับมาอย่างไรจึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับโควตาสลากเหล่านี้จะเป็นผู้จำหน่ายสลากเองหรือจะจำหน่ายให้ตัวแทนจำหน่ายอื่นต่ออีกเป็นทอดก็ได้ นอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนพิการด้วยการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งแก่ผู้พิการนำไปจำหน่ายรวมถึงแจกสลากกินแบ่งให้กับสมาคมคนพิการประเภทต่างๆ รวมทั้งผ่านสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยเพื่อส่งเสริมให้ผู้พิการมีอาชีพมีรายได้ที่สามารถเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวได้⁹⁸ รายละเอียดเกี่ยวกับคุณสมบัติตัวแทนตามประกาศของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีดังต่อไปนี้

กรณีตัวแทนจำหน่ายที่เป็นประเภทบุคคลทั่วไป⁹⁹ จะต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 80 ปีบริบูรณ์เป็นผู้ได้รับสลากเพียงโควตาเดียวไม่ซ้ำซ้อนกับสมาชิกตัวแทนจำหน่ายประเภทสมาคม มูลนิธิ องค์กร ต้องไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ กรณีที่ใช้สิทธิคนพิการในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หากจำหน่ายโดยตัวเองไม่ได้โดยสภาพให้ผู้ดูแลคนพิการในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายแทน

กรณีคุณสมบัติโดยหลักของตัวแทนจำหน่ายที่เป็นประเภทสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรการกุศลต่างๆ¹⁰⁰ จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ได้แก่วัตถุประสงค์ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล วัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้พิการและต้องจดทะเบียนจัดตั้งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ต้องมีรายงานสถานะทางการเงินมาแสดงย้อนหลัง ไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยผ่านการรับรองจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต มีหลักฐานชัดเจนที่แสดงให้เห็นว่า สมาคม มูลนิธิ หรือองค์กรมีกิจกรรมทางสังคมด้านสาธารณประโยชน์รวมถึงกิจกรรมเพื่อการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก ในการสมัครเป็นตัวแทนจะต้องแสดงรายชื่อสมาชิกผู้พิการที่รับสลากไปจำหน่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของจำนวนสลากที่รับไปจำหน่ายและวิธีการที่จะนำสลากให้

⁹⁸ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ภารกิจหลักการจำหน่าย" [ออนไลน์].

⁹⁹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล".

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน.

สมาชิกจำหน่ายพร้อมแผนการจำหน่ายสลากด้วยซึ่งสมาชิกที่รับสลากไปจำหน่ายของสมาคม มูลนิธิ หรือองค์กร จะต้องมีความสมบัติและเงื่อนไขเช่นเดียวกับตัวแทนประเภทบุคคลทั่วไป

หลังจากที่ได้รับรองให้เป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งที่จำหน่ายในส่วนกลาง¹⁰¹และส่วนภูมิภาค¹⁰² จะต้องปฏิบัติตามประกาศของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่มีเงื่อนไขสำหรับตัวแทนจำหน่าย ได้แก่

1) ผู้ที่เป็นตัวแทนจะต้องมารับสลากกินแบ่งที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ด้วยตนเอง ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นสามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นมารับแทนได้กรณีนี้ออกจำหน่ายในส่วนกลางต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นครั้งคราวไป ในส่วนกรณีออกจำหน่ายในส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากจังหวัดและคลังจังหวัดเป็นครั้งคราวไปเท่านั้น ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำนักงานสลากกินแบ่งกำหนด

2) ต้องปฏิบัติตามสัญญาและข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เกี่ยวกับการขายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีต่อไปในภายภาคหน้าทุกประการ

3) ต้องขายในลักษณะขายปลีกกับผู้บริโภคโดยตรงเท่านั้น ห้ามนำสลากรวมชุดกับผู้อื่น ในกรณีนิติบุคคล ผู้ดำเนินการอาจมอบให้สมาชิกของผู้ดำเนินการทำการขายปลีกได้ โดยห้ามนำไปขายส่งหรือขายให้แก่ผู้รับซื้อสลากกินแบ่งเพื่อรับไปขายต่อเป็นอันขาดและต้องติดบัตรประจำตัวแทนจำหน่ายสลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกให้ตลอดในระหว่างที่จำหน่ายสลาก

4) ห้ามโอนสิทธิการเป็นตัวแทนจำหน่ายให้แก่ผู้อื่นเป็นอันขาด

5) ห้ามจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาที่กำหนดหรือขายในสถานศึกษาหรือขายแก่กลุ่มบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์

¹⁰¹ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อนำไปขายส่วนกลาง และสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล", 30 ตุลาคม 2563.

¹⁰² สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อนำไปขายส่วนภูมิภาค", 31 ตุลาคม 2563.

หากพบว่าภายหลังการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งไม่ว่าจะเป็นตามข้อตกลงข้างต้นหรือเป็นข้อตกลงที่จะกำหนดขึ้นในภายภาคหน้า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการที่จะพิจารณาบอกเลิกสัญญาและตัดสิทธิการเป็นตัวแทนจำหน่ายได้ทันที ส่วนในกรณีที่สมาชิกที่ได้รับจัดสรรโควตาสลากที่เป็นนิติบุคคล¹⁰³ ประเภทสมาคม องค์กร มูลนิธิจะต้องกรอกข้อมูลแจ้งรายชื่อสมาชิกที่ได้รับการจัดสรรโควตาสลากต่อสำนักงานทางเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งหากสมาชิกที่ได้รับการจัดสรรโควตาสลากของนิติบุคคลประเภทนี้มีรายชื่อเป็นผู้รับสลากซ้ำซ้อนกันในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะระงับการจ่ายสลากให้แก่นิติบุคคลนั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่านิติบุคคลนั้นจะแจ้งรายชื่อสมาชิกจัดสรรโควตาสลากให้ครบถ้วนตามจำนวนสลากที่มีการระงับไป หากตรวจพบภายหลังทำสัญญาว่าตัวแทนจำหน่ายสลากประเภทนิติบุคคลไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีต่อไปในภายหน้า สำนักงานสลากกินแบ่งอาจสงวนสิทธิที่จะพิจารณาริบหลักประกันสัญญาในกรณีปฏิบัติผิดสัญญาด้วย ทั้งนี้ตัวแทนจำหน่ายสลากหรือผู้ดำเนินการที่เป็นนิติบุคคลต้องยินยอมให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำรายชื่อผู้ดำเนินการที่เป็นนิติบุคคล รวมทั้งสมาชิกหรือตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเปิดเผยรายชื่อลงบนเว็บไซต์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบรายชื่อเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินการได้ตลอดอายุสัญญาดังนั้นจึงเป็นมาตรการทางแพ่งของสำนักงานสลากกินแบ่งที่จะช่วยควบคุมการดำเนินการขายสลากกินแบ่งแก่ประชาชนให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเป็นธรรมซึ่งหากตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลผิดข้อตกลงของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็จะทำการตัดโควตาของตัวแทนรายนั้นและยกเลิกสัญญาทันที¹⁰⁴

จากการวางระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยที่ใช้ระบบตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยการจัดสรรโควตาสลากให้รายบุคคลและนิติบุคคลทำให้เกิดปัญหาราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในท้องตลาดมีราคาสูงเกินกว่าราคาที่รัฐควบคุมซึ่งเป็นปัญหาที่มีความเป็นมา ดังนี้

¹⁰³ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, “ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อนำไปขายส่วนกลาง และสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล,”

¹⁰⁴ สัมภาษณ์ นายจักรพงศ์ ขาคัล้าย, นางสาวตรี วงศ์วานิช และนายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล, นิติกรสำนักกฎหมาย และหัวหน้างานวิเคราะห์ตลาด สำนักงานการตลาดและจัดจำหน่าย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 1 ธันวาคม พ.ศ. 2563.

2.3.3 สาเหตุของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2507 พบว่าจากการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจออกจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หน่วยราชการและสถาบันต่างๆ ที่รับสลากไปจำหน่ายและได้ส่วนลดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นได้จัดสรรส่วนลดให้แก่ตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนจำหน่ายน้อยกว่าข้อตกลงกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจนทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปรับเปลี่ยนวิธีการจัดสรรสลากใหม่เป็นระยะซึ่งการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรสลากทุกครั้งมีนัยต่อราคาสลากเสมอ¹⁰⁵

เมื่อศึกษาปัจจัยโครงสร้างการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลิตภัณฑ์ที่ถูกควบคุมตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ดังนั้นรายได้จากการจำหน่ายและการจัดสรรรายได้ต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดซึ่งราคาและปริมาณการจำหน่ายก่อนที่จะมี พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 อยู่ที่ระหว่าง 2-5 ล้านฉบับต่องวด และใน 1 เดือนมีการออกสลาก 3-4 ครั้งทำให้ปริมาณสลากอยู่ในท้องตลาดเฉลี่ยประมาณ 8-15 ล้านฉบับต่อเดือน ขณะนั้นสลากมีราคาฉบับละ 10 บาทและเมื่อใช้ พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 แล้ว พบว่ามีการจัดพิมพ์สลากเพิ่มขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2519 ก็ได้มีการปรับการออกสลากเป็น 2 ครั้งต่อเดือนซึ่งนับจากนั้นเป็นต้นมา การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีเพียง 2 ครั้งต่อเดือนเท่านั้น ขณะที่ราคาสลากยังอยู่ในระดับคงที่ไปกระทั่งถึง ปี พ.ศ. 2530 จึงได้เริ่มปรับราคาขึ้นเป็น 20 บาทสำหรับสลากชุด ค ง จ ฉ แต่สลากชุด ก ข ยังคง 10 บาทเท่าเดิมจนถึงกลางปี พ.ศ.2530 มีการจัดพิมพ์สลากเพิ่มเป็น 28 ล้าน ฉบับต่องวดหรือประมาณ 56 ล้านฉบับต่อเดือน หลังจากนั้นราคาสลากทุกชุดมีราคาเดียวกัน คือ 20 บาทต่อฉบับ และมีการปรับราคาขึ้นเป็น 40 บาทต่อฉบับ (ขายเป็นคู่ราคา80บาทต่อหนึ่งใบ) นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2538 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปีพ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนจากขายสลากฉบับเป็นคู่มายายเป็นสลากใบละ 80 บาทจนถึงปัจจุบัน¹⁰⁶

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่มาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คือการดำเนินกิจการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรูปแบบที่มีหมายเลขจำกัดตามจำนวนสลากที่พิมพ์ออกมาเท่านั้น อีกทั้งยังมีระบบการจัดสรรสลากแบบโควตาที่พบว่ายังเป็นระบบผูกขาดกับตัวแทนจำหน่ายที่เป็นนิติ

¹⁰⁵ รัตน์พงษ์ สอนสุภาพ และ ศรันณีย์ ธิติลักษณ์, สลากกินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร (รายงานวิจัย), หน้า 4.

¹⁰⁶ Sanook, "รูปแบบสลากฯ ใหม่เหลือใบเดียว เริ่มงวด 1 ก.ย.นี้" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 29 พฤษภาคม 2560. แหล่งที่มา: <https://www.sanook.com/news/2239130/>

บุคคลรายใหญ่เจ้าเดิมอันสืบเนื่องมาจากการที่ พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาตัวแทนจำหน่ายอย่างชัดเจนแต่กฎหมายให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้¹⁰⁷ จึงเป็นผลทำให้เกิดปัญหาการผูกขาดการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล¹⁰⁸ จะเห็นได้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรายได้คงที่จากผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงผลิตภัณฑ์เดียวแต่ค่าใช้จ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีและมีระบบการจัดสรรสลากกินแบ่งเป็นระบบโควตาหรือระบบซื้อแล้วไม่รับคืนทำให้เกิดช่องว่างให้มีการจัดสรรสลากส่วนใหญ่ให้แก่ผู้ค้ารายใหญ่ซึ่งเป็นนิติบุคคลตัวแทนรายใหญ่มักจะไม่ขายสลากกินแบ่งด้วยตนเอง แต่จะส่งขายทอดต่อไปยังพ่อค้าคนกลาง เช่นนี้ราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เข้าถึงผู้ค้าปลีกที่ส่งต่อถึงผู้บริโภคโดยตรงจึงถูกกำหนดโดยพ่อค้าคนกลางที่เรียกว่า ยี่ปั้ว (พ่อค้าคนกลางลำดับรอง) หรือซาปั้ว (พ่อค้าคนกลางลำดับสาม) ต่อยอดเกิดมูลค่าส่วนเกินไปในแต่ละทอด โดยที่ไม่มีมาตรการกฎหมายกำหนดไว้ การส่งขายเป็นทอดดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาการขายสลากเกินราคา¹⁰⁹

อนึ่ง แม้จะมีระบบจัดสรรสำหรับบุคคลธรรมดาผู้ลงทะเบียนเพื่อให้ได้รับสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกช่องทางแต่ทว่าผู้ที่ได้รับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลหลายรายไม่ว่าจะเป็นผู้ค้ารายย่อยและหน่วยงานหลายหน่วยงานไม่ได้นำลอตเตอรี่ไปขายปลีกเองแต่นำไปขายให้กับผู้ค้าคนกลาง คนกลางก็จะนำลอตเตอรี่ที่ได้จากหลายแห่งมารวมกันแล้วรวมชุดสลากกินแบ่งหรือที่เรียกว่า หวยชุดขายให้กับผู้ค้ารายย่อยในตลาด ตกเฉลี่ยราคาประมาณใบละ 71-76 บาท จากนั้นผู้ค้าปลีกจะนำสลากกินแบ่งรัฐบาลมาเดินเรขายให้กับผู้บริโภค ในราคาประมาณใบละ 80-120 บาท จะเห็นว่าราคาของผู้ค้าปลีกรับมากก็เป็นราคาสูงแล้ว การที่จะขายย่อมมีการแสวงกำไรจึงทำให้เกิดการขายสลากกินแบ่งเกินราคาที่กฎหมายควบคุม¹¹⁰ซึ่งภายหลังจากรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติ กำหนดให้ขายในราคา 80 บาทต่อใบ แต่กรณีหวยชุดการขายเฉลี่ยจะตกอยู่ที่ใบละ 100 บาท เพราะราคาที่รับซื้อมานั้นสูงกว่าใบเดียวเลขทั่วไปแล้ว ในขณะที่ใบเดียวที่ได้รับจากการจัดสรรลงทะเบียนโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นไม่พอขายจึงต้องไปซื้อต่อจากพ่อค้าคนกลางมาเพื่อให้สามารถพอขายได้ ซึ่งได้รับมาเฉลี่ยราคาใบละ 80 บาท นี่จึงสะท้อนให้เห็นว่าสาเหตุที่สลากที่มีอยู่ตามท้องตลาดมีราคาสูงเกินราคาควบคุมเพราะส่วนใหญ่เป็นสลากรวมชุดเนื่องจากสลากส่วนที่นำมาขายสลากรวมชุดนั้นเป็นส่วนที่ไป

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 35 “การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้...”

¹⁰⁸ ศศิธร นิธิบริษานันท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," หน้า 72.

¹⁰⁹ ทองธรรม กุมภีพงษ์, "การศึกษาความต้องการสลากรูปแบบใหม่ของประชากรในเขตกรุงเทพฯ," หน้า 3.

¹¹⁰ อนุพงษ์ จันทะแจ่ม, "เร่ขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย," หน้า 27-29.

ซื้อเพิ่มจากพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้ว ซาปั้วอีกทอดหนึ่งไม่ใช่ส่วนที่ได้รับการจัดสรรโดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ขณะเดียวกันผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีความต้องการสลากไปขายมากกว่า 10 เล่มต่องวดแต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรโควตาสลากให้กับผู้ค้ารายย่อยรวมทั้งผู้ค้าสลากที่ซื้อจงบสลากผ่านธนาคารกรุงไทยเพียงรายละเอียด 5 เล่ม ส่งผลให้สลากไม่พอขาย ผู้ค้าจึงต้องไปซื้อกับตัวแทนจึงเป็นต้นเหตุที่ทำให้ต้องนำสลากมาขายเกินราคา¹¹¹

สรุปได้ว่าเส้นทางการกระจายสลากกินแบ่งรัฐบาลจากรัฐไปสู่ผู้บริโภคมีการกระจายด้วยกันสองช่องทาง คือ แบบแรกเป็นการจัดสรรให้ผู้ได้รับโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผู้ได้รับจัดสรรเป็นผู้แทนรายใหญ่ซึ่งเป็นสัดส่วนปริมาณที่มากและแบบสองคือการจัดสรรสำหรับบุคคลธรรมดาผู้ลงทะเบียนซึ่งการจัดสรรแบบแรกเป็นสัดส่วนปริมาณที่มากกว่าแบบที่สอง¹¹² การจัดสรรแบบแรกจึงเป็นสาเหตุสำคัญของการเพิ่มมูลค่าต้นทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลจนเมื่อมาถึงมือผู้บริโภคสลากก็มีมูลค่าเกินราคาควบคุมแล้ว ทั้งนี้การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลในแบบที่สองกลับมีปริมาณไม่เพียงพอแก่การขายของผู้ค้าปลีก ทำให้ผู้ค้าปลีกต้องพึ่งพาระบบแบบแรกจึงทำให้ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในท้องตลาดมีมูลค่าสูงเกินราคาควบคุม

2.4 แนวคิดของการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์แก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาบางอย่าง นักเศรษฐศาสตร์จะให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพคือการเน้นหาภาวะการณ์ที่ดีที่สุดไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการผลิต การทำงานในปริมาณหรือคุณภาพที่คุ้มค่าที่สุด อย่างไรก็ตามการได้มาซึ่งประสิทธิภาพที่แม้จะสำคัญที่สุดแต่การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐศาสตร์ในความเป็นจริงจะต้องคำนึงถึงประเด็นอื่นเช่นความยุติธรรม ความเสมอภาคของการเข้าถึงทางเศรษฐกิจของประชาชนรวมถึงหลักศีลธรรมของประชาชนด้วย ทำให้การใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาจึงมีข้อจำกัด ตัวอย่างข้อจำกัดของการใช้เครื่องมือในทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาจัดการการซื้อขายกับสินค้าบางชนิดที่ไม่สามารถใช้ได้อย่างเต็มที่เช่น สินค้าที่เป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่มีลักษณะเป็นสารเสพติดอันอาจก่อผลเสียต่อสุขภาพส่วนบุคคลและสามารถนำไปสู่ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมได้และในทางศีลธรรมสินค้าประเภทที่ทำให้เกิดการมึนเมา นับว่าเป็นนโยบายที่ต้องห้ามในหลายศาสนา ดังนั้นในการออกแบบการขาย

¹¹¹ ณพทัย กุลมรงค์, "ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ," หน้า 84.

¹¹² อนุพงษ์ จันทะแจ่ม, "เร่ขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย," หน้า 29.

สินค้าชนิดนี้ผู้ผลิตไม่สามารถออกแบบการแข่งขันทางการตลาดเพื่อกระตุ้นการบริโภคมากขึ้นเพื่อทำกำไรสูงสุดได้แบบสินค้าทั่วไปได้ เครื่องดื่มแอลกอฮอล์จึงเป็นสินค้าต้องมีการผูกขาดในการจัดจำหน่ายที่ต้องไม่สร้างการกระตุ้นทางการตลาดให้เกิดผู้บริโภครายใหม่¹¹³ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายควบคุมการจำหน่ายที่ไม่ให้ประชาชนเข้าถึงสินค้าได้ง่ายเกินไป การควบคุมการออกโฆษณาไม่ให้ไปกระตุ้นผู้บริโภคโดยเฉพาะเยาวชน และการสร้างนโยบายที่สามารถลดการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ลงได้และลดความรุนแรงจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เป็นต้น¹¹⁴ ในแง่มุมนี้จะเห็นได้ว่าในสินค้าบางประเภทผู้ผลิตสามารถดำเนินการจัดจำหน่ายด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแสวงหากำไรสูงสุดได้อย่างมีข้อจำกัด เช่นเดียวกับผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจกรรมการพนันที่ผิดหลักในทางศาสนาทุกศาสนาเพราะถูกจัดว่าเป็นสิ่งอบายมุขที่มนุษย์ไม่ควรเล่น¹¹⁵ ส่งผลให้การออกแบบนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจะต้องคำนึงกรอบทางศีลธรรมที่หากใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เข้าไปกระตุ้นการตลาดให้ประชาชนหันมาเล่นสลากกินแบ่งมากขึ้นก็อาจส่งผลต่อพื้นฐานทางศีลธรรมที่ประชาชนยึดมั่นเป็นพื้นฐาน อีกทั้งในเชิงสังคมยังมองว่าการพนันเป็นบ่อเกิดของอาชญากรรมหรือปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคมได้ เช่นปัญหาครอบครัว ปัญหาหนี้สินแต่ทว่ารัฐส่วนใหญ่เห็นว่าการพนันทำให้เกิดผลกระทบเหล่านี้ได้ในทางอ้อมเท่านั้นและการพนันเป็นกิจกรรมนั้นหนทางการที่เป็นวัฒนธรรมของประชาชนจึงทำให้ในหลายรัฐที่เคร่งครัดเรื่องการใช้กฎหมายตามหลักศาสนาไม่สามารถดำเนินกิจการการพนันได้เลย ในขณะที่รัฐที่ไม่มีความเคร่งครัดในการใช้กฎหมายตามหลักศาสนาจึงอนุญาตให้เล่นการพนันได้แต่ต้องออกมาตรการที่ควบคุมไม่ให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนและทางสังคมตามมา จากการพิจารณาวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งพบว่าในหลายประเทศโดยทั่วไปจัดให้มีเพื่อนำรายได้สมทบงบประมาณของประเทศหรือเพื่อนำไปสร้างสาธารณประโยชน์และการกุศลซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกับสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยที่มีวัตถุประสงค์คือเพื่อเสริมรายได้รัฐแล้วนำรายได้เหล่านั้นไปส่งเสริม สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์ต่อไป ดังนั้นจะเห็นว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลจะไม่ได้แสวงหากำไรเพื่อประโยชน์ขององค์กรที่ทำการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหลักแต่

¹¹³ ปริดา บิวัตพัฒนภัทร, "ปัญหากฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ออนไลน์," (สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2562), หน้า 18.

¹¹⁴ ประภา นัครา, "การปฏิบัติตามนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในจังหวัดภูเก็ต," วารสารสังคมศาสตร์ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557): 93.

¹¹⁵ สติธร ธนานิธิโชติ, "การพนันในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย," วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ 2(2554): 98.

เน้นแสวงหารายได้เพื่อนำไปเข้าเป็นเงินแผ่นดินเพื่อสาธารณประโยชน์ของส่วนรวม ในการออกนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงทำได้โดยมีข้อจำกัดในเรื่องกรอบทางด้านศีลธรรม (moral) ว่าจะต้องไม่กระตุ้นตลาดมากเกินไปเพราะไม่ได้แสวงหากำไรสูงสุดแต่ที่จัดให้มีการเล่นสลากกินแบ่งขึ้นก็เพราะเล็งเห็นว่าเป็นวิธีที่ระดมรายได้ของประชาชนเพื่อสาธารณประโยชน์ได้ดี ดังนั้นมาตรการต่างๆที่เข้ามาช่วยแก้ไขโครงสร้างการตลาดของสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องคำนึงว่าจะทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นหาซื้อง่ายขึ้นอาจสร้างผู้บริโภครายใหม่เข้ามาได้เรื่อยๆหรือมีการสร้างความชวนเชื่อด้วยการโฆษณาว่าสามารถเป็นทางลัดแห่งความร่ำรวย¹¹⁶จนกระตุ้นให้เกิดความสนใจว่าตนสามารถชนะได้รางวัลด้วยการซื้อสลากกินแบ่งเป็นจำนวนมากหรือด้วยการซื้อสลากซ้ำๆ โดยที่ผ่านมามาตั้งแต่ที่สลากกินแบ่งรัฐบาลมีปัญหาเรื่องราคาสูงเกินที่รัฐกำหนด รัฐก็ได้พยายามออกเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยคำนึงกรอบในทางศีลธรรมดังกล่าวซึ่งมีมาตรการดังต่อไปนี้

2.4.1 โครงการห่วยออนไลน์

โครงการนี้เกิดจากการต้องการแก้ไขปัญหาห่วยชุดที่มาจากกรณีที่ขี้ขี้หรือพ่อค้าคนกลางทำการรวบรวมสลากจากผู้ค้ารายใหญ่ แล้วรวมกลุ่มเลขที่สอยนำออกขายยกชุดในราคาที่แพงกว่าราคาที่กำหนด¹¹⁷ ในช่วงปลายปี พ.ศ.2538 ถึง พ.ศ.2539 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เริ่มดำเนินการใช้วิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งด้วยเครื่องอัตโนมัติแต่ยังไม่มีการดำเนินการผลัดกันอย่างเป็นรูปธรรม

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการศึกษาเครื่องจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติอีกครั้ง ทำให้ห่วยออนไลน์ถูกดำเนินการขึ้นอย่างจริงจัง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งโครงการจัดทำร่วมกับเอกชนที่จะเข้ามาจัดหาและวางระบบคอมพิวเตอร์ออนไลน์ในการจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากการกุศลขึ้น สำนักงานจะให้ผลตอบแทนแก่เอกชนเป็นส่วนลดในราคาสลากอัตราร้อยละ 9 เท่าที่ให้กับแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยหรือองค์การสาธารณะอื่น รูปแบบของการจำหน่ายสลากกินแบ่งในรูปแบบออนไลน์ก็ยังจำหน่ายในลักษณะที่เป็นเลข 6 หลักแต่ผู้ซื้อสามารถกำหนดตัวเลขได้เองตามความต้องการผ่านเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติและสามารถจ่ายเงิน

¹¹⁶ อรพิน ปานเกษม, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาการพนันออนไลน์," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2558), หน้า 149-151.

¹¹⁷ ชูชาติ สว่างสาลี, ค่าโง่อภัยศแสนล้าน เจาะลึก6อภีโครงการรัฐ ชุมทรัพย์นักการเมือง-ข้าราชการ ผลาญชาติมานานับทศวรรษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ก.พล, 2545), หน้า 51.

ได้อัตโนมัติซึ่งรูปแบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งเช่นนี้ทำให้ผู้ซื้อสามารถซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาควบคุมคือ 40 บาท นอกจากนี้เครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติยังมีคุณสมบัติตรวจรางวัลและจ่ายเงินรางวัลได้ในทันที¹¹⁸

แม้ว่าโครงการห่วยออนไลน์จะสามารถควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลได้แต่ต่อมาโครงการนี้ได้หยุดชะงักลงเมื่อมีการชุมนุมประท้วงของคนพิการที่คัดค้านแสดงความคิดเห็นด้วยกับห่วยออนไลน์ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องชะลอโครงการดังกล่าว มีการประชุมและรายงานผลกระทบของการนำห่วยออนไลน์มาใช้พบว่า แม้การนำห่วยออนไลน์มาใช้จะช่วยแก้ไขปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้แต่เกิดผลกระทบต่อผู้พิการที่เป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่ง อีกทั้งผลประโยชน์ยังคงตกไปที่กลุ่มเงินทุนที่เป็นเจ้าของเครื่องจำหน่ายสลากกินแบ่งอัตโนมัติเท่านั้น นอกจากนี้การใช้เครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติยังเป็นการใช้งบประมาณที่สิ้นเปลืองและยังผลักดันให้ผู้บริโภคหันมาซื้อสลากกินแบ่งแบบออนไลน์มากกว่าซื้อกับผู้ค้าปลีกโดยตรงซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ค้าปลีกที่มีจำนวนมาก ดังนั้นจึงได้มีการเสนอให้ยกเลิกโครงการดังกล่าว¹¹⁹ แม้หลังจากนั้นมาสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็มีความพยายามจะผลักดันโครงการนี้ แต่ก็ประสบปัญหาจนกระทั่งเกิดข้อพิพาทกับบริษัทเอกชนที่เข้ามาทำสัญญากับโครงการ จนนำไปสู่ข้อเรียกร้องให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องปฏิบัติตามสัญญาและชดเชยค่าเสียหายขึ้น มีการแต่งตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อระงับข้อพิพาทโครงการห่วยออนไลน์ ในที่สุดโครงการนี้ก็ถูกยกเลิกไปเพราะโครงการดังกล่าวขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 สัญญาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำกับบริษัทเอกชนคู่สัญญานั้นไม่อาจใช้บังคับได้อีกต่อไป สัญญาที่โมฆะไปแล้วซึ่งส่งผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องจ่ายค่าเสียหายให้แก่บริษัทเอกชนคู่สัญญาเป็นจำนวนเงินถึง 2508.59 ล้านบาท¹²⁰ จากเหตุการณ์นี้จึงเป็นความพยายามที่ไม่ประสบความสำเร็จของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลครั้งแรกในการจัดการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-53.

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-62.

2.4.2 โครงการสลากเลขท้าย 3 ตัวและ 2 ตัว หรือ หวยบนดิน

โครงการหวยบนดิน¹²¹ เริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี พ.ศ.2546 รัฐบาล ได้มีมติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดำเนินการจำหน่ายสลากแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว เพิ่มเติมจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งแบบเดิม จุดประสงค์ของรัฐบาลยุคนั้นบอกว่าต้องการปราบหวยใต้ดินที่คนไทยนิยมเล่นกันมากเลยจัดทำหวยบนดินโดยมีรัฐบาลเป็นผู้จัดจำหน่ายเอง¹²²

รูปแบบการขายหวยบนดินจะเป็นรูปแบบสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว โดยแบ่งเป็นสลากชนิดราคา 20 บาท พิมพ์ด้วยสีเขียว, สลากชนิดราคา 50 บาท พิมพ์ด้วยสีฟ้า และสลากชนิดราคา 100 บาท พิมพ์ด้วยสีแดง ตามจำนวนการสั่งจองของตัวแทนจำหน่ายทั่วประเทศ ในแต่ละงวดจะมีจำนวนไม่เท่ากันออกเงินรางวัลแรกเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2546¹²³ รายได้จากการจำหน่ายสลากชนิดนี้นำไปบริจาคให้กับบุคคลและองค์กรต่างๆ ส่วนใหญ่นำไปเป็นได้แก่กระทรวงศึกษาธิการและสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อช่วยเหลือโครงการเด็กยากจนและสนับสนุนทุนการศึกษาแก่เด็กและเยาวชนที่ด้อยโอกาสทางการศึกษา เป็นต้น¹²⁴ โครงการนี้ได้ดำเนินเรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ.2548 ประสบปัญหาจากการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ยอมเปิดเผยการใช้จ่ายรายได้ของหวยบนดินตั้งแต่งวดแรกจนถึงเดือนเมษายน¹²⁵ ดังนั้นต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2549 การจำหน่ายหวยบนดินจึงถูกระงับชั่วคราว และเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2552 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษาว่า การออกหวยบนดินไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 และมาตรา 13 ให้ดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 23 และมาตรา 27 แก่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในสมัยนั้น รวม 47 คน¹²⁶

¹²¹ พีพีทีวีออนไลน์, "ย้อนอดีต "หวยบนดิน" เรื่องเก่าที่กำลังจะถูกทำใหม่ " [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/105400>

¹²² เวิร์คพอยท์เดย์, "ย้อนอดีต "หวยบนดิน" จากปี 2546 ถึงปี 2562 จะกลับมาคืนชีพอีกครั้ง? " [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <https://workpointtoday.com/lottery-legend/>

¹²³ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *หวยบนดิน (รายงานการวิจัย)* (กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์,, 2550), หน้า 8.

¹²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-10.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹²⁶ โสภณ พรโชคชัย, "หวยบนดินแบบประยุทธ์ต่างกับแบบทักษิณตรงไหน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2019/06/83155>

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้โครงการหอยบนดินมีข้อโต้แย้งเรื่องความเหมาะสม โดยฝ่ายที่เห็นด้วยกับหอยบนดินได้อ้างเหตุผลว่าหอยบนดินมีประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพควบคุมหอยไต่ดิน อีกทั้งรัฐยังได้รายได้มาจัดสวัสดิการช่วยเหลือคนด้อยโอกาสได้อีกมาก การระงับหอยบนดินจึงทำให้โครงการต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนระงับลง อีกทั้งจากการวิจัยเรื่องหอยบนดินพบว่า เป็นนโยบายที่ประชาชนชื่นชอบเพราะพวกเขารู้สึกว่าราคาของหอยบนดินนั้นเป็นธรรม ไม่เหมือนกับสลากกินแบ่งรัฐบาลที่คนขายเอาเปรียบจากการขายสลากเกินราคา¹²⁷ เพราะผู้เล่นสามารถซื้อสลากในวงเงินน้อยได้เช่น 10-20 บาท เป็นจำนวนเงินพอเหมาะกับกำลังทรัพย์ของคนที่ยากจนซึ่งดึงดูดใจได้เหมือนหอยไต่ดินเพราะรัฐบาลจ่ายในอัตราเท่ากัน นอกจากนี้บางกรณีอาจจะมีการผ่อนปรนได้เนื่องจากเจ้ามือหอยไต่ดินจำนวนหนึ่งพัฒนาขึ้นมาทำหอยบนดินทำให้ได้ประโยชน์จากสายเดินโพยเดิมและอาศัยเครือข่ายเดิมทั้งหอยบนดินและหอยไต่ดินไปพร้อมกัน¹²⁸ นอกจากนี้การยกเลิกหอยบนดินทำให้เกิดข้อเสียคือเจ้ามือหอยไต่ดินได้ประโยชน์มหาศาลทำให้เกิดความไม่โปร่งใส สลากกินแบ่งรัฐบาลก็เกิดปัญหาเกินราคา รัฐสูญเสียรายได้ที่จะนำไปพัฒนาประเทศต่อไป¹²⁹

หลังจากนั้น รัฐมีความพยายามจะรื้อฟื้นโครงการหอยบนดินนี้อีกในสมัยปี พ.ศ. 2555 โดยรัฐบาลในยุคนั้นพยายามแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจะฟื้นโครงการจำหน่ายเลขท้าย 2 ตัว และ 3 ตัว หรือหอยบนดินขึ้นมาเพื่อมอบทุนการศึกษาให้นักเรียนแต่ไม่ประสบความสำเร็จ เวลาวผ่านไปจนกระทั่งในปีพ.ศ.2562 หอยบนดินได้กลายเป็นเรื่องที่กฎหมายเปิดช่องให้ทำได้ ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2562 เปิดโอกาสให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสลากเลข 2 ตัว, 3 ตัว, สลากออนไลน์และสลากผ่านคอมพิวเตอร์ ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติอนุมัติ ตั้งคณะกรรมการออกผลิตภัณฑ์สลากรูปแบบ ขณะนี้กำลังพิจารณาความเหมาะสมของเทคโนโลยีใหม่ โดยประเมินว่าถ้าการออกผลิตภัณฑ์สลากรูปแบบนี้สำเร็จ การซื้อหอยไต่ดินจะลดลงกว่า 50,000-100,000 ล้านบาทต่อปี¹³⁰ จากเหตุการณ์เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ารัฐคำนึงถึงประโยชน์ของการดำเนินโครงการหอยบนดินว่าเป็นสิ่งสำคัญและช่วยลดปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา อีกทั้งยังเป็นการปราบปรามหอยไต่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹²⁷ นพนนท์ วรรณเทพสกุล, “เศรษฐกิจหอยไต่ดิน : มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน” (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554), หน้า 25.

¹²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

¹²⁹ โสภณ พรโชคชัย, "หอยบนดินแบบประยุทธ์ต่างกับแบบทักษิณตรงไหน" [ออนไลน์].

¹³⁰ เวิร์คพ้อยท์เดย์, "ย้อนอดีต “หอยบนดิน” จากปี 2546 ถึงปี 2562 จะกลับมาคืนชีพอีกครั้ง?" [ออนไลน์].

2.4.3 แผนการแก้ไขโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ในปี พ.ศ. 2562 หลังจากรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้อำนาจพิเศษ ม.44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 แต่งตั้งพล.อ.อภิรัชต์ คงสมพงษ์ เป็นประธานคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อขับเคลื่อนมาตรการแก้ไขปัญหาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยพิจารณาว่าสาเหตุหลักเกิดจากผู้ที่ได้รับการจัดสรรโควตาสลาก ทั้งมูลนิธิ สมาคม องค์กร และ ผู้ค้าสลากรายย่อยที่ไม่ได้เป็นผู้ขายสลากกินแบ่งจริง แต่นำสลากไปขายต่อให้พ่อค้าคนกลางรวมชุดขาย บวกกำไรกันมาเป็นทอดๆจะถึงมือผู้บริโภค ราคาสลากก็เกินราคาที่รัฐกำหนดแล้ว จึงกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคาออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก ปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการขายสลากฯ ตามมาตรา 22 ใหม่¹³¹ ด้วยการลดสัดส่วนเงินนำส่งคลังลง 8% จากเดิม 28% ลดเหลือ 20% ของรายได้จากการขายสลากกินแบ่ง ที่เหลือบางส่วนถูกเปลี่ยนไปเพิ่มเป็นส่วนลด หรือ กำไรให้กับผู้ค้าสลากกินแบ่ง จนทำให้ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขายสลากกินแบ่งให้กับผู้ค้าปลีกได้ในราคาฉบับละ 70.40 บาท เมื่อผู้ค้านำไปขายฉบับละ 80 บาท ก็จะได้กำไร 9.60 บาท ซึ่งมากขึ้นจากเดิมที่ได้กำไร 5.60 บาท ส่วนตัวแทนจำหน่ายประเภท สมาคม มูลนิธิ และองค์กรจะขายส่งที่ราคาฉบับละ 68.80 บาท ทั้งนี้เพื่อให้สมาคม มูลนิธิและองค์กรเหล่านี้นำไปจัดสรร หรือขายให้สมาชิกที่ราคาฉบับละ 70.40 บาท แล้วได้กำไร 1.60 บาท เงินรายได้จากการขายสลากส่วนที่เหลืออีก 3% จะส่งเข้า “กองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพัฒนาสังคม” เพื่อใช้เป็นทุนศึกษา, เผยแพร่ความรู้ รวมทั้งนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาขายสลากเกินราคาด้วยต่อไป

ผลของมาตรการเพิ่มกำไรหรือส่วนลดให้ผู้ค้าสลากที่ทำคู่ขนานไปกับการปรับเพิ่มบทลงโทษผู้ที่ขายสลากเกินราคา ปรากฏว่า มาตรการแก้ปัญหาลากเกินราคาใช้ไม่ได้ผล เพราะการเพิ่มส่วนลดให้กับตัวแทนจำหน่ายก็เสมือนเป็นการไปเพิ่มกำไรให้พ่อค้าคนกลาง

ขั้นตอนต่อมาคือการปรับโควตาสลาก คือการไม่ต่อสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากประเภท องค์กรและนิติบุคคลที่ไม่เกี่ยวกับคนพิการอีกต่อไป พร้อมกับสั่งพิมพ์สลากเพิ่ม 13 ล้านฉบับเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ.2558 และเปิดช่องทางการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาล

¹³¹ ไทยพับลิก้า, "4 ปี คสช. พิมพ์หวยเพิ่ม 53 ล้านฉบับ ปีมีรายได้เข้าคลัง กระฉูด!" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2019/01/lottery-41/>

รูปแบบใหม่ให้กับผู้ค้าปลีกโดยตรง โดยนำโควตาสลากของตัวแทนจำหน่ายสลากฯ เดิมที่ถูกยกเลิกมา รวมกับสลากฯ 13 ล้านฉบับที่พิมพ์เพิ่มขึ้นมาขายในโครงการซื้อ-จองสลากกินแบ่งล่วงหน้าผ่านตู้ เอทีเอ็มของธนาคารกรุงไทย

ผลจากการเพิ่มปริมาณการพิมพ์สลากกินแบ่ง ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและ กระทรวงการคลังมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในช่วงปีพ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นปีแรกที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลปรับลดสัดส่วนเงินรายได้ที่ต้องนำส่งคลังลง 8% จาก 28% ลดเหลือ 20% ของรายได้จากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ปรากฏว่าในปีนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีรายได้จากการจำหน่ายสลากฯ ทั้งสิ้น 51,760 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน 3,440 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้น 7%

จากมาตรการแก้ปัญหาลากเกินราคาโดยการเพิ่มปริมาณการพิมพ์สลากเรื่อยมา จนกระทั่ง ทำให้ปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกลายเป็นรัฐวิสาหกิจที่นำส่งรายได้ให้กับ กระทรวงการคลังมากที่สุด จากเดิมในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 อยู่ในอันดับที่ 4 จนในปีงบประมาณ พ.ศ.2561 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก้าวขึ้นมาเป็นอันดับที่ 1 ในการนำส่งรายได้เข้าคลัง

ผลลัพธ์ของมาตรการแก้ปัญหาลากเกินราคาไม่ว่าจะเป็นการปรับลดรายได้ที่นำส่งคลัง เพิ่ม เป็นส่วนลดให้ผู้ค้าปลีก หรือโควตาสลาก ไม่ต่อสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่ไม่เกี่ยวข้องกับคนพิการ เปิดช่องทางการจัดสรรสลากโดยตรงผ่านธนาคารกรุงไทย เพิ่มปริมาณการพิมพ์สลากออกขาย กวดขันจับกุมผู้ที่ขายสลากเกินราคาแต่พบว่าในทุกงวดก็ยังมีพ่อค้าคนกลางไปรวบรวมสลากจำนวนมากมาจัดชุดขายและปั่นราคา ขายกันใบละ 90-120 บาทกันอย่างแพร่หลายอยู่เหมือนเดิม

ในขั้นตอนสุดท้ายของแผนการแก้ไขโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล คือการ เดินหน้าผลิตสลากใบแบบออนไลน์ควบคู่ไปกับการขายสลากใบในปัจจุบันโดยไม่ให้กระทบต่อ โครงสร้างการผลิตสลากใบแบบปกติเพราะเห็นว่าสลากใบในปัจจุบันวนเวียนเปลี่ยนมือกันได้อย่างเสรี ทำให้มีปัญหาสลากเกินราคาแต่หากซื้อขายสลากใบผ่านออนไลน์จะมีหลักฐานการซื้อจากชัดเจนจากผู้ซื้อตรง ซึ่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับที่สองนั้นได้สร้างรากฐานรูปแบบการทำงานในอนาคตที่เปิดช่องให้สำนักงานออกสลากในรูปแบบใหม่ในแบบสากลได้อย่างหลากหลายและ ให้สามารถออกสลากในแนวทางสอดคล้องกับนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ต้องขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารสำนักงานสลากกินแบ่งจะเห็นว่ารูปแบบไหนเหมาะสมกับไทย

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการชุดนี้ยังไม่ได้มีแนวคิดออกสลากรูปแบบใหม่ ถ้าจะต้อง ศึกษาและเปิดประชาพิจารณ์ให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสังคมรับรู้ ก่อนจะเสนอไปยัง

คณะรัฐมนตรี ซึ่งการออกสลากรูปแบบใหม่เป็นทางเลือกหนึ่งทำให้ราคาสลากกินแบ่งอยู่ที่ 80 บาท¹³²

2.4.4 โครงการลอตเตอรี่ซื้อสัตย์

เป็นโครงการใหม่ที่กำลังอยู่ในช่วงวางแผนดำเนินการ รูปแบบร้านค้าลอตเตอรี่ซื้อสัตย์ จะมีรูปแบบคล้ายร้านธงฟ้าของกระทรวงพาณิชย์เน้นขายสินค้าราคาถูกให้ประชาชน สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะคัดเลือกผู้ค้าที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่เกิน 80 บาททั่วประเทศให้เข้ามาร่วมโครงการนี้จะมีการปิดกั้นผู้ค้าร้านค้าลอตเตอรี่ซื้อสัตย์ ผ่านแอปพลิเคชัน GLO Lottery ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ประชาชนสามารถเลือกซื้อสลากที่ขายตรงราคาได้และไม่ถูกเอาเปรียบ ขณะเดียวกันสำนักงานจะพิจารณาเพิ่มโควตาสลากกินแบ่งให้กับร้านค้ากลุ่มนี้ด้วย เช่น ปกติได้โควตาลอตเตอรี่คนละ 5 เล่มต่องวดแต่หากเข้าร่วมร้านลอตเตอรี่ซื้อสัตย์และขายตามกฎหมายกำหนดอาจจะเพิ่มโควตาให้ โดยนำโควตาที่ยึดคืนมาจากคนขายเกินราคาหรือมีการขายต่อมาให้เพื่อส่งเสริมให้คนขายลอตเตอรี่ทำตามกฎหมายที่กำหนดมากขึ้น¹³³ ปัจจุบันโครงการนี้ได้จัดทำ GLO Official Sellers คือการสร้างจุดจำหน่ายให้ประชาชนสามารถหาซื้อสลากได้ตามราคา 80 บาทซึ่งขณะนี้กำลังนำร่องเฉพาะพื้นที่กรุงเทพมหานครและนนทบุรี มีตัวแทนจำหน่ายสลากร่วมเครือข่ายจำนวน 51 จุดเพื่อให้การควบคุมและการติดตามประเมินผลเป็นไปอย่างใกล้ชิด โดยคาดการณ์ว่าจะเริ่มจำหน่ายในงวดแรกคือวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2564 ซึ่งโครงการได้ออกแบบ 2 แอปพลิเคชัน แอปพลิเคชันแรก คือ GLO Lottery Official สำหรับประชาชนทั่วไปในการติดตามข่าวสารของสำนักงานสลากและค้นหาจุดจำหน่ายบริเวณใกล้เคียง และแอปพลิเคชัน my GLO สำหรับตัวแทนจำหน่ายสลากที่ร่วมเครือข่าย GLO Official Sellers¹³⁴ โดยการจ่ายเงินในการซื้อขายสลากจะเป็นการจ่ายเงินผ่านแอปพลิเคชัน “เป๋าตัง” เพื่อป้องกันการซื้อขายสลากเกินราคาที่กำหนด 80 บาท ซึ่งนำไปสู่การลดความรุนแรงของปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคา และตัวแทนจำหน่ายที่เข้าร่วมโครงการจะได้รับการเพิ่มสลากให้จำนวน 20 เล่ม รวมสลากที่ได้รับไปจำหน่ายต่องวดจำนวน 25 เล่ม เพื่อสนับสนุนการจำหน่ายสลาก ณ จุดจำหน่าย ภายใต้ข้อปฏิบัติตามสัญญาที่สำนักงานกำหนด หากพบว่ามีผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามสำนักงานจะดำเนินการกับตัวแทนจำหน่ายอย่างเข้มงวดก็จะทำการ

¹³² มติชนออนไลน์, "กฎหมายสลากผ่านสนช. ลุ้นหวยออนไลน์-ล็อตโต้ เกิดในไทย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: https://www.matichon.co.th/uncategorized/news_1366400

¹³³ ไทยพีบีเอส, "ขงโครงการ "ลอตเตอรี่ซื้อสัตย์" ปิดกั้นร้านขายไม่เกิน 80 บาท" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563. แหล่งที่มา: <https://news.thaipbs.or.th/content/296531>

¹³⁴ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ข่าวประชาสัมพันธ์ ด้านการจำหน่าย" [ออนไลน์].

ยกเลิกการเป็นตัวแทนจำหน่ายและเรียกคืนทรัพย์สินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมอบให้ทั้งหมด รวมทั้งรับหลักประกันทั้งจำนวนทันที¹³⁵

จากการศึกษาสามารถสรุปการที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาระนั้นมีข้อจำกัดที่อาจไม่สามารถออกมาตรการที่เข้ามาแก้ไขโครงสร้างการตลาดอย่างเต็มที่เช่นการเพิ่มกำลังผลิตสลากกินแบ่งรัฐบาลขึ้นจำนวนมากเกินไปเพราะอาจกระทบต่อข้อจำกัดที่ต้องการควบคุมไม่ให้เกิดการกระตุ้นทางตลาดเพื่อให้มีผู้บริโภครายใหม่มากขึ้น สิ่งนี้คือกรอบทางศีลธรรมที่กำหนดไว้ว่าต้องบริหารกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้เกิดผลกระทบทางสังคม แต่ทว่าจากความพยายามในการใช้มาตรการต่างๆของรัฐกลับไม่ประสบความสำเร็จเพราะรัฐไม่ได้แก้ไขสาเหตุของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการแทรกแซงช่องทางการจัดจำหน่ายด้วยบุคคลภายนอกจำนวนมากซึ่งมีการบวกต้นทุนส่วนเกินจนทำให้ราคาสลากที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภคเกินราคา ดังนั้นจึงต้องมีการวิเคราะห์และออกแบบมาตรการรูปแบบใหม่ที่สามารถแก้ไขโครงสร้างตลาดในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพสามารถป้องกันการเพิ่มราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ต่อไป

ในการศึกษาบทที่ 2 นี้ทำให้พบว่าปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาสามารถอธิบายด้วยแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าโดยทั่วไปการกำหนดราคาสินค้านั้นจะเป็นอิสระภายใต้ระบบการแข่งขันโดยเสรีและการคำนึงถึงการตลาดที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของราคาอย่างไรก็ตามแม้เอกชนจะมีอิสระในการกำหนดราคาสินค้าแต่ทว่ายังมีปัจจัยทางเศรษฐศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้องประกอบกันได้แก่ทฤษฎีอุปสงค์คือความต้องการซื้อสินค้าของผู้บริโภคและความต้องการขายของผู้ผลิตตามทฤษฎีอุปทานที่ทำให้ราคาของสินค้ามีการแปรผันได้จนกว่าจะได้ราคาที่ได้ตามความพอใจต้องตรงกัน นอกจากนี้ระบบช่องทางการจัดจำหน่ายสินค้าก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สินค้ามีมูลค่าต้นทุนเพิ่มขึ้นยังใช้คนกลางเป็นสื่อกลางในการขายมากเท่าไร ยิ่งทำให้สินค้านั้นมีต้นทุนที่บวกเพิ่มไปด้วย รวมถึงรูปแบบของการกำหนดราคาตามหลักโครงสร้างการตลาดของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นระบบตลาดแบบผูกขาดเพราะมีรัฐวิสาหกิจรายเดียวทำกิจการในประเทศไทย ดังนั้นราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นการที่รัฐควบคุมราคาแบบเจาะจงไว้ ณ ราคาหนึ่งได้อย่างผูกขาด แล้วเมื่อได้ศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้าที่มีการแทรกแซงราคาสินค้าที่มีทั้งการควบคุมราคาขั้นต่ำและการกำหนดเพดานราคาหรือราคาขั้นสูงเพื่อควบคุมไม่ให้ราคาสูงจนเกิดการค้ำกำไรเกินสมควร เกิดขึ้น

¹³⁵ เชียงใหม่นิวส์, "โครงการ GLO Official Sellers นำร่องพื้นที่ กรุงเทพฯ และนนทบุรี" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1676847/>

จากการที่สภาพตลาดบิดเบือนไป การที่รัฐเข้ามาแทรกแซงราคาด้วยกำหนดราคาในสินค้าบางอย่างที่อาจส่งผลทางเศรษฐกิจและคุ้มครองประชาชนในฐานะผู้บริโภคจึงมีการออกกฎหมายอาญาเข้ามาลงโทษอย่างเคร่งครัดแก่ผู้ขายที่จำหน่ายสินค้าเกินราคาแต่ทว่าสินค้าที่จะถูกควบคุมราคาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพหรือสินค้าที่สำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศ ดังนั้นสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นเพียงผลิตภัณฑ์หนึ่งในกิจกรรมการพนันจึงไม่เข้าข่ายเป็นสินค้าควบคุมราคาตามเกณฑ์ดังกล่าว จากการศึกษารูปแบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยจะพบว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลประสบปัญหาเรื่องราคาสลากที่จำหน่ายในท้องตลาดนั้นมีราคาสูงเกินที่รัฐควบคุมมาอย่างยาวนานอันสืบเนื่องมาจากระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ทำให้มีการปั่นราคาสลากชุดผ่านพ่อค้าคนกลางที่ส่งต่อสลากเป็นทอดจนเกิดการเพิ่มต้นทุนสลากกว่าจะมาถึงพ่อค้าปลีกที่มีหน้าที่ขายสลากกินแบ่งแก่ผู้ซื้อโดยตรงและในหัวข้อสุดท้ายเรื่องความพยายามของรัฐในการออกมาตรการต่างๆเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาซึ่งการที่รัฐใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์โดยลำพังนั้นพบว่าไม่สามารถแก้ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เกินราคาได้ดังนั้นจึงต้องมีการออกมาตรการทางกฎหมายเข้ามาช่วยควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลประกอบกัน ในบทถัดไปผู้วิจัยจึงวิเคราะห์แนวคิดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามีความรับผิดทางอาญาแล้วมาวิเคราะห์ความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่มุ่งลงโทษแก่ผู้จำหน่ายที่อยู่ปลายทางของการจัดจำหน่ายต่อไป

บทที่ 3

แนวคิดทางนิติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ในบทต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาทฤษฎีและการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในหัวข้อแรกจะเป็นการศึกษาทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญา ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญา การกำหนดความผิดอาญาที่มีหลักเกณฑ์ข้อจำกัดในการกำหนดความผิดอาญาเพื่อนำมาพิจารณาว่าการกระทำแบบใดสมควรถูกบัญญัติว่าเป็นความผิดอาญา นอกจากนี้ยังศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นแนวทางในการตรากฎหมายของไทยโดยเฉพาะการตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญานั้นมีหลักเกณฑ์เฉพาะ หัวข้อถัดไปจะเป็นการศึกษาความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพิเคราะห์ความเหมาะสมที่รัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยมีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ขายเกินราคาอีกด้วย จึงเริ่มศึกษาความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่มีอยู่ในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน อย่างไรก็ตามเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไปก็ทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวถูกนำมาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในสังคมจนออกมาเป็นพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ที่แก้ไขระวางโทษสูงขึ้นและรัฐยังออกระเบียบเกี่ยวกับการให้รางวัลนำจับกรณีจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นหัวข้อสุดท้ายคือการศึกษาคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายอาญาแก้ไขปัญหาค่าจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่ามีผลกระทบอย่างไรต่อสังคมบ้าง เพื่อนำประเด็นปัญหาเหล่านี้มาวิเคราะห์ความเหมาะสมในการกำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาโดยรายละเอียด มีดังต่อไปนี้

3.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดอาญา

ในการกำหนดว่าการกระทำใดสมควรถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาในทางทฤษฎีจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาคือการกระทำนั้นสมควรถูกกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาหรือไม่โดยพิจารณาจากการบรรลุวัตถุประสงค์ของการใช้โทษทางอาญาและสอดคล้องกับแนวคิดในการกำหนดความผิดอาญาจากนักคิดต่างๆ นอกจากนี้ในการกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายไทยก็มี

หลักเกณฑ์กำหนดในการพิจารณาการกระทำใดที่จำเป็นต้องใช้โทษทางอาญาโดยเฉพาะซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1.1 วัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญา

กฎหมายอาญาจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวหรือเพื่อไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งนักทฤษฎีอาญาได้อธิบายทฤษฎีการลงโทษทางอาญา โดยจำแนกประเภทของการลงโทษตามวัตถุประสงค์ของการลงโทษผู้กระทำความผิด ว่ามี 5 ประการ ดังนี้

3.1.1.1 การแก้แค้นทดแทน (Retribution)

การลงโทษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้แค้นทดแทนนั้นเริ่มต้นมาจากความสำนึกของมนุษย์ที่จะตอบสนองต่อการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมาจากหลัก “ตาต่อตา ฟันต่อฟัน” ตามกฎหมายฮัมมูราบี ซึ่งการลงโทษด้วยวิธีนี้เป็นการแก้แค้นตอบแทนผู้กระทำความผิดโดยไม่มีข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์แน่นอน ขึ้นอยู่กับความพอใจเมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นซึ่งปรากฏว่าการลงโทษนั้นค่อนข้างรุนแรงและเกินขอบเขต มีความทารุณโหดร้ายปราศจากมนุษยธรรม¹³⁶ ในปัจจุบันทฤษฎีนี้ได้มีวิวัฒนาการเพื่อเป็นมาตรวัดให้การลงโทษนั้นเหมาะสม โดยคำนึงถึงความสมควรที่จะถูกลงโทษว่าการลงโทษนอกจากจะทำให้ได้รับผลร้ายเพื่อตอบแทนความผิดแล้วต้องกระทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกสำนึกว่าสิ่งที่เขากระทำนั้นสมควรได้รับโทษเช่นนั้นมากกว่าเป็นการลงโทษที่ป่าเถื่อนโหดร้ายเพียงอย่างเดียว ดังนั้นทฤษฎีแก้แค้นทดแทนย่อมมีผลมากกว่าเป็นการแก้แค้นทดแทนเพียงอย่างเดียวแต่ต้องทำให้สังคมส่วนใหญ่พอใจ รวมถึงตัวผู้กระทำความผิดนั้นย่อมยินดีที่จะรับโทษตามสัดส่วนของความผิดที่ตนกระทำไปเช่นกัน นอกจากนี้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทนยังมีผลในทางป้องกันสังคมด้วย เพราะนอกจากผู้กระทำความผิดจะสำนึกตนแล้ว ยังส่งผลให้บุคคลอื่นในสังคมเกิดความเกรงกลัวต่อโทษและไม่กล้ากระทำความผิด¹³⁷

3.1.1.2 การยับยั้งการกระทำความผิด (Deterrence)

วัตถุประสงค์ของการลงโทษประเภทนี้ มีขึ้นเพื่อยับยั้งการกระทำความผิดซ้ำของผู้กระทำ และเพื่อให้บุคคลในสังคมเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดดังกล่าว แบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การยับยั้งโดยทั่วไป (General Deterrence) เช่น การนำโทษประหารชีวิตมาใช้ นั่นเชื่อว่า

¹³⁶ อัจฉริยา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑ์วิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 207.

¹³⁷ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทฤษฎีอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), หน้า 84-89.

เป็นการยับยั้ง ไม่ให้ผู้อื่นเอาเยี่ยงอย่างในการประกอบอาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีวิธีการลงโทษประเภทอื่นๆ อาทิเช่น การเขียน การจำคุก การใช้แรงงานนักโทษ เป็นต้น การลงโทษด้วย วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวเนื่องกับความธรรมชาติที่วามมนุษย์ปรารถนาที่จะได้รับความสุขสบายและหลีกเลี่ยงความทุกข์ทรมาน ฉะนั้นการลงโทษจึงก่อให้เกิดการยับยั้งอีกประเภทหนึ่งซึ่งเรียกว่าการยับยั้งการกระทำผิดแบบพิเศษ (Special Deterrence) เป็นการลงโทษเพื่อให้เป็นบทเรียนแก่ผู้กระทำผิดรู้สำนึกผิดและเข็ดหลาบไม่คิดจะทำผิดอีก ในอนาคตซึ่งการยับยั้งเป็นพิเศษนี้จะมุ่งลงโทษอย่างเฉพาะตัวแก่ผู้กระทำผิดเพื่อให้เกิดความกลัวต่อโทษและไม่กล้ากระทำผิดอีกในอนาคต¹³⁸ อย่างไรก็ตามได้มีข้อโต้แย้งว่า¹³⁹ การลงโทษเพื่อยับยั้งการกระทำผิดนั้นไม่สามารถยับยั้งมนุษย์จากการประกอบอาชญากรรมได้เสมอไป โดยให้เหตุผลว่าถ้ามนุษย์มีอิสระในการที่จะตัดสินใจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวไม่เป็นผลมาจากประสบการณ์ของตนเอง การลงโทษจะไม่สามารถยับยั้งการประกอบอาชญากรรมได้เลย ในกรณีนี้การลงโทษเป็นแต่เพียงข้อกำหนดไว้อย่างเข้มงวดเท่านั้นซึ่งปัจจุบันอาชญากรรมก็ยังเกิดขึ้นอยู่ทั่วไปและยังทวีความรุนแรงขึ้นอีกด้วยแสดงว่าอาชญากรก็ไม่ได้เกรงกลัวต่อโทษทัณฑ์แต่อย่างใด

3.1.1.3 การตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคม (Removal from Society)

วัตถุประสงค์ของการลงโทษตามกฎหมายนี้คือการมุ่งเน้นลงโทษเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดสามารถกระทำความผิดซ้ำได้ด้วยการตัดเขาออกไปจากสังคม โดยลักษณะของโทษที่จะทำให้สามารถตัดผู้กระทำความผิดไม่ให้สามารถกลับมากระทำความผิดซ้ำในสังคมได้อีก ได้แก่ โทษประหารชีวิต ที่เป็นการตัดออกจากสังคมโดยถาวร การจำคุกและกักขังเป็นการตัดออกจากสังคมเป็นการชั่วคราว จุดประสงค์ในการลงโทษประเภทนี้เป็นการทำขึ้นเพื่อให้สมาชิกในสังคมมีความปลอดภัยจากอาชญากรรมเพราะปกติผู้กระทำความผิดก็จะถูกมองว่าเป็นภัยอันตรายแก่สังคมที่ไม่สามารถปล่อยให้อยู่ร่วมกับผู้คนในสังคมอย่างปกติได้อีกต่อไป จึงจำเป็นต้องกำหนดโทษอาญาเช่นนี้ไว้ด้วย¹⁴⁰

แม้ว่าการลงโทษด้วยการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมจะเป็นมาตรการที่ช่วยลดการกระทำความผิดซ้ำได้ก็ตามแต่การลงโทษเช่นนี้อาจส่งผลเสียหายร้ายแรงต่อสังคมได้ เช่น ในกรณีที่เป็นการตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมถาวร เช่น โทษประหารชีวิต ซึ่งมีข้อวิจารณ์เรื่องความเหมาะสมเพราะการที่ตัดผู้กระทำความผิดออกจากสังคมถาวรนั้นอาจทำให้เกิดความเสี่ยงตามมา เช่น หาก

¹³⁸ อัจฉริยา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, หน้า 208.

¹³⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴⁰ อัจฉริยา ชูตินันท์, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, หน้า 210.

กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีข้อผิดพลาดจนเกิดการจับผู้บริสุทธิ์มาลงโทษด้วยวิธีการประหารชีวิต ก็จะทำให้เกิดความเสียหายต่อสังคมที่ร้ายแรงจนไม่อาจแก้ไขให้กลับคืนมาได้อีก¹⁴¹ ในขณะที่การตัดออกจากสังคมอย่างชั่วคราว เช่นการจำคุก หากนำมาใช้บ่อยครั้งก็ทำให้เกิดปัญหานักโทษล้นคุก เช่นกัน ดังนั้นวัตถุประสงค์การลงโทษเพื่อตัดผู้กระทำผิดออกจากสังคม จำต้องใช้ในกรณีเฉพาะการกระทำผิดที่มีลักษณะอันตรายร้ายแรงหรือผู้กระทำผิดนั้นเป็นผู้ที่ก่อการกระทำผิดซ้ำจนกลายเป็นอาชญากรที่อันตรายจนสมควรถูกแยกออกมาไม่ให้อยู่ร่วมกับคนในสังคมเพื่อความปลอดภัย¹⁴²

3.1.1.4 การแก้ไขผู้กระทำความผิด (Rehabilitation and Correction)

การลงโทษประเช่นนี้เกิดจากการที่มนุษย์เริ่มมองเห็นคุณค่าของกันและกันมากยิ่งขึ้น คำนึงถึงหลักศีลธรรมและหลักมนุษยธรรม จึงทำให้เกิดความคิดว่าการลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้ผู้กระทำผิดกลับตนเป็นคนดีได้แต่กลับทำให้เกิดความเหี้ยมโหดแก่ผู้กระทำผิดเพิ่มมากขึ้นไปอีกและมีโอกาสที่จะก่อการกระทำความผิดซ้ำที่รุนแรงเพิ่มขึ้นได้ซึ่งจะส่งผลไม่ดีต่อสังคมต่อไป ดังนั้นจึงเกิดทฤษฎีการลงโทษเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องกระทำเพื่อฟื้นฟูหรือเยียวยารักษาผู้กระทำผิดให้เขากลับตัวมาเคารพกฎหมายให้ได้

ในส่วนของโทษจำคุกนั้น นอกจากจะเพื่อแยกผู้กระทำความผิดออกจากสังคมแล้ว จะต้องมียุทธวิธีเพื่อปลูกประโลมหรือหาวิธีแก้ไขให้นักโทษให้สำนึกตนและไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำเมื่อถึงเวลาที่ต้องปล่อยตัวผู้กระทำผิดออกไปอยู่ในสังคมเช่นเดิม ดังนั้นทฤษฎีดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการปฏิรูประบบของเรือนจำให้มีการเรียนการสอน การฝึกวิชาชีพ และการบำบัดโดยแพทย์หรือนักจิตวิทยาควบคู่ไปกับการลงโทษด้วยเพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้พร้อมที่จะกลับไปอยู่ในสังคมและสามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทางอาชญากรรม¹⁴³

¹⁴¹ อภิการ์ตัน นิยมไทย, "การยกเลิกโทษประหารชีวิตในสังคมไทย," *จุลนิตี* 1(กันยายน - ตุลาคม 2556): 139.

¹⁴² Helen Johnston, "Incapacitation," in *The Routledge Companion to Criminological Theory and Concepts*, ed. Eamonn Carrabine Avis Brisman, and Nigel South, (London, Routledge: Taylor & Francis Group, 2017), pp. 455-457.

¹⁴³ อัจฉริยา ชูตินันท์, *อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา*, หน้า 211.

3.1.1.5 การป้องกันอาชญากรรม (Prevention of Crime)

การลงโทษเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมไม่ให้ผู้กระทำความผิดมีโอกาสได้กระทำความผิดซ้ำ นิยามความหมายของการป้องกันสังคมคือคุ้มครองสังคมที่เพียบพร้อมไปด้วยปัจจัยการเกิดอาชญากรรมโดยยึดหลักความถูกต้องชอบธรรม การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอาชญากรรมสามารถแบ่งชั้นตอนออกเป็น 4 ชั้นตอนหลัก ได้แก่ การวางแผนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเช่นปรับปรุงการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้รัดกุมสามารถสอดส่องดูแลงานคุมประพฤติอย่างทั่วถึง การให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการป้องกันทรัพย์สินและดูแลความปลอดภัยตนเอง การประสานงานของสถาบันที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและการสร้างจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้นวัตถุประสงค์การลงโทษเช่นนี้จะประสบความสำเร็จได้จำเป็นต้องกระทำร่วมกันหลายฝ่ายเพื่อให้อาชญากรรมนั้นลดลงซึ่งแนวทางป้องกันสังคมจำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเพื่อให้ผู้กระทำกลับตนเป็นคนดี นอกจากนี้จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมโดยวางแนวทางปฏิบัติที่จำเป็น วางระบบการควบคุมการลงโทษ การกำหนดโทษ หรือวางเงื่อนไขทางนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกันสังคม¹⁴⁴

3.1.2 แนวคิดในการกำหนดความผิดอาญา

กฎหมายอาญา หมายถึง บรรดากฎหมายที่ระบุความผิดอาญาและโทษตามกฎหมายรวมถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัยและมาตรการบังคับทางอาญาด้วย¹⁴⁵ กฎหมายอาญานั้นจึงประกอบด้วยส่วนที่กำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและส่วนกำหนดโทษเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เช่นนี้จึงมีทฤษฎีในการกำหนดความผิดอาญาเพื่อพิจารณาว่าสิ่งใดสมควรจะถูกบัญญัติให้เป็นกฎหมายอาญา โดยพิจารณาไปตามเกณฑ์ต่างๆ

เนื่องจากรัฐกำหนดให้พฤติกรรมการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาจึงจำเป็นต้องศึกษาหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญามาอธิบายว่าการขายสินค้าเกินราคาเข้าหลักเกณฑ์ใดและมีเหตุผลเพียงพอที่สมควรกำหนดเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ทฤษฎีทางอาญาที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

¹⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 212-213.

¹⁴⁵ คณิต ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560), หน้า 49.

3.1.2.1 หลักกฎหมายอาญาตามแนวคิดของเบ็คคาเรีย

ซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesare Beccaria) นักปรัชญาด้านกฎหมายอาญาในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้ เสนอแนวคิดที่เป็นการวางรากฐานกฎหมายอาญาไว้ว่าการที่รัฐสามารถออกกฎหมายกำหนดการกระทำใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมส่วนรวมได้นั้น เนื่องมาจาก “ทฤษฎีสัญญาประชาคม” (Social Contract)¹⁴⁶ ที่มีพื้นฐานว่าในสมัยที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะตามธรรมชาติ มนุษย์เป็นอิสระไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจใดแต่การที่มนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมเนื่องจากมนุษย์ต้องการหลีกเลี่ยงสภาวะตามธรรมชาติ¹⁴⁷ จึงมีสมมติฐานว่าสังคมของมนุษย์จะอยู่รอดได้เพราะประชาชนทุกคนยอมรับอำนาจรัฐ หากปราศจากการยอมรับ สังคมก็จะต้องต่อสู้กันเองจนล่มสลายไปในที่สุด ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกในสังคมที่จะต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาสังคมด้วยการยอมเสียสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลบางส่วนเพื่อให้ได้มาซึ่งความสงบและปลอดภัยในสังคม¹⁴⁸ แม้รัฐจะมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจกระทำได้แต่ประชาชนเองก็ต้องการเสรีภาพและยินยอมที่จะจำกัดเสรีภาพของตนเพียงเพื่อความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนเท่านั้น ดังนั้น รัฐซึ่งมีหน้าที่ป้องกันความมั่นคงปลอดภัยของประชาชน รัฐจะละเมิดล่วงล้ำเสรีภาพของประชาชนได้แต่เพียงเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น การใช้อำนาจของรัฐและเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสิทธิเสรีภาพของตนที่จะถูกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ความมั่นคงในนิติฐานะ (legal security) ประชาชนจะต้องได้ทราบว่าเหตุใดรัฐจึงจำกัดสิทธิเสรีภาพ จำกัดสิทธิเสรีภาพในเรื่องใด เนื้อหาขอบเขตอย่างไร เพื่อจะได้ปฏิบัติตนโดยไม่ละเมิดต่อกฎหมายดังกล่าว¹⁴⁹

เบ็คคาเรียได้เปลี่ยนความเชื่อจากเดิมที่ว่าอาชญากรรมเกิดจากสิ่งที่เหนือการควบคุมของมนุษย์เป็นความเชื่อที่ว่าอาชญากรรมมีมูลเหตุมาจากตัวมนุษย์เอง สืบเนื่องมาจากการที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีเจตจำนงเสรี (Free will) ดังนั้นมนุษย์จึงเป็นผู้ควบคุมหรือกำหนดพฤติกรรมของตนเองและการตั้งใจว่าจะประกอบอาชญากรรมนั้นเกิดจากกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผลของมนุษย์แล้ว ดังนั้นการที่จะป้องกันไม่ให้มนุษย์กระทำความผิดกฎหมาย บทลงโทษจะต้องมีลักษณะที่มี

¹⁴⁶ วัลลภ วัฒน สุทธิโยธิน, กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาขั้นสูง (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), หน้า 10.

¹⁴⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), หน้า 77.

¹⁴⁸ อุทัย อาทิวา, ทฤษฎีอาชญาวิทยากับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า 39.

¹⁴⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 295.

ประสิทธิภาพ รวดเร็ว เพื่อให้มนุษย์มองเห็นผลเสียที่จะได้รับหากกระทำผิดนั้นมีมากกว่าประโยชน์¹⁵⁰ เช่นนี้ เบ็คคาเรียจึงวางหลักกฎหมายอาญาไว้ว่ากฎหมายอาญาจะต้องมีความชัดเจนและเป็นที่ยึดมั่นทั่วไปเพราะเมื่อมนุษย์เข้าใจกฎหมายและยึดถือปฏิบัติตามได้มาก จำนวนอาชญากรรมก็จะเกิดขึ้นน้อยลง หากกฎหมายและโทษมีความไม่ชัดเจนแน่นอนก็จะเกิดต้นเหตุของมนุษย์ที่จะไปกระทำผิด ดังนั้นเบ็คคาเรียจึงมองว่าถ้ากฎหมายชัดเจน ไม่ต้องตีความและสาธารณชนรับรู้ทั่วกัน ก็จะทำให้อาชญากรรมลดลงซึ่งเบ็คคาเรียเคยยื่นข้อเสนอว่าการป้องกันอาชญากรรมนั้นย่อมดีกว่าการลงโทษผู้กระทำผิด สิ่งนี้ควรเป็นอุดมคติของการออกกฎหมายที่ดี¹⁵¹

หลักกฎหมายอาญาตามแนวคิดของเบ็คคาเรียข้างต้นทำให้เห็นว่าความเชื่อเรื่องเจตจำนงเสรีของปัจเจกชนทำให้การใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นกระทำได้เท่าที่จำเป็น ส่งผลต่อการกำหนดกฎหมายอาญาว่าจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพื่อไม่ให้รัฐใช้กฎหมายอาญาลงโทษประชาชนเกินสมควร

3.1.2.2 หลักการของไนเจล วอล์กเกอร์ (Nigel Walker)

ไนเจล วอล์กเกอร์ ได้เสนอแนวคิดของการกำหนดความผิดอาญาว่านักนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักอย่างน้อย 6 ประการ¹⁵² ดังนี้

1) คู้มครองป้องกันปัจเจกชนจากการกระทำโดยมีเจตนา อันเป็นการโหดร้ายทารุณ ด้วยวิธีการอันไม่พึงประสงค์ต่างๆ และจากการกระทำโดยไม่มีเจตนา เช่น ภัยอันตรายจากท้องถนนหรือโรคระบาด เป็นต้น รวมถึงคู้มครองบุคคลที่อาจถูกชักจูงให้หลงผิดง่ายเช่น เด็กหรือผู้ที่จิตใจไม่สมประกอบด้วย

2) คู้มครองสภาวะจิตใจของสมาชิกในสังคมให้รอดพ้นจากการกระทบกระเทือนของการกระทำที่ถึงแม้จะเป็นเรื่องส่วนตัวของผู้มีวิญญูติและยินยอมต่อการกระทำนั้นแล้ว เช่นการมีความสัมพันธ์ทางเพศที่ผิดปกติหรือป้องกันการกระทำบางประเภทที่กระทำต่อสาธารณชนแล้วจะกระทบกระเทือนจิตใจบุคคล รวมถึงการป้องกันการกระทำที่เป็นการยั่วยุให้เกิดความไม่สงบขึ้นในหมู่ประชาชน

¹⁵⁰ อุทัย อาทิเวช, ทัศนวิสัยอาชญาวิทยากับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า 40-41.

¹⁵¹ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทัศนวิสัยอาชญา, หน้า 52.

¹⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

- 3) คุ้มครองป้องกันทรัพย์สินส่วนบุคคล เช่น การลัก ฉ้อโกง การทำให้เสียทรัพย์ เป็นต้น
- 4) คุ้มครองป้องกันสาธารณชนจากความไม่สะดวกสบาย เช่นการกีดขวางทางจราจร รวมทั้งใช้สภาพบังคับทางอาญาเพื่อเก็บภาษีอากร
- 5) เพื่อป้องกันหรือรักษาไว้ซึ่งสถาบันทางสังคม เช่นพระมหากษัตริย์ ศาสนา รวมทั้งเพื่อบังคับให้เกิดความเมตตากรุณาที่จำเป็น เช่นการไม่ช่วยเหลือคนที่ตกอยู่ในภยันตราย
- 6) เพื่อบังคับใช้วิธีการต่างๆที่จะทำให้วัตถุประสงค์ทั้งหลายเหล่านี้บรรลุผล เช่นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเจ้าพนักงาน การให้การเท็จ เป็นต้น

จากหลักการกำหนดความผิดอาญาของไนเกล วอล์กเกอร์ เห็นว่าการกำหนดการกระทำใดให้เป็นความผิดอาญาจะต้องคำนึงวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลและทรัพย์สินของบุคคลในสังคม รวมถึงป้องกันหรือรักษาคุณค่าที่ผู้คนในสังคมยึดถือร่วมกันว่าเป็นสิ่งร้ายแรงที่บุคคลอื่นจะมากกระทำก้าวล่วงไปไม่ได้เป็นหลักด้วย

3.1.2.3 หลักการของเฮร์เบิร์ต แอล แพกเกอร์ (Herbert L. Packer)

เฮร์เบิร์ต แอล แพกเกอร์ (Herbert L. Packer) ได้อธิบายหลักการพิจารณาว่าการกระทำใดสมควรเป็นความผิดอาญาที่มีอยู่ 6 ประการ¹⁵³ ดังนี้

- 1) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในประชาชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคมและประชาชนส่วนมากไม่สามารถให้อภัยแก่การกระทำเช่นนั้น
- 2) ถ้ากำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาแล้วจะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ
- 3) ถ้าการถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาโดยบังคับใช้ด้วยการปราบปรามไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป
- 4) หากเป็นความผิดอาญาแล้วจะมีการใช้บังคับกฎหมายอาญาจะต้องเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

¹⁵³ Herbert L. Packer, *The Limits of the Criminal Sanction* (California: Stanford University Press, 1968), p. 296.

5) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะต้องไม่เกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

6) ไม่มีมาตรการควบคุมที่เหมาะสมและได้ผลแล้วนอกจากการใช้กฎหมายอาญา

โดยหลักการในส่วนที่สำคัญของแนวคิดนี้ อย่างหนึ่งคือหลักการกฎหมายอาญาควรเป็นมาตรการที่พึ่งทางสุดท้าย (Criminal law as last resort) เพราะกฎหมายอาญาควรนำมาใช้กับการกระทำที่น่าตำหนิมากที่สุด เพราะการที่บุคคลหนึ่งจะต้องรับผิดชอบทางอาญานั้นอาจทำให้สูญเสียทรัพยากรบุคคลโดยไม่จำเป็นเพราะด้วยเรื่องของการประณาม (blame) และการตีตราว่าเป็นอาชญากร (Labelling) ที่ส่งผลต่อผู้กระทำผิดและทัศนคติของผู้คนในสังคมได้ ดังนั้นหากมาตรการทางกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายปกครองสามารถนำมาใช้แก้ไขการกระทำนั้นได้ก็สมควรนำมาใช้ก่อน หลักการกำหนดความผิดอาญาของแพ่งเกอร์ในลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในหลักการกำหนดความผิดอาญาของประเทศเยอรมนีเช่นกัน ซึ่งในการกำหนดความผิดอาญาจะพิจารณาจากประโยชน์ (interest) หรือสิ่งที่เป็นคุณค่า (Value) ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์โดยมีหลักการหนึ่งที่ว่า หลักคุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut Theory) โดยจะพิจารณาการกระทำที่สมควรกำหนดให้ต้องรับโทษทางอาญา 2 ประการ ได้แก่ ประการแรกคือการกระทำที่จะถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญานั้นจะต้องควรค่าแก่การลงโทษ และประการที่สอง คือการกระทำนั้นต้องจำเป็นที่จะต้องมีการลงโทษซึ่งต้องใช้กฎหมายอาญาเมื่อเป็นวิธีทางสุดท้ายหากใช้วิธีการอื่น ๆ ที่มีความรุนแรงน้อยกว่าแล้วไม่ได้ประสิทธิผล¹⁵⁴

กล่าวโดยสรุปการกำหนดว่าการกระทำใดเป็นความผิดอาญาตามหลักการของ เฮร์เบิร์ต แอล แพกเกอร์ จะต้องเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อความเป็นระเบียบในสังคม การบัญญัติกฎหมายอาญามีความจำกัด เพราะใช้เกณฑ์วัดจากการที่ผู้คนส่วนใหญ่ในสังคมได้รับความเสียหายหรือไม่และมีความรู้สึกร่วมกันอย่างไรกับการกระทำดังกล่าว อีกทั้งต้องคำนึงถึงผลลัพธ์จากการใช้กฎหมายอาญาว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ รวมถึงคำนึงถึงความคุ้มค่าในการออกกฎหมายอาญาอีกด้วย

¹⁵⁴ ดิศรณ์ ลิขิตวิทิตา, "การกำหนดความผิดอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 : ศึกษากรณีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534," วารสารกระบวนการยุติธรรม 11, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2561): 10-11.

3.1.2.4 หลักการของจอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill)

การกำหนดความผิดอาญาตามหลักการของจอห์น สจิวต์ มิลล์ ได้ให้ความเห็นว่าการที่รัฐจะใช้อำนาจเหนือบุคคลจะกระทำได้ด้วยเหตุป้องกันภัยอันจะเกิดขึ้นกับบุคคลเท่านั้น ข้ออ้างที่ว่าการใช้อำนาจนั้นเป็นไปเพียงเพื่อให้ผู้กระทำความผิดดีขึ้น มีความสุขขึ้น ฉลาดขึ้น หรือถูกต้องมากขึ้นนั้น เป็นเหตุผลที่ไม่เพียงพอที่จะกำหนดให้บุคคลนั้นกระทำหรืองดเว้นกระทำใดๆ¹⁵⁵ แนวคิดของมิลล์จึงเป็นการแยกศีลธรรมออกจากกฎหมายมีอิทธิพลให้เกิดการยกเลิกความผิดอาญาบางประเภทออกไปเช่น การทำแท้ง การรักร่วมเพศ เป็นต้น ซึ่งศีลธรรมไม่ใช่ตัวกำหนดว่าสิ่งใดควรเป็นความผิดอาญาแต่ควรพิจารณาหลัก “ภัยอันตรายต่อผู้อื่น” (Harm to Other) พิจารณาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดว่าสิ่งใดควรเป็นความผิดอาญา โดยรัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง¹⁵⁶

ยุคเริ่มแรกของสังคมในหลายกรณีศีลธรรมเป็นบ่อเกิดของการกำหนดความผิดอาญา (Legal Moralism) เพราะศีลธรรมเป็นระเบียบที่กำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ที่ดึงามที่มนุษย์นั้นสามารถรับรู้เข้าใจได้เองด้วยเหตุผล แต่ทว่าศีลธรรมเป็นเรื่องที่อยู่ในส่วนลึกของจิตใจของคนแต่ละบุคคลย่อมมีแตกต่างกันไปตามประสบการณ์และการเรียนรู้ในชีวิตของแต่ละคน ดังนั้นการนำหลักการทางศีลธรรมเพียงลำพังมาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาจึงเป็นเรื่องที่อาจก่อให้เกิดอันตรายในการชี้วัดว่าอะไรคือพฤติกรรมที่สมควรถูกลงโทษ เพราะกฎหมายอาญานั้นต้องบัญญัติอย่างชัดเจนแน่นอน ซึ่งในยุคต่อมาศีลธรรมและกฎหมายเริ่มแยกตัวออกจากกัน ทำให้ในการพิจารณากฎหมายอาญานอกจากด้วยเหตุทางศีลธรรมแล้วจึงต้องคำนึงหลักเกณฑ์อื่นประกอบด้วย¹⁵⁷ ในกรณีจอห์น สจิวต์ มิลล์ ที่ยึดหลักว่าอิสรภาพของบุคคลย่อมอยู่เหนือสิ่งอื่นใด แม้ว่าการกระทำของบุคคลจะผิดศีลธรรมหรือไม่ก็ตามแต่ถ้าการกระทำนั้นมีได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลอื่น เว้นแต่ตัวผู้กระทำเองแล้วก็ไม่สมควรที่จะนำกฎหมายอาญามาใช้เป็นเครื่องมือ นักปฏิรูปในสายของมิลล์บางท่านยังกล่าวต่อไปอีกว่าบางครั้งสิ่งที่เรียกกันว่าผิดศีลธรรมในขณะหนึ่งอาจไม่ผิด ศีลธรรมในอีก

¹⁵⁵ H.L.A. Hart, *Law Liberty and Morality* (California: Stanford University Press reprinted, 1985), p. 4.

¹⁵⁶ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กรุงสยามพับลิชชิ่ง, 2562), หน้า 2.

¹⁵⁷ ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม, "หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา" ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา (รายงานวิจัย) (กรุงเทพมหานคร: พิพิธภัณฑ์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า, 2564), หน้า 20-21.

ขณะหนึ่งก็ได้¹⁵⁸ ซึ่งความเห็นของมิลล์ก็ถูกโต้แย้งว่าการที่ปล่อยให้การกระทำที่ผิดศีลธรรมไม่เป็นความผิดอาญานั้นเป็นการทำให้สังคมพังทลายลง

นอกจากหลักการและทฤษฎีกำหนดความรับผิดชอบของซีซาร์ เบ็คคาเรีย, ไนเกล วอล์กเกอร์ และ จอห์น สจ๊วต มิลล์ มีหลักข้อจำกัดในการกำหนดความผิดอาญา (Limiting Principle) ว่าการจะกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาจะต้องระมัดระวังไม่ให้เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลมากเกินไป การออกกฎหมายอาญาจะต้องมีขอบเขตที่ชัดเจนซึ่งจะต้องมีขอบเขต 8 ประการ¹⁵⁹ ดังนี้

1) กฎหมายอาญาไม่ควรรวมข้อห้ามที่มีจุดประสงค์เพียงเพื่อเป็นผลร้ายในทางแก้แค้นทดแทนเท่านั้นและข้อห้ามนั้นปราศจากอรรถประโยชน์เป็นแก่นสาร ข้อจำกัดนี้เป็นข้อเสนอที่อิงกับหลักอรรถประโยชน์คือหลักการที่มองการลงโทษว่าต้องทำอะไรถึงจะได้ผลประโยชน์ที่มาจาก การลงโทษ

2) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาลงโทษการกระทำที่ปราศจากพิษภัย เป็นการต่อยอดหลักการ ที่ว่าหากการกระทำนั้นไม่ได้มีความชั่วร้ายในตัวแล้วก็ไม่สมควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษ ไม่ควรใช้กฎหมายอาญาเป็นวิธีการที่บรรลุประสงค์เดียวกับวิธีการอื่นที่ทำให้เกิดทุกขเวทนาน้อยกว่า ตัวอย่างเช่น หากสามารถใช้การว่ากล่าวตักเตือนให้บุคคลนั้นไม่กระทำความผิดซ้ำ แล้วก็ได้ผลเช่นกันกับการลงโทษทางอาญา ดังนั้นการกระทำดังกล่าวก็ไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา หลักการนี้ เจเรมี เบนธัม อธิบายว่าถ้ามีวิธีการอื่นที่สามารถลดจำนวนครั้งของการกระทำที่เป็นปัญหานั้นแล้ว ได้ผลเช่นเดียวกันกับการใช้กฎหมายอาญาก็ไม่สมควรใช้กฎหมายอาญา

3) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้ถ้าผลร้ายที่เกิดจากการกระทำผิดน้อยกว่าผลร้ายที่เกิดจากการลงโทษเป็นการชั่งน้ำหนักผลร้ายและผลเสียซึ่งหากเห็นว่าการลงโทษนั้นได้ประโยชน์น้อยกว่าก็ไม่สมควรใช้กฎหมายอาญาแต่ข้อจำกัดนี้ก็ยังมีอุปสรรคเพราะการวัดประโยชน์นั้น หากวัดเป็นรายบุคคลย่อมพบว่าแต่ละคนก็มีผลร้ายที่แตกต่างกันตามแต่ละมุมมอง ดังนั้นข้อเสนอนี้จึงยังมีจุดบกพร่อง ดังนั้น ไนเกล วอล์กเกอร์ จึงทำการจำกัดความในข้อนี้ใหม่ว่า “กฎหมายอาญาไม่ควรรวมไว้ซึ่งข้อห้ามที่มีผลพลอยได้อันอาจเกิดผลร้ายมากกว่าพฤติกรรมที่กฎหมายอาญาต้องการจะจำกัด” อันพอจะทำให้ข้อจำกัดนี้กระจ่างอยู่บ้าง

¹⁵⁸ อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ, ทฤษฎีอาญา, หน้า 56-57.

¹⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52-62.

4) ไม่ควรนำกฎหมายอาญามาใช้เพื่อจุดประสงค์ที่จะบังคับให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามแนวทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น

5) กฎหมายอาญาไม่ควรรวมแต่ข้อห้ามที่ไม่ได้รับการเห็นชอบจากมติมหาชนซึ่งถ้ามิได้ปฏิบัติตามหลักการนี้ก็จะได้รับปฏิกริยาโต้ตอบที่รุนแรงจากสังคม

6) กฎหมายอาญาไม่ควรรวมข้อห้ามที่บังคับใช้ไม่ได้ซึ่งหมายถึงการหาข้อพิสูจน์ว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริงได้ยากหรือมีอัตราส่วนน้อยกว่าความผิดที่ได้กระทำลง

7) กฎหมายอาญาไม่ควรรวมข้อห้ามบางประการที่เมื่อมีการละเมิดข้อห้ามนั้นแล้ว ก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริง

กล่าวโดยสรุป หลักการของจอห์น สจ๊วต มิลล์ จะคำนึงการกำหนดความผิดอาญาบนพื้นฐานของภัยอันตรายต่อผู้อื่นเป็นสำคัญมากกว่าพิจารณาว่าการกระทำนั้นขัดต่อหลักศีลธรรมหรือไม่ โดยกฎหมายอาญาจะต้องมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอนและจากหลักการข้อจำกัดในการกำหนดความผิดอาญา 8 ประการก็แสดงให้เห็นถึงหลักการกระทำนั้นต้องเป็นภัยอันตรายและส่งผลร้ายต่อผู้อื่น ทั้งนี้การลงโทษผู้กระทำความผิดจะต้องมีความได้สัดส่วนกับความร้ายแรงจากการกระทำของเขาเช่นกัน

3.1.2.5 หลักเกณฑ์การบัญญัติความผิดอาญาของ Douglas Husak

ศาสตราจารย์ Douglas Husak ได้เสนอหลักเกณฑ์จำกัดการบัญญัติความผิดอาญาเพื่อแก้ปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization) คือการแก้ไขกฎหมายอาญาที่ไม่จำเป็นออก ไว้ 7 ประการ ได้แก่ ข้อจำกัดภายในกฎหมายอาญา (Internal constraints) 4 ประการ และข้อจำกัดภายนอกกฎหมายอาญา (External constraints) อีก 3 ประการ ซึ่งมีที่มาจากทฤษฎีทางการเมืองเกี่ยวกับสิทธิที่ประชาชนที่จะไม่ถูกลงโทษโดยไม่เป็นธรรม¹⁶⁰ ได้แก่

1) ไม่ควรบัญญัติให้เป็นความผิดอาญา เว้นแต่บทบัญญัติมีขึ้นเพื่อห้ามการกระทำที่เป็นอันตรายหรือชั่วร้าย (the nontrivial harm and evil constraint)

2) ไม่ควรบัญญัติความผิดอาญา เว้นแต่การลงโทษบุคคลนั้นชอบธรรม (the wrongfulness constraint)

¹⁶⁰ Douglas Husak, *Over Criminalization: The Limits of the Criminal Law* (New York: Oxford University Press, 2008), pp. 66-153.

- 3) การลงโทษทางอาญาจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อเป็นการลงโทษที่เหมาะสม (the desert constraint)
- 4) การบัญญัติความผิดอาญานั้นจะต้องพิสูจน์ถึงความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเป็นให้กฎหมายอาญา
- 5) การบัญญัติกฎหมายอาญาจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่สำคัญของรัฐ
- 6) การบัญญัติกฎหมายอาญาจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์โดยตรงของรัฐ
- 7) การบัญญัติกฎหมายอาญาจะต้องไม่เกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา

หลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาของ Douglas Husak จะตั้งอยู่บนพื้นฐานการแก้ไขไม่ให้มีการออกกฎหมายอาญาเกินความจำเป็น ดังนั้นหลักเกณฑ์การบัญญัติความผิดอาญาจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐและต้องเป็นการลงโทษที่มีความจำเป็นและเหมาะสมถึงจะชอบธรรม

3.1.3 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายไทย

จากแนวคิดและทฤษฎีของนักนิติศาสตร์ต่างประเทศข้างต้น ทำให้เห็นว่าการออกกฎหมายอาญานั้น ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานว่าให้มีได้อย่างจำกัดและมีเฉพาะเมื่อเข้าลักษณะที่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา อีกทั้งการกำหนดโทษทางอาญาจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์ตามทฤษฎีการลงโทษทางอาญาอีกด้วย สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามกฎหมายไทยนั้นมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดเนื้อหาของกฎหมายอาญาไว้ตามมาตรา 77 เพื่อป้องกันการบัญญัติกฎหมายอาญาเพื่อบังคับใช้โทษทางอาญาโดยที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญานอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติมาเพื่อสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายอาญาตามมาตรา 77 อีกชั้นหนึ่งในการพิจารณาการจัดทำร่างกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังต่อไปนี้

3.1.3.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญไทยแต่เดิมโดยทั่วไปจะมีกรอบอยู่เพียงว่าการตรากฎหมายจะต้องไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ทว่าในภายหลังหลักประกันนี้ไม่สามารถเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เพียงพอจึงทำให้ภายหลังต่อมาได้มีการสร้างกรอบใหม่ขึ้นมาเพื่อป้องกันไม่ให้รัฐออกกฎหมายที่ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกิดควรปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นบทบัญญัติในหมวดที่ 6 นโยบายว่าด้วยหลักการตรากฎหมาย มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและรัฐจะต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมถึงการตรากฎหมายใหม่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบในทุกขั้นตอนของการตรากฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่จำเป็นอย่างแท้จริง¹⁶¹ โดยมีสาระสำคัญ 8 ประการ ดังนี้¹⁶²

(1) การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น หากมีสิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อนเพราะเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้วย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวดและสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมาย

(2) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากนักน้อยเพียงใดเพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นในปัจจุบัน

(3) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้องซึ่งอาจจัดทำคำอธิบายหรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดอย่างไร

¹⁶¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 96-97.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน, หน้า 121-122.

(4) กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอนซึ่งมีได้บังคับให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนแต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

(5) กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง เช่น คำถึงถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้นและภาระที่จะเกิดกับประชาชน

(6) กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์นี้ถึงที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้นว่ามีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด

(7) กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตซึ่งทำให้เกิดขั้นตอนและหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

(8) การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด "ผลร้าย" แทนที่โทษทางอาญาเช่น อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครองแทน เป็นต้น

ความมุ่งหมายของกฎหมาย คือ กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็นและสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น¹⁶³ เพื่อป้องกันมิให้รัฐตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินความจำเป็นเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐหรือสังคมโดยรวม เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแก่สังคม¹⁶⁴

เมื่อพิจารณามาตรา 77 พบว่าเป็นกฎหมายที่วางแนวนโยบายรัฐแห่งรัฐในการตรากฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 6 ในรัฐธรรมนูญ

¹⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

¹⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39.

แห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดบทบัญญัติหมวดนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรา กฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่หากรัฐไม่ดำเนินการหรือไม่อาจดำเนินการได้ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ในการฟ้องร้องรัฐ หมวดนี้จึงใช้คำขึ้นต้นของแต่ละมาตราว่า “รัฐพึง...” ซึ่งจะแตกต่างกับ บทบัญญัติในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐอันมีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุ ฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติได้ ดังนั้นบทบัญญัติในหมวด 6 จึงเป็นเพียงแนวทางให้รัฐ ควรจะปฏิบัติ แต่ไม่มีสภาพบังคับแต่อย่างใด¹⁶⁵ เพราะเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ การจะ บังคับให้เป็นไปตามมาตรา 77 ในทันทีทันใดอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ใน หมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการ จัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควร¹⁶⁶ อย่างไรก็ตามหากมีการตรา กฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายหลังจากที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2560 รัฐ จะต้องคำนึงถึงแนวนโยบายรัฐในการตรากฎหมายที่จะต้องมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร หากเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาก็พึงกำหนดแต่เฉพาะ ความผิดร้ายแรงและสมควรมีการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเพื่อ ประกอบการพิจารณากฎหมายทุกครั้งเสมอ

3.1.3.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การ จัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

จากเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายและหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ส่งผลให้ภายหลังรัฐออกกฎหมายที่จะกำกับไม่ให้มีการตรากฎหมายใน ลักษณะที่จะก่อความเดือดร้อนหรือไม่สะดวกและสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น คือพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีหลักการที่ สำคัญ¹⁶⁷ ดังนี้

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

¹⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 96-97.

¹⁶⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2562), หน้า 6.

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาชนและภาครัฐ แล้วมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย เช่นการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วว่ากฎหมายนั้นหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

(4) กำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าใจและเข้าถึงกฎหมาย

(5) กำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามเพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

(6) กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

การกำหนดโทษทางอาญาตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 77 และตามพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดให้เป็นโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง สืบเนื่องจากการใช้ประโยชน์จากโทษทางอาญาของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย การกำหนดโทษทางอาญาในบางเรื่องมีความไม่เหมาะสมซึ่งก่อให้เกิดสภาพปัญหาในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริงทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีปัญหาปริมาณงานคดีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทำให้รัฐต้องสูญเสียค่าใช้จ่ายอันเป็นงบประมาณของแผ่นดินและทำให้เกิดปัญหาการสร้างตราบาปแก่บุคคลเกินความจำเป็น¹⁶⁸ จากปัญหาข้างต้นการกำหนดโทษทางอาญาสมควรต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและคำนึงถึงสัดส่วนอัตราโทษที่เหมาะสมด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัตินี้จึงวางหลักเกณฑ์ว่าการกำหนดโทษทางอาญาในร่างกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา 2 ประการ¹⁶⁹ ดังนี้

¹⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ.2562 มาตรา 21

“หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(8) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ประการแรก คือการกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม การพิจารณาเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) ให้พิจารณาว่าการกระทำใดที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง ไม่สงบสุข ความวุ่นวาย อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำนั้นย่อมเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำและเจตนา¹⁷⁰ การพิจารณาเรื่องศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) คือกฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ประเพณี หรือศาสนา การกระทำใดที่กระทบต่อศีลธรรมมักเป็นเรื่องร้ายแรงเพราะศีลธรรมเป็นคุณค่าที่สร้างระเบียบแบบแผนความประพฤติของคนในสังคมเปรียบเสมือนเครื่องวินิจฉัยความประพฤติของบุคคลว่าปฏิบัติถูกต้องหรือไม่ โดยศีลธรรมนี้สามารถวิวัฒนาการได้ตามยุคสมัยและพื้นที่ อย่างไรก็ตามแม้กฎหมายอาญาจำเป็นจะต้องคุ้มครองศีลธรรม แต่การกระทำผิดศีลธรรมที่สมควรถูกลงโทษทางอาญาจะต้องเป็นการกระทำที่ร้ายแรงและถึงขนาดกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมอันอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความวุ่นวายในสังคมได้เท่านั้น และสุดท้ายในส่วนการพิจารณาเรื่องการกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม คือการกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้างทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อมไม่เพียงเป็นการส่งผลร้ายต่อปัจเจกบุคคลเท่านั้น¹⁷¹

ประการที่สอง เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หมายถึงหากมีมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนไม่กระทำความผิดได้ซึ่งเป็นผลร้ายน้อยกว่าใช้โทษทางอาญา เช่นการกำหนดโทษทางปกครอง การกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งแล้วมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็ไม่จำเป็นต้องใช้โทษทางอาญา¹⁷² นอกจากความพยายามในการออกกฎหมายอาญาเท่าที่จำเป็นของรัฐส่งผลให้เกิดแนวทางการลงโทษผู้กระทำความผิดแบบใหม่ คือโทษปรับทางพินัย เป็นแนวทางหนึ่งที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ศึกษาจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเพื่อกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายในกรณีที่มิปฏิบัติตามกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษได้มากกว่าใช้โทษทางอาญา โดยรัฐมีแนวทางจะใช้โทษปรับทางพินัยทดแทนความผิดอาญาที่มี

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้”

¹⁷⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, หน้า 29.

¹⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

โทษปรับสถานเดียว เพื่อเปลี่ยนแปลงสภาพบังคับทางกฎหมายที่ลดผลกระทบแก่ประชาชน ไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา¹⁷³

ในขณะเดียวกันมาตรการควบคุมที่นำมาใช้ทดแทนโทษทางอาญาที่ต่างประเทศ นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายคือการใช้ระบบอนุญาตเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้า (ex ante control) โดยนำมาใช้ควบคุมการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพบางประเภท แนวคิดพื้นฐานของการใช้ระบบอนุญาตคือการที่ภาครัฐต้องเข้ามาคุ้มครองกิจการบางอย่างที่มีลักษณะอาจสร้างผลกระทบ เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดังกล่าวหรือจำกัดเสรีภาพเกี่ยวกับการประกอบอาชีพที่อาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ กระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมสูงเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ส่วนรวม¹⁷⁴ เช่นกิจการประเภทสถานพยาบาล สถานบริการ กิจการประเภทสุรา ธุรกิจสถาบันการเงิน รวมถึงกิจการประเภทการพนัน เป็นต้น ซึ่งข้อดีของการใช้มาตรการระบบอนุญาตคือสามารถควบคุมกิจการที่อาจเป็นอันตรายต่อประชาชนให้มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการดำเนินกิจการนั้น ด้วยความระมัดระวังและรอบคอบไม่ให้เกิดการนั้นสร้างผลกระทบแก่ประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ระบบอนุญาตนั้นก็ยังมีข้อเสียในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของภาคเอกชนเพราะระบบอนุญาตเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือดำเนินกิจการและความสามารถในการแข่งขันทางการค้าเพราะเป็นการสร้างภาระ ขั้นตอนและต้นทุนให้กับภาคประชาชน รวมถึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 วรรคสามจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น การใช้ระบบอนุญาตจึงสมควรมีลักษณะที่จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและต้องใช้ระบบอนุญาตด้วยเหตุผลจำเป็นต่อประโยชน์สาธารณะโดยพิจารณาแล้วว่าไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลกระทบน้อยกว่าอันจะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้¹⁷⁵

กรณีกฎหมายใดที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีการประเมินผลสัมฤทธิ์จากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ด้วยวิธีรวบรวมข้อมูลและสถิติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย รับฟังผู้ที่มีสิทธิหรือได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย แล้วถึงจะแจ้งให้แก่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายต่อไป¹⁷⁶ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของกฎหมาย หากกฎหมายนั้นไม่มีความจำเป็นตามสมัยหรือสภาพการณ์ หรือหากมีอยู่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรม เป็นต้น ก็สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

¹⁷³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยปรับเป็นพินัย พ.ศ. ...", 2 กุมภาพันธ์ 2564.

¹⁷⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในการตรากฎหมาย", 18 กันยายน 2560.

¹⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, หน้า 38.

เพื่อสร้างความเป็นธรรมและจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม สอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ที่รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง¹⁷⁷

จากการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดอาญาสรุปได้ว่าการกำหนดความผิดอาญานั้นได้มีนักคิดวางหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปด้วยปัจจัยความแตกต่างของเวลาหรือค่านิยม สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปทำให้การพิจารณาว่าการกระทำใดสมควรเป็นความผิดอาญาจึงมีความซับซ้อนซึ่งไม่ได้พิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องศีลธรรมอันดีของประชาชนเพียงอย่างเดียวแต่จะพิจารณาด้วยการกระทำนั้นเป็นภัยอันตรายต่อสังคมหรือไม่ซึ่งรายละเอียดของการนิยามความผิดร้ายแรงนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละแนวคิดของแต่ละท่านและเมื่อหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความผิดอาญาตามกฎหมายไทยพบว่ามาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้นซึ่งพิจารณาได้โดยหลักว่าจะต้องเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือกระทบต่อส่วนรวมซึ่งไม่สามารถพึงพิงมาตรการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เท่ากับการใช้โทษทางอาญา อีกทั้งหากมีความผิดอาญาที่ต้องระวางโทษปรับสถานเดียวแล้วพบว่าไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีแก่ประชาชนก็สมควรพึงพิงวิธีอื่นแทนโทษปรับ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงสามารถสรุปการพิจารณาการกำหนดความผิดอาญาได้ 2 แนวคิด¹⁷⁸ ประการแรกคือพิจารณาในเชิงหลักเกณฑ์คือพิจารณาว่าการกระทำที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาได้จะต้องมีลักษณะกระทบกระเทือนต่อสังคมอย่างร้ายแรงโดยที่ผู้คนในสังคมส่วนมากไม่ให้อภัยและมีความรู้สึกทางศีลธรรมเป็นพิเศษโดยการกระทำนั้นอาจเป็นการกระทำที่กระทบต่อร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อสังคมได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาแนวคิดเชิงหลักเกณฑ์อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ด้วยความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม สภาพสังคมและเศรษฐกิจ รวมถึงแนวคิดของประชาชนในพื้นที่ด้วยเป็นต้นซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา ส่วนแนวคิด

¹⁷⁷ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ.2562 มาตรา 30 “การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) การมีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน
- (2) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- (3) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย
- (4) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- (5) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ”

¹⁷⁸ ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม, "หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา" ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิกรัฐสภา (รายงานวิจัย), หน้า 97-99.

ในเชิงปฏิบัติคือการพิจารณาผลกระทบของการใช้โทษทางอาญาโดยเปรียบเทียบผลดีและผลเสียจากการบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาว่าสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการใช้โทษทางอาญาหรือไม่ เป็นการเพิ่มต้นทุนเกินความจำเป็นแก่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรือไม่ หรือสามารถใช้มาตรการอื่นที่เป็นผลร้ายน้อยกว่าทดแทนโทษทางอาญาได้หรือไม่และการกำหนดความผิดอาญา เช่นนั้นซ้ำซ้อนกับความรับผิดทางอาญาที่มีอยู่แล้วหรือไม่ ดังนั้นสรุปจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการกำหนดความผิดอาญาจะต้องแบ่งพิจารณาเป็นแนวคิดในเชิงหลักเกณฑ์และแนวคิดในเชิงปฏิบัติประกอบควบคู่ไปด้วยกัน

3.2 ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ในหัวข้อนี้ ลำดับแรกจะต้องศึกษาสาเหตุและความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าเหตุใดรัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งไม่ได้เป็นสินค้าที่เข้าข่ายว่าเป็นสินค้าจำเป็นหรือสินค้าที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศจนกว่าราคาสินค้านั้นสูงก็จะส่งผลกระทบต่อสาธารณสุขอย่างยิ่งจึงต้องมีการออกมาตรการทางกฎหมายอาญาเข้ามาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด แล้วลำดับถัดมาจึงเป็นการศึกษาพัฒนาความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าที่มีที่มาอย่างไรและตลอดระยะเวลาที่ความผิดอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นถูกบังคับใช้ขึ้นภายในประเทศนั้นได้มีการถูกแก้ไขเพิ่มเติมไปในทิศทางใดบ้าง อย่างไรก็ตาม โดยจะศึกษาเรียงออกมาเป็นลำดับ ดังนี้

3.2.1 สาเหตุและความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล

สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเกมพนันชนิดหนึ่งซึ่งมีกติกาการเล่นคือผู้เล่นจะซื้อสลากใบที่มีหมายเลขกำกับไว้แล้วลุ้นผลรางวัล ผลผลิตภัณฑ์สลากที่เป็นใบกระดาษนั้นเป็นผลผลิตภัณฑ์ที่แม้จะไม่ได้มีความจำเป็นในการอุปโภค บริโภคของประชาชนจนหากมีราคาขึ้นสูงจากระดับราคาปกติแล้วจะเกิดความเดือดร้อนขึ้นแก่สาธารณสุขเพราะสลากกินแบ่งเป็นเกมพนันที่ตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนเฉพาะกลุ่มเท่านั้นแต่รัฐต้องเข้ามากำหนดและรักษาระดับราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ เพราะมีสาเหตุสำคัญอยู่ 3 ประการ ดังนี้

3.2.1.1 เพื่อรักษากติกาของเกมสลากกินแบ่งรัฐบาล

ลักษณะของการเล่นการพนันจะมีอัตราการใช้เปรียบของเจ้ามือ (house edge) ในทุกการเล่นคือการที่เจ้ามือจะได้เปรียบจากการที่มีผู้เล่น ส่วนผู้เล่นก็จะเสียเปรียบจากการเล่นเรียกได้ว่ามีผู้ได้และผู้เสีย สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันประเภทใช้โอกาสซึ่งค่านึงถึงหลักความน่าจะเป็นที่จะมีโอกาสชนะ เมื่อพิจารณาจากการซื้อสลากกินแบ่ง โอกาสที่จะถูกรางวัลเมื่อเทียบสัดส่วน

และดูจากรัฐบาลซึ่งเป็นเจ้ามือของสลากกินแบ่งนี้มีอัตราได้เปรียบโดยเฉลี่ยแล้วใน 1 ปีจะมีการพิมพ์สลากกินแบ่งออกมา 672 ล้านฉบับ¹⁷⁹ จากข้อมูลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยทั่วไปจะออกรางวัลทุกวันที่ 1 และ 16 ของเดือน เรียกเป็นงวด ในแต่ละงวดจะพิมพ์สลากกินแบ่งออกมาประมาณ 28 ล้านฉบับ โดยการคำนวณผลตอบแทนคาดหวังมาจากผลรวมของจำนวนเงินที่จะได้รับคูณกับโอกาสถูก แล้วลบกับผลรวมของจำนวนเงินที่จะเสียคูณกับโอกาสผิด¹⁸⁰ พบว่าได้ผลตอบแทนคาดหวังติดลบ 15.4333 บาทซึ่งหมายความว่าลอตเตอรี่ 1 ฉบับ ซึ่งมีราคา 40 บาท เจ้ามือจะได้เปรียบ 15.4333 บาท (ข้อมูลการคำนวณเมื่อ ปี พ.ศ.2544) ส่วนหากคำนวณ ณ ราคาสลากปัจจุบันในราคาใบละ 80 บาท อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงเงินรางวัลแบบใหม่โดยให้การจ่ายเงินรางวัลเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2560¹⁸¹ จึงพบว่ารัฐได้อัตราได้เปรียบลดลงอยู่ที่ 14.5466 บาทต่อลอตเตอรี่ 1 ฉบับแต่ก็แสดงให้เห็นว่ารัฐยังเป็นผู้ได้เปรียบต่อการซื้อสลากกินแบ่งอยู่ดี ดังนั้นการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นการแข่งขันที่ไม่ยุติธรรม (Fair game) เพราะผู้เล่นจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบเจ้ามือ นั่นก็คือรัฐบาลทุกครั้ง¹⁸² ที่เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด อย่างไรก็ตามแม้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลประชาชนผู้เล่นจะเสียเปรียบต่อรัฐบาลเสมอแต่รายได้จากการที่ประชาชนจ่ายไปเพื่อเล่นสลากย่อมต้องมีกรอบอัตราการทำรายได้ไปแบ่งเป็นส่วนเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้เล่นเรียกว่าเป็นกติกาของการเล่นพนัน

กติกาของการพนันในเชิงเศรษฐศาสตร์จะเป็นการโอนเงินระหว่างบุคคลคือระหว่างคนเสียประโยชน์และคนได้ประโยชน์แต่ว่าเป็นการโอนที่ไม่ได้ไปถึงคนได้ประโยชน์แบบเต็ม แต่มันมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เข้ามาจัดการให้มีการพนันขึ้นมาซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ผู้ให้บริการ” ที่จะได้รับไปส่วนหนึ่งแล้ว ปรากฏว่าในกรณีของสลากกินแบ่งรัฐบาลรัฐก็ย่อมต้องได้รับส่วนแบ่งด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกมนี้อยู่ได้จึงต้องมีการกำหนดอัตรารายได้ที่เป็นรางวัล ในสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยจะมีระบุเรื่องอัตราของรายได้ที่อยู่ในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่กำหนดให้จำนวนร้อยละ 60 ของรายได้เป็นเงินรางวัลเป็นส่วนที่นักเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นส่วนซึ่งเอกชนโอนให้เอกชน ส่วนอีกร้อยละ 40 ของรายได้ก็ได้ถูกแบ่งเป็นสองส่วน ในการแก้ไขกฎหมายฉบับพ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้อัตราร้อยละ 17 เป็นส่วนที่ไปผ่านกระบวนการจัดจำหน่ายในทางเศรษฐศาสตร์จะเรียกส่วนร้อยละ 17 นี้ว่า “Value added” คือมูลค่าเพิ่มจากค่าบริการคือ

¹⁷⁹ อำนาจ วังจัน, “บทวิเคราะห์เรื่องหวยกับโอกาสรวย:มหากาพย์การพนัน ยุคหายนะดอตคอม,” *วารสารศรีปทุมปริทัศน์* 1: 58.

¹⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

¹⁸¹ Sanook, "รูปแบบสลากฯ ใหม่เหลือใบเดียว เริ่มงวด 1 ก.ย.นี้" [ออนไลน์].

¹⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายสลาก¹⁸³ ส่วนอีกร้อยละ 23 เป็นส่วนที่รัฐขอ นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพราะฉะนั้นการที่คนซื้อสลากจ่ายเงินไป 100 บาท 60 บาทก็จะไปที่เอกชน อีก 23 บาทไปที่รัฐ และอีก 17 บาทจะถูกนำไปให้ผู้ให้บริการ การแบ่งรายได้เช่นนี้เป็นกติกาซึ่งเป็น เกณฑ์ที่เป็นสากล ตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา แมสซาชูเซตส์เป็นรัฐที่คืนเปอร์เซ็นต์สูงสุด ของเกมที่เป็นการเติมพันอยู่ที่ร้อยละ 73 แต่รัฐจ่ายเงินโดยเฉลี่ยเพียงร้อยละ 60 ของรายได้รวมใน รางวัลเทียบกับประมาณร้อยละ 90 สำหรับเครื่องสล็อต คาสิโนหรือบอร์ดเกม¹⁸⁴ เนื่องจากเกม ลอตเตอรี่สามารถมีจำนวนเงินรางวัลแบบกินแบ่งได้ วิธีพิจารณาการจ่ายรางวัลที่คาดว่าจะได้รับ เนื่องจากจำนวนเงินรางวัลนั้นจะมีอยู่เป็นจำนวนคงที่จึงทำให้สามารถพิจารณาเกมสลากประเภทกิน แบ่งได้ทั้งหมด 3 ระดับ โดยจัดสรรร้อยละ 25 ของยอดขายทั้งหมดเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลสูงสุด (แจ็ก พอตร้อยละ 15 ของยอดขายทั้งหมดและจัดสรรเพื่อจ่ายผู้ชนะรางวัลที่สองและร้อยละ 10 ของ ยอดขายที่จัดสรรเพื่อจ่ายให้กับผู้ชนะรางวัลที่สาม เป็นที่ชัดเจนจากตัวอย่างนี้ว่ารัฐจะจัดสรร 50% ของยอดขายทั้งหมดให้กับรางวัล จะเห็นได้ว่าในผู้เล่นทุกคนครึ่งหนึ่งของเงินที่เติมพันจะถูกส่งคืนเป็น เงินรางวัลดังนั้นผู้เล่นโดยเฉลี่ยจะมีเงินรางวัลที่คาดว่าจะได้รับเท่ากับ 50 เซ็นต์ต่อ 1 ดอลลาร์ที่เติม พัน จากข้อเท็จจริงนี้มูลค่าการจ่ายรางวัลที่คาดหวังของเกมสลากกินแบ่งนี้เป็นเพียงส่วนแบ่งของการ ขายที่จัดสรรให้รางวัลทั้งหมดจากภาพรวมรางวัลที่คาดว่าจะได้รับของการจ่ายเงินในการเล่นสลากกิน แบ่งให้กับผู้เล่นทุกคนที่กำหนดนั้นเป็นไปตามยอดรวมของสลากทั้งหมดที่ขายได้ของการจ่ายรางวัลที่ คาดว่าจะได้รับ สำหรับสลากแต่ละใบสำหรับประเภทสลากกินแบ่งที่เสนอจำนวนรางวัลคงที่เท่านั้น การคำนวณมูลค่าการจ่ายรางวัลที่คาดหวังยังคงเหมือนเดิมเพราะสลากที่มีเพียงรางวัลกินแบ่งจะได้รับ รางวัลตามที่คาดหวัง ดังนั้นมูลค่าการจ่ายเงินให้กับเกมพนันที่มีรางวัลทั้งแบบคงที่และแบบรางวัลกิน แบ่งจะได้รับการคาดหวังมูลค่าการจ่ายรางวัลเท่ากับมูลค่าการจ่ายรางวัลที่คาดว่าจะได้รับของจำนวน เงินรางวัลคงที่บวกเปอร์เซ็นต์ทั้งหมดของการขายสลากที่จ่ายให้จำนวนเงินรางวัลของการพนันแบบ กินแบ่ง¹⁸⁵

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลจำเป็นที่จะต้องถูกควบคุมราคา ขายต่อใบเนื่องจากเป็นกติกาของการพนันที่จะต้องมีการกำหนดรางวัลคงที่ เป็นการรักษากติกาการ

¹⁸³ สัมภาษณ์ อาจารย์นวนน้อย ตรีรัตน์, อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5 เมษายน พ.ศ. 2564.

¹⁸⁴ Amelia Josephson, "The Economics of the Lottery," [Online] Accessed: 21 April 2021. Available from: <https://smartasset.com/taxes/the-economics-of-the-lottery>

¹⁸⁵ THOMAS A. GARRETT and RUSSELL S. SOBEL, "State Lottery Revenue: The Importance of Game Characteristics," *PUBLIC FINANCE REVIEW* 32(May 2004): 316.

พจน์ให้มีความยุติธรรมแม้ว่าท้ายที่สุดแล้วเงินรางวัลอาจจะไม่มีใครสามารถได้ไป อย่างไรก็ตามการ
 รักษากติกาเช่นนี้ของสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้เป็นเฉพาะการพนันประเภทรางวัลคงที่หรือประเภท
 สลากกินแบ่งเท่านั้น แต่หากประเทศไทยมีการพนันในรูปแบบอื่นเข้ามารัฐก็ต้องเข้ามาควบคุมเรื่อง
 การกำหนดราคาในการพนันอย่างอื่นเช่นกัน ในต่างประเทศที่มีการอนุญาตให้เอกชนสามารถ
 ประกอบกิจการพนันได้ก็ต้องกำหนดอัตราจ่ายรางวัลแก่ผู้เล่นว่าจะเป็นการจ่ายอะไรของรายได้
 หากในอนาคตบ่อนคาสิโนในประเทศไทยถูกทำให้เปิดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เกมทุกเกมก็ต้องมีการ
 กำหนดราคาอย่างชัดเจนเพราะเจ้ามือจะต้องความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคเช่นนั้นเจ้ามือก็จะสามารถ
 โกงผู้บริโภคหมด กลายเป็นว่าอัตราการได้เปรียบของเจ้ามืออาจได้สูงกว่าเกณฑ์ที่ควรได้รับที่แท้จริง
 ซึ่งการควบคุมราคาของการพนันในต่างประเทศอาจไม่ได้อยู่ในกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติเสมอ
 ไปแต่อาจจะระบุอยู่ในกฎกระทรวงและจะมีคณะกรรมการเข้ามากำกับดูแลการประกอบกิจการการ
 พนันของเอกชนไปด้วยเสมอ โดยจะกำหนดเกณฑ์ว่าเกมประเภทไหนที่อนุญาตให้เล่นได้ แล้วถ้าเล่น
 แล้วอัตราการจ่ายจะเป็นเท่าไร สิ่งเหล่านี้จะต้องถูกกำหนดหมดรวมถึงอัตราภาษีรัฐจะจัดเก็บทำให้ทุก
 อย่างกลายเป็นอัตราออกมาที่สามารถคำนวณในเชิงเศรษฐศาสตร์ได้หมด¹⁸⁶ ดังนั้นการเล่นการพนัน
 แม้ว่าโดยสภาพจะต้องมีการได้เปรียบและเสียเปรียบของการเล่นแต่ต้องไม่มีลักษณะของการเล่นที่
 เจ้ามือได้เปรียบสูงเกินหรือการเล่นที่มีโอกาสแพ้ชนะอย่างไม่เท่าเทียมกัน สรุปแล้วการที่รัฐต้องเข้ามา
 ควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่ใช่การที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงราคาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ
 เท่านั้นแต่เป็นการรักษากติกาของการพนันเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค ซึ่งเป็นกติกาที่มีอยู่สากล
 โดยลักษณะของเกมการพนันโดยแท้จริง¹⁸⁷

3.2.1.2 เพื่อรักษาหลักธรรมภิบาลของรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลถูกดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ การจัดตั้ง
 องค์กรของรัฐไปดำเนินการทางเศรษฐกิจเองเป็นการที่รัฐใช้อำนาจในทางมหาชนแทรกแซงเศรษฐกิจ
 ด้วยเหตุที่กิจกรรมนั้นมีผลกระทบต่อสาธารณะหรือเป็นสาธารณูปโภคที่ผูกขาดหรือรัฐมีเหตุผลสำคัญ
 ที่ไม่สามารถให้เอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการนั้น¹⁸⁸ ดังนั้นหน่วยงานรัฐที่ทำการบริหารกิจการจึงต้อง

¹⁸⁶ นันทพร นิกรประเสริฐ, "มาตรการควบคุมการให้รางวัลโดยการเสี่ยงโชค," (สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2561), หน้า 70-74.

¹⁸⁷ สัมภาษณ์ อาจารย์นวนลน้อย ตรีรัตน์.

¹⁸⁸ สุรพล นิตติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ," วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2536): 376-380.

ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง หลักการปกครองหรือหลักการบริหารกิจการให้เป็นไปตามครรลองครองธรรม ซึ่งสามารถใช้ได้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน หลักธรรมาภิบาลนั้น นอกจากจะช่วยเสริมสร้างให้กิจการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจากการที่พนักงานตั้งใจทำงานแล้วยังช่วยให้การพัฒนาเป็นไปอย่างต่อเนื่องจากการที่บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องเชื่อมั่นในองค์กร

หลักธรรมาภิบาลประกอบไปด้วย 6 องค์ประกอบตามที่ระบุในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การกำหนดตัวบทกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมและทันสมัยเป็นที่ยอมรับในสังคมและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การให้และการรับข้อมูลที่เป็นจริง ทันเหตุการณ์ตรงไปตรงมา มีที่ไปที่มาชัดเจนและมีกระบวนการที่ตรวจสอบความถูกต้องได้ ทั้งนี้เพื่อจะสร้างความไว้วางใจในการทำธุรกรรมร่วมกัน

3) หลักการมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการรับรู้ การร่วมกันคิด ร่วมกันเสนอความคิดเห็นในปัญหา รวมไปถึงจนถึงกระบวนการตรวจสอบและการรับผิดชอบต่อผลจากการกระทำนั้น

4) หลักความรับผิดชอบต่อตรวจสอบได้ ได้แก่การสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบในหน้าที่ และมีสำนึกในการรับผิดชอบต่อสังคม

5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการให้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดถูกนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างคุ้มค่า

6) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยและเคารพในสิทธิของผู้อื่นทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตาม ตรวจสอบ การมีประชาชน

หรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วมโดยมีหลัก “นิติธรรม” เป็นองค์ประกอบหลักในการบริหารจัดการดังกล่าว¹⁸⁹

ดังนั้นการปฏิบัติงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนอกจากจำเป็นต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจโดยตรงย่อมต้องบริหารงานอย่างมีหลักธรรมาภิบาลด้วย คือ ปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับของหน่วยงานให้ถูกต้อง มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ มีระบบหรือกระบวนการที่เป็นรูปธรรมที่สามารถเสริมสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในองค์กรด้วยก็เพื่อให้การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน การที่สลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องมีการควบคุมราคาโดยไม่สามารถปล่อยให้กำหนดราคาโดยอิสระได้ตามตลาดก็เพื่อรักษาหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจในฐานะของผู้จัดจำหน่ายที่ต้องมีความรับผิดชอบด้วยประการหนึ่งเพราะการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง อีกทั้งรายได้จากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลสำนักงานในฐานะรัฐวิสาหกิจจะต้องนำรายได้บางส่วนส่งเข้าคลังรัฐเป็นรายได้แผ่นดินก็ได้รับผลกระทบเพราะราคาสลากที่สูงเกินราคาย่อมทำให้รายได้สลากบางส่วนไปเข้ากำไรรักกับพ่อค้าคนกลางแทนที่จะเข้ารายได้รัฐหรือเข้าเป็นค่าใช้จ่ายบริหารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นการที่สลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในท้องตลาดจึงเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียรายได้ของรัฐด้วย¹⁹⁰ จึงควรที่จะดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งมีการบริหารจัดการให้สามารถตรวจสอบได้ประกอบด้วยเสมอ ดังนั้นหากราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลมีราคาสูงจนส่งผลกระทบต่อประชาชนจึงถือว่าหน่วยงานรัฐปฏิบัติงานไม่โปร่งใสและไม่พึงปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎระเบียบโดยชอบธรรม

3.2.1.3 เพื่อควบคุมการเล่นสลากกินแบ่งในประเทศ

สลากกินแบ่งเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการพนันที่สังคมยอมรับได้เพราะเปิดโอกาสให้สมาชิกในสังคมได้ระบายออกซึ่งความคับข้องใจในขนาดที่เหมาะสมและไม่เป็นอันตรายแก่สังคมโดยรวมแต่สังคมจะต้องมีการจัดระเบียบไม่ให้เกิดการพนันนั้นทำได้โดยไม่มีกฎหมายมาควบคุมเพราะการพนันส่งผลกระทบต่อแรงกดดันทางจิตใจของมนุษย์ที่เมื่อมีการเสพติดอาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การแทรกแซงของรัฐในการควบคุมการเล่นพนันจึงเป็นสิ่งจำเป็นของสังคม¹⁹¹ แต่ในมิติ

¹⁸⁹ นิรุฒ มณีพันธ์, หลักนิติธรรมในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล) (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2557), หน้า 5-6.

¹⁹⁰ ไทยพับลิก้า, "ขายสลากเกินราคา ใครได้ใครเสีย?" [ออนไลน์].

¹⁹¹ สติธร ธนานิธิโชติ, "การพนันในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย," วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ: 93.

ทางด้านเศรษฐกิจ การเปิดให้รัฐทำผูกขาดกิจการสลากกินแบ่งนั้นมีบทบาทในการสร้างผลตอบแทนมหาศาลให้แก่รัฐได้ ด้วยเหตุที่การดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลก่อให้เกิดรายได้สำคัญและรัฐสามารถนำเงินส่วนดังกล่าวไปจัดการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้มากมายในหลายประเทศ โดยเฉพาะรายได้จากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นเงินทุนนำไปใช้ในการสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ส่งเสริมการศึกษา และทางศาสนา¹⁹²

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการพนันดังกล่าวส่งผลให้การควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งซึ่งเป็นการพนันในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน บางรัฐที่มีแนวคิดอนุรักษนิยมจะควบคุมสลากกินแบ่งด้วยการจำกัดให้มีแต่รัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายเท่านั้น บางรัฐที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการพนันว่าเป็นกิจกรรมนั้นหนทางการอย่างหนึ่งจะอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ประกอบกิจการสลากกินแบ่งได้ การปล่อยให้มีการดำเนินธุรกิจเช่นนี้ถูกกฎหมายและเปิดเผยจะมีผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูง โดยเฉพาะในแง่การสร้างรายได้เข้ารัฐแต่จะต้องมีกลไกควบคุมผลประโยชน์ของรัฐไม่ให้รั่วไหลไปตกอยู่ที่ผลประโยชน์ของคนใดคนหนึ่งมากกว่าประโยชน์สาธารณะที่แท้จริงจึงต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมายในการวางกรอบกติกาและบังคับควบคุมให้กติกาทั้งหลายดำเนินไปได้อย่างถูกต้องและเที่ยงธรรม¹⁹³

การที่กิจการสลากกินแบ่งยังไม่ถูกยอมรับให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจการได้ มีเพียงรัฐเป็นผู้จัดจำหน่ายได้แต่เพียงผู้เดียวนั้น ด้วยเหตุปัจจัยจากการสร้างกลไก 3 ประการ¹⁹⁴ ได้แก่

ประการแรก กลไกเชิงนโยบายที่รัฐวางนโยบายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ รายได้ของรัฐบาลที่มาจากกิจการจำหน่ายสลากกินแบ่งนั้นเป็นเงินทุนเพื่อส่งเสริมกิจการงานสาธารณะของประเทศและบริจาคเพื่อการกุศล กลไกเชิงนโยบายนี้จึงทำให้สร้างชุดความคิดสนับสนุนให้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสิ่งที่ดีเพราะรายได้ของสลากกินแบ่งรัฐบาลจะนำมาเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ ประการที่สอง กลไกเชิงสถาบันจากการที่รัฐใช้อำนาจทางนิติบัญญัติบัญญัติให้สลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายโดยมีนัยให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด นอกจากจะทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นชอบกฎหมายแล้วยังมีมาตรการป้องกันและการปราบปรามหวายเถื่อนโดยรัฐให้เหตุผลถึงผลเสียของการเล่นสลากกินแบ่งที่อยู่เหนือการควบคุมของรัฐ

¹⁹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-102.

¹⁹⁴ ดวงมล ดีพันธุ์, "หวายใต้ดินในสังคมไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2557), หน้า 62-70.

ว่าจะเป็นเรื่องที่มอมเมาประชาชนให้เสพติดการพนันอันเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐมีความชอบธรรมที่จะเข้ามากำกับดูแลการเล่นสลากกินแบ่งแต่เพียงผู้เดียวเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมและประการสุดท้าย กลไกทางสื่อ รัฐมีการถ่ายทอดทางสื่อให้ทุกคนสนับสนุนการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยแสดงให้เห็นว่ารัฐจะนำรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปช่วยเหลือกิจการสาธารณะและบำรุงเพื่อการกุศลต่างๆ ซึ่งทำให้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลนอกจากจะชอบด้วยกฎหมายแล้วยังชอบด้วยศีลธรรมอีกด้วย จากกลไกทั้ง 3 ประการจึงเป็นการทำให้รัฐสามารถเป็นผู้ดำเนินกิจการสลากกินแบ่งได้แต่เพียงผู้เดียวโดยชอบธรรมและมีความชอบธรรมในการไม่อนุญาตให้จัดห่วยใต้ดินที่ไม่ได้กำกับดูแลโดยรัฐบาลให้เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย¹⁹⁵

ลักษณะการเล่นห่วยใต้ดินมีความคล้ายคลึงกับการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาล เพราะเป็นธุรกิจที่พัฒนาการพนันที่ยึดผลการออกสลากกินแบ่งโดยรัฐบาลไทยเป็นหลักจึงทำให้ผู้ที่ดำเนินกิจการห่วยใต้ดินไม่ต้องลงทุนในการออกหมายเลข วิธีการแทงห่วยใต้ดินจะถือเอาเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว ของรางวัลที่ 1 กับรางวัลเลขท้าย 3 ตัว และ 2 ตัว จากการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลประจำงวด¹⁹⁶ ต่อมาความต้องการห่วยใต้ดินเป็นที่นิยมมากขึ้น จึงเริ่มมีการออกห่วยโดยเล่นตามผลสลากออกมสันบ้างตามเลขท้าย 2 ตัวที่เป็นดัชนีหุ้นในตลาดหลักทรัพย์บ้างที่เรียกกันว่าห่วยหุ้น¹⁹⁷ การเล่นห่วยใต้ดินนั้นมีเครือข่ายที่กว้างขวางและมีวงเงินที่มีมูลค่าการซื้อขายสูง

สาเหตุที่การเล่นห่วยใต้ดินเป็นที่นิยมมาจากการเสนอรางวัลที่หลากหลายมากกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลและสามารถเล่นได้ในวงเงินต่ำเพียง 1 บาท ซึ่งทำให้เล่นได้มากกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล ทำให้เป็นแรงจูงใจด้วยการลงทุนที่ถูกกว่าแต่ผลรางวัลกลับไปหาผู้แทงได้มากกว่า สลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นหากรัฐไม่เข้ามาควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้เกินราคาก็จะทำให้ประชาชนหันมาเล่นห่วยใต้ดินกันมากขึ้นซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาตามมา ได้แก่

ประการแรก ห่วยใต้ดินส่งผลให้มีการคอร์รัปชันทางการเมืองเนื่องจากลักษณะของเครือข่ายห่วยใต้ดินมีการจัดตั้งเป็น 4 ระดับ คล้ายเส้นทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่มีลักษณะการเก็บรายได้กว้างขวางและยืดหยุ่น ได้แก่ ระดับบนคือเจ้ามือใหญ่ที่มี

¹⁹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹⁶ สุรเชษฐ์ รุ่งเรือง, "การใช้บังคับกฎหมายการพนันห่วยเถื่อน," (สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555), หน้า 19.

¹⁹⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วยห่วยใต้ดิน," ใน ห่วย ช่อง บ่อน ยาบ้า, พิรุณ ฉัตรวินชกุล, บรรณาธิการ (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสวิน, 2543), หน้า 150-151.

อิทธิพล ลำดับรองลงมาคือเจ้ามือย่อยหรือยี่ปั้ว รองลงมาระดับสามคือคนขายหวยและระดับล่างคือตัวแทนรายเล็ก ลักษณะเครือข่ายจะเป็นแบบพหุภาคีและเจ้ามือใหญ่จะมีเครือข่ายยึดโยงเป็นชั้นๆกับผู้แทนรายย่อยลงมาเป็นเครือข่ายจำนวนมากซึ่งเจ้ามือใหญ่อาจผูกขาดการขายหวยใต้ดินได้ทั้งจังหวัด เจ้ามือใหญ่จึงมีอิทธิพลและมีลูกน้องคอยช่วยเหลือกอบโกยประโยชน์ได้มาก ดังนั้นการจ่ายเงินอย่างสม่ำเสมอให้กับหวยใต้ดินก็เป็นการสนับสนุนให้เจ้ามือรายใหญ่ได้รับรายได้โดยไม่ต้องลงทุนอะไรมาก อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนคอร์รัปชันโดยอ้อมเพราะหวยใต้ดินเป็นกลไกที่ถ่ายเทเงินมหาศาลไปให้เจ้ามือที่รวยและมีอิทธิพลที่จะนำไปสู่ผลประโยชน์ทางการเมืองต่อไปได้ ส่งผลต่อมิติทางการเมืองและสังคมที่หวยใต้ดินเป็นแหล่งเงินทุนที่สนับสนุน ธุรกิจการเมืองในเขตต่างจังหวัดซึ่งจะส่งผลให้รัฐสภาไทยได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหนึ่งจากการหาเสียงเลือกตั้งของเจ้ามือหวยใต้ดินหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นอันจะส่งผลเสียหายทางสังคมต่อไป¹⁹⁸

นอกจากนี้มิติทางการเงินแม้ว่าในอดีตการได้เปรียบการได้รางวัลของหวยใต้ดินจะดูได้เปรียบกว่าการเล่นสลากกินแบ่งก็ตามแต่หากเป็นผู้เล่นหวยใต้ดินในระยะยาวสม่ำเสมอแต่ก็ไม่มีความเป็นไปได้ที่จะได้ทุนคือในระยะยาวคนทุนน้อยก็จะหมดตัวได้ หวยใต้ดินนี้ จึงมีอีกชื่อเรียกว่า “สลากกินรวบ”¹⁹⁹ ดังนั้นหวยใต้ดินจึงยังเป็นการพนันที่เข้าลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชนและกอบโกยรายได้จากประชาชนมหาศาลซึ่งรายได้จากการเล่นหวยใต้ดินเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ธุรกิจหวยใต้ดินมีมูลค่าคิดเป็นกว่าสามเท่าของการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล (ข้อมูลปี พ.ศ.2538) ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐต้องสูญเสียไปและเงินเหล่านี้สุ่มเสี่ยงให้เป็นส่วนหนึ่งในการทำธุรกิจผิดกฎหมายต่อไป เช่นต้นทุนในทางธุรกิจทางการเมืองเพราะเจ้ามือหวยใต้ดินย่อมต้องมีความสัมพันธ์ทางการเมือง รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐตามท้องที่เป็นต้น รายได้จากกิจกรรมหวยใต้ดินจึงเป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทนในลักษณะที่เป็นคอร์รัปชันอันเป็นผลเสียหายต่อส่วนรวม²⁰⁰ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของต่างประเทศที่ใช้ระบบการอนุญาตให้เอกชนเข้ามาทำกิจกรรมพนันได้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเรื่องราคาหรือค่าบริการการเล่นพนันเช่นกัน²⁰¹

จากที่กล่าวมาข้างต้น เนื่องจากหากปล่อยให้เอกชนเข้ามาทำกิจการสลากเช่นเดียวกับรัฐบาลจะทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาดังนั้นจึงสมควรให้รัฐเป็นผู้ดูแลบริหารกิจการ

¹⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175-176.

¹⁹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

²⁰⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 150-152.

²⁰¹ นันทพร นิกรประเสริฐ, "มาตรการควบคุมการให้รางวัลโดยการเสี่ยงโชค," หน้า 68-90.

สลากรินแบ่งแต่เพียงผู้เดียว รัฐต้องมีมาตรการเข้ามาเพื่อไม่ให้ถูกห่วยไต่ดินแย่งส่วนแบ่งทางตลาดไป โดยมีมาตรการทั้งการปราบปรามซึ่งยังไม่สามารถกระทำได้สำเร็จเพราะห่วยไต่ดินนั้นมีอยู่กระจัดกระจายทั่วประเทศและรวมตัวเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อน²⁰² ทำให้เกิดอุปสรรคในการจะปราบปรามห่วยไต่ดินได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นรัฐจึงต้องมีมาตรการปฏิรูประบบจัดการสลากรินแบ่งรัฐบาลให้ดีและเอื้อต่อประชาชนให้สามารถเข้าถึงได้โดยเฉพาะการปรับปรุงเรื่องราคาของสลากรินแบ่งรัฐบาลก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกบริโภค หากสลากรินแบ่งรัฐบาลมีราคาต่ำ ก็จะทำให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยเข้าถึงได้มากขึ้นและไม่เข้าไปสนับสนุนห่วยไต่ดินแต่หากรัฐไม่เข้ามาควบคุมราคาสลากรินแบ่งรัฐบาลโดยปล่อยให้ราคาสูงเกินราคาตามท้องตลาดต่อไปก็จะผลกระทบต่อการควบคุมสลากรินแบ่งในประเทศและเกิดปัญหาทางสังคมตามมาได้

3.2.2 พัฒนาการความผิดของการจำหน่ายสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ตลอดระยะเวลา นับตั้งแต่ที่มีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากรินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกแก้ไขจนออกมาเป็นกฎหมายได้ในที่สุดเพียงแค่ 1 ครั้ง คือพระราชบัญญัติสลากรินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าตลอดระยะเวลาที่พระราชบัญญัติถูกประกาศใช้บังคับตั้งแต่พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา รัฐจะไม่มี ความพยายามแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้มาก่อนเลย ในหัวข้อต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาพัฒนาการความผิดของการจำหน่ายสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่าในขณะที่ปัจจุบันก็ยังพบปัญหาสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในสังคมอยู่เสมอ รัฐพยายามพัฒนาและแก้ไขความผิดของการจำหน่ายสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในทิศทางและลักษณะใดบ้างซึ่งรายละเอียดมีดังนี้

3.2.2.1 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากรินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช 2517

ในหมวด 6 ของพระราชบัญญัติจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับบทกำหนดโทษที่มีอยู่ มาตราเดียว คือมาตรา 39 อันว่าด้วยความผิดของการจำหน่ายสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยมีที่มาจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478ที่กำหนดว่าการเล่นพนันเป็นการกระทำความผิดและมีการกำหนดโทษของการเล่นพนันไว้²⁰³ สลากรินแบ่งถูกจัดให้อยู่ในประเภทการพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ตามบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติลำดับที่ 16²⁰⁴ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 9

²⁰² อนุพงษ์ จันทะแจ่ม, "เร่ขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย," หน้า 6.

²⁰³ ศุภชัย ยาวงประภาสและปิยกร หวังมหาพร, นโยบายสาธารณะไทย : กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: จุฬทอง, 2552), หน้า 69.

²⁰⁴ สมพร พรหมหิตาธร, คู่มือกฎหมายการพนัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: รพีสาส์น, 2534), หน้า 32.

กำหนดว่าต้องส่งสลากให้เจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตประทับตราเสียก่อนจึงนำออกจำหน่ายได้ ถ้ายังมีได้รับอนุญาตให้มีการเล่นที่กล่าวไว้ในวรรคก่อน ห้ามมิให้ประกาศโฆษณาหรือชักชวนโดยตรงหรือทางอ้อมให้บุคคลใด ๆ เข้าร่วมในการเล่นนั้น

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2505 ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติขึ้นมาเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาไว้ ได้แก่ มาตรา 9 ทวิ “ห้ามมิให้ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งที่ออกจำหน่ายตามมาตรา 9 และที่ยังมิได้ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนดในสลาก” และมาตรา 9 ตรี “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ทวิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเคยมีคำพิพากษาศาลฎีกา²⁰⁵ วินิจฉัยเกี่ยวกับการขายสลากกินแบ่งเกินรัฐบาลที่ยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาโดยขายให้แก่ผู้ซื้อครั้งฉบับในราคา 5 บาท 50 สตางค์ ซึ่งเกินกว่าราคาที่กำหนดในสลากครั้งฉบับ 50 สตางค์ ศาลจึงพิพากษาปรับเงินทั้งหมด 5 บาท 50 สตางค์นั้นเป็นทรัพย์สินที่จำเลยได้มาโดยการกระทำผิดไม่ใช่เฉพาะส่วนเกิน 50 สตางค์เท่านั้น

จากการบัญญัติความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของมาตรา 9 ทวิ และกำหนดระวางโทษตามมาตรา 9 ตรี แห่งพระราชบัญญัติการพนัน สะท้อนให้เห็นการใช้กฎหมายอาญาลงโทษแก่การจำหน่ายสลากเกินราคาที่มีมาอย่างยาวนานแต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีหลักเกณฑ์ในการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะจึงไม่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 อีกต่อไป ทั้งนี้บทลงโทษการจำหน่ายสลากเกินราคาตามมาตรา 9 ทวิ และมาตรา 9 ตรี ของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ยังคงถูกใช้อยู่ในปัจจุบันกับกรณีการออกสลากบำรุงการกุศลเท่านั้น²⁰⁶

ในบันทึกการประชุมกรรมการร่างกฎหมายสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2517 ปรากฏว่า ในตอนแรกมีการตัดหมวดกำหนดโทษทั้งหมดเพราะคณะกรรมการในที่ประชุมเห็นว่ามีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นแล้วคือพบว่าความผิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคามีบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 ที่บัญญัติว่าห้ามมิให้ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งที่ออกจำหน่ายตามมาตรา 9 และที่ยังมิได้ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนดในสลากแต่ต่อมาประธานกรรมการพิจารณาแล้วว่าการจะเป็นความผิดมาตรา 9 ทวิ จะต้อง

²⁰⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2839/2516

²⁰⁶ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "ภารกิจหลักการจำหน่าย" [ออนไลน์].

เป็นเฉพาะการออกสลากตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการพนันเท่านั้นจึงสมควรคงร่างนี้ไว้และขอให้เลขานุการยกร่างมาใหม่ เมื่อพิจารณาแล้วมาตรา 9 ทวิมีอำนาจมาปรับใช้บังคับแทนได้จึงสมควรให้ยกร่างขึ้นใหม่โดยนำบทลงโทษจากฐานความผิดของการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศล ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 9 ทรี ซึ่งระวางโทษการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาไว้ที่โทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท²⁰⁷ มาใช้ในการยกร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงเป็นข้อความดังนี้

“มาตรา 41 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังมีได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่งต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศใช้จริงก็มีการปรับเปลี่ยนมาตราจนในที่สุด บทบัญญัติลงโทษการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงอยู่ในมาตรา 39 และเปลี่ยนระวางโทษมาเป็นโทษปรับอย่างเดียวคือต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2517 ถูกประกาศใช้เรื่อยมาจนกระทั่งในปี พ.ศ.2549 มีการประชุมร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล²⁰⁸ เนื้อหาหลักคือขอเพิ่มเติมบทนิยามมาตรา 3 จากคำว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลให้รวมถึงสลากกินรวบรัฐบาลเพื่อให้การออกสลากรัฐบาลและการออกสลากกินรวบรัฐบาลเกิดความชัดเจนในการตีความจึงยกเลิกความในมาตรา 39 เพื่อกำหนดวิธีการกำหนดโทษให้ครอบคลุมถึงสลากรัฐบาลทุกประเภทซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อบรรเทาผลกระทบจากกรณีที่ต้องมีการยกเลิกการจำหน่ายสลากพิเศษแบบเลขท้าย 3 ตัว 2 ตัว มิให้เน้นขายออกไป ในบันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)²⁰⁹ ที่ประชุมให้ความเห็นในประเด็นโทษสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการเสนอแก้ไขให้เพิ่มโทษเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำผิดซึ่งที่ประชุมเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพราะการออกสลากกินรวบเป็นวิธีการหนึ่งในการลดปัญหาการเล่นสลากกินรวบที่ผิดกฎหมายและทำให้ราคาสลากกินแบ่งของรัฐบาลถูกควบคุมอยู่แล้ว อีกทั้งการพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่ง

²⁰⁷ สัมภาษณ์ นายจักรพงษ์ ชำคล้าย, นางสาวตรี วงศ์วานิช และนายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล.

²⁰⁸ คณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับที่..) พ.ศ.", วันที่ 28 พฤศจิกายน 2549.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²⁰⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) วาระที่1 ครั้งที่1", วันที่ 28 พฤศจิกายน 2549.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

คณะรัฐมนตรีจึงมิได้มีมติให้รีบแก้ไขเปลี่ยนแปลงอัตราโทษประกอบกับกรณีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นปัญหาส่วนหนึ่งความต้องการหมายเลขสลากที่มีจำนวนจำกัดเป็นปัญหาจากการบริหารจัดการในเรื่องตัวแทนจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่ง อีกทั้งการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคามีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อยมากเพราะผู้ซื้อสลากสามารถกำหนดหมายเลขที่ต้องการได้เองจึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

แม้จะมีการร่างพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2549 ไว้แล้ว แต่ ณ จนถึงปัจจุบันไม่ได้มีการประกาศใช้ ดังนั้นพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับแรก คือฉบับ ปี พ.ศ. 2517 จึงยังถูกใช้บังคับอยู่จนกระทั่งใน ปี พ.ศ. 2558 มีประกาศคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 11/2558 เรื่องมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ด้วยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งหลายประการเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับโทษการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา ปรากฏอยู่ใน ข้อ 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพ.ศ. 2517 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 39 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ต่อมามีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 25/2558 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 11/2558 เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงระวางโทษตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับเดิม ส่งผลให้มีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับที่ 2 ในที่สุด

3.2.2.2 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2562

จากรายงานการประชุมพบว่าที่ประชุม²¹⁰ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่ง โดยมีเรื่องของการเพิ่มเติมโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

²¹⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา, "เอกสารแนบ1ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... เลขเสร็จที่0497/2561", พุทธศักราช 2561.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

และกำหนดโทษสำหรับผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และโทษสำหรับผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษา

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการรองรับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 11/2558 และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 25/2558 ซึ่งต้องการแก้ไขปัญหาคารกำหนดยสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเงื่อนไขสัญญาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเคร่งครัดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจและสังคมจึงสมควรที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

ฝ่ายสำนักงบประมาณผู้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแต่มีความเห็นต่อการกำหนดโทษผู้เสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่าอาจมิใช่การป้องปรามหรือแก้ปัญหาที่ต้นเหตุของการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างแท้จริง ดังนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงควรกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมและเป็นรูปธรรมควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายในโอกาสแรกด้วย²¹¹ อีกทั้งโทษทางอาญาที่เหมาะสมกรณีการฝ่าฝืน ที่ประชุมได้ลงความเห็นว่ามีเพียงโทษปรับอย่างเดียวเนื่องจากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่ความผิดที่ร้ายแรงจึงไม่สมควรมีโทษจำคุกอันจะกระทบสิทธิของผู้ค้าปลีกเกินสมควร²¹²

สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ในส่วนของโทษทางอาญามีการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดในกรณีการเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่งและกำหนดเพิ่มเติมความผิดในกรณีขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษาและการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ จนออกมาเป็นบทบัญญัติดังนี้

²¹¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่าง พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 2088/2561", 27 ธันวาคม 2561.(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

²¹² คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล(ฉบับที่..) พ.ศ. งง ครั้งที่ 3/2562," (14 มกราคม 2562).(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

“มาตรา 39 ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

“มาตรา 39/1 ผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษา ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

“มาตรา 39/2 ผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปี บริบูรณ์ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท”

จากการแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติ ส่งผลให้หมวดที่ 6 เรื่องบทลงโทษ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีบทลงโทษทางอาญา ถึง 3 มาตรา

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้มีการยกร่างขึ้นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังนั้นจึงต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ความจำเป็นตาม มาตรา 77 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดในกรณีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา 77 และตามแนวทางของมติคณะรัฐมนตรี ดังนี้²¹³

- 1) จัดเสวนารับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย เมื่อ 21 สิงหาคม พ.ศ.2560
- 2) รับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเว็บไซต์สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล <https://www.glo.or.th> ตั้งแต่วันที่ 1 ถึงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2560 และรับฟังความคิดเห็นนกฎหมายไทย ผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ตั้งแต่วันที่ 1-15 ตุลาคม พ.ศ. 2560 รวมระยะเวลา 30 วัน ซึ่งไม่มีผู้มาแสดงความคิดเห็นแต่อย่างใด
- 3) รับฟังความคิดเห็นเป็นเอกสารโดยส่งความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสารทางไปรษณีย์ ตั้งแต่วันที่ 1 ถึง 15 กันยายน พ.ศ. 2560 เป็นระยะเวลา 15 วัน
- 4) เปิดรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆโดยมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยงานทั้งหมด 9 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานงบประมาณ สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

²¹³ คณะกรรมการกฤษฎีกา, "เอกสารแนบ1ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่...) พ.ศ.... เลขเสร็จที่0497/2561".(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

สภาอากาศไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านทางเว็บไซต์ www.glo.or.th และ www.lawamendment.go.th สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วโดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อสนับสนุนให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรายได้พัฒนาสังคมไปดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมทั้งประชาชนได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากผู้ขายสลากมีความเกรงกลัวในอัตราโทษที่สูงขึ้น

ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้พิจารณาแล้วเห็นว่าในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยควบคุมไม่ให้จำหน่ายสลากเกินกว่าราคากฎหมายกำหนดจะทำให้การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับนี้ก็ถูกประกาศใช้ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 เป็นพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่2) พ.ศ. 2562

3.2.2.3 ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา

ระเบียบว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคามีจุดประสงค์เพื่อให้การจ่ายรางวัลในการนำจับผู้ขายสลากเกินราคา และการจ่ายเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสการขายสลากเกินราคา เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สะดวก รวดเร็ว และเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยปัจจุบันมีการออกระเบียบสำนักงานอยู่ 2 ฉบับ โดยฉบับแรกชื่อว่า ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 และฉบับที่สองชื่อว่า ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2560 โดยมีเนื้อหาแบ่งเป็น 2 หมวด ได้แก่กรณีเป็นผู้นำจับซึ่งมีทั้งกรณีเป็นประชาชนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และกรณีที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสมว่ามีผู้ค้าปลีกกระทำการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยมีรายละเอียดเรื่องการจ่ายเงินรางวัลนำจับ ดังนี้

หมวด 1 การจ่ายเงินรางวัลในการนำจับผู้ขายสลากเกินราคา

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะพิจารณาเงินรางวัลให้แก่ผู้นำจับและเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา 3 กรณี ได้แก่ เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว เมื่อเปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นศาลแล้วแต่กรณีโดยกำหนดอัตรารางวัลนำจับ ดังนี้²¹⁴

- กรณีผู้นำจับได้รายละเอียดสองพันบาท
- กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการจับกุมได้รับเท่ากับจำนวนเงินที่เปรียบเทียบปรับ ในกรณีไม่มีผู้นำจับก็ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมได้รับแต่ฝ่ายเดียวตามจำนวนเงินที่ปรับ

การขอรับเงินรางวัลในการนำจับผู้ขายสลากเกินราคาผู้นำจับและผู้จับกุมจะต้องมาขอรับเงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยตนเองและต้องแสดงหลักฐานจากผู้กำกับการประจำสถานีตำรวจในเขตท้องที่ตามที่ยังอยู่ไว้ในกฎหมายหรือศาลแต่ถ้าคดียังไม่ถึงที่สุดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจ่ายให้รายละเอียดห้าร้อยบาทก่อนแล้วเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้หักเงินจำนวนนี้ออกจากเงินรางวัลในการนำจับแล้วจึงจะจ่ายส่วนที่เหลือต่อไป การขอรับเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคามีกำหนดระยะเวลาในการไปรับเงินรางวัลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่คดีถึงที่สุดหรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นศาลแล้วแต่กรณี²¹⁵

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²¹⁴ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 4 “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะได้พิจารณาเงินรางวัลให้แก่ผู้นำจับและเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคาในเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นศาลแล้วแต่กรณีโดยกำหนดอัตรา ดังนี้ ให้ผู้นำจับได้รายละเอียดสองพันบาท ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ทำการจับกุมได้รับเท่ากับจำนวนเงินที่เปรียบเทียบปรับ ในกรณีไม่มีผู้นำจับก็ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมได้รับแต่ฝ่ายเดียวตามจำนวนเงินที่ปรับ

การขอรับเงินรางวัลในการนำจับผู้ขายสลากเกินราคาผู้นำจับและผู้จับกุมจะต้องมาขอรับเงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยตนเอง โดยมีหลักฐานจากผู้กำกับการประจำสถานีตำรวจในเขตท้องที่ตามที่ยังอยู่ไว้ในกฎหมายหรือศาลก็ได้มาแสดง แต่ถ้าคดียังไม่ถึงที่สุดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจ่ายให้รายละเอียดห้าร้อยบาทก่อนเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ให้หักเงินจำนวนนี้ออกจากเงินรางวัลในการนำจับและการจับกุมที่ผู้นั้นจะได้รับก่อน แล้วจึงจะจ่ายส่วนที่เหลือต่อไป”

²¹⁵ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 6 “การขอรับเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา ให้ขอได้ภายในหนึ่งปีนับแต่คดีถึงที่สุดหรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นศาลแล้วแต่กรณี และต้องมีเอกสารประกอบการพิจารณาด้วย คือหลักฐานการเปรียบเทียบปรับและบัญชีรายการขอเบิกเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคาตามแบบทำระเบียบนี้”

หมวด 2 การจ่ายเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสการขายสลากเกินราคา

เมื่อมีผู้พบเบาะแสการจำหน่ายสลากเกินราคา ในกรณีผู้แจ้งเบาะแสทราบชื่อตัวแทนจำหน่ายหรือรายละเอียดต่างๆเกี่ยวกับตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ สามารถแจ้งพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากเกินราคาของตัวแทนจำหน่ายโดยระบุข้อมูลของตัวแทนจำหน่ายผู้นั้นได้ที่ศูนย์รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องราวร้องทุกข์²¹⁶ แต่ในกรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสมิทราบชื่อตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นใครแต่จำรูปพรรณสัณฐานได้ ผู้แจ้งเบาะแสมสามารถไปตรวจดูแฟ้มประวัติตัวแทนจำหน่าย แจ้งชื่อและแจ้งพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากเกินราคาได้ที่ศูนย์รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องราวร้องทุกข์ เช่นกัน²¹⁷ ทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันการกลั่นแกล้ง หากพบว่าเป็นความจริงทางสำนักงานก็จะขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจับกุมต่อไป²¹⁸

เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วหรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวนแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะรวบรวมเอกสารหลักฐานมาประกอบการเบิกจ่ายสินบนให้แก่ผู้แจ้ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²¹⁶ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสดูข่ายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 7 “เมื่อผู้แจ้งเบาะแสดพบกรรมการจำหน่ายสลากเกินราคา และทราบชื่อตัวแทนจำหน่ายผู้แจ้งเบาะแสด สามารถแจ้งพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากเกินราคาของตัวแทนจำหน่าย โดยระบุชื่อ รหัสโควตา จังหวัด บัตรประจำตัวแถบสีใด และหนังสือแสดงการเป็นผู้ดำเนินการจำหน่าย ที่ศูนย์รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องราวร้องทุกข์”

²¹⁷ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสดูข่ายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 8 “กรณีที่ผู้แจ้งเบาะแสมิทราบชื่อตัวแทนจำหน่าย รหัสโควตา บัตรประจำตัวแถบสีใดแต่จำรูปพรรณสัณฐานได้ สามารถไปตรวจดูแฟ้มประวัติตัวแทนจำหน่าย และแจ้งชื่อ และรายละเอียดต่างๆพร้อมพฤติกรรมกรรมการจำหน่ายสลากเกินราคาได้ที่ ศูนย์รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องราวร้องทุกข์ สำหรับในส่วนภูมิภาคผู้แจ้งสามารถไปตรวจดูแฟ้มประวัติตัวแทนจำหน่ายได้ที่ สำนักงานจังหวัด เสมียนจังหวัด ตรจังหวัด หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และแจ้งศูนย์รับแจ้งข้อมูลข่าวสารและเรื่องราวร้องทุกข์”

²¹⁸ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสดูข่ายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 9 “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันการกลั่นแกล้ง หากพบว่าเป็นความจริงจะขอความร่วมมือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจับกุมต่อไป”

เบาะแสเป็นจำนวนเงินสินบนรายละเอียดสองพันบาท²¹⁹ ซึ่งการรับเงินสินบนนั้นผู้แจ้งเบาะแสะจะต้องมารับเงินภายในหนึ่งปี นับแต่คดีถึงที่สุดหรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวนแล้วเท่านั้น²²⁰

ต่อมาทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา ฉบับที่สอง ปี พ.ศ. 2560 เป็นการปรับปรุงอัตรารางวัลนำจับผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคาเพื่อความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นโดยมีเนื้อหาที่เปลี่ยนไป ดังนี้

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้พิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งความนำจับและเจ้าหน้าที่ ผู้จับกุมผู้ขายสลากเกินราคาในเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว โดยกำหนดอัตราใหม่ดังนี้

- เจ้าหน้าที่จับกุมได้รับเท่ากับจำนวนเงินที่เปรียบเทียบปรับแต่ไม่เกินคดีละสองพันบาท
- ผู้แจ้งความนำจับได้รับเงินรางวัลรายละเอียดหนึ่งพันบาท

การขอรับเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคาผู้แจ้งความนำจับหรือเจ้าหน้าที่จะต้องมาขอรับเงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลภายในหนึ่งปีนับแต่คดีถึงที่สุด²²¹

จากระเบียบข้างต้น แสดงให้เห็นถึงการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพยายามกระตุ้นให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมกระตุ้นให้ภาคประชาชนและภาคตำรวจช่วยกันสอดส่องไม่ให้ผู้ค้าปลีกจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาควบคุม อย่างไรก็ตามแม้ว่าในปัจจุบันจำนวนรางวัลนำจับจะลดลงเพื่อสอดคล้องกับเศรษฐกิจแต่การ

²¹⁹ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสะผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 10 “เมื่อคดีถึงที่สุดหรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวนแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะรวบรวมเอกสารหลักฐานมาประกอบการเบิกจ่ายสินบน ให้แก่ผู้แจ้งเบาะแสะ รายละเอียดสองพันบาท นับแต่คดีถึงที่สุด หรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวน”

²²⁰ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสะผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 11 “การรับเงินสินบนนั้น ผู้แจ้งเบาะแสะมีสิทธิไปรับเงินสินบนได้ภายในหนึ่งปี นับแต่คดีถึงที่สุด หรือได้เปรียบเทียบปรับในชั้นพนักงานสอบสวน”

²²¹ ระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการนำจับหรือเงินสินบนผู้แจ้งเบาะแสะผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2549 ข้อ 8 “การขอเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา ให้ขอได้ภายในหนึ่งปีนับแต่คดีถึงที่สุดโดยยื่นเอกสารตามระเบียบแนบท้าย”

ที่ยังใช้ระเบียบฉบับนี้อยู่เป็นการมุ่งเน้นใช้โทษทางอาญาแก่การลงโทษผู้ค้าปลีกที่ส่งผลให้เกิดปัญหา ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

3.3 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญา

จากการมีการกำหนดให้ผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาและมีโทษทางอาญามาโดยตลอด ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 โดยมีระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา ช่วยส่งเสริมให้มีการจับกุมผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามากยิ่งขึ้น ทำให้เกิดปัญหาตามมา ดังนี้

3.3.1 กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในการประกอบอาชีพ

การที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาเป็นการมุ่งเน้นใช้กฎหมายอาญาลงโทษไปที่ผู้ค้าปลีกเป็นหลักซึ่งพิจารณาตามสภาพฐานะของผู้ประกอบอาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาลมักจะเป็นผู้ที่ทำอาชีพอื่นเป็นหลักแต่มีรายได้ต่ำและขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นงานเสริมเนื่องจากรายได้จากอาชีพหลักไม่เพียงพอ การประกอบอาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นการที่ผู้ค้าปลีกจะรับสลากกินแบ่งจากตัวแทนรายใหญ่มาขายเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น²²² แต่ทว่าการประกอบอาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ทำให้ผู้ค้าปลีกมีรายได้พอเลี้ยงชีพมากขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในท้องตลาดจะมีราคาสูง แต่ไม่ได้ทำให้กำไรที่ได้จากการค้าขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าปลีกนั้นสูงแต่อย่างใด เพราะจากการวิจัยพบว่าผู้ค้าปลีกจะรับสลากกินแบ่งรัฐบาลไปจำหน่ายต่อด้วยวิธีตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดเป็นจํานวนร้อยละ 67.2 ขณะเดียวกันก็ยังพบว่าผู้ค้าปลีก ร้อยละ 57.7 ที่รับสลากผ่านทางยี่ปี่ว ซาปี่ว และร้อยละ 9.5 เป็นผู้รับจํานวนจํานวน นอกจากนี้ กลุ่มที่รับสลากผ่านทางยี่ปี่ว ซาปี่ว ยังจ่ายค่าสลากกินแบ่ง เฉลี่ยเล่มละ 7,549.23 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาปกติประมาณ 500 บาท²²³ จากสถิตินี้แสดงให้เห็นว่าแม้ผู้ค้าปลีกจะรับสลากกินแบ่งรัฐบาลจากสำนักงานเป็นหลัก แต่ร้อยละเกินครึ่งของผู้ค้าปลีกก็ยังคงต้องรับสลากกินแบ่งรัฐบาลจากพ่อค้าคนกลางซึ่งเป็นตัวแทนรายใหญ่อยู่ดีซึ่งสลากที่รับมานั้นมีราคาสูงกว่าราคาปกติแล้วและจากงานวิจัยที่สอบถามถึงสาเหตุของปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่ง

²²² อนุพงษ์ จันทะแจ่ม, "เราขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย," หน้า 70.

²²³ ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ, การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน (รายงานการวิจัย), หน้า 35.

รัฐบาลเกินราคาจากพ่อค้าปลีก พบว่า กลุ่มตัวอย่างระบุถึงปัญหาสำคัญ 3 สาเหตุ คือ ตัวแทนรายใหญ่หรือยี่ปั๊วปั่นราคา เป็นร้อยละ 75.7 รองลงมาคือมีการขายต่อหลายทอด ร้อยละ 64.0 และระบบการกระจายสลากๆ ไม่ถึงมือผู้ค้าปลีก ร้อยละ 52.0²²⁴

จะเห็นได้ว่าผู้ค้าปลีกเป็นผู้ที่อยู่ปลายสายของการส่งต่อสลากกินแบ่งมักจะได้ไม่ถึงถึงสลากโดยตรง ต้องได้รับผลกระทบโดนลงโทษเป็นโทษปรับทางอาญา ซึ่งตามสภาพฐานะของผู้ประกอบอาชีพผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งมักจะมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนไม่สูงนักแต่กลับต้องเสี่ยงที่จะถูกจับและโดนค่าปรับที่สูง ด้วยเหตุผลที่เขาต้องขายสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาสูงก็มีสาเหตุมาจากการที่รับซื้อสลากกินแบ่งต่อจากพ่อค้าคนกลางที่มีราคาสูงอยู่แล้ว ทั้งนี้แม้ว่าจะมีนโยบายการจูงสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผ่านการให้โควตาซื้อตรงและจองซื้อล่วงหน้าผ่านธนาคารเพื่อลดการซื้อสลากที่ผ่านจากพ่อค้าคนกลางก็ตามแต่ทว่าสลากที่ได้จากการจองนั้นยังมีปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อการหารายได้ยังชีพของผู้ค้าปลีก เนื่องจากปริมาณขั้นต่ำที่จะได้กำไรพออยู่ได้คือ 10 เล่ม (1,000 ใบ) แต่การให้โควตาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับผู้ค้าปลีกนั้นมีเพียง 5 เล่ม (500 ใบ) ซึ่งในทางปฏิบัติไม่เพียงพอต่อการขายให้ได้กำไรเลี้ยงชีพ ดังนั้นผู้ค้าปลีกก็ต้องไปรับสลากจากยี่ปั๊วอีก 5 เล่ม ในต้นทุนที่แพงกว่า 80 บาทมาคละกันขายเพราะการรับโควตาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรงของผู้ค้าปลีกจะไม่มีเลขชุดซึ่งเป็นเลขที่ขายดีในทางปฏิบัติ ดังนั้นผู้ค้าปลีกจึงต้องพึ่งพิงระบบพ่อค้าคนกลางอยู่ดี²²⁵ ซึ่งกระบวนการซื้อขายผ่านคนกลางก็มักจะเป็นการรวมชุดขาย ทำให้สลากมีราคาสูงขึ้นจากเดิมอยู่แล้วสุดท้ายก็ขายกันเกิน 80 บาท ดังนั้นราคาของผู้ค้าปลีกก็เกินกว่า 80 บาท อันเป็นราคาที่รัฐควบคุม²²⁶ ดังนั้นผู้ค้าปลีกจึงต้องขายเกินราคาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และในทุกปีมีการจับกุมผู้ค้าปลีกอย่างต่อเนื่องโดยมีข้อมูลทางสถิติของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เรียบเรียงเป็นตารางได้ดังนี้

²²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

²²⁵ พลวุฒิ สงสกุล, "เปิดใจผู้ค้ารายย่อย ทำไมต้องขายห่วยเกินราคา 80 บาท" [ออนไลน์].

²²⁶ เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 1 ข้อมูลสถิติจำนวนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกจับกุมในข้อหาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ.2563 จากกลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล กองแผนงานอาชญากรรม สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ปี (พ.ศ.)	ชื่อข้อกฎหมาย	จำนวนคดีที่ จับกุมได้	จำนวน คน
2558	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	855	1704
2559	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	1077	2079
2560	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	2208	4362
2561	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	2982	5926
2562	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562	2962	5991
2563	พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562	2554	5096

จากสถิติการที่มีกฎหมายอาญาเข้ามาควบคุมการขายสลากกินแบ่งเกินราคาที่ลงกับผู้ค้าปลีกนั้น แสดงให้เห็นว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นปัญหาที่มีเพิ่มขึ้นและลดลงสลับกันในแต่ละปีเนื่องจากขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาลแต่ละปีที่มีการกวดขันทางตำรวจให้ทำการบังคับใช้กฎหมายอาญาอย่างเคร่งครัดรวมถึงการที่รัฐใช้มาตรการอื่นควบคู่ไปด้วยเช่นกันเช่น ในปี พ.ศ. 2558 เป็นช่วงที่รัฐบาลได้ออกมาตรการเพิ่มส่วนลดสลากแก่ตัวแทนจำหน่ายขึ้นอีก 7% ซึ่งในระยะแรกทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถขายได้ในราคาควบคุม แต่อย่างไรก็ตามในปีถัดมา ระบบการส่งต่อสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นทอดกลับไม่สามารถถูกแก้ไขได้ ดังนั้นจึงทำให้ภายหลังต่อมาพ่อค้าคนกลางสามารถคำนวณราคาขายเพื่อให้ได้กำไรมากขึ้น ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลตามท้องตลาดก็กลับมีราคาสูงขึ้นเกินราคาอยู่ดี แม้กระทั่งปี พ.ศ. 2562 ที่มีสถิติจับกุมผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จำนวนมากที่สุดเป็นเพราะรัฐกวดขันจากการได้รับการร้องเรียนจากประชาชนมากแสดงให้เห็นว่าการเพิ่ม

โทษปรับในความผิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ²²⁷ เพราะผู้ค้าสลากเกินราคากลับต้องถูกจับกุมในข้อหาจำหน่ายสลากเกินราคาในอัตราแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้นการบัญญัติความผิดอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงเป็นกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือการประกอบอาชีพของผู้ค้าปลีกและไม่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาอย่างแท้จริง อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ค้าปลีกที่ต้องระวางโทษปรับ ซึ่งระวางโทษปรับโดยทั่วไปในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจของทุกท้องที่จะปรับไม่เกิน 2,000 บาท ซึ่งเป็นระวางโทษปรับสูงสุดตามพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แต่เมื่อปัจจุบันมีกฎหมายเปลี่ยนมาเป็นระวางโทษปรับสูงสุดไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จึงทำให้อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์ค่าปรับได้จากการที่กฎหมายเปิดทางให้เพิ่มค่าปรับสูงขึ้น²²⁸ การเปลี่ยนแปลงโทษเช่นนี้ย่อมส่งผลร้ายทำให้ผู้ค้าปลีกเสี่ยงถูกล่อซื้อจนเจอปรับระวางโทษในอัตราที่กระทบต่อรายได้ในการดำรงชีพของผู้ค้าสลากได้ ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงเมื่อเทียบกับรายได้จากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวดของผู้ค้าปลีก²²⁹

3.3.2 ผลกระทบต่อผู้บริโภค

จากการสำรวจความรู้สึกของประชาชนที่เป็นผู้บริโภคพบว่าผู้บริโภคหลายคนไม่มีทางเลือกในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องยอมซื้อในราคาที่สูง ถึงร้อยละ 39.5 และยังมีบางส่วนที่เข้าใจและคิดว่าตนกำลังสนับสนุนผู้ค้าปลีกที่สุจริต อยู่ร้อยละ 20.2 ในขณะเดียวกันก็มีความเห็นว่าตนกำลังสนับสนุนให้มีการหาผลประโยชน์ที่ไม่ถูกต้อง เป็นร้อยละ 13.8 จากการสำรวจเรื่องความเชื่อมั่นว่ารัฐบาลหรือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดการปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ จากกลุ่มตัวอย่างพบว่าส่วนใหญ่ ร้อยละ 75.2 ยังเชื่อว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะสามารถจัดการได้ ในขณะที่ร้อยละ 23.7 เชื่อว่าจัดการไม่ได้ โดยให้เหตุผลหลายประการ อาทิ การจัดการยังแก้ปัญหา ยังไม่มีความจริงจัง พบว่ามีตัวอย่างที่เชื่อมั่นในระดับมากถึงมากที่สุดเพียงร้อยละ 8.8 และ 9.7 ว่ารัฐบาลแก้ไขปัญหามาถูกจุดหรือมีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังเป็นจำนวนมาก เป็นต้น²³⁰

²²⁷ สัมภาษณ์ ผกก.ณรงค์ เอี่ยมละหงษ์ และส.ต.ต. ภัศกร ประหยัด, เจ้าหน้าที่ตำรวจจากกลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล กองแผนงานอาชญากรรม สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 15 มีนาคม พ.ศ. 2564.

²²⁸ เรื่องเดียวกัน

²²⁹ พลวุฒิ สงสกุล, "เปิดใจผู้ค้ารายย่อย ทำไมต้องขายห่วยเกินราคา 80 บาท" [ออนไลน์].

²³⁰ ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ, การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน (รายงานการวิจัย), หน้า 27.

ดังนั้นแม้ว่าจะมีกฎหมายอาญามาบังคับใช้ในการจับกุมพ่อค้าปลีกรก็ตามแต่ปัญหาการขายสลากกินแบ่งเกินราคาในท้องตลาดยังคงมีต่อไปส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการเข้าถึงทางเศรษฐกิจของประชาชนที่สมควรเข้าถึงการบริโภคสินค้าที่มีราคาถูกลงใกล้เคียงกับราคาตั้งเดิมมากที่สุดได้ ซึ่งผลจากการที่ประชาชนที่มีรายได้น้อยไม่สามารถเข้าถึงได้ส่งผลให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยไปเล่นหวยได้ดินมากขึ้น²³¹ รัฐจึงควรปรับปรุงระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและพึงพิจารณามาตรการอื่นเสริมที่จะรักษาราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้คงที่และเป็นราคาที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้มากกว่าการมุ่งเน้นใช้มาตรการทางอาญาที่ปราบปรามพ่อค้าปลีกรที่เป็นปลายทางของปัญหา

3.3.3 ข้อพิจารณาปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ

ปัญหาจากการที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาที่กล่าวไปข้างต้นสะท้อนถึงปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) คือการที่มีบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากจนเกินไปซึ่งโดยหลักการกำหนดความผิดและโทษทางอาญานั้นจะกระทำได้เฉพาะการกระทำที่กระทบต่อสังคมโดยรวมและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้กฎหมายอาญา อีกทั้งในการกำหนดโทษทางอาญานั้นจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนและความสอดคล้องของโทษ เนื่องจากการใช้บทลงโทษทางอาญาย่อมมีการใช้ทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่การจับ การสอบสวน รวมถึงขึ้นเข้าสู่กระบวนการชั้นศาลซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีค่าใช้จ่ายของรัฐสูง²³² กฎหมายอาญาเพื่ออาจแบ่งลักษณะได้หลายอย่าง ได้แก่²³³ การมีโทษทางอาญาเกินความจำเป็นโดยแทบหาประโยชน์จากข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ไม่ได้ การมีโทษทางอาญาโดยที่การกระทำนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือคนในสังคมหรือคนในสังคมนั้นเห็นชัดต่อศีลธรรมหรือทำให้เกิดความไม่สงบในสังคมถึงขนาดที่ควรบัญญัติให้เป็นความผิดอาญา การบัญญัติกฎหมายโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของการบังคับใช้กฎหมายว่าจะสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดตามกฎหมายที่บัญญัตินั้นมาลงโทษได้ การบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำที่กว้างมากเกินไปจนทำให้ข้อหาหรือฐานความผิดนั้นครอบคลุมไปเกินกว่าเจตจำนงแรกในการกำหนดการกระทำนั้นเป็นความผิดและการบัญญัติโทษที่กำหนดสำหรับความผิดนั้นมีความรุนแรงมากเกินไป

²³¹ อนุพงษ์ จันทะแจ่ม, "เร่ขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย," หน้า 6.

²³² คณิศ เต็งสุวรรณ, "ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์, สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558), หน้า 120.

²³³ สรวี ลิมปรั้งศรี, แนวทางการยกเลิกโทษอาญาใน กฎหมายเช็คและกฎหมายหมิ่นประมาท" โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาด้านเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Criminal Laws) (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), หน้า 5.

การพิจารณาว่าการออกกฎหมายอาญาจะเป็นกฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization) หรือไม่ อาจพิจารณาได้จากทฤษฎีข้อจำกัดของการกำหนดความผิดอาญา ทฤษฎีวัตถุประสงค์การลงโทษและการบัญญัติกฎหมายอาญาตามมาตรฐานสากลที่รัฐจะจำกัดเสรีภาพของบุคคลได้เพียงเฉพาะเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งโดยชัดแจ้งเท่านั้น²³⁴ ซึ่งนักนิติศาสตร์ในต่างประเทศพยายามเสนอแนวคิดแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization) ให้นักนิติบัญญัติเข้าใจวิธีการใช้กฎหมายอาญาอย่างแท้จริงว่าการกระทำที่จะเป็นความผิดอาญาได้จะต้องมีความร้ายแรงเพียงพอที่จะได้รับการตำหนิจากสังคมและสมควรได้รับบทลงโทษ²³⁵ ดังนั้นจึงสมควรกำหนดความผิดอาญาและบังคับใช้โทษทางอาญาเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเท่านั้นโดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพิจารณาว่าการกระทำใดสมควรถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาควรคำนึงจากแนวคิดต่างๆ ได้ดังนี้²³⁶

1) แนวคิดตามทฤษฎีศีลธรรมของสังคม (Legal Moralism)

ทฤษฎีนี้กำหนดให้กฎหมายอาญาจำเป็นต้องถูกบัญญัติแก่การกระทำที่ผิดต่อศีลธรรมอย่างร้ายแรงเพื่อรักษามาตรฐานทางศีลธรรมของสังคม (public moral standard) อันเป็นปัจจัยพื้นฐานให้สังคมดำรงอยู่²³⁷ อย่างไรก็ตามศีลธรรมที่จะนำมาใช้กำหนดให้เป็นความผิดอาญาได้ก็มีข้อจำกัดว่า จะต้องไม่เป็นมาตรฐานศีลธรรมส่วนบุคคลสมควรที่จะได้รับการตำหนิและต้องสอดคล้องกับหลักการประณามเพื่อไม่ให้สังคมเอาเป็นเยี่ยงอย่างและความยุติธรรม (fair and representative labelling) และเป็นความชั่ว (culpability) โดยไม่ได้คำนึงถึงผลลัพธ์การกระทำอันจะทำให้สามารถกำหนดการพยายามกระทำผิดหรือการเตรียมกระทำผิดให้เป็นความผิดอาญาได้

2) แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)

แนวคิดนี้พัฒนามาจากทฤษฎีของ เจเรมี เบนธัม และหลักกษัตริย์นัยของจอห์น สจ๊วต มิลล์ ที่สะท้อนออกมาเป็นแนวคิดที่ว่าศีลธรรมสามารถสะท้อนออกมาเป็นความสุขในสังคมที่สามารถคำนวณเป็นสัดส่วนของอรรถประโยชน์ต่อความเสียหายเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่นำไปสู่ความสุขได้ การจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาจะต้องได้ประโยชน์มากกว่าความเสียหายที่เสียไป หากการกระทำนั้นแม้จะผิดต่อศีลธรรมแต่การบังคับใช้กฎหมายอาญากลับทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าประโยชน์

²³⁴ คณิศ เต็งสุวรรณ, "ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย," หน้า 125.

²³⁵ Sanford H. Kadish, "The Crisis of Overcriminalization," *American Criminal Law Quarterly* 7(1968): 24.

²³⁶ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา, "เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย" หมายเลข 3 ", 13 กันยายน 2560. หน้า 1-6.

²³⁷ Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law," *Columbia Law Review* 85(1985): 1193-1194.

อีกทั้งเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่อย่างจำกัดแทนที่จะได้นำไปใช้ป้องกันการกระทำที่เป็นภัยอันตรายต่อสังคมมากกว่า การกระทำนั้นก็ไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดและมีโทษทางอาญา²³⁸

3) แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์

ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์จะสนับสนุนการกำหนดความผิดอาญาในความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือความผิดต่อร่างกายเพราะการมีกฎหมายอาญาจึงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจยับยั้งไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การทำงานของตลาดโดยอ้อม²³⁹ แนวคิดนี้มองว่าผู้กระทำผิดได้คำนวณมาแล้วว่าราคาที่ผู้กระทำผิดต้องจ่ายก็คือการถูกลงโทษนั้นมีค่าน้อยกว่าประโยชน์ที่ผู้กระทำจะได้อันว่าจะเป็นประโยชน์ทางกายภาพหรือจิตใจ เขาจึงตัดสินใจกระทำความผิดแต่หากราคาที่ผู้กระทำผิดต้องจ่ายนั้นสูงกว่าประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำ เขาก็จะตัดสินใจไม่กระทำความผิด จากเงื่อนไขนี้แสดงให้เห็นว่าการลงโทษทางอาญามีความจำเป็นหากใช้กฎหมายละเมิดเพียงอย่างเดียวอาจทำให้เกิดการพึ่งพาสภาพทางการเงินที่ไม่เพียงพอในการชดใช้การกระทำความผิด อย่างไรก็ตามความรุนแรงของโทษทางอาญาจะต้องคำนวณค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่จำเป็นที่จะยับยั้งการกระทำผิด (marginal deterrence) ดังนั้นแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มีต่อกฎหมายอาญาจึงไม่ใช่การเพิ่มความมั่งคั่งให้กับสังคม (Wealth-maximizing) แต่ควรกำหนดเพื่อป้องกันสังคมเท่านั้น

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญา โดยพิจารณาตามสภาพของการกระทำผิดเช่นความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการควบคุมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะเป็นความผิดเกี่ยวกับการคำนวณผลกำไรทางธุรกิจที่มีเจตนาที่จะกระทำความผิดทั้งนี้ลักษณะของการกระทำที่จะเป็นความผิดอาญาจะต้องชัดเจนและไม่ครอบคลุมไปถึงการกระทำตามธรรมดาของการประกอบธุรกิจโดยชอบธรรมและต้องเข้าเงื่อนไขหลักการสมควรได้รับการดำเนินคดีด้วย มิเช่นนั้นก็สมควรเป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เท่านั้น (Violations)²⁴⁰ นอกจากนี้การกระทำที่เป็นการผิดสัญญาทางแพ่งโดยแท้เช่น การไม่ชำระหนี้ โดยไม่ได้มีเจตนาชั่วร้ายหรือองค์ประกอบอื่นอันสมควรจะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาก็ไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษจำคุกหรือใช้มาตรการกักขังแทนโทษปรับเนื่องจากขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่ห้ามมิให้บุคคลใดถูกจำคุกเพียงเพราะบุคคลนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามข้อผูกพันทางสัญญาได้²⁴¹ ดังนั้นการกระทำความผิดที่ไม่ได้กระทบต่อ

²³⁸ Kadish, S. H., "The Crisis of Overcriminalization," *American Criminal Law Quarterly*: 33.

²³⁹ Posner, R. A., "An Economic Theory of the Criminal Law," *Columbia Law Review*: 1195-1196.

²⁴⁰ A.Ashworth, "Conceptions of Overcriminalization," *Ohio State Journal of Criminal Law* 5(2008): 418-423.

²⁴¹ International covenant on civil and political rights – Article 11 – No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation.

องค์ประกอบความผิดอาญาจึงไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเพื่อมิให้เกิดปัญหากฎหมายอาญาเพื่อได้

สรุปจากการศึกษาบทที่ 3 ทำให้ทราบว่าสาเหตุที่รัฐต้องเข้าควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลก็เพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลมีกติกาต้องรักษาระดับราคาเพื่อความยุติธรรมแก่ผู้เล่นซึ่งเป็นหลักสากลของการพนันทุกประเภทและด้วยเหตุผลเพื่อรักษาหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจที่จะต้องดำเนินกิจการอย่างเป็นธรรมแก่ประชาชนที่สมควรได้เล่นสลากในราคาที่ลงตัวกับสัดส่วนของเงินรางวัลเพื่อให้การเก็บรายได้จากการจำหน่ายสลากที่ต้องส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราร้อยละตามกฎหมายตั้งนั้นหากมีการเปิดช่องให้เอกชนลักลอบบวกราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อกินกำไรเป็นทอดโดยไม่มีการควบคุมให้เป็นไปตามราคามาตรฐานก็จะทำให้รัฐสูญเสียรายได้ในส่วนที่ตนควรได้จึงไม่สมควรที่รัฐจะปล่อยให้มีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและเพื่อป้องกันไม่ให้ประชาชนหันไปซื้อสลากจากหวยใต้ดินซึ่งเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาตั้งนั้นรัฐจึงต้องมีการออกมาตรการทางกฎหมายเข้ามาควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลมิให้เกิดการจำหน่ายเกินราคาซึ่งในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาตรา 39 ที่กำหนดให้การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาและต้องระวางโทษปรับ

จากการศึกษาพัฒนาการความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาพบว่า ความรับผิดอาญาตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 39 มาจากความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 แต่เนื่องจากสลากตามพระราชบัญญัติการพนันจะเป็นสลากประเภทเอกชนเป็นผู้ออกจัดจำหน่ายโดยขออนุญาตจากทางรัฐจึงไม่อาจนำบทบัญญัติโทษของพระราชบัญญัติการพนันมาปรับใช้กับสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำให้ต้องมีบทบัญญัติขึ้นมาเพื่อกำหนดความผิดอาญาและมีบทลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเฉพาะ ทั้งนี้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐมีภารกิจในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐในการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐตรากฎหมายไม่ให้กระทบสิทธิและเสรีภาพประชาชนเกินสมควรอันเป็นแนวทางให้กฎหมายที่จะออกมาใหม่นั้นรัฐจะต้องรับฟังความเห็นจากประชาชนเสียก่อนตั้งนั้นพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2562 ที่มีการแก้ไขโทษทางอาญาตามมาตรา 39 ให้สูงขึ้นจึงมีการจัดดำเนินการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายนี้ เมื่อพิจารณาทฤษฎีการกำหนดความผิดทางอาญาแล้วตามหลักการของนักนิติศาสตร์ทั้งหลายพบว่า นอกจากเหตุผลเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม กฎหมายอาญานั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณชนและการกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาจะต้องบรรลุ

วัตถุประสงค์ของรัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายอาญาเข้ามากำหนดให้การกระทำดังกล่าวนั้น เป็นความผิดแต่หากพิจารณาเรื่องข้อจำกัดในการกำหนดความผิดอาญาแล้วจะพบว่า การจะ กำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาจะต้องคำนึงถึงหลักกษัตริย์ต่อผู้อื่นซึ่งเป็นกษัตริย์ ร้ายแรงกระทบกระเทือนต่อสังคมจนไม่อาจนำมาตราการอื่นที่เป็นผลร้ายน้อยกว่าใช้โทษทางอาญานั้น มาแก้ปัญหาดังกล่าวได้อีกแล้ว จากข้อจำกัดเหล่านี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดให้การขายสลาก กินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาและมีโทษลงแก่ผู้ค้าปลีกนั้นไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการ กำหนดความผิดอาญาเพราะเป็นการกระทำที่ไม่ใช่กษัตริย์ร้ายแรงจนถึงขนาดที่กำหนดให้ต้องเป็น ความผิดอาญาเนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่สินค้าอุปโภคหรือบริโภคที่จำเป็นต่อการดำรงชีพที่ จะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหากมีราคาสูงเกินสมควร อีกทั้งสาเหตุของปัญหาสลากกิน แบ่งรัฐบาลนั้นสูงเกินราคาที่รัฐกำหนดก็สืบมาจากระบบผูกขาดของโครงสร้างจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาลของรัฐเอง ไม่ได้เกิดจากเจตนาชั่วร้าย (will) ของผู้ค้าปลีกที่มีเจตนาจะกระทำผิด หากรัฐใช้ มาตรการอื่นที่ลดการผูกขาดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ก็ไม่มี ความจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ค้าปลีกซึ่งเป็นปลายทางของการจำหน่ายสลากมีความรับผิดทางอาญาแต่อย่างใด เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ค้าปลีก จึงไม่สมควรที่จะถูกลงโทษทางอาญาเพราะเขาไม่ใช่กษัตริย์ที่สมควรลงโทษให้เขาเช็ดหلابและไม่ กระทำความผิดซ้ำหรือเพื่อป้องกันกษัตริย์แก่สังคมแต่อย่างใด สะท้อนถึงการกำหนดบทลงโทษที่ ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามทฤษฎีการลงโทษทางอาญาอีกด้วย เช่นนี้ผู้วิจัยจึงสรุปว่าการกระทำ ของพ่อค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ขายสลากเกินราคาไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและ จากผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายอาญาพบว่า การกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและใช้โทษทาง อาญาไม่สามารถแก้ไขปัญหากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้อีกทั้งยังส่งผลกระทบใน การบังคับใช้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อสภาพการณ์ของอาชีพผู้ค้าปลีกและไม่สามารถคุ้มครอง ผู้บริโภคให้เข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลตรงตามราคาที่กำหนดมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา กฎหมายอาญาเพื่อ (overcriminalization) สุดท้ายรัฐจึงต้องหามาตราการอื่น ๆ มาใช้ควบคู่กับโทษ ทางอาญาอยู่ดี ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 กำหนดให้การกำหนดโทษทางอาญาต้องเป็น เฉพาะความผิดที่ร้ายแรงและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 กำหนดให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่หากประเมินผลแล้วพบว่าหมดความ จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือการประกอบอาชีพก็สมควรยกเลิกกฎหมายนั้น ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรา 39 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสมควรมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายดังกล่าวเพื่อพิจารณาที่จะยกเลิกความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ไม่ให้อาจมีโทษทางอาญาอีกต่อไปหรือปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์และบริบททางสังคม ดังนั้นจึงสมควรต้องศึกษา วิเคราะห์เพื่อหามาตรการใหม่ทั้งทางกฎหมายและทางด้านรูปแบบการดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางที่จะเข้ามาทดแทนโทษทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบันในบดัดไป



บทที่ 4

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในต่างประเทศ

จากการศึกษาความผิดเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยแล้ว ในบทนี้จะเป็นการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศ รวมถึงมาตรการที่ช่วยควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้สูงเกินราคาที่รัฐควบคุม ซึ่งในแต่ละประเทศมีโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่แตกต่างกัน ลำดับแรกจึงต้องศึกษาพื้นฐานแนวคิดของสลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่ในแต่ละประเทศเสียก่อนว่าเป็นการพนันที่ถูกควบคุมการเล่นอย่างไรและมีระบบการจัดจำหน่ายแก่ประชาชนด้วยวิธีการเช่นไร ลำดับถัดไปจึงศึกษาบทบัญญัติกฎหมายของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมถึงความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่าแต่ละประเทศบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาหรือไม่ มีมาตรการลงโทษแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างไร รวมถึงศึกษาผลของการบังคับใช้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่มีการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยวิธีการแตกต่างกัน การศึกษาในบทนี้จะศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของประเทศตัวอย่าง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น, เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐอินเดียเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปแนวโน้มของความผิดเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของประเทศไทยและมาตรการทางเลือกที่อาจนำมาใช้ควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อสามารถควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อที่จะนำไปใช้วิเคราะห์ในบทถัดไป โดยรายละเอียดการศึกษาความผิดเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในต่างประเทศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

4.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายควบคุมการพนันที่มีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ เช่น บางรัฐกำหนดให้การพนันเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายแต่ในบางรัฐกำหนดให้การพนันถูกต้องตามกฎหมาย แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้การพนันถูกนำมาใช้ประโยชน์มาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (Great Depression) ช่วงปี ค.ศ. 1929 ส่งผลให้ภาครัฐมีงบประมาณจำกัดในการส่งเสริมการชลประทาน ภาคท่องเที่ยว ภาครัฐจึงจัดให้มีการเล่นพนันบางอย่าง เช่น บิงโก การแข่งม้า เป็นต้น โดยมีเป้าหมายเพื่อระดมทุนช่วยเหลือกิจกรรมทางศาสนาและองค์กรการกุศล สลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่เป็นการพนันที่ปรากฏมาตั้งแต่สมัยอาณาจักรอียิปต์แต่ถูกยกเลิกในปี ค.ศ. 1894 เนื่องจากมีเรื่อง

ทูลริต้ออวาระหว่างรัฐและเอกชนที่ได้รับใบอนุญาต แต่ในปีค.ศ. 1964 รัฐนิวแฮมป์เชียร์เป็นรัฐแรกที่ดำเนินการออกลอตเตอรี่อีกครั้งหนึ่ง โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อระดมทุนสำหรับการพัฒนาเมือง หลังจากนั้น รัฐอื่นก็ได้ดำเนินการในลักษณะเดียวกันจนกระทั่งช่วงราวทศวรรษ 1970 พบว่ามีมากกว่า 20 รัฐมีการออกสลากกินแบ่ง²⁴² ช่วงก่อนกลางทศวรรษ ค.ศ. 1970 การออกสลากกินแบ่งไม่มีความซับซ้อน คือ ผู้เล่นซื้อสลากจากร้านค้าแล้วนำมาตรวจกับผลการออกรางวัลที่อาจเป็นรายสัปดาห์หรือรายเดือน ต่อมามีการปรับเปลี่ยนให้สลากกินแบ่งมีความทันสมัยมากขึ้น มีการพัฒนาการเล่นสลากในรูปแบบหลากหลาย เช่น ผู้เล่นสามารถกำหนดเลือกเลขเองเพียงสามหรือสี่หลัก มีการใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ในการออกรางวัลโดยผู้เล่นสามารถทราบผลการออกรางวัลได้ทันที²⁴³ จนในที่สุดช่วงต้น ค.ศ. 2000 พบว่า มี 37 รัฐและเมืองวอชิงตัน ดีซีที่มีการออกลอตเตอรี่ชอบด้วยกฎหมายที่หลายรัฐจัดให้มีสลากกินแบ่งเป็นผลมาจากความต้องการจัดเก็บรายได้เพื่อใช้จ่ายภายในรัฐแทนที่จะขึ้นภาษีท้องถิ่นที่อาจนำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชน นอกจากนี้หากรัฐไม่ดำเนินการขายลอตเตอรี่ประชาชนก็สามารถซื้อลอตเตอรี่จากรัฐใกล้เคียงส่งผลให้เงินหมุนเวียนภายในรัฐลดลง²⁴⁴ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการปกครองรูปแบบสาธารณรัฐ ปัจจุบันมีองค์กรรัฐที่ออกลอตเตอรี่ 48 รัฐ²⁴⁵ เรียกว่า State Lotteries ที่ครอบคลุมพื้นที่ที่กว้างขึ้น ให้รางวัลที่สูงขึ้น ส่งผลให้มีการออกลอตเตอรี่อีก 2 ประเภท คือ Mega Millions กับ Powerball ซึ่งออกโดยทุกองค์กรที่ให้บริการดำเนินการลอตเตอรี่และทำหน้าที่เป็นลอตเตอรี่แห่งชาติโดยพฤตินัย²⁴⁶ จึงทำให้โครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละรัฐมีแนวทางการบริหารที่แตกต่างกัน และมีกฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลแยกกันในแต่ละรัฐ ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาโดยเลือกรัฐตัวอย่าง 5 รัฐ ได้แก่ รัฐไอโอวา (Iowa) รัฐฟลอริดา (Florida) รัฐเท็กซัส (Texas) รัฐแคลิฟอร์เนีย (California) และรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) ซึ่งเป็นรัฐที่มีแนวทางการบริหารกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นของตนเองที่มีลักษณะแตกต่างกัน โดยจะศึกษาแยกเป็นประเด็นต่างๆ ได้แก่ โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่าย

²⁴² ศศิวิทย์ วงษ์มณฑา, การสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2561), หน้า i.

²⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

²⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

²⁴⁵ The North American Association of State and Provincial Lotteries, "History of North American Lotteries," [Online] Accessed: 1 May 2021. Available from: <https://www.naspl.org/historyofthelottery>

²⁴⁶ ไทยพับลิก้า, "รู้จัก Mega Millions – Powerball สองลอตเตอรี่รางวัลใหญ่ในสหรัฐฯ – แจกพอดสูงสุด 1.6 พันล้านดอลลาร์" [ออนไลน์].

ระบบการจัดจำหน่าย และความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา สามารถอธิบายได้ ดังนี้

4.1.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

สหรัฐอเมริกาไม่มีองค์กรจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแห่งชาติเหมือนประเทศไทย การบริหารกิจการรัฐต่างๆ จึงเป็นอำนาจของแต่ละรัฐที่จะบัญญัติกฎหมายและมาตรการขึ้นมาใช้เอง ในการศึกษาขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของรัฐตัวอย่าง 5 รัฐ พบว่าการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละรัฐมีการตั้งองค์กรของตัวเองโดยเฉพาะ โดยจะอธิบายโครงสร้างในแต่ละรัฐ ดังนี้

รัฐไอโอวา (Iowa) กฎหมาย IOWA CODE ได้วางเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในรัฐไอโอวา โดยมีรูปแบบจัดตั้งองค์กรรัฐ²⁴⁷ เป็นเครื่องมือสาธารณะของรัฐที่ไม่แสวงหาผลกำไร เรียกว่าสำนักงานลอตเตอรี่ของไอโอวามีอำนาจครอบคลุมและกว้างขวางในการบริหารงานลอตเตอรี่ภายในรัฐในลักษณะที่เป็นผู้ประกอบการและเป็นการดำเนินธุรกิจ กรรมการบริหารจะต้องผ่านการอบรมและมีประสบการณ์ในการจัดการลอตเตอรี่มาก่อน เงื่อนไขเรื่องค่าตอบแทนและการจ้างงานของกรรมการบริหารจะถูกกำหนดโดยผู้ว่าการมลรัฐ ซึ่งจะคำนึงถึงระดับการศึกษาและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการและการจัดการของหน่วยงานและให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามข้อกำหนดโดยคณะกรรมการและตามกฎหมาย²⁴⁸ ฝ่ายบริหารมีอำนาจไปจนถึง

²⁴⁷ Iowa code - section 99G.2 - Statement of purpose and intent. The general assembly finds and declares the following:

2. That lottery games are an entrepreneurial enterprise and that the state should create a public instrumentality of the state in the form of a nonprofit authority known as the Iowa lottery authority with comprehensive and extensive powers to operate a state lottery in an entrepreneurial and businesslike manner and which is accountable to the governor, the general assembly, and the people of the state through a system of audits, reports, legislative oversight, and thorough financial disclosure as required by this chapter.

²⁴⁸ Iowa code – section 99G.5 - Chief executive officer.

The chief executive officer of the authority shall be appointed by the governor subject to confirmation by the senate and shall serve a four-year term of office beginning and ending as provided in section 69.19. The chief executive officer shall be qualified by training and experience to manage a lottery. The governor may remove the chief executive officer for malfeasance in office, or for any cause that renders the chief executive officer ineligible, incapable, or unfit to discharge the duties of the office. Compensation and employment terms of the chief executive officer shall be set by the governor, taking into consideration the officer's level of education and experience, as well as the success of the lottery. The chief executive officer shall be an employee of the authority and shall direct the day-to-day operations and management of the authority and be vested with such powers and duties as specified by the board and by law

ในชั้นพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งด้วย²⁴⁹ ส่วนฝ่ายกรรมการบริหารมีอำนาจสั่งการและกำกับดูแลฝ่ายบริหารทั้งหมดโดยมีทั้งกิจกรรมทางเทคนิคที่อยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายและตามกฎหมายต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล²⁵⁰ มีการทำสัญญาและมีค่าตอบแทนแก่บุคคลและบริษัทตามที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับลอตเตอรี่ กำหนดข้อตกลงจากผู้ค้าปลีกและผู้ขายในจำนวนตามที่คณะกรรมการกำหนด คณะกรรมการผู้บริหารจะต้องทำการศึกษาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานและการบริหารกฎหมายเกี่ยวกับลอตเตอรี่ภายในรัฐรวมถึงทำการศึกษาในเรื่องของกฎหมายและข้อบังคับของรัฐบาลกลางซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของลอตเตอรี่ในรัฐนี้ได้เพื่อนำไปปรับปรุงพัฒนาการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและอาจมีบทลงโทษระงับเพิกถอนหรือการปฏิเสธที่จะต่ออายุใบอนุญาต ด้วยเหตุตามข้อสัญญาหรือตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎระเบียบนโยบาย

รัฐฟลอริดา (Florida) ข้อบังคับเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ใน Florida Statutes ซึ่งกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในลักษณะที่ใกล้เคียงกับ

²⁴⁹ Iowa code – section 99G.6 - Power to administer oaths and take testimony — subpoena. The chief executive officer or the chief executive officer's designee if authorized to conduct an inquiry, investigation, or hearing under this chapter may administer oaths and take testimony under oath relative to the matter of inquiry, investigation, or hearing. At a hearing ordered by the chief executive officer, the chief executive officer or the designee may subpoena witnesses and require the production of records, paper, or documents pertinent to the hearing.

²⁵⁰Iowa code – section 99G.7 - Duties of the chief executive officer.

1. The chief executive officer of the authority shall direct and supervise all administrative and technical activities in accordance with the provisions of this chapter and with the administrative rules, policies, and procedures adopted by the board. The chief executive officer shall do all of the following: ...

(c) Contract with and compensate such persons and firms as deemed necessary for the operation of the lottery.

(f) Require bond from such retailers and vendors in such amounts as required by the board.

2. The chief executive officer shall conduct an ongoing study of the operation and administration of lottery laws similar to this chapter in other states or countries, of available literature on the subject, of federal laws and regulations which may affect the operation of the lottery and of the reaction of citizens of this state to existing or proposed features of lottery games with a view toward implementing improvements that will tend to serve the purposes of this chapter.

3. The chief executive officer may for good cause suspend, revoke, or refuse to renew any contract entered into in accordance with the provisions of this chapter or the administrative rules, policies, and procedures of the board.

องค์กรธุรกิจทั่วไป สภานิติบัญญัติตระหนักดีว่าการดำเนินการลอตเตอรี่เป็นกิจกรรมเฉพาะสำหรับรัฐของตน ดังนั้นโครงสร้างและขั้นตอนที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ นั้นไม่จำเป็นต้องเหมาะสมกับการดำเนินการของลอตเตอรี่ของภายในรัฐ²⁵¹ การจัดจำหน่ายสลากของรัฐฟลอริดาจึงอยู่ในอำนาจของหน่วยงานรัฐ ที่เป็นกองสลากกินแบ่ง เรียกว่า Department of Lottery

รัฐเท็กซัส (Texas) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสลากกินแบ่งอยู่ในประมวลกฎหมายปกครองของรัฐเท็กซัส กำหนดหน่วยงานที่กำกับดูแลการจำหน่ายสลากกินแบ่งโดยเฉพาะ มีคณะกรรมการบริหารคอยกำกับดูแลกิจการ เรียกว่า "Texas Lottery Commission"²⁵²

รัฐแคลิฟอร์เนีย (California) บทบัญญัติ California State Lottery Act of 1984 วางหลักบริหารงานเกี่ยวกับสลากกินแบ่งโดยคณะกรรมการลอตเตอรี่รัฐแคลิฟอร์เนียที่จะทำหน้าที่ส่งเสริมรับประกันความโปร่งใส ตลอดจนอำนวยความสะดวกในการดำเนินการและการบริหารลอตเตอรี่ คณะกรรมการจะต้องตรวจสอบการจำหน่ายลอตเตอรี่ของรัฐแคลิฟอร์เนียว่าปฏิบัติตามทั้งตัวอักษรและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ควบคุมจรรยาบรรณธุรกิจและวิชาชีพ รวมถึงตรวจสอบเรื่องการเงินรางวัล²⁵³

²⁵¹ The Florida Statutes - section 24.102 -Purpose and intent.

(b) That the lottery games be operated by a department of state government that functions as much as possible in the manner of an entrepreneurial business enterprise. The Legislature recognizes that the operation of a lottery is a unique activity for state government and that structures and procedures appropriate to the performance of other governmental functions are not necessarily appropriate to the operation of a state lottery.

²⁵² Texas Administrative Code - SECTION 401.101.- (2) Agency--For the purposes of this subchapter that deals with procurements for the administration of the lottery,

(5) Commission--The state agency established under Chapter 466 and Chapter 467, Government Code. However, this subchapter applies only to the procurement of goods and services for the administration of the lottery authorized by the State Lottery Act. For the sake of clarity, this subchapter will refer to the commission as "agency" and to the appointed board as the "Texas Lottery Commission".

²⁵³ government of the state of California code - section 8880.24. - Powers and Duties of the Commission

(a) The California State Lottery Commission shall exercise all powers necessary to effectuate the purposes of this chapter. In all decisions, the commission shall take into account the particularly sensitive nature of the California State Lottery and shall act to promote and ensure integrity, security, honesty, and fairness in the operation and administration of the Lottery.

(b) In decisions relating to advertising and promotion of the California State Lottery, the commission shall ensure that the California State Lottery complies with both the letter and spirit of the laws governing false and

รัฐอิลลินอยส์ (Illinois) การจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่ในอำนาจของกองสลากชื่อ ว่า Illinois Department of the Lottery²⁵⁴

4.1.2 ระบบการจัดจำหน่าย

ในแต่ละรัฐหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งด้วยการออกใบอนุญาตแก่ตัวแทนที่เป็นทั้งบุคคลและนิติบุคคลให้นำไปจัดจำหน่ายต่อ โดยมีหลักเกณฑ์ตัวแทนที่นำไปจัดจำหน่ายใกล้เคียงกัน

กรณีรัฐไอโอวามีหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาตัวแทน มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตัวแทนดังนี้²⁵⁵

misleading advertising, including Section 17500 et seq. of the Business and Professions Code. The commission shall also ensure that the overall estimated odds of winning some prize or prizes in a particular lottery game are posted on all television and print advertising, exclusive of outdoor advertising displays, signs, or banners, related to that game.

²⁵⁴ Illinois Administrative Code - Section 1770.10 - Definitions

"Department" means the Illinois Department of the Lottery.

²⁵⁵ Iowa code - section 99G.24 - Retailer compensation — licensing

1. The general assembly recognizes that to conduct a successful lottery, the authority must develop and maintain a statewide network of lottery retailers that will serve the public convenience and promote the sale of tickets or shares and the playing of lottery games while ensuring the integrity of the lottery operations, games, and activities.
2. The board shall determine the compensation to be paid to licensed retailers. Compensation may include provision for variable payments based on sales volume or incentive considerations.
3. The authority shall issue a license certificate to each person with whom it contracts as a retailer for purposes of display as provided in this section. Every lottery retailer shall post its license certificate, or a facsimile thereof, and keep it conspicuously displayed in a location on the premises accessible to the public. No license shall be assignable or transferable. Once issued, a license shall remain in effect until canceled, suspended, or terminated by the authority.
4. A licensee shall cooperate with the authority by using point-of-purchase materials, posters, and other marketing material when requested to do so by the authority. Lack of cooperation is sufficient cause for revocation of a retailer's license.
5. The board shall develop a list of objective criteria upon which the qualification of lottery retailers shall be based. Separate criteria shall be developed to govern the selection of retailers of instant tickets and on-line retailers. In developing these criteria, the board shall consider such factors as the applicant's financial responsibility, security of the applicant's place of business or activity, accessibility to the public, integrity, and

1) คณะกรรมการจะดูแลเครือข่ายผู้ค้าปลีกตลอดเตอริ์ทั่วทั้งรัฐที่อำนวยความสะดวกและส่งเสริมการขายสลากกินแบ่งแก่ประชาชน

2) คณะกรรมการจะกำหนดค่าตอบแทนให้กับผู้ค้าปลีกที่ได้รับอนุญาตผันแปรตามปริมาณการขายหรือการพิจารณาแรงจูงใจ

reputation. The criteria shall include but not be limited to the volume of expected sales and the sufficiency of existing licensees to serve the public convenience.

6. The applicant shall be current in filing all applicable tax returns to the state of Iowa and in payment of all taxes, interest, and penalties owed to the state of Iowa, excluding items under formal appeal pursuant to applicable statutes. The department of revenue is authorized and directed to provide this information to the authority.

7. A person, partnership, unincorporated association, authority, or other business entity shall not be selected as a lottery retailer if the person or entity meets any of the following conditions:

(a) Has been convicted of a criminal offense related to the security or integrity of the lottery in this or any other jurisdiction.

(b) Has been convicted of any illegal gambling activity, false statements, perjury, fraud, or a felony in this or any other jurisdiction.

(c) Has been found to have violated the provisions of this chapter or any regulation, policy, or procedure of the authority or of the lottery division unless either ten years have passed since the violation or the board finds the violation both minor and unintentional in nature.

(d) Is a vendor or any employee or agent of any vendor doing business with the authority.

(e) Resides in the same household as an officer of the authority.

(f) Is less than eighteen years of age.

(g) Does not demonstrate financial responsibility sufficient to adequately meet the requirements of the proposed enterprise.

(h) Has not demonstrated that the applicant is the true owner of the business proposed to be licensed and that all persons holding at least a ten percent ownership interest in the applicant's business have been disclosed.

(i) Has knowingly made a false statement of material fact to the authority. 8. Persons applying to become lottery retailers may be charged a uniform application fee for each lottery outlet.

9. Any lottery retailer contract executed pursuant to this section may, for good cause, be suspended, revoked, or terminated by the chief executive officer or the chief executive officer's designee if the retailer is found to have violated any provision of this chapter or objective criteria established by the board. Cause for suspension, revocation, or termination may include, but is not limited to, sale of tickets or shares to a person under the age of twenty-one and failure to pay for lottery products in a timely manner.

3) ผู้ค้าปลีกตลอดเตอรีทุกรายจะต้องแสดงใบรับรอง ใบอนุญาตหรือโทรสารและเก็บเอกสารไว้แสดงอย่างชัดเจนในสถานที่ที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ ห้ามมิให้ผู้ที่มีใบอนุญาตนำใบอนุญาตมอบหมายหรือโอนแก่ผู้ใดและเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะยังคงต้องผูกพันเป็นตัวแทนจำหน่ายจนกว่าจะถูกระงับ เพิกถอน หรือสิ้นสุดระยะเวลาตามใบอนุญาต

4) ผู้รับใบอนุญาตต้องร่วมมือกับหน่วยงานในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ทำเป็นจุดซื้อขาย และต้องทำโปสเตอร์และสื่อทางการตลาดอื่น ๆ เมื่อได้รับการร้องขอจากสำนักงาน หากผู้ได้รับใบอนุญาตคนใดขาดความร่วมมือดังกล่าว บุคคลนั้นสามารถถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้

5) คณะกรรมการจะต้องจัดทำหลักเกณฑ์วัตถุประสงค์ คุณสมบัติของผู้ค้าปลีกตลอดเตอรี เพื่อควบคุมการคัดเลือกผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาล สำหรับร้านค้าปลีกออนไลน์ในการจัดทำเกณฑ์เหล่านี้คณะกรรมการจะต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆของผู้สมัคร โดยไม่พิจารณาแค่เพียงปริมาณการขายที่สำนักงานคาดหวังและความเพียงพอของจำนวนผู้รับใบอนุญาตที่มีอยู่เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชน

6) ผู้สมัครจะต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังรัฐไอโอวาในการชำระภาษี

7) นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วน สมาคมที่ไม่ได้จัดตั้งเป็นบริษัท หรือหน่วยงานธุรกิจอื่น ๆ จะไม่ถูกเลือกเป็นผู้ค้าปลีกตลอดเตอรีหากพบว่ามีเงื่อนไขเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติว่า

- เคยถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือความสมบูรณ์ของตลอดเตอรีหรือเคยถูกตัดสินว่ามีกิจกรรมการพนันที่ผิดกฎหมาย
- เคยต้องคดีเรื่องการเบี่ยงข้อความเท็จ ฉ้อโกงหรือเคยกระทำความผิดทางอาญา
- เคยได้กระทำการละเมิดบทบัญญัติเกี่ยวกับสลากกินแบ่งหรือข้อบังคับนโยบายหรือขั้นตอนของหน่วยงานสลากกินแบ่ง
- เป็นผู้ขายหรือพนักงานหรือตัวแทนของผู้ขายที่ทำธุรกิจกับผู้มีอำนาจอาศัยอยู่ในครัวเรือนเดียวกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอำนาจ
- มีอายุน้อยกว่าสิบแปดปี

- ไม่แสดงความรับผิดชอบทางการเงินเพียงพอหรือไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสำนักงานสลากได้อย่างเพียงพอ

- ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าผู้สมัครเป็นตัวแทนได้รับใบอนุญาตอย่างแท้จริง และผู้ที่มีส่วนได้เสียในการเป็นตัวแทนดำเนินการขายอย่างน้อยร้อยละสิบได้การเปิดเผยการดำเนินการของผู้สมัคร และได้แจ้งข้อเท็จจริงอันเป็นที่ต่อผู้มีอำนาจของสำนักงานสลากโดยเจตนา

8) ผู้ที่สมัครเป็นผู้ค้าปลีกตลอดเตอร้อาจถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการสมัคร

9) หากพบว่าผู้ค้าปลีกละเมิดข้อกำหนดใดในบทนี้หรือเกณฑ์วัตถุประสงค์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการ บุคคลดังกล่าวอาจถูกระงับการเพิกถอนหรือการสิ้นสุดใบอนุญาต

นอกจากนี้รัฐไอโอวามีการแบ่งประเภทตลอดเตอร้ออกเป็น 2 ชนิด ไว้ใน มาตรา 99G.3²⁵⁶ ดังนี้

"ตลอดเตอรีแบบสำเร็จรูป" หรือ "สลากกินแบ่งสำเร็จรูป" หมายถึงสลากแบบพิมพ์ล่วงหน้าที่ถูกเคลือบป้องกันเอาไว้ เมื่อมีรอยขีดข่วนหรือขูดออกจะระบุทันทีว่าผู้เล่นได้รับรางวัล

"ตลอดเตอรี" หมายถึงเกมแห่งโอกาสที่คณะกรรมการอนุมัติและเกมที่ใช้อุปกรณ์ทางกลหรืออิเล็กทรอนิกส์

จากนิยามดังกล่าวจะเห็นว่ารัฐไอโอวามีการผลิตสลากกินแบ่งหลายรูปแบบทั้งรูปแบบสลากที่เป็นกระดาษสำเร็จรูป และสลากที่เล่นโดยใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

²⁵⁶ Iowa code - section 99G.3 - Definitions. As used in this chapter, unless the context clearly requires otherwise:

6. "Instant lottery" or "instant ticket" means a game that offers preprinted tickets such that when a protective coating is scratched or scraped away, it indicates immediately whether the player has won.

7. "Lottery", "lotteries", "lottery game", "lottery games", or "lottery products" means any game of chance approved by the board and operated pursuant to this chapter and games using mechanical or electronic devices, provided that the authority shall not authorize a monitor vending machine or a player-activated gaming machine that utilizes an internal randomizer to determine winning and nonwinning plays and that upon random internal selection of a winning play dispenses coins, currency, or a ticket, credit, or token to the player that is redeemable for cash or a prize, and excluding gambling or gaming conducted pursuant to chapter 99B, 99D, or 99F.

ส่วนหลักเกณฑ์ของรัฐอิลลินอยส์ ระบุว่าผู้กำกับจะต้องออกใบอนุญาตในฐานะตัวแทนขายที่ได้รับใบอนุญาตที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะโดยเจ้าของคนเดียว หน้าที่ขององค์กรหรือผู้บริหารของผู้สมัครต้องมีอายุ 18 ปีขึ้นไปจึงจะมีสิทธิขอใบอนุญาตได้เพื่อให้ได้จำนวนตัวแทนขายที่เพียงพอที่จะทำให้จำหน่ายลอตเตอรี่ต่อประชาชนทั่วถึงทั้งรัฐได้อย่างสะดวก จึงเปิดโอกาสให้บุคคลใดที่สนใจขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนขายที่ได้รับอนุญาตสามารถขอใบสมัครกับกองสลากได้โดยกองสลากจะมีตัวแทนเข้าพบผู้สมัครเพื่อหารือเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการขายผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัครและสถานประกอบการธุรกิจของตนโดยพิจารณาจากปัจจัยเรื่องบุคคลที่จะได้รับอนุญาตจะสามารถดูแลการขายผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ในปริมาณที่เพียงพอและสามารถรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสมสำหรับอุปกรณ์ลอตเตอรี่เงินรางวัลและภาพลักษณ์ที่ดีต่อสาธารณะ สำหรับผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ของรัฐอิลลินอยส์ มีช่องทางการขายด้วยระบบออนไลน์²⁵⁷ ประชาชนสามารถเปิด"บัญชีลอตเตอรี่ทางอินเทอร์เน็ต" หมายถึง บัญชีธนาคารที่สร้างขึ้นสำหรับผู้เล่นลอตเตอรี่ทางอินเทอร์เน็ตที่ลงทะเบียนเพื่อจุดประสงค์ในการซื้อลอตเตอรี่หรือสมัครสมาชิกทางอินเทอร์เน็ตเพื่อรับเงินรางวัลใด ๆ ที่ได้รับจากการซื้อลอตเตอรี่ทางอินเทอร์เน็ตได้สูงสุดถึง 25,000 ดอลลาร์²⁵⁸

²⁵⁷Illinois Administrative Code - Section 1770.20 - Selection of Lottery Sales Agents; License Application and Fee; On-Line Status

a) The Superintendent shall license as licensed sales agents persons engaged in business activity dealing with the public, provided that the sole proprietors, partners, corporate officers or principals of an applicant must be 18 years of age or older to be eligible to apply for a license. The total number of licensed sales agents shall be sufficient to assure that Lottery products are conveniently available to the public throughout the State, consistent with the constraints of the Department's budget. Any person interested in obtaining a license as a licensed sales agent must first complete an application with the Department on forms provided by the Department. The Department will have a representative meet with the applicant to discuss the responsibilities of selling Lottery products and to gather information concerning the applicant and his or her business establishment considering the factors listed in this subsection

(a) The Superintendent shall give careful consideration to the following factors in selecting as licensed sales agents those persons that one may expect to provide a high level of sales volume of Lottery products, proper security for the Lottery equipment, tickets and money, and a good public image for the State's Lottery products:

²⁵⁸Illinois Administrative Code - Section 1770.10 -Definitions - "Lottery Internet Account" means a bank account established for a registered internet Lottery player for the sole purpose of purchasing Lottery tickets or subscriptions via the internet and receiving payment for any prizes won in connection with an internet Lottery purchase, up to \$25,000.

รัฐเท็กซัส มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดูแลกำกับลอตเตอรี่วางหลักเรื่องระบบอนุญาตไว้ว่า²⁵⁹ ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องยื่นขอต่อคณะกรรมการโดยใช้แบบฟอร์มที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ กรรมการบริหารหรือผู้ได้รับมอบหมายจะต้องพัฒนาแบบฟอร์มและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเช่นใบสมัครแบบฟอร์ม การเปิดตัวเพื่อขอรับรายงานเครดิตหรือข้อมูลพื้นฐานอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครที่ต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตและการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องตอบสนองความสะดวกของประชาชนได้ดีที่สุด ผู้สมัครจะต้องเปิดเผยประวัติอาชญากรรมหรือการรายงานการสอบสวนไว้ในใบสมัครด้วย นอกจากนี้ลักษณะการจำหน่ายที่สามารถเป็นทั้งตัวแทนจำหน่ายลอตเตอรี่โดยตรงต่อสาธารณชนแล้ว²⁶⁰ ยังมีช่องทางจำหน่ายผ่านเครื่องจัดจำหน่ายสาธารณะ²⁶¹ โดยห้ามมิให้ตัวแทนขายแจกจ่ายหรือขายลอตเตอรี่ที่มาจากเครื่องจำหน่ายลอตเตอรี่ดังกล่าว ยกเว้นเครื่องจำหน่ายลอตเตอรี่ที่จัดตั้งโดยคณะกรรมการเพราะวัตถุประสงค์ของเครื่องจำหน่ายลอตเตอรี่ส่วนนี้ถูกกำหนดให้เป็นเครื่องจ่ายลอตเตอรี่สำหรับผู้ที่ไม่ต้องการรับบริการ ความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หรือตัวแทนจำหน่าย

ส่วนรัฐฟลอริดาได้แบ่งประเภทผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ออกเป็น 2 ประเภท²⁶² ได้แก่

²⁵⁹ Texas Administrative Code- Section 401.152.- Application for License

(a) An applicant for a license under this subchapter must apply to the Commission using forms provided by the Commission.

(b) The executive director or his/her designee shall develop all forms and related documents including, but not limited to, an application form, release form to obtain a credit report, and/or any other background information relating to the applicant required to determine the applicant's eligibility for a license and whether the granting of a license to the applicant will best serve the public convenience. An applicant must disclose all criminal convictions for those individuals of whom an investigation is authorized under the Government Code, §466.201, and which are requested in the application.

²⁶⁰ Texas Administrative Code- Section 401.357 - Nothing in these retailer sections shall be construed to prohibit the Texas Lottery from designating certain of its agents and employees to sell lottery tickets directly to the public.

²⁶¹ Texas Administrative Code- Section 401.368 - (a) No sales agent may distribute or sell lottery game tickets from a lottery ticket vending machine, except those lottery ticket vending machines supplied and placed by the commission. For purposes of this section lottery ticket vending machine is defined as a ticket dispensing machine that dispenses lottery game tickets without the assistance of a sales agent's personnel.

²⁶² The Florida Statutes - section 24.103 - Definitions. — As used in this act:

(5) “Retailer” means a person who sells lottery tickets on behalf of the department pursuant to a contract.

(6) “Vendor” means a person who provides or proposes to provide goods or services to the department, but does not include an employee of the department, a retailer, or a state agency

“ผู้ค้าปลีก” หมายถึงผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในนามของกองสลากตามสัญญา

“ผู้ขาย” หมายถึงบุคคลที่จัดหาหรือเสนอที่จะจัดหาสินค้าหรือบริการของกองสลากแต่ไม่รวมถึงพนักงานของกองสลาก ผู้ค้าปลีกที่มีใบอนุญาตหรือหน่วยงานของรัฐ

แสดงให้เห็นว่าผู้ที่สามารถขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ในรัฐนี้มีทั้งประเภทที่มีการทำสัญญาขออนุญาตขายสลากกินแบ่งกับรัฐโดยตรงและผู้ขายทั่วไปประเภทที่ไม่ได้ทำสัญญาขออนุญาตขายสลากกินแบ่งกับรัฐโดยตรง

กรณีรัฐแคลิฟอร์เนียจะทำระบบตัวแทนแบบสัญญาทางแพ่งในการทำสัญญาขายผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ซึ่งผู้ค้าปลีกยินยอมที่จะเป็นผูกพันตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ตลอดจนกฎหมายของรัฐและรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องตลอดแต่ที่ข้อตกลงในเอกสารสัญญาและนโยบายทั้งหมด แม้ผู้ค้าปลีกจะเป็นอาชีพอิสระไม่ใช่พนักงานหรือตัวแทนของรัฐแต่ผู้ค้าปลีกก็ย่อมมีความผูกพันตามสัญญาที่ถูกตีความภายใต้กฎหมายแคลิฟอร์เนีย คู่สัญญาอาจมีการตกลงเพิ่มเติมเกี่ยวกับดำเนินการใดๆตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญานี้และสามารถยื่นฟ้องในกรณีเกิดข้อพิพาทในศาลที่มีเขตอำนาจได้²⁶³

4.1.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ในสมัยศตวรรษที่ 17 สลากกินแบ่งประเภทที่มีเลขเฉพาะนั้นเป็นที่นิยมอย่างยิ่งและราคาสลากประเภทนี้ก็มีราคาสูงซึ่งเกินกว่ารายได้ที่หาเลี้ยงชีพของชนชั้นกรรมากร ดังนั้นลอตเตอรี่ที่มีราคาสูงจึงผิดกฎหมายเพื่อให้ผู้คนสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น ในสหรัฐอเมริกาช่วงศตวรรษที่ 19 ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลถูกกำหนดราคาแบบทางการแบบในแต่ละมลรัฐเป็น 5 ดอลลาร์สหรัฐ ประชาชนก็จะสามารถซื้อสลากจากคนกลางหรือจะเติมพนักกันสักสองสามเซ็นต์แยกกันในหมายเลขที่ชนะ ต่อมา

²⁶³ California Lottery Retailer Contract Terms and Conditions - f. Amendments.

(1) Amendments. The Lottery may amend the Contract from time to time without individual notice to each Retailer. Amendments are effective and available for review when posted on the Lottery’s Retailer website at <https://www.calottery.com/retailer>. Retailers will not receive additional notice of amendments. Retailers should review the Lottery Retailer website often to ensure that they are complying with all Contract provisions. Retailer is responsible for keeping apprised of amendments and complying with them. If Retailer is unwilling or unable to comply with amendments to the Contract, Retailer must terminate the Contract as provided by this Contract and Lottery regulations. Failure to terminate the Contract will be deemed acceptance of the Contract terms, as amended from time to time. Contract amendments will remain in effect until superseded by the Lottery

เมื่อลอตเตอรี่ถูกห้ามจำหน่ายในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ก็เกิดสลากทางเลือกที่ผิดกฎหมายออกมา มากขึ้น แล้วในช่วงนั้นเองเกิดเกมพนันที่เรียกว่า “ล็อตโต้” เป็นสลากกินแบ่งที่ไม่ได้มีเลขตายตัวแบบ สลากกินแบ่งดั้งเดิมแต่ล็อตโต้เป็นเกมที่ผู้ซื้อสามารถเลือกเลขที่สามารถพิมพ์ออกมาเองได้ โดยสามารถ เลือกเลขได้หลายตัวเช่นเลขหกหลัก ระหว่างที่กำลังจับสลากรางวัลก็จะมีการดึงตัวเลขหกตัวที่ชนะ ขึ้นมาจากตัวเลขทั้งหมดที่มี 45 ลูก ใครที่จับคู่หมายเลขได้ตรงกับคู่หมายเลขทั้งหมดก็จะชนะรางวัลไป ดังนั้นรูปแบบของสลากกินแบ่งในสหรัฐอเมริกาจึงเปลี่ยนแปลงไป²⁶⁴แต่ต่อมาเรื่องวิธีควบคุมราคา สลากกินแบ่งรัฐบาลในสหรัฐอเมริกา ในแต่ละมลรัฐจะควบคุมการซื้อขายสลากกินแบ่งด้วยวิธีการขอ อนุญาตในการขาย ดังนั้นการขายสลากกินแบ่งได้จะต้องมีใบอนุญาตและการซื้อขายสลากกินแบ่ง จะต้องเป็นไปตามราคาที่ระเบียบกำหนดเท่านั้น หากฝ่าฝืนในบางมลรัฐจะกำหนดให้มีโทษปรับอาญา บางมลรัฐจะเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตการขายและบางมลรัฐเคยกำหนดให้การขายสลากกินราคา มีโทษทางอาญาแล้วต่อมาจึงเปลี่ยนมาเป็นโทษเพิกถอนใบอนุญาตแทน ดังนี้

รัฐไอโอวา กำหนดให้การขายสลากกินแบ่งเกินราคานั้นผิดกฎหมายและมีโทษปรับทาง อาญา ซึ่งปรากฏอยู่ใน IOWA CODE 99G.30 ข้อ 2 ห้ามทำการขายโดยผู้ค้าปลีกหรือพนักงานของ ผู้ค้าปลีกที่ได้รับอนุญาตโดยผู้ค้าปลีก บุคคลที่ละเมิดข้อกำหนดของส่วนนี้มีความผิดประเภทโทษ โทษ²⁶⁵ โดยระวางโทษ ประเภทโทษ จะเป็นโทษปรับอย่างน้อยหนึ่งร้อยห้าดอลลาร์แต่ต้องไม่เกิน แปดร้อยห้าสิบห้าดอลลาร์ ซึ่งศาลอาจสั่งจำคุกไม่ให้เกินสามสิบวันแทนค่าปรับหรือนอกเหนือจาก ค่าปรับได้²⁶⁶

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁶⁴ Toine Spapens, Alan Littler, and Cyrille Fijnaut, *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008), pp. 27-28.

²⁶⁵ Iowa code – section 99G.30 - 2. A ticket or share shall not be sold at a price other than that fixed by the authority and a sale shall not be made other than by a retailer or an employee of the retailer who is authorized by the retailer to sell tickets or shares. A person who violates a provision of this subsection is guilty of a simple misdemeanor.

²⁶⁶ Iowa code – section 903.1 - Maximum sentence for misdemeanor

a. For a simple misdemeanor, there shall be a fine of at least one hundred five dollars but not to exceed eight hundred fifty-five dollars. The court may order imprisonment not to exceed thirty days in lieu of a fine or in addition to a fine.

รัฐฟลอริดา กฎหมายของรัฐฟลอริดา ข้อ 24.117 (3) ได้บัญญัติว่า ผู้ใดที่ตั้งใจขายสลากกินแบ่งเกินราคาที่รัฐกำหนดเป็นความผิดอาญา²⁶⁷ โดยมีโทษระดับต้นตามหลักเกณฑ์ของโทษทางอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐฟลอริดา²⁶⁸ ที่ระวางโทษไว้ว่าอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์

ในขณะเดียวกัน ปี ค.ศ.2020 มีการออกระเบียบ FLORIDA LOTTERY RETAILER RULES ซึ่งใช้บังคับเฉพาะผู้ขายที่เป็นระบบใบอนุญาตเท่านั้น โดยข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมราคาซื้อขายสลากกินแบ่งว่าอาจจะต้องขายในราคาที่กำหนดเท่านั้น²⁶⁹ โดยไม่มีโทษปรับทางอาญา แต่จะมีโทษละเมิดข้อตกลงทางปกครองได้แก่ การระงับหรือยกเลิกสัญญาหรือปฏิเสธรบสมัครที่ยื่นในภายหลัง²⁷⁰

รัฐเท็กซัส หลักเกณฑ์ความผิดของตัวแทนที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา อยู่ใน Texas Lottery retailer violations penalty chart ข้อ 23 ว่าถ้าผู้ที่ได้รับอนุญาตขายสลากกินแบ่งตั้งใจขายสลากกินแบ่งในราคาที่เขาเห็นว่าเกินกว่าราคาที่กรรมการฝ่ายบริหารกำหนด²⁷¹ จะแบ่งการลงโทษออกเป็น 3 ระดับ พิจารณาตามจำนวนของการกระทำผิด คือ หากกระทำผิดเป็นครั้งแรก จะถูกระงับใบอนุญาต 10-90 วัน จนถึงการเพิกถอนใบอนุญาต หากกระทำผิดครั้งที่สอง จะถูกระงับ

²⁶⁷ Florida Statutes 2020 - section 24.117 - Unlawful sale of lottery tickets; penalty.—Any person who knowingly: (3) Sells a state lottery ticket at any price other than that established by the department; is guilty of a misdemeanor of the first degree, punishable as provided in s. 775.082 or s. 775.083.

²⁶⁸ Florida Statutes 2019 - section. 775.082 - Penalties; applicability of sentencing structures; mandatory minimum sentences for certain reoffenders previously released from prison.

(4) A person who has been convicted of a designated misdemeanor may be sentenced as follows:

(a) For a misdemeanor of the first degree, by a definite term of imprisonment not exceeding 1 year;

²⁶⁹ FLORIDA LOTTERY RETAILER RULES JUNE 2020,- section 53ER20-53- 1) Sale of Lottery Tickets — General Provisions.

(d) Retailers may not sell tickets at any price other than that established by the Lottery

²⁷⁰ FLORIDA LOTTERY RETAILER RULES JUNE 2020,-section 53ER07-15 –

(2) The Lottery will review a retailer’s contract and any later-filed application for a new contract, if the retailer has failed to comply with the terms of the current or former retailer contract, or under any of the circumstances listed below, and, based upon the findings of its review, will determine whether to suspend or terminate the current contract or reject the later-filed application.

²⁷¹ TEXAS LOTTERY RETAILER VIOLATIONS PENALTY CHART- section 23 - Licensee intentionally or knowingly sells a ticket at a price the licensee knows is greater than the price established by the executive director.

1 ST OCCURRENCE - 10-90 day Suspension to Revocation

2 ND OCCURRENCE - 30-90 day Suspension to Revocation

3 RD OCCURRENCE - Revocation

ใบอนุญาต 30-90 วันจนถึงการเพิกถอนใบอนุญาตและหากกระทำผิดครั้งที่สาม จะเพิกถอนใบอนุญาตเท่านั้น

รัฐแคลิฟอร์เนีย วางหลักเกณฑ์ไว้ในข้อสัญญาซึ่งการระบุเรื่องราคาขายในข้อสัญญาดังนี้ ในข้อตกลงเรื่องราคา, โอกาสที่ยุติธรรม และการจ่ายรางวัล ดังนี้

- ราคา ผู้ค้าปลีกต้องขายสลากในราคาที่กำหนด ผู้ค้าปลีกจะต้องไม่:

(ก) ขายสลากใด ๆ ในราคาที่สูงกว่าหรือน้อยกว่าราคาที่ได้รับอนุญาต²⁷² หากตัวแทนฝ่าฝืนข้อตกลงนี้อาจมีการยกเลิกสัญญาสำหรับการประพฤติมิชอบของผู้ค้าปลีกได้ตลอดเวลาโดยมีต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และเมื่อสิ้นสุดสัญญาการอนุญาตตัวแทนผู้กระทำผิดจะต้องนำอุปกรณ์และผลิตภัณฑ์ที่มีไว้ใช้ขายสลากกินแบ่งทั้งหมดออกจากสถานที่ขายปลีกด้วย²⁷³

รัฐอิลลินอยส์ ในอดีต กฎหมายสลากกินแบ่งใน ปี ค.ศ.1605 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดขายสลากในราคาที่สูงกว่าที่กำหนดโดยกฎหรือข้อบังคับของกรม ห้ามมิให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ตัวแทนขายสลากที่ได้รับใบอนุญาต ห้ามมิให้ผู้ใดเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการแลกสลากที่ชนะ หากบุคคลใดฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายนี้และต้องรับโทษทางอาญาประเภท 4 ตามกฎหมายอิลลินอยส์ (Class 4 felony)²⁷⁴ ซึ่งมีตั้งแต่โทษจำคุก 1 ถึง 3 ปี หรือโทษปรับถึง \$25,000.²⁷⁵

²⁷² California Lottery Retailer Contract Terms and Conditions, - section 4 - b. Price, Fair Chance, and Prize Payment.

(1) Price. Retailer must sell Lottery products at the price set by the Lottery. Retailer agrees it will not:
(a) Sell any Lottery products at a price greater or less than the price authorized by the Lottery;

²⁷³ California Lottery Retailer Contract Terms and Conditions, -section 5 -

a) Misconduct. The Lottery may terminate the Contract for Retailer misconduct at any time, with or without notice. Upon termination, the Lottery will remove all Lottery equipment and products from the Retail location.

²⁷⁴ EXECUTIVE BRANCH (20 ILCS 1605/10.4) Illinois Lottery Law. -section - 10.4 - Every person who shall violate the provisions of Section 10.3., or who does not segregate and keep separate and apart from all other funds and assets, all proceeds from the sale of lottery tickets received by a person in the capacity of a sales agent, shall upon conviction thereof be guilty of a Class 4 felony. The provisions of this Section shall be enforced by the Illinois Department of State Police and prosecuted by the Attorney General

²⁷⁵ Wolf and Stec LTD, "What Is a Class 4 Felony in Illinois?," [Online] Accessed: 13 September 2020. Available from: <https://www.wolfeandstec.com/what-is-class-4-felony-illinois/>

ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 ได้เปลี่ยนแนวทางการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นเรื่องสัญญาทางปกครองแทน อยู่ในประมวลกฎหมายปกครองของรัฐอิลลินอยส์ มาตรา 1770.60 เงื่อนไขการออกใบอนุญาตห้ามมิให้บุคคลใดรวมถึงผู้ค้าปลีกที่ได้รับใบอนุญาตขายสลากในราคาที่สูงกว่าหรือน้อยกว่าที่กำหนดโดยกฎข้อบังคับของกองสลาก ซึ่งอาจอนุญาตให้มีสลากฟรีหรือโปรโมชั่นส่วนลดราคาเพื่อสนับสนุนกิจกรรมทางการตลาดได้และห้ามผู้ค้าปลีกเพิ่มค่าบริการค่าธรรมเนียมการจัดการหรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในราคาที่กำหนดของสลากและไม่มีใครเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการแลกสลากที่ชนะ²⁷⁶ หากละเมิดจะมีการลงโทษเป็นการเพิกถอนใบอนุญาต²⁷⁷

ข้อสังเกตจากกฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งใน 5 รัฐของสหรัฐอเมริกาจะเห็นว่ามีการใช้ระบบใบอนุญาตในการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลทำให้โทษที่ใช้ลงแก่ตัวแทนที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมักใช้เป็นโทษเพิกถอนใบอนุญาตทางปกครองหรือยกเลิกสัญญาตัวแทนอย่างไรก็ตามยังมีบางรัฐที่ยังใช้โทษทางอาญาลงแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอยู่เพียงแต่กำหนดให้เป็นเพียงประเภทโทษเท่านั้น นอกจากนี้บางรัฐยังส่งเสริมการใช้เครื่องอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบออนไลน์มาเป็นเครื่องมือในการจำหน่ายสลากกินแบ่งแทนการซื้อจากตัวแทนเป็นอีกช่องทางหนึ่งด้วย การวางระบบการจัดจำหน่ายเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมราคาสลากกินแบ่งไม่ให้ราคาแพงกว่าที่รัฐกำหนดได้วิธีหนึ่ง

4.2 ประเทศญี่ปุ่น

ตามบันทึกทางประวัติศาสตร์ ชาวญี่ปุ่นเล่นสลากกินแบ่งมายาวนานตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1600 แต่ถูกห้ามเล่นในช่วงทศวรรษที่ 1840 ต่อมาการเล่นลอตเตอรี่แพร่หลายในท้องถิ่นอีกครั้ง

²⁷⁶ Illinois administrative code 2012 -Section 1770.60- j) No person, including a licensed retailer, shall sell a ticket or share at a price greater or less than that established by the Department's game rules, provided, the Department may authorize free ticket or discounted ticket promotions in support of marketing activities. No retailer may add a service charge, handling fee or other cost to the established price of a Lottery ticket. No person shall charge a fee to redeem valid winning tickets;

²⁷⁷ Illinois administrative code 2012- Section 1770.50 - The Superintendent may deny, suspend, not renew or revoke a licensed sales agent's license with prior notice and opportunity for hearing for one or more of the following causes:

l) Making a misrepresentation of fact to the purchaser, or prospective purchaser, of a Lottery ticket, or to the general public, with respect to the conduct of any Lottery game;

เนื่องจากเป็นช่วงที่ญี่ปุ่นได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อรัฐบาลต้องการแหล่งเงินทุนสำหรับสงครามอย่างเร่งด่วนจึงได้ร่างกฎหมายที่เรียกว่าพระราชบัญญัติการปรับเงินทุนชั่วคราวปี 1937 (Temporary Funds Adjustment Act of 1937) เพื่อให้สามารถจัดตั้งลอตเตอรี่แห่งชาติแห่งแรกของญี่ปุ่นได้ ทำให้ลอตเตอรี่ถูกนำมาเป็นสิ่งที่ช่วยเพิ่มกองทุนให้กับรัฐบาลไปบริหารประเทศ ต่อมาจนกระทั่ง ในปี ค.ศ.1954 ลอตเตอรี่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะส่งต่อไปยังสมาคมลอตเตอรี่ Japan Lottery Association ที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1964 ซึ่งเป็นสมาคมเดียวที่ได้รับหน้าที่ในการอนุญาตการจำหน่ายลอตเตอรี่ของญี่ปุ่นและ ออกข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากลอตเตอรี่ของญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อความบันเทิงรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นจึงไม่มีการจำกัดอายุผู้เล่นหรือภาษีจากรางวัล²⁷⁸

ลอตเตอรี่เป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถขายได้ในทุกจังหวัดและ 20 เมืองที่กำหนด โดยองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่ระบุไว้ในกฎหมายลอตเตอรี่ "Voucher Law with Winning Money" (บังคับใช้ในปีค.ศ. 1948) รัฐบาลส่วนท้องถิ่นนี้จึงกลายเป็นผู้จัดจำหน่ายโดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในการสื่อสารและจัดหาแหล่งภายนอกเช่นการขายให้กับธนาคารฯ ที่ได้รับความไว้วางใจให้ดำเนินกิจการเช่นการขายตามแผงที่กำหนด ผู้ขายจะเลือกแบบใบสลากพิมพ์ที่จัดส่งไปยังจุดขายต่างๆ ซึ่งตามจุดขายจะมีการจับรางวัลประกาศหมายเลขที่ถูกรางวัลและรับรางวัลหากถูกลอตเตอรี่ ซึ่งผู้จัดจำหน่ายจะนำรายได้ให้กับทางจังหวัดและ 20 เมืองที่กำหนดซึ่งมีการขายผลิตภัณฑ์ตามลำดับ²⁷⁹

ปี ค.ศ. 2018 รัฐบาลญี่ปุ่นมีนโยบายอนุญาตให้มีการขายลอตเตอรี่ทางอินเทอร์เน็ตที่ครอบคลุมมากขึ้นเพราะลอตเตอรี่เป็นแหล่งระดมทุนที่จำเป็นในยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สี่ โดยที่ข้อมูลดิจิทัลและวิธีการชำระเงินต่างๆ เป็นศูนย์กลางในชีวิตประจำวัน การอนุญาตเช่นนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความสามารถของรัฐบาลญี่ปุ่นในการปฏิบัติอย่างจริงจังในการร่วมมือกับรัฐบาล

²⁷⁸ YABAI Writers, "Understanding the Lottery Games of Japan," [Online] Accessed: 14 December 2020. Available from: <http://yabai.com/p/3572>

²⁷⁹ takarakuji-official, "Lottery Mechanics," [Online] Accessed: 14 December 2020. Available from: <https://www.takarakuji-official.jp/about/structure.html>

ท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาอันเป็นผลมาจากเทรนด์ใหม่ในยุคดิจิทัลนี้และอาจเป็นรูปแบบของการเล่นเกมออนไลน์ที่มีอยู่มากขึ้นในอนาคต²⁸⁰

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นบัญญัติกฎหมายห้ามการขายสลากกินแบ่งในประมวลกฎหมายอาญาไม่ว่าจะขายโดยบุคคลธรรมดาหรือในนามบริษัท²⁸¹ เพราะสลากกินแบ่งของเอกชนยังเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายแต่ในพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งมีข้อยกเว้นอนุญาตให้เล่นได้เฉพาะสลากรัฐบาลซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลญี่ปุ่นท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สามารถจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สลากกินแบ่งรัฐบาลญี่ปุ่นมีชื่อเรียกเฉพาะว่าทาการะกุจิ (takarakuji) และมีการออกชนิดลอตเตอรี่อื่น ๆ ที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น Jumbo lottery, mini lotto, Scratch card, Lot 6 เป็นต้น²⁸²

4.2.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

การดำเนินกิจการลอตเตอรี่ของญี่ปุ่นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรบริหารราชการท้องถิ่น และถูกกำกับดูแลภายใต้กฎระเบียบของสมาคมลอตเตอรี่แห่งชาติ กระทรวงกิจการภายใน การสื่อสารและสภานักงานสลากกินแบ่งในการกำกับของรัฐบาลแห่งชาติได้ตรวจสอบการทบทวนธุรกิจสลากกินแบ่งอยู่ตลอดเวลาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาที่ดีของลอตเตอรี่และการจัดหาเงินทุนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและประกาศนโยบายสำหรับงบประมาณ การสนับสนุนบทบาทของลอตเตอรี่มีส่วนช่วยสังคมอย่างมาก นอกจากจะได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างกว้างขวางแล้ว ในขณะเดียวกันเงินที่ได้มาจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลก็จะขยายออกไปเพื่อทำกิจกรรมการกุศลต่อไป²⁸³

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

²⁸⁰ Satoshi Kubota and John Stapleton, "Ryuanji Temple's Lottery Meets the Fourth Industrial Revolution," [Online] Accessed: 14 December 2020. Available from: <https://www.gtlaw.com/en/insights/2018/3/published-articles/ryuanji-temple's-lottery-meets-the-fourth-industrial-revolution>

²⁸¹ Japanese penal code - section 187 - A person who opens a gambling house or assembles gamblers for gain will be subject to a prison term of between three months and five years (item 2, article 186 of the Penal Code). A person who sells lottery tickets will be subject to a prison term of no more than two years or a fine of no more than ¥1.5 million

²⁸² YABAI Writers, "Understanding the Lottery Games of Japan."

²⁸³ takarakuji-official, "Lottery History," [Online] Accessed: 14 December 2020. Available from: <https://www.takarakuji-official.jp/about/history/014.html>

โดยทั่วไปประมาณ 45% ของรายได้จากการขายลอตเตอรี่จะจ่ายให้กับผู้เล่นลอตเตอรี่ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นอัตราที่น้อยกว่าประเทศอื่นที่จะเฉลี่ยเงินรางวัลสลากกินแบ่งโดยเฉลี่ยเกิน 50%²⁸⁴ ในขณะที่ประมาณ 40% ของรายได้จะมอบให้กับรัฐบาลท้องถิ่นและอีก 15% ที่เหลือจะครอบคลุมค่าบริการและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เงินที่ได้จากลอตเตอรี่เป็นแหล่งเงินทุนที่จ่ายเพื่อการดำเนินงานของเทศบาลในภูมิภาคโดยตลอดมา นอกจากนี้ลักษณะของลอตเตอรี่ก็เปิดโอกาสให้ผู้คนได้เพื่อฝันถึงการได้รับรางวัลแจ็กพ็อตผ่านการสนับสนุนเงินให้แก่สังคมและสวัสดิการท้องถิ่น²⁸⁵ ยิ่งไปกว่านั้นตามพระราชบัญญัติ Lottery Ticket Act มาตรา 13 การจ่ายเงินรางวัลลอตเตอรี่ได้รับการยกเว้นภาษี ดังนั้นจะไม่มีภาษีเรียกเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและไม่จำเป็นต้องมีขั้นตอนการคืนภาษีเป็นขั้นสุดท้ายก่อนออกเงินรางวัล²⁸⁶

4.2.2 ระบบการจัดจำหน่าย

องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะจัดจำหน่ายด้วยการตั้งร้านค้าตามทั่วไปในท้องถิ่น นอกจากนี้สามารถซื้อขายทางออนไลน์ได้²⁸⁷ สำหรับการจำหน่ายลอตเตอรี่แบบออนไลน์ สามารถทำได้บนเว็บไซต์ Takarakuji ซึ่งสามารถเข้าถึงได้ผ่านคอมพิวเตอร์ PC และผ่านสมาร์ทโฟน ในการเริ่มต้นผู้ใช้จะต้องตั้งค่าบัญชีบนเว็บไซต์ สำหรับผู้เล่นที่ไม่มีบัญชีธนาคารทางอินเทอร์เน็ตจะมีจำหน่ายตัวโดยใช้บัตรเครดิต โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้มากที่สุด²⁸⁸

ลอตเตอรี่ในญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ ได้แก่ บัตรชุดหมายเลข สลากชนิดเลือกหมายเลขเองได้และสลากชนิดหมายเลขเฉพาะ โดยทั่วไปตัวลอตเตอรี่จะขายที่แผงร้านค้าคาระกุจิที่ได้รับอนุญาต แต่สามารถซื้อได้ที่ตู้เอทีเอ็มได้ในบางแห่ง และเนื่องจากความหลากหลายของรูปแบบลอตเตอรี่ในประเทศญี่ปุ่นทำให้ราคาซื้อลอตเตอรี่ของประเทศนี้มีราคาที่หลากหลายเริ่มต้นที่ 100 เยนและสูงสุดถึง 500 เยน²⁸⁹ โดยแยกเป็นชนิดสลากกินแบ่ง²⁹⁰ได้ดังนี้

²⁸⁴ Guidable Writers, "Japanese Lottery: How to Become a Millionaire in Japan!," [Online] Accessed: 1 May 2021. Available from: <https://guidable.co/service/how-to-become-a-millionaire-in-japan/>

²⁸⁵ Kubota, S. and J. Stapleton, "Ryuanji Temple's Lottery Meets the Fourth Industrial Revolution."

²⁸⁶ YuOi, "Japanese Lottery System," [Online] Accessed: 1 May 2021. Available from: http://hanko-seal.com/archives/3454#Tax_imposed_on_lottery

²⁸⁷ iclg, "Japan: Gambling Laws and Regulations 2021," [Online] Accessed: 14 December 2020. Available from: <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/japan>

²⁸⁸ Kubota, S. and J. Stapleton, "Ryuanji Temple's Lottery Meets the Fourth Industrial Revolution."

²⁸⁹ YABAI Writers, "Understanding the Lottery Games of Japan."

²⁹⁰ Guidable Writers, "Japanese Lottery: How to Become a Millionaire in Japan!"

สลากกินแบ่งแบบทั่วไปที่จำหน่ายเป็นครั้งคราวทั่วประเทศหรือตามพื้นที่ ราคาของสลาก อยู่ระหว่าง 100 - 500 เยน ขึ้นอยู่กับสลากแต่ละใบ มีหมายเลขให้กำหนดได้ตั้งแต่ 001-100000 ถึง 100-199999 ซึ่งเทียบได้เป็นสลากกินแบ่ง 10,000,000 ฉบับ ความเป็นไปได้ของรางวัลที่หนึ่งนั้นอยู่ ระหว่างหนึ่งในล้านหรือหนึ่งในสิบล้านขึ้นอยู่กับจำนวนของรางวัลที่หนึ่ง แต่อย่างน้อยผู้เล่นอาจซื้อ สลากแต่ละใบได้ในราคาเท่ากับหากซื้อสลาก 10 ใบโดยเลือกแบบสุ่มตัวเลข ซึ่งหมายความว่าหากผู้ เล่นซื้อลอตเตอรี่ 200 เยน 10 ใบด้วยเงิน 2,000 เยน ผู้เล่นจะมีโอกาสได้รับเงินจำนวน 200 เยนเป็น อย่างน้อย วิธีการออกรางวัลของสลากกินแบ่งแบบทั่วไปจะขึ้นอยู่กับการถูกละตามตำแหน่งของเลข ชุดที่มี 2 ตัวและเลขลอตเตอรี่โดยตัวเลขจะต้องถูกต้องตามเลขที่ออกรางวัลทั้งเลขชุด 2 ตัว และเลข ลอตเตอรี่ 6 ตัวแต่ถ้าเลขลอตเตอรี่ 6 ตัวถูก แต่ผิดแค่เลขชุด 2 ตัวก็จะได้เงินรางวัลลดลงมา ตามลำดับ²⁹¹

ลอตเตอรี่จัมโบ้ (Jumbo) ออกจำหน่ายเป็นระยะ 5 ครั้ง ต่อปี ราคาขายจะอยู่ที่ประมาณ 300 เยนต่อ 1 ใบ ความเป็นไปได้ในการชนะรางวัลที่หนึ่งส่วนใหญ่คือ 1 ในสิบล้านเช่นเดียวกับ ลอตเตอรี่ญี่ปุ่นแบบทั่วไป

ล็อตโต้ (Lotto) ล็อตโต้มี 3 ประเภทที่เรียกว่า Lotto 5, 6 และ 7 ผู้เล่นสามารถกำหนด เลขได้เอง 5 หมายเลข หรือ 6 หมายเลข โดยมีราคากำหนด 200 เยนต่อใบหรือ 7 หมายเลขในราคา 300 เยนต่อใบ ความเป็นไปได้สำหรับรางวัลแรกจะมีโอกาสมากกว่าสลากกินแบ่งทั่วไปและสลาก จัมโบ้คือ 1 ใน 170,000 1 ใน 6,100,000 และ 1 ใน 10 ล้านตามลำดับ นอกจากนี้ผู้เล่นยังสามารถ ซื้อหุ้นได้สูงสุด 10 หุ้น ในราคา 2,000 หรือ 3,000 เยน หรือล็อตโต้ต่อเนื่อง 10 รายการพร้อมกันโดย ใช้ตัวเลขเดียวกับที่ผู้เล่นเลือกสำหรับการวาด 10 ครั้ง ล็อตโต้เหล่านี้จะถูกจับรางวัลหนึ่ง สองครั้งต่อ สัปดาห์

สลากตัวเลข (Numbers) ในประเทศญี่ปุ่นจะเรียกว่าสลากเลข 3 ตัว และ 4 ตัวผู้เล่น สามารถกำหนดตัวเลขได้ 3 หรือ 4 ตัว โอกาสได้รางวัลที่หนึ่งควรเป็น 1 ใน 1,000 สำหรับเลข 3 ตัว และ 1 ใน 10,000 สำหรับเลข 4 ตัว และผู้เล่นสามารถซื้อลอตเตอรี่ต่อเนื่อง 10 ใบที่มีหมายเลข เดียวกันได้โดยมีการจับรางวัลทุกวันในวันธรรมดา

²⁹¹ LTD. GUZEN CO., "Takara-kuji หวยญี่ปุ่น" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: http://www.sugoi.jp.com/knowledge_details.php?id=96

สลากแบบขูด (Scratch Lotteries) ซึ่งมีจำหน่ายอยู่เป็นประจำผู้เล่นสามารถตรวจสอบผลได้ทันทีว่าชนะหรือไม่โดยการสลากทันทีหลังจากซื้อ โดยปกติราคาขายคือ 200 เยนต่อไป

4.2.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ในเรื่องวิธีควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศญี่ปุ่นซึ่งสลากกินแบ่งรัฐบาลมีองค์กรเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการขายเองโดยบริหารเปิดร้านสาขาเพื่อการจัดจำหน่ายเอง ดังนั้นจึงไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในขณะที่ยวกันราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่รัฐจำหน่าย มีหลากหลายราคา อันสืบเนื่องมาจากมีสลากกินแบ่งรูปแบบที่หลากหลาย²⁹² ในส่วนของระเบียบที่สมาคมลอตเตอรี่ญี่ปุ่น ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายลอตเตอรี่ไว้ ดังนี้²⁹³

1. การผลิตลอตเตอรี่ การขาย การชำระเงินหรือการส่งมอบลอตเตอรี่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีของเมืองใดเมืองหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเป็นธนาการในการจ่ายรางวัล

2. ก่อนการส่งมอบสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อการจำหน่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีของเมืองใดเมืองหนึ่งจะมอบหมายให้ธนาการที่ยื่นคำร้องภายในหนึ่งวันที่กำหนดให้จัดการเรื่องต่างๆเช่นการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องมีการประกาศว่าจำนวนเงินที่เกี่ยวกับรายได้ของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกด้วย

ซึ่งในหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีบทบัญญัติโทษทางอาญา ไว้ใน ข้อ 4 ห้ามมิให้ผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อ หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกด้วยการทำงานไม่เกิน 10 ปีหรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน²⁹⁴ รวมถึงการละเมิดเกี่ยวกับกิจการที่ธนาการมอบหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเปิดบัญชีเท็จ การละเมิดเรื่องข้อมูลรั่วไหล เป็นต้น²⁹⁵

²⁹² takarakuji-official, "Combined with the Type of Lottery to Buy," [Online] Accessed: 14 December 2020. Available from: <https://www.takarakuji-official.jp/about/research/003.html>

²⁹³ Certificate Act with Winning Money (Act No. 144 of 1952) - section 6 (4) -No person shall resell the lottery ticket.

²⁹⁴ Certificate Act with Winning Money (Act No. 144 of 1952) - section 18 - A person who falls under any of the items on the left shall be punished by imprisonment with work for not more than 10 years or a fine of not more than 1,000,000 yen.

²⁹⁵ Japan lottery decree - section 18- A person who falls under any of the following items shall be punished by imprisonment with work for not more than 10 years or a penalty of not more than 1 million yen. Treat with money.

สรุปการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในประเทศญี่ปุ่นไม่มีมาตรการทางกฎหมาย อาญาควบคุมเรื่องการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการเองและมีการออกระเบียบเรื่องผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอ ประกอบด้วยระบบการจัดจำหน่ายที่สามารถเลือกเลขได้ด้วยระบบออนไลน์²⁹⁶ ทำให้ผู้บริโภคสามารถเลือกเลขสลากที่ตนต้องการได้จึงทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องสลากกินแบ่งรัฐบาลมีปริมาณที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภคจนเกิดการนำไปจำหน่ายในราคาที่สูงเกินราคาควบคุม

4.3 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นประเทศที่แต่เดิมมีแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการพนันภายใต้อิทธิพลของสหราชอาณาจักร คือการควบคุมการพนันภายใต้กรอบศีลธรรมอันดีแก่ประชาชน ในช่วงปี ค.ศ. 1900 มีการพัฒนานกฎหมายและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการพนันของออสเตรเลียกำหนดเงื่อนไขค่านิยมทางสังคมและการเมืองที่สอดคล้องกับระเบียบศีลธรรม²⁹⁷ ทำให้รัฐเป็นผู้ครอบงำกิจการการพนันแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้นในช่วงก่อนปีค.ศ.1960 การพนันในออสเตรเลียจะดำเนินไปตามรูปแบบของอังกฤษ (The British model) คือเป็นเชิงห้ามปรามไม่ได้สนับสนุนอย่างจริงจังต่างกับสหรัฐอเมริกาที่เปิดกว้างอนุญาตให้มีการเล่นการพนันได้เสรีกว่า²⁹⁸ แต่ในปี ค.ศ. 1960 การพนันที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลนั้นมีการพัฒนาการเล่นที่ทันสมัยอยู่เสมอ เช่น ลีโอดโต้และคาสีโน

(i) A person who resells a lottery ticket in violation of the provisions of Article 6, Paragraph 7.

(ii) A person who has paid, delivered, or received a prize in violation of the provisions of Article 11, Paragraph 1.

(iii) Regarding affairs entrusted by a trustee bank, etc. pursuant to the provisions of Article 6, Paragraph 1 in violation of the provisions of Article 14.

Lend funds belonging to that account, use it for investment or other normal business, or use its accounting with other accounts

Those who did not classify or made false accounting

2 A person who violates the provisions of Paragraph 5 of the preceding Article and leaks a secret that he / she has learned about the inspection will be imprisoned for up to 2 years. Or you will be fined up to 500,000 yen.

²⁹⁶ Thejapantimes, "Lottery Tickets in Japan Will Be Sold Online from October in Bid to Boost Sales," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from:

<https://www.Japantimes.co.jp/news/2018/01/26/national/lottery-tickets-japan-will-sold-online-october-bid-boost-sales/>

²⁹⁷ Jan McMillen and William R. Eadington, "The Evolution of Gambling Laws in Australia," New York Law school Journal of International and Comparative Law 8(Winter 1986): 171.

²⁹⁸ Ibid., 172-173.

ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของนวัตกรรมทางการค้าที่รัฐอาจไม่ชำนาญ จึงทำให้แนวทางของรัฐบาล ออสเตรเลียในการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายการพนันจึงเริ่มเปลี่ยนแปลงจากหลักการที่ รมัตถะวังเรื่องศีลธรรม ไปสู่การมีทัศนคติที่เปิดเสรีต่อศีลธรรมของการพนันควบคู่ไปกับความจำเป็น ในการสร้างรายได้และข้อจำกัดของภาษีจึงเกิดการสนับสนุนการอนุญาตให้เอกชนเป็นเจ้าของสถาน ประกอบการพนันและกระตุ้นการมีส่วนร่วมในการพนันทั่วทั้งสังคม²⁹⁹

สำหรับกิจกรรมการพนันอย่างสลากกินแบ่งหรือลอตเตอรี่ การจำหน่ายลอตเตอรี่ใน เครือรัฐออสเตรเลียเป็นกิจการที่แรกเริ่มเป็นธุรกิจที่ดำเนินกันอย่างลับๆ ที่เมืองซิดนีย์ ปี ค.ศ. 1880 และมีการยกย้ายถิ่นฐานของกิจการไปยังเมืองอื่นต่อไปจนแพร่หลาย³⁰⁰ จนถึงศตวรรษที่สิบเก้า ลอตเตอรี่ในสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการเพิ่มรายได้ของรัฐบาล จึงมี อิทธิพลทำให้ลอตเตอรี่ออสเตรเลียถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีปัจจัยทางเศรษฐกิจที่สำคัญอยู่ 3 ประเด็น³⁰¹ ประเด็นแรกคือการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของความถดถอยทางเศรษฐกิจและความกดดัน จากรัฐบาลของรัฐบางรัฐเช่นรัฐนิวเซาท์เวลส์และแทสเมเนียที่หันมาใช้ลอตเตอรี่เพื่อช่วยสนับสนุนการ ขาดแคลนรายได้รวมโดยทั่วไป ประการที่สองการประสบความสำเร็จในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เช่นค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสาธารณะโดยเฉพาะโรงพยาบาลทำให้ความต้องการแหล่งรายได้ใหม่ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในรัฐควีนส์แลนด์ และวิกตอเรีย ประการที่สามคือความพยายามของรัฐบาลในแต่ ละรัฐที่จะปกป้องการสูญเสียฐานรายได้ของตนเองจากการบุกรุกระหว่างรัฐ เช่นในแทสเมเนียที่การ จำหน่ายลอตเตอรี่เอกชนของบริษัท Tattersall's ที่เปิดตัวในปีค.ศ. 1890 ประสบความสำเร็จสูงซึ่ง เกี่ยวพันกับยอดขายลอตเตอรี่ภายนอกรัฐทำให้รัฐอื่น ๆ มีความพยายามในการออกข้อบังคับของที่ทำ การไปรษณีย์เพื่อระงับการขายลอตเตอรี่เหล่านี้ผ่านบริการไปรษณีย์แต่ก็ประสบความสำเร็จล้มเหลวและ รัฐบาลถูกบังคับให้พิจารณาตัวเลือกในการจัดตั้งลอตเตอรี่ของตนเองเพื่อเป็นเงินทุนแก่โครงการ ช่วยเหลือทางสังคม กระบวนการนี้ค่อนข้างคล้ายกับการแพร่กระจายของลอตเตอรี่ในสหรัฐอเมริกา เช่นกัน เนื่องจากรัฐออกกฎหมายลอตเตอรี่โดยส่วนใหญ่มีเหตุผลในการป้องกันการซื้อลอตเตอรี่นอก รัฐของพลเมืองของตน นอกจากป้องกันการสูญเสียทางเศรษฐกิจที่ตามมาแล้ว ในมิติทางการเมือง ของการออกกฎหมายลอตเตอรี่ใหม่ในออสเตรเลียถูกกำหนดให้รัฐบาลต้องสร้างสมดุลระหว่าง ผลกระทบทางเศรษฐกิจการเมืองสังคมและศีลธรรมอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่จำเป็น

²⁹⁹ Ibid., 175-176.

³⁰⁰ ศศิธร นิธิบริษัณันท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," หน้า 23.

³⁰¹ McMillen, J. and W. R. Eadington, "The Evolution of Gambling Laws in Australia," *New York Law school Journal of International and Comparative Law*: 181.

ระหว่างการสร้างรายได้อุปสงค์ที่เป็นที่นิยมและกลุ่มผลประโยชน์ ลอตเตอรี่ถูกนำเสนอว่าเป็นรูปแบบการพนันที่ถูกต้องตามหลักศีลธรรมและสังคมมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาเกี่ยวข้องกับโครงการสวัสดิการรูปแบบใหม่ เหตุผลในการสนับสนุนลอตเตอรี่ของรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับข้อเรียกร้องในนโยบายสังคมที่ได้รับเงินภาษี³⁰² ดังนั้นในปี ค.ศ.1916 มีการออกลอตเตอรี่ชนิดอื่นๆโดยรัฐบาลเพื่อนำรายได้เข้าสู่คลังของรัฐ นำไปพัฒนาสังคมและการกุศลซึ่งประสบความสำเร็จสูงจนถูกนำไปใช้แพร่หลายในหลายรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1933 รัฐบาลในแต่ละรัฐก็ได้มีการทำข้อตกลง NSW lotto ทำให้เกิดเครือข่ายลอตเตอรี่แห่งชาติขึ้นมา³⁰³ โดยในแต่ละรัฐมีการบริหารเรื่องเอกชนขอใบอนุญาตเพื่อดำเนินกิจการลอตเตอรี่ ด้วยเหตุนี้กฎหมายการพนันจึงได้รับการแก้ไขอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ลอตเตอรี่สามารถแข่งขันในเชิงพาณิชย์ได้มากขึ้นและสามารถใช้ประโยชน์จากการพัฒนาทางเทคโนโลยีและการบริหารเพื่อรัฐจะมีอำนาจในการตั้งการเก็บภาษีในอัตราที่สูงมากจากเอกชนผู้ประกอบการลอตเตอรี่เพื่อแลกกับใบอนุญาตการบริหารการพนันเป็นไปในแนวทางที่มีความสัมพันธ์กับแนวปฏิบัติทางการค้ามากกว่าแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของรัฐบาล³⁰⁴

4.3.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษาระบบโครงสร้างของจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในเครือรัฐออสเตรเลียพบว่ารัฐบาลในแต่ละรัฐจะควบคุมกิจการลอตเตอรี่แตกต่างกับธุรกิจการพนันชนิดอื่นเพราะไม่จำเป็นต้องถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดด้วยเหตุผลที่การดำเนินการสลากกินแบ่งสามารถกระทำให้สุจริตได้มากกว่าการพนันแบบอื่นดังนั้นโครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายลอตเตอรี่จึงสามารถมีคณะกรรมการดูแลเฉพาะและขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีได้³⁰⁵ อนุญาตให้องค์กรเอกชนสามารถบริหารงานจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งได้คือ ซึ่งมีอำนาจดำเนินการลอตเตอรี่ในหลายรูปแบบ เช่น lotto หรือ powerball โดยเอกชนผู้ดำเนินการต้องขออนุญาตจากรัฐหรือเขตเสียก่อนถึงจะสามารถเปิดการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งได้ ขั้นตอนการขออนุญาตประกอบกิจการสลากกินแบ่งนั้นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ บางรัฐไม่กำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตหากเปิดจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์อย่างเดียว

³⁰² Ibid., 182.

³⁰³ ศศิธร นิธิปริษานันท์, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา," หน้า 24.

³⁰⁴ McMillen, J. and W. R. Eadington, "The Evolution of Gambling Laws in Australia," *New York Law School Journal of International and Comparative Law*: 183.

³⁰⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, *อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย* (เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสวี, 2543), หน้า 206.

หรือเป็นลอตเตอรี่ชนิดที่แจกรางวัลไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์³⁰⁶ เอกชนที่ดำเนินการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่สำคัญในเครือรัฐออสเตรเลียจะเป็นรูปแบบบริษัทจำกัด³⁰⁷ ในปัจจุบันบริหารงานภายใต้ Tatts group คือการรวมกลุ่มกันของบริษัทลอตเตอรี่ที่มีชื่อบนเว็บไซต์ว่า The Lott โดยได้รับอนุญาตให้จำหน่ายตั๋วออสเตรเลียในหลายรัฐได้แก่ Tatts NT Lotteries, NSW Lotteries Corporation Pty Ltd, Golden Casket and SA Lotteries เป็นต้น ยกเว้นรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย โดยปรากฏรายละเอียดในการให้อนุญาตของบริษัท Tatts ว่าเป็นผู้ได้รับเอกสิทธิ์ให้ดำเนินกิจการลอตเตอรี่ในรัฐวิคตอเรียแต่เพียงผู้เดียวภายใต้เงื่อนไขว่าบริษัทจะชำระเบี้ยประกันภัย 120 ล้านดอลลาร์แก่รัฐเมื่อใบอนุญาตมีผลขึ้นโดยการต่ออายุใบอนุญาต 1 ครั้งมีผลถึง 10 ปี ซึ่งที่ผ่านมาบริษัท Tatts สร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษีลอตเตอรี่ถึง 427 ล้านดอลลาร์ให้แก่รัฐวิคตอเรียได้ภายในปี ค.ศ. 2015-2016 และคาดการณ์ได้ว่าอาจสร้างรายได้ถึงประมาณ 4 พันล้านดอลลาร์ตลอดอายุใบอนุญาต 10 ปีเต็ม การเก็บภาษีลอตเตอรี่สาธารณะจะจ่ายเข้ากองทุนรวมจากนั้นให้กับกองทุนโรงพยาบาลและการกุศล และกองทุนสุขภาพจิตโดยมีคณะกรรมการสลากทำหน้าที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับกระบวนการออกใบอนุญาตลอตเตอรี่ดังกล่าวขึ้นในรัฐสภา³⁰⁸ นอกจากนี้เครือรัฐออสเตรเลียนยังสนับสนุนการขายลอตเตอรี่ออนไลน์กับผู้ขายสลากต่อ (reseller) ที่ได้รับใบอนุญาตสองรายคือ Netlotto Pty Ltd และ Jumbo Interactive ซึ่งขายผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับลอตเตอรี่ของออสเตรเลียผ่านเว็บไซต์ รูปแบบบริษัทจำกัดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐเหล่านี้เป็นการออกสลากกินแบ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย³⁰⁹ ลอตเตอรี่ที่ได้รับอนุญาตหมายถึงลอตเตอรี่สำหรับการดำเนินการซึ่งใบอนุญาตที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับหากขายลอตเตอรี่บุคคลต้องไม่ขายหรือเสนอขายหรือส่งมอบหรือให้

³⁰⁶ LegalVision, "Lotteries and Competitions," [Online] Accessed: 14 September 2020. Available from: <https://legalvision.com.au/lotteries-and-competitions/>

³⁰⁷The Lott official Home of Australia's Lotteries, "Introducing the Lott Australia's Official Lotteries by Tatts," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://www.thelott.com/tattersalls>

³⁰⁸ Victory State government, "Public Lotteries Licence," [Online] Accessed: 25 May 2021. Available from: <https://www.justice.vic.gov.au/safer-communities/gambling/public-lotteries-licence>

³⁰⁹ Lottery and Gaming act 1936 -section 4—Interpretation In this Act, except where the subject matter or context or some other provision requires a different construction— authorised lottery means a lottery for the conduct of which a licence granted under this Act is in force;

หรือซื้อหรือจ่ายหรือรับหรือรับตัวโอกาสหรือส่วนแบ่งใด ๆ ในลอตเตอรี่ที่ผิดกฎหมายโดยเจตนามีความรับผิดทางอาญา³¹⁰

4.3.2 ระบบการจัดจำหน่าย

ระบบการจัดจำหน่ายจะขึ้นอยู่กับรูปแบบการบริหารของบริษัทเอกชนจำกัดที่ได้รับอนุญาตจากรัฐ โดยบริษัทที่ได้รับอนุญาตจะเปิดรับสมัครตัวแทนจำหน่ายสำหรับการขยายสาขากิจการของบริษัทเองเป็นร้านที่ประชาชนสามารถซื้อขายและรับรางวัลได้ทันที ผู้ที่จะเข้ามาสมัครเพื่อเปิดสาขาของบริษัทจำหน่ายลอตเตอรี่จะต้องส่งใบสมัครและได้รับการประเมินตามเกณฑ์สำคัญสามประการ คือ ความเหมาะสมของผู้สมัคร ความเหมาะสมในการประกอบธุรกิจและความสามารถในการสร้างผลตอบแทนทางการเงินที่เพียงพอ เมื่อได้รับใบสมัครแล้วบริษัทจะตรวจสอบสถานที่ที่เป็นร้านและถิ่นที่ตั้งของร้านเพื่อพิจารณาว่าสามารถปฏิบัติตามเกณฑ์ที่จะเป็นร้านสาขาได้หรือไม่ ซึ่งจะมีการเรียกสัมภาษณ์ผู้สมัครกับหัวหน้าบริษัทเป็นการส่วนตัว หัวหน้าบริษัทคือผู้ที่เข้ามาเพื่อประเมินความเหมาะสมและความสามารถของผู้สมัครและในท้ายที่สุดผู้ค้าปลีกรายใหม่จะต้องเข้าร่วมโครงการซึ่งประกอบด้วยการฝึกอบรมความสามารถในการบริหารกิจการลอตเตอรี่เป็นระยะเวลาสองสัปดาห์ก่อนที่จะเริ่มขายลอตเตอรี่³¹¹ นอกจากนี้บริษัทเอกชนยังเปิดช่องทางออนไลน์เป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภคสามารถซื้อลอตเตอรี่จากทางบริษัทโดยตรงได้

4.3.3 ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

แรกเริ่มหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขายสลากกินแบ่งของเครือรัฐออสเตรเลียปรากฏอยู่ใน Lottery and Gaming Act 1936 ซึ่งกำหนดบทลงโทษทางอาญาในเรื่องของการขายสลากกินแบ่งที่มีลักษณะผิดกฎหมายแต่ไม่ได้รับบุถึงเรื่องการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคา³¹² ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย Lottery and Gaming Regulations ฉบับ ค.ศ. 2008 โดยมีส่วนเพิ่มเติมเรื่องเงื่อนไขที่สลากกินแบ่งแต่ละใบของผู้ถือใบอนุญาตจะต้องพิมพ์ราคาสลากกินแบ่งที่ออกจำหน่ายด้วย³¹² โดยกฎหมายฉบับนี้มีการวางหลักเกณฑ์เรื่องโทษทางอาญาและการเพิกถอนหรือระงับ

³¹⁰ Lotteries act 1964 -section 8- (1) A person shall not conduct a lottery other than an approved lottery or an exempt lottery.

Maximum penalty: 50 penalty units, imprisonment for 6 months or both.

³¹¹ The Lott official Home of Australia's Lotteries, "Become a Franchisee with the Lott!," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://www.thelott.com/about/become-a-retailer>

³¹² Lottery and Gaming Regulations - section 36 - Licence conditions (1) A supplier's licence is subject to the following conditions:

ใบอนุญาตแก่บริษัทตัวแทนที่ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับเรื่องการระบุงราคาสลากกินแบ่ง แม้ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับตามกฎหมายแต่ผลของการฝ่าฝืนไม่ได้มีความรับผิดทางอาญาแต่อย่างใด รวมถึงในกรณีที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็ไม่ได้มีความรับผิดทางอาญาเช่นกันแต่อาจมีโทษเป็นการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตได้ในกรณีที่ฝ่าฝืนปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับ³¹³ จะเห็นได้ว่ามีเพียงกฎหมายที่ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมราคาสลากกินแบ่งให้มีความผิดกรณีที่ผู้ค้าปลีกไม่ระบุงราคาสลากกินแบ่งไว้ในตัวสลากเท่านั้นแต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงขั้นตอนการจำหน่ายว่าถ้าหากมีการขายเกินราคาที่ระบุไว้ในสลากจะต้องมีความรับผิดแต่อย่างใดจึงทำให้อนุมานได้ว่าเครื่องรัฐออสเตอร์เลียไม่ได้ประสบปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงทำให้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นความผิดแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปหลักการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของเครื่องรัฐออสเตอร์เลียได้ว่ามีโครงสร้างระบบขององค์กรรวมกันเป็นเครือข่ายลอตเตอรี่แห่งชาติ ในแต่ละรัฐให้การอนุญาตแก่เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการจำหน่ายสลากกินแบ่งซึ่งมักจะเป็นบริษัทเอกชน ดังนั้นระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงขึ้นอยู่กับแนวทางบริหารของเอกชนซึ่งมักจะเป็นบริษัทจำกัดและวิธีการจำหน่ายสลากกินแบ่งของทางบริษัทคือการตั้งร้านสาขาเพื่อขยายกิจการของบริษัท นอกจากนี้ก็เปิดระบบการขายสลากกินแบ่งออนไลน์เพื่อความสะดวกแก่ประชาชนอีกช่องทาง ส่วนปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาพบว่าเครื่องรัฐออสเตอร์เลียไม่ได้มีข้อกำหนดบัญญัติลักษณะของการจำหน่ายสลากเกินราคาให้เป็นความผิดอย่างชัดเจนจึงแสดงให้เห็นว่าเครื่องรัฐออสเตอร์เลียไม่ได้มีปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา เพียงแต่รัฐออกข้อบังคับให้บริษัทมีหน้าที่ต้องระบุงราคาสลากกินแบ่งในใบกระดาษที่ออกเพื่อจำหน่ายด้วย หากบริษัทฝ่าฝืนข้อบังคับนี้ก็จะมิโทษทางปกครองเป็นการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต

4.4 สาธารณรัฐอินเดีย

ลอตเตอรี่แพร่หลายในอินเดียยุคกลางโดยชาวฝรั่งเศสและอังกฤษเป็นกิจกรรมนันทนาการ หลังจากประเทศอินเดียได้รับเอกราช รัฐเคราลาเป็นรัฐแรกในอินเดียที่ออกลอตเตอรี่อย่างถูกกฎหมายในปี ค.ศ.1967 ต่อมารัฐเคราลากลายเป็นรัฐแรกที่วางระบบการจัดเก็บภาษีในการเก็บ

(c) a condition that each instant lottery ticket supplied by the licence holder in pursuance of the licence must have printed on it— (iii) the price of the ticket;

³¹³ Lottery and Gaming Regulations, Article 22 (b) (1) The Minister may, by giving written notice to the licensee, cancel a lottery licence or a trade promotion lottery licence, or suspend it for a specified period—

(b) if the licensee commits or is found guilty of an offence against the Act or these regulations;

รายได้จากลอตเตอรี่ ภาษีนี้อีกเรียกเก็บตามบทบัญญัติของ Kerala Tax on Paper Lottery Act ทำให้มีการเก็บภาษีมากขึ้นและเพื่อเพิ่มการจัดเก็บรายได้ของรัฐ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัตินี้ถูกประกาศว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเนื่องจากการขาดความสามารถในการออกกฎหมายและการขาดอำนาจของรัฐมีเพียงรัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกกฎหมายในเรื่องลอตเตอรี่ที่จัดโดยรัฐบาล³¹⁴ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติ The Lotteries (Regulation) Act, 1998 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายกลางที่ควบคุมลอตเตอรี่และออกบทบัญญัติสำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ลอตเตอรี่เป็นรูปแบบหนึ่งสำหรับการแจกจ่ายรางวัลและมอบโอกาสการชนะให้แก่ผู้เล่น

จุดเปลี่ยนสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2005 เนื่องจากขณะนั้นลอตเตอรี่ออนไลน์ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย รัฐบาล Kerala จึงสั่งห้ามการขายลอตเตอรี่ออนไลน์และทางคอมพิวเตอร์ทั้งหมดมีเพียงลอตเตอรี่กระดาษเท่านั้นที่จะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่การควบคุมการขายลอตเตอรี่ออนไลน์เป็นสิ่งที่ลำบากเพราะในการซื้อขายลอตเตอรี่ออนไลน์สามารถกระทำได้อย่างสะดวกจึงทำให้มีการลักลอบซื้อลอตเตอรี่ออนไลน์ของต่างประเทศเป็นจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาใหญ่สำหรับการบริหารจัดการลอตเตอรี่เพราะลอตเตอรี่มีอิทธิพลอย่างมากต่อผู้คนและมีส่วนช่วยให้รัฐมีรายได้ นอกจากนี้การใช้อินเทอร์เน็ตที่เพิ่มมากขึ้นจึงมีลอตเตอรี่ออนไลน์ที่แพร่หลายซึ่งผู้คนสามารถดูผลลัพธ์และเข้าร่วมได้ในเวลาเดียวกันทำให้การปราบปรามยากยิ่งขึ้นไปอีก สำหรับรัฐที่จะยับยั้งด้วยการห้ามขายลอตเตอรี่ออนไลน์จึงไม่ได้ผล ปัจจุบันลอตเตอรี่ออนไลน์เป็นที่นิยมอย่างมากเช่น Lottoland, Powerball และ Euro Millions อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายและการห้ามแต่ระบบลอตเตอรี่ในอินเดียยังคงมีช่องโหว่โดยมีการขายสลากดำโดยเรียกเก็บเงินในอัตราที่สูงเกินไปโดยการขายสลากปลอม นอกจากนี้ผู้ขายหลายรายยังใช้เทคนิคการเล่นสลากกินแบ่งด้วย "ตัวเลขหลักเดียว" ซึ่งทำให้ผู้ซื้อได้รับรางวัลเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ทำให้เกิดความตึงเครียดและผู้ขายยังปล่อยรางวัล Bumper ทุกสัปดาห์ซึ่งละเมิดพระราชบัญญัติควบคุมลอตเตอรี่และมีผู้ขายสลากหลายรายได้ลักลอบเปิดกิจการลอตเตอรี่ออนไลน์เองอีกด้วย นอกจากนี้รัฐบาลยังได้รับผลกระทบโดยอ้อมจากการห้ามขายลอตเตอรี่ออนไลน์ คือเริ่มมีปัญหาในการควบคุมสินค้าคงคลังและการพิมพ์เพราะต้องใช้ลอตเตอรี่แบบกระดาษมากขึ้น³¹⁵ ทำให้ในปัจจุบันรัฐบาล

³¹⁴ Lexlife India, "Lottery in India: Legal Angle," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://lexlife.in/2020/05/21/lottery-in-india-legal-angle/>

³¹⁵ Maryam Farooqui, "India's Lottery Industry Worried over Gst, but It Is Not the Only Problem," [Online] Accessed: 10 June 2021. Available from: <https://www.moneycontrol.com/news/business/economy/indias-lottery-industry-worried-over-gst-but-it-is-not-the-only-problem-4453111.html>

อินเดียจึงเปิดในกับผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ออนไลน์ โดยกำหนดให้ลอตเตอรี่ออนไลน์ที่ตั้งอยู่ในอินเดียจะ ถูกควบคุมตามกฎหมายและหากไม่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการจากรัฐบาลถือว่าผิดกฎหมาย รัฐบาล ของอินเดียจึงพยายามออกลอตเตอรี่ออนไลน์ทางเลือกที่ถูกกฎหมายขึ้น ปัจจุบันสาธารณรัฐอินเดีย มี 13 รัฐที่มีการอนุญาตดำเนินการกิจการสลากกินแบ่ง ประกอบไปด้วย รัฐอัสสัม อรุณาจัลประเทศ โกอา เคราลา มัธยประเทศ มณีปุระ มิโซรัม นากาแลนด์ มหาราษฏระ ปัญจาบ เมฆาลัย สิกขิมและเบ กอลตะวันตก ในขณะที่ 16 รัฐ ยังไม่บัญญัติอนุญาตให้มีการขายสลากกินแบ่ง³¹⁶ เพราะผลิตภัณฑ์ ลอตเตอรี่นั้นในมุมมองของชาวอินเดียส่วนใหญ่ยังเห็นว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีภาพลักษณ์ไปในทางที่ผิด ต่อศีลธรรมอยู่อันมีเหตุผลมาจากการที่กิจการสลากกินแบ่งในอินเดียนั้นถูกเปิดขึ้นก่อนมีกฎหมาย กลางพระราชบัญญัติ The Lotteries (Regulation) Act, 1998 รับรองมาเป็นระยะเวลาอย่าง ยาวนาน ซึ่งในช่วงระยะเวลาก่อนปี ค.ศ. 1988 มีการสั่งปิดกิจการลอตเตอรี่หลายรายจนทำให้เกิด การสร้างภาพจำมาโดยตลอดว่าลอตเตอรี่เป็นสิ่งที่ไม่ดี ซึ่งในปัจจุบันแม้รัฐที่สนับสนุนการเล่น ลอตเตอรี่จะพยายามทำให้เป็นแค่กิจกรรมการพนันที่สร้างความสนุกและได้ประโยชน์จากการ ระดม รายได้ไปสร้างสาธารณูปโภคให้เป็นจุดประสงค์เดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศ รวมถึงใน ระยะเวลาลงก็มีการออกพระราชบัญญัติ Lotteries (Regulation) Rules ในปี พ.ศ. 2010 อีก ฉบับ³¹⁷ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลอตเตอรี่ให้ทันสมัยแล้วก็ตาม แต่ลอตเตอรี่ก็ยังเป็นกิจกรรม ที่ในหลายรัฐของอินเดียยังไม่สนับสนุนให้มีขึ้นอยู่

4.4.1 โครงสร้างขององค์กรจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

พระราชบัญญัติควบคุมการขายสลากกินแบ่ง The Lotteries (Regulation) Act, 1998 เป็นกฎหมายกลางที่ใช้ครอบคลุมทั้งสาธารณรัฐอินเดีย³¹⁸ โดยกำหนดเงื่อนไขในการจัดจำหน่ายสลาก กินแบ่งรัฐบาล จัดระเบียบดำเนินการหรือส่งเสริมการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามเงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนด นอกจากนี้รัฐต่างๆสามารถห้ามการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลข้ามรัฐกันได้³¹⁹ รัฐบาลกลางอาจ เผยแพร่คำสั่งในราชกิจจานุเบกษาห้ามการจับสลากที่จัดดำเนินการหรือส่งเสริมโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขตาม

³¹⁶ Rajesh, "How Do Indians Play the Lottery Is Lottery Legal in India," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://www.lottoland.asia/magazine/is-lottery-legal-india.html>

³¹⁷ Farooqui, M., "India's Lottery Industry Worried over Gst, but It Is Not the Only Problem."

³¹⁸The lotteries (REGULATION) Act, 1998 - section 1. - Short title, extent and commencement It extends to the whole of India

³¹⁹The lotteries (REGULATION) Act, 1998 - section 5 -Prohibition of sale of ticket in a State.—A State Government may, within the State, prohibit the sale of tickets of a lottery organised, conducted or promoted by every other State.

กฎหมายกลางนี้³²⁰พระราชบัญญัติควบคุมการขายสลากกินแบ่ง ค.ศ. 1998 ยังกำหนดกฎเกณฑ์เพิ่มเติมว่ารัฐบาลแต่ละรัฐสามารถรับอนุญาตให้ตั้งเกมและกำหนดกฎหมายสลากของตนเองได้ ด้วยเหตุนี้ผู้เล่นสามารถเล่นกับทั้งเกมสลากกินแบ่งระดับประเทศและลอตเตอรี่ออนไลน์ที่ถูกกฎหมายใน 13 รัฐของอินเดีย³²¹

4.4.2 ระบบการจัดจำหน่าย

ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งของสาธารณรัฐอินเดีย รัฐบาลของแต่ละรัฐจะขายสลากเองหรือผ่านตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนขายก็ได้³²² ทั้งนี้ The Lotteries (Regulation) Rules, 2010 ซึ่งปรับปรุงการจำหน่ายสลากกินแบ่งให้ทันสมัย จะใช้ระบบอนุญาตแก่ตัวแทนจำหน่ายและรับรองการออกสลากออนไลน์ไว้ด้วย³²³ ดังนี้

"ผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทนขาย" หมายถึงบุคคลหรือ บริษัท หรือหน่วยงานขององค์กรหรือนิติบุคคลอื่น ๆ ภายใต้กฎหมายซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐผู้จัดโดยผ่านข้อตกลงในการทำตลาดและขายลอตเตอรี่ในนามของรัฐผู้จัด

ในการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนขาย³²⁴ รัฐผู้จัดอาจกำหนดคุณสมบัติประสบการณ์และข้อกำหนด เงื่อนไขอื่น ๆ สำหรับการแต่งตั้งผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทนจำหน่าย ผู้จัด

³²⁰The lotteries (REGULATION) Act, 1998 - section 6 -Prohibition of organisation, etc., of lottery.—The Central Government may, by order published

in the Official Gazette, prohibit a lottery organised, conducted or promoted in contravention of the provisions of section 4 or where tickets of such lottery are sold in contravention of the provisions of section 5.

³²¹ https://blog.iplayers.in/discernment-of-the-lotteries-regulation-act-1998/#How_is_Indias_lottery_legal

³²²The lotteries (REGULATION) Act, 1998 - section 4 - Conditions subject to which lotteries may be organised, etc.- A State Government may organise, conduct or promote a lottery, subject to the following conditions, namely:-...

(c) the State Government shall sell the tickets either itself or through distributors or selling agents;

³²³The lotteries (REGULATION) Act, 1998 - section 2 -Definitions.

(c) "distributor or selling agent" means an individual or a firm or a body corporate or other legal entity under law so appointed by the Organising State through an agreement to market and sell lotteries on behalf of the Organising State;

³²⁴ Lotteries (Regulation) Rules, 2010 -section 4 - Appointment of distributor or selling agent

(1) The Organising State may specify qualifications, experience and other terms and conditions for the appointment of distributors or selling agents.

(2) The distributors or selling agents shall furnish a security deposit or a bank guarantee, as may be specified by the Organising State.

จำหน่ายหรือตัวแทนขายจะต้องวางเงินประกันหรือหนังสือค้ำประกันจากธนาคารตามที่รัฐกำหนด และจะต้องเก็บรักษาบันทึกข้อมูลลอตเตอรี่ที่ได้รับจากรัฐผู้จัดไว้ รัฐผู้จัดจะจ่ายเงินให้กับผู้จัดจำหน่าย หรือตัวแทนเป็นค่าตอบแทนใด ๆ ที่เกิดจากการทำงานให้และให้เงินรางวัลที่ผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทน ขายจะต้องจ่ายให้กับผู้ชนะรางวัล เก็บเป็นเงินฝากไว้ในบัญชีแยกประเภทสาธารณะหรือในกองทุน รวมของรัฐผู้จัดจำหน่าย นอกจากนี้ผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทนขายจะต้องส่งคืนลอตเตอรี่ที่ขายไม่หมด ให้กับรัฐผู้จัดจำหน่ายด้วยเป็นบัญชีเต็มรูปแบบพร้อมกับเงินที่ฝากไว้ในบัญชีแยกประเภทสาธารณะ หรือในกองทุนรวมของรัฐผู้จัดจำหน่าย ลอตเตอรี่ที่ขายไม่หมดและไม่ได้ใช้จะถูกกำจัดทิ้งตาม ลักษณะที่รัฐผู้จัดจำหน่ายกำหนดเป็นครั้งคราวซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้คือระบบการจัดจำหน่ายสลากกิน แบ่งแบบกระดาษ นอกจากนี้กฎหมายลอตเตอรี่อินเดียได้รับรองสลากกินแบ่งประเภทออนไลน์เพื่อ เป็นช่องทางเสริมแก่ผู้บริโภค โดยกำหนดนิยามไว้ว่า³²⁵

"ลอตเตอรี่ออนไลน์" หมายถึงระบบที่สร้างขึ้นเพื่ออนุญาตให้ผู้เล่นซื้อลอตเตอรี่ที่สร้างโดย คอมพิวเตอร์หรือเครื่องออนไลน์ที่สามารถใส่ข้อมูลเกี่ยวกับสลากกินแบ่งและสามารถเลือกหมายเลข เป็นการเฉพาะได้ซึ่งจะลงทะเบียนพร้อมกันด้วยระบบคอมพิวเตอร์ส่วนกลางโดยรัฐบาลของรัฐที่ เกี่ยวข้องทำให้ลอตเตอรี่ออนไลน์มีความโปร่งใส

(3) The distributors or selling agents shall maintain a record of the tickets obtained from the Organising State, tickets sold and those which remain unsold up to the date and time of draw along with other details, as may be specified by the Organising State.

(4) The Organising State shall pay to the distributors or selling agents any commission due to them and the prize amounts disbursed by the distributors or selling agents to the winners, if any, out of the money so deposited in the Public Ledger Account or in the Consolidated Fund of the Organising State.

(5) The distributors or selling agents shall return the unsold tickets to the Organising State with full accounts along with the challans of the money deposited in the Public Ledger Account or in the Consolidated Fund of the Organising State through the sale of tickets.

(6) The unsold tickets and unused counterfoils of lottery tickets shall be disposed of in the manner specified by the Organising State from time to time

³²⁵ Lotteries (Regulation) Rules, 2010 - section 2 - Definitions.

(e) "online lottery" means a system created to permit players to purchase lottery tickets generated by the computer or online machine at the lottery terminals where the information about the sale of a ticket and the player's choice of any particular number or combination of numbers is simultaneously registered with the central computer server;

สลากกินแบ่งรัฐบาลในอินเดียเป็นที่นิยมอย่างมากเนื่องจากหาซื้อได้ง่ายและราคาสลากที่ไม่แพงมากแต่ก็ถูกควบคุมราคาขายไม่ให้กำหนดราคาขายสลากต่ำกว่า 2 รูปี³²⁶ แต่ไม่ได้กำหนดราคาขั้นต่ำสูงไว้ซึ่งแต่ละรัฐจะตั้งราคาแตกต่างกันไปตั้งแต่ 25 ถึง 200 รูปี โดยในแต่ละรัฐนอกจากจะจำหน่ายผ่านร้านตัวแทนได้ยังสามารถซื้อลอตเตอรี่ออนไลน์เป็นสลากทางเลือกประเภทเกมล็อตโต้ได้ผ่านเว็บไซต์ของแต่ละรัฐ³²⁷ ซึ่งเป็นเกมที่ได้รับความนิยมจากประชาชนมากโดยเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น เพราะผู้เล่นสามารถเลือกหมายเลขที่กำหนดเองได้และมีความสะดวกในการเล่นเพราะไม่ต้องเก็บรักษาสลากกินแบ่งแบบกระดาษไว้กับตัวเองแต่ก็สามารถดูบันทึกการซื้อขายแล้วรับรางวัลได้³²⁸ ในประเด็นของการออกผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ออนไลน์ เคยมีการประชุมของคณะกรรมการการจดทะเบียนพาณิชย์สินค้าและบริการในการประชุมครั้งที่ 37 ปี ค.ศ.2019³²⁹ ซึ่งมีข้อกังวลเกี่ยวกับการออกผลิตภัณฑ์ชนิดนี้เพราะจะทำให้การควบคุมและจดทะเบียนพาณิชย์ของรัฐนั้นทำได้โดยยากซึ่งการประชุมครั้งนี้มีการออกความคิดเห็นทั้งฝ่ายที่สนับสนุนให้มีเพียงสลากกินแบ่งรัฐบาลชนิดกระดาษเพียงอย่างเดียวและฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการออกลอตเตอรี่ออนไลน์เพราะเล็งเห็นประโยชน์ต่าง ๆ จากการมีลอตเตอรี่ออนไลน์ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการซื้อขายที่ทำได้สะดวก การตรวจสอบผลรางวัลและการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว เป็นต้น ซึ่งทำให้ในที่สุดก็มีความเห็นลงตัวในเชิงสนับสนุนผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ออนไลน์ต่อไปเพียงแต่ควบคุมให้มีการเล่นที่จำกัดเขตอนุญาตให้สามารถเล่นลอตเตอรี่ออนไลน์ในพื้นที่เฉพาะแก่รัฐที่รับรองแล้วเท่านั้น

กรณีศึกษาระบบการจัดจำหน่ายจากรัฐตัวอย่างของอินเดีย คือรัฐเคราลา ซึ่งเป็นรัฐแรกๆ ที่จัดให้มีสลากกินแบ่งรัฐบาลชอบโดยกฎหมาย มีรายละเอียดระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยระบบตัวแทนที่มีเครือข่ายการจัดจำหน่ายที่กว้างขวางซึ่งประกอบด้วยตัวแทนมากกว่า 35,000 รายและผู้ค้าปลีกมากกว่า 100,000 ราย การเข้ามาเป็นตัวแทนในการจำหน่ายสลากกินแบ่งนั้นไม่ต้องการลงทุนสูงมากทำให้บุคลากรไร้ฝีมือจำนวนมากสามารถพึ่งพิงอาชีพดังกล่าวหารายได้เลี้ยงชีพซึ่งกำหนดให้ชาวอินเดียที่มีอายุเกิน 18 ปีสามารถเป็นตัวแทนลอตเตอรี่ของรัฐ Kerala ได้ โดย

³²⁶The Lotteries (Regulation) Rules, 2010 -section 3 - Organisation of Lottery.

(8) The minimum sale price of a ticket shall not be less than two rupees.

³²⁷Ramesh Apte, "Government Lottery in India," [Online]. Available from: <https://onlinelotteries.in/government-lottery-india/>

³²⁸ Indian Retailer Bureau, "How Online Lottery Is Better Than Buying Tickets from the Store," [Online] Accessed: 10 June 2021. Available from: <https://www.indianretailer.com/article/operations/hr-operation/how-online-lottery-is-better-than-buying-tickets-from-the-store.a6756/>

³²⁹ Farooqui, M., "India's Lottery Industry Worried over Gst, but It Is Not the Only Problem."

สามารถสมัครเป็นตัวแทนด้วยการยื่นใบสมัครพร้อมจ่ายค่าธรรมเนียมยื่นที่กองอำนวยการและสำนักงานสลากกินแบ่งตามเขตที่ตนสามารถเป็นตัวแทนได้ หลังจากนั้นตัวแทนสามารถต่ออายุสำนักงานของตนได้โดยเสียค่าธรรมเนียมรายปีประมาณ 50 รูปี³³⁰ สำนักงานตัวแทนได้รับการจัดสรรจากฝ่ายอำนวยการและจากสำนักงานเขตอื่น ๆ จะสามารถถูกตรวจสอบระบุตัวตนได้ง่ายเพราะผู้อำนวยการและสำนักงานเขตแต่ละแห่งจะได้รับรหัสเฉพาะ เป็นรหัสที่ให้ไว้หน้าหมายเลขของสำนักงานตัวแทน ผู้อำนวยการมีอำนาจในการระงับหรือยกเลิกสำนักงานดังกล่าวหากพบว่าตัวแทนหรือผู้ขายกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติใด ๆ ของพระราชบัญญัติ หรือกฎหรือได้กระทำหรือละเว้นการกระทำในรูปแบบใด ๆ ที่เป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะ บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนอาจยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วันนับจากวันที่มีการกระทำดังกล่าว โดยต้องอุทธรณ์ไปยังเลขานุการกรมสรรพกร นอกจากนี้ยังห้ามตัวแทนทำการขายสลากกินแบ่งทางอินเทอร์เน็ตหรือด้วยวิธีการอื่นใดโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้าจากผู้อำนวยการและอนุญาตให้ขายเฉพาะสลากกินแบ่งที่จับต้องได้เท่านั้นซึ่งสลากกินแบ่งแบบใบจะถูกส่งออกไปยังตัวแทนย่อยตัวแทนหรือบุคคลทั่วไปทันทีเมื่อได้รับการจ่ายเงินค่าสลากแล้ว ตัวแทนที่ลงทะเบียนสามารถซื้อสลากได้โดยการโอนเป็นเงินสด โดยสามารถการแลกเปลี่ยนสลากที่ได้รับรางวัลหรือเครดิตในการแสดงหนังสือค้ำประกันของธนาคารที่เพียงพอ โดยสลากกินแบ่งแต่ละเกมมีรูปแบบการจ่ายเงินของตัวเองและราคาสลากจะอยู่ระหว่าง 30 ถึง 50 รูปี นอกจากนี้ยังมีสลากทางเลือกประเภทที่เล่นออนไลน์เป็นประเภทเกมล็อตโต้ให้บริการด้วยโดยผู้เล่นสามารถเลือกตัวเลขหกหมายเลขได้เองจาก 1 ถึง 50 แล้วลุ้นรางวัล โดยทุกปีจะมีการออกลอตเตอรี่ชนิดพิเศษคือ Bumper lottery ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันในระหว่างปี ลอตเตอรี่ประเภทนี้จะจัดให้มีการลุ้นรางวัลเป็นครั้งคราวเพื่อให้ผู้เล่นมีโอกาสชนะรางวัลแจ็กพ็อตที่เป็นเงินจำนวนกว่าปกติแต่ราคาสลากที่เข้าร่วมเล่นจะเท่ากับที่เล่นตามปกติ³³¹ นอกจากนี้ ซึ่งจะกระตุ้นให้เกมสลากออนไลน์เกิดความน่าสนใจขึ้น โครงสร้างของแต่ละเกมแตกต่างกันไปและสลาก Bumper จะมียุทธศาสตร์อยู่ระหว่าง 100-200 รูปี³³²

อย่างไรก็ตามระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของรัฐเคราลาที่มีข้อโต้แย้งเรื่องการบริหารกิจการที่ไม่เหมาะสมเพราะว่ารัฐบาลของรัฐ Kerala มีการออกโฆษณาลอตเตอรี่ของรัฐอย่าง

³³⁰ Government of Kerala Directorate of State Lotteries, "Agents," [Online] Accessed: 20 May 2021. Available from: <http://www.keralalotteries.com/index.php/contact-us>

³³¹ Lottoindia, "Bumper Draw," [Online] Accessed: 10 June 2021. Available from: <https://lottoindia.com/bumper-draw>

³³² Apte, R., "Government Lottery in India."

กว้างขวางในสื่อสิ่งพิมพ์และออกอากาศทางโทรทัศน์ คำบรรยายของโฆษณาทางโทรทัศน์มีเนื้อหาประมาณว่ามีการเชิญชวนชายผู้เข้ามาในร้านน้ำชาให้ซื้อลอตเตอรี่โดยอ้างว่าเงินรางวัลนั้นทำให้เกิดความร่ำรวยและสามารถช่วยจ้างคนยากจนได้เช่นสร้างสะพานถนนสนามบินและกองทุนดูแลสุขภาพสำหรับคนยากจน ในที่สุดเขาก็ 'เชื่อมั่น' และเขาก็ซื้อตัวด้วยเช่นกันโดยมีการพาดหัวโฆษณาลอตเตอรี่ทางวิทยุและโทรทัศน์ของรัฐบาลคือ "Kerala State Lottery - น่าเชื่อถือเป็นประชาธิปไตยและโปร่งใส"³³³ จากการโฆษณาเช่นนี้จึงมีลักษณะที่อาจสร้างความกระตุ้นให้เกิดการเล่นลอตเตอรี่มากขึ้น ซึ่งปัจจุบันมีคนไทยอินเดียติดการพนันจนกระทบต่อปัญหาสุขภาพและปัญหาครอบครัวในการศึกษาของนักศึกษาวิทยาลัยกว่า 5580 ประชากรในรัฐเครลาราว 19.5% เคยเล่นการพนันตลอดชีวิตและ 7.4% รายงานว่ามีปัญหาการพนันซึ่งลอตเตอรี่เป็นรูปแบบการพนันที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ส่วนฝั่งการสำรวจนักเรียนมัธยมปลาย 4989 คนในรัฐเครลาลพบว่ามี 27.9% รายงานว่าเคยเล่นการพนันและ 7.1% เป็นนักพนันที่มีปัญหาซึ่งประเภทพนันที่เล่นคือการพนันกีฬา (การพนันคริกเก็ตและฟุตบอล) เป็นรูปแบบการพนันที่ได้รับความนิยมมากที่สุดตามด้วยลอตเตอรี่ ปัญหาการพนันเกี่ยวข้องกับปัญหาการเรียนรู้และสร้างความทุกข์ทางจิตใจ³³⁴ ในขณะเดียวกันรัฐเครลาก็ดำเนินการลอตเตอรี่อย่างต่อเนื่องคือเจ็ดครั้งต่อสัปดาห์และการจับรางวัลหกครั้งและมีการขายสลากระหว่าง 4 crore และ 4.5 crore ทุกสัปดาห์ นอกจากนี้รัฐบาลเครลาก็ยังออกสลากกินแบ่งประเภทที่มีจุดประสงค์เพื่อใช้รายได้เพื่อการกุศลโดยเฉพาะ โครงการลอตเตอรี่ของรัฐเครลาคาดการณ์ว่าจะสร้างรายได้ให้กับรัฐในภูมิภาค 8700 ล้านบาท (ประมาณ 1.1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ) จะเห็นได้ว่าลอตเตอรี่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลและสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตามการออกลอตเตอรี่ที่บ่อยครั้งมากก็อาจกระตุ้นให้ประชาชนหมกมุ่นอยู่กับการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลมากเกินไปจนเกิดโรคติดการพนันได้ ดังนั้นรัฐบาลจำเป็นต้องยอมรับว่าการพนันเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขประเด็นหนึ่งที่มีโอกาสเกิดการเสพติดและส่งผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของนักพนันและครอบครัวของเขารวมถึงผู้คนในสังคมได้ ถึงกระนั้นความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชาชนกลับไม่ได้รับการนำไปปรับปรุงแก้ไขจากรัฐบาลที่ดำเนินการจับสลากในรัฐเครลาทำให้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลยังคงก่อให้เกิดปัญหาด้านสาธารณสุขที่สำคัญดังนั้นรัฐบาลจึงถูกโต้แย้งจากนักวิชาการสาธารณสุขว่าจะต้องมีความ

³³³ Sanju George, "The Story of a Lottery Addict in India: Who Is Responsible and What Are Its Policy Implications?," *Journal of Gambling Issues* 41(April 2019): 169-170.

³³⁴ Sanju George, "An Overview of Gambling in India," *Global Journal of Medical, Pharmaceutical, and Biomedical Update* 15, 1 (August 2020): 2.

รับผิดชอบในการลดอันตรายที่เกี่ยวข้องกับการพนันให้เหลือน้อยที่สุด³³⁵ กรณีศึกษาระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของรัฐแคลิฟอร์เนียเป็นตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นว่าการออกแบบรูปแบบการจัดจำหน่ายและผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่นอกจากจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่รัฐจะมีรายได้จากการดำเนินกิจการสลากที่มหาศาลไปใช้สร้างสาธารณูปโภคได้แล้ว รัฐยังต้องคำนึงว่ารูปแบบการจัดจำหน่ายนี้อาจส่งผลกระทบต่อในทางลบที่มีการปล่อยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการเล่นลอตเตอรี่ซึ่งเป็นเกมการพนันได้มากเกินไปจนก่อให้เกิดปัญหาการเสพติดการพนัน ดังนั้นการเน้นสร้างระบบการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่ให้เกิดความสะดวกในการเข้าถึงผลิตภัณฑ์แก่ประชาชนแม้จะเป็นสิ่งที่ดีแต่ไม่ควรส่งเสริมการขายสลากด้วยการใช้โฆษณาในลักษณะที่เชิญชวนให้ผู้คนมาเล่นเพราะคาดหวังเงินรางวัลและมีการออกรางวัลที่บ่อยครั้งเกินไปจนกระตุ้นความต้องการอยากเอาชนะแก่นักพนันมากขึ้น ดังนั้นรัฐจึงต้องมีการชั่งเกณฑความสมดุลในการควบคุมการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่เพราะหากประชาชนเกิดการเสพติดการพนันเป็นจำนวนมากก็ส่งผลเสียต่อสังคมในด้านต่างๆจนอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมที่ร้ายแรงขึ้นซึ่งจะทำให้ความพยายามของรัฐที่ต้องการเอาชนะภาพลักษณ์ที่ไม่ดีของการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นระยะเวลายาวนานนั้นอาจเสียไปเพราะผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งจะกลายเป็นสิ่งที่ผิดและอันตรายทางศีลธรรมของคนในสังคมได้

4.4.3 ปัญหาการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

สาธารณรัฐอินเดียมีกฎหมายกำกับกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขายสลากกินแบ่ง The Lotteries (Regulation) Act, 1998 โดยกำหนดเงื่อนไข³³⁶ ในการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งว่ารัฐบาลของรัฐจะขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเองหรือผ่านตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนขายทั้งนี้ ในส่วนของการควบคุมราคาสลากมิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนแต่มีบัญญัติไว้ว่าหากบุคคลใดกระทำการเป็นตัวแทนหรือผู้ก่อการหรือผู้ค้าสลากใด ๆ ที่จัดดำเนินการหรือส่งเสริมโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือจำหน่ายแจกจ่ายหรือซื้อสลากกินแบ่งดังกล่าวผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกอย่างเข้มงวดตามระยะเวลาซึ่ง อาจขยายเป็นสองปีหรือเป็นเพียงโทษปรับอย่างเดียว

³³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

³³⁶The lotteries (REGULATION) Act, 1998 - section 4 - Conditions subject to which lotteries may be organised, etc .-A State Government may organise, conduct or promote a lottery, subject to the following conditions, namely:-...

(c) the State Government shall sell the tickets either itself or through distributors or selling agents;

หรือต้องระวางโทษทั้งจำและปรับ³³⁷ จึงอาจอนุมานได้ว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา อาจไม่ได้เกิดขึ้นเลยในสาธารณรัฐอินเดีย

ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติ Lotteries (Regulation) Rules, 2010 เกิดขึ้น ได้มีการปรับเปลี่ยนจากการที่รัฐใช้การลงโทษทางอาญาในการควบคุมการจำหน่ายแจกจ่ายสลากกินแบ่งมาเป็นการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครองแทนซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดชัดเจนเรื่องหน้าที่ของรัฐในการประกาศราคาขายสลากกินแบ่งลงราชกิจจานุเบกษาล่วงหน้า³³⁸ หากรัฐบาลมีความเห็นว่ารัฐผู้จัดหรือผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทนขายของตนกำลังจัดการสลากกินแบ่ง โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติและกฎเกณฑ์เหล่านี้ รัฐบาลรัฐนั้นจะต้องนำการละเมิดดังกล่าวไปลงประกาศในทันทีพร้อมกับรายละเอียดของการละเมิดเพื่อให้รัฐบาลกลางรับทราบ เมื่อรับทราบแล้วรัฐบาลกลางจะมีการไต่สวนตามขั้นตอนของการอุทธรณ์คำสั่งซึ่งหากรัฐบาลกลางพิจารณาแล้วว่ากระทำได้ก็สามารหห้ามขายสลากดังกล่าวได้³³⁹ โดยมีขั้นตอนดังนี้

³³⁷ The Lotteries (Regulation) Act, 1998- section 7(3) -If any person acts as an agent or promoter or trader in any lottery organised, conducted or promoted in contravention of the provisions of this Act or sells, distributes or purchases the ticket of such lottery, he shall be punishable with rigorous imprisonment for a term which may extend to two years or with fine or with both.

³³⁸ The Lotteries (Regulation) Rules, 2010- section 3 - Organisation of Lottery.

(3) The Organising State shall announce in advance, by way of a notification in the Official Gazette, the following information about every lottery, namely...

(b) prices of the lottery ticket;

³³⁹ The Lotteries (Regulation) Rules, 2010- section 5 -Procedure to prohibit the sale of lottery tickets by the Central Government. - (1) If a State Government is of the opinion that the Organising State or their distributors or selling agents are organising lotteries in violation of the provisions of the Act and these rules, it shall immediately bring the violations to the notice of the Organising State concerned alongwith the details of such violations or irregularities noticed and the Central Government shall also be apprised of such violations or irregularities simultaneously.

(2) The Organising State shall send a suitable response on the issues raised by the State Government under sub-rule (1), within a period of thirty days of the receipt of such communication.

(3) In case where the State Government concerned is not satisfied with the response sent by the Organising State under sub-rule (2) or the Organising State does not respond or does not take action to discontinue the organization of the said lottery scheme, the State Government concerned, under whose jurisdiction the lottery tickets are being sold, may bring to the notice of the Central Government all relevant details of violations or irregularities and the communications made with the Organising State, along with its recommendations on the

(1) หากรัฐบาลกลางมีความเห็นว่ารัฐผู้จัดหรือผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทนขายของตนกำลังจัดจำหน่ายลอตเตอรี่โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ รัฐจะนำการละเมิดดังกล่าวแจ้งไปยังรัฐผู้จัดจำหน่ายทันที พร้อมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดหรือความผิดปกติที่สังเกตเห็นและรัฐบาลกลางจะต้องรับทราบถึงการละเมิดหรือความผิดปกติดังกล่าวพร้อมกัน

(2) รัฐผู้จัดจำหน่ายต้องส่งคำตอบที่เหมาะสมในประเด็นที่รัฐบาลของรัฐยกขึ้นภายใต้กฎบังคับภายในองค์กร ภายในระยะเวลาสามสิบวันหลังจากได้รับการแจ้งเหตุดังกล่าว

(3) ในกรณีที่รัฐบาลของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่พอใจกับคำตอบที่ส่งโดยรัฐผู้จัดจำหน่าย หรือรัฐผู้จัดจำหน่ายไม่ตอบสนองหรือไม่ดำเนินการเพื่อยุติการจัดระเบียบโครงการลอตเตอรี่ดังกล่าว รัฐบาลของรัฐที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลที่มีการขายลอตเตอรี่อาจแจ้งให้รัฐบาลกลางทราบถึงรายละเอียดการละเมิดหรือความผิดปกติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพร้อมกับคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการที่จะต้องดำเนินการ รวมถึงการห้ามโครงการลอตเตอรี่ดังกล่าวได้

(4) หลังจากให้โอกาสตามสมควรแก่รัฐผู้จัดจำหน่ายในการรับฟังความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยให้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะต้องดำเนินการใด ๆ กับโครงการลอตเตอรี่ของรัฐผู้จัดจำหน่าย รัฐบาลกลางสามารถห้ามการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้

(5) ในกรณีที่รัฐบาลกลางมีมติห้ามโครงการลอตเตอรี่ดังกล่าวให้ออกคำสั่งห้ามจำหน่ายลอตเตอรี่ตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ให้รัฐบาลของรัฐที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ประกาศผ่านหนังสือพิมพ์รายวันหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่าสาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศที่มีกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ครอบคลุมทั้งประเทศเพราะสลากกินแบ่งยังคงมีภาพลักษณ์ว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่ไม่ดีต่อศีลธรรมอยู่ มีเพียงบางรัฐที่อนุญาตให้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม

action to be taken including banning of such lottery scheme of the Organising State in the geographical limits of its State.

(4) The Central Government shall, after giving reasonable opportunity to the Organising State of being heard either in writing or in person, take the final decision whether action is required to be taken against the lottery scheme of the Organising State under section 6 of the Act.

(5) In case the Central Government decides to prohibit any such lottery scheme, it shall issue an order under section 6 of the Act prohibiting such lottery and direct the State Government concerned to give wide publicity through daily newspapers or electronic media or both about the decision of the Central Government

สาธารณรัฐอินเดียมีบทบัญญัติเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับแก่รัฐที่อนุญาตให้มีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ด้วยวิธีการให้อนุญาตแก่ตัวแทนจำหน่ายและรับรองการออกสลากออนไลน์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในเรื่องความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาพบว่าสาธารณรัฐอินเดียไม่ได้มีการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้ขายเกินราคาโดยตรง เมื่อพิจารณาตามกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของอินเดียแล้วพบว่าไม่มีการบัญญัติบทลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ขายเกินราคาโดยตรงแต่มีการกำหนดให้รัฐที่ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นั้นจะต้องมีการประกาศราคาของสลากกินแบ่งอย่างชัดเจน กรณีหากตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งได้กระทำการละเมิดข้อบังคับใดก็จะมีบทลงโทษห้ามการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผ่านรูปแบบคำสั่งทางปกครอง

ตารางที่ 2 ตารางสรุปมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศ

ประเด็น/ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	ประเทศญี่ปุ่น	เครือรัฐออสเตรเลีย	สาธารณรัฐอินเดีย
โครงสร้างองค์กรจำหน่ายสลาก	ในแต่ละรัฐจะจัดตั้งองค์กรขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเอง ไม่มีองค์กรสลากกินแบ่งระดับชาติ	สมาคมลอตเตอรี่แห่งชาติมีหน้าที่ควบคุมโดยมีองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดจำหน่าย	ในแต่ละรัฐบริหารกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลเองโดยมีเครือข่ายลอตเตอรี่แห่งชาติ	รัฐที่สามารถขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้แต่ละรัฐจะบริหารกิจการสลากกินแบ่งโดยมีรัฐบาลกลางคอยควบคุม
ระบบการจัดจำหน่ายสลาก	รัฐส่วนมากใช้ระบบตัวแทนด้วยออกรบบใบอนุญาต บางรัฐทำเป็นสัญญาตัวแทนทางแพ่ง	องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจำหน่ายเองด้วยการซื้อได้ร้านของรัฐบาลท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ตามทั่วไปในเมือง	ใช้ระบบใบอนุญาตแก่บริษัทเอกชนทำการจำหน่าย	ใช้ระบบการขายผ่านตัวแทนจำหน่าย

ประเด็น/ประเทศ	สหรัฐอเมริกา	ประเทศญี่ปุ่น	เครือรัฐ ออสเตรเลีย	สาธารณรัฐ อินเดีย
ปัญหาการ จำหน่ายสลากกิน แบ่งรัฐบาลเกิน ราคา	แต่ละรัฐ กำหนด ความผิดแก่ ผู้ค้าปลีกที่ จำหน่าย สลากกินแบ่ง รัฐบาลเกิน ราคาแตกต่าง กัน มีทั้งที่ กำหนดให้ เป็นความผิด อาญา ความผิดทาง ปกครอง หรือเป็น ความผิดตาม ข้อสัญญาทาง แพ่ง	ไม่ได้มีปัญหา การจำหน่าย สลากกินแบ่ง รัฐบาลเกิน ราคา เนื่องจาก ไม่ได้เปิด ระบบตัวแทน ขายเป็นผู้ค้า ปลีก	ไม่ได้กำหนด ความรับผิดชอบ อาญาในกรณี ที่มีการจำหน่าย สลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคา แต่บริษัท ตัวแทน อาจมี ความผิดกรณีไม่ ปฏิบัติเรื่องไม่ ระบุราคาสลาก กินแบ่งรัฐบาล ได้ โดยมีโทษ เพิกถอนหรือ ระงับใบอนุญาต	ไม่ได้กำหนด ความรับผิด เรื่องการ จำหน่ายสลาก กินแบ่งเกิน ราคา มีเพียง กรณีตัวแทน ขายสลากกิน แบ่งอาจ กระทำละเมิด ไม่ปฏิบัติตาม เงื่อนไขของรัฐ ซึ่งเกี่ยวกับ ราคาสลากกิน แบ่งรัฐบาลซึ่ง จะมีคำสั่งทาง ปกครองระงับ การขายสลาก ของรัฐนั้น

4.5 ข้อพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาใน ต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในต่างประเทศของกลุ่มประเทศตัวอย่างพบว่าปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ได้เป็นปัญหาที่พบเจอในแต่ละประเทศ บางรัฐในบางประเทศมีการตราบทบัญญัติความผิดของผู้ค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและมีโทษปรับทางอาญาแต่บางประเทศที่ใช้ระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาด้วยระบบใบอนุญาต เมื่อได้กระทำผิดเงื่อนไขเรื่องการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของรัฐกำหนดก็จะมีโทษระงับเพิกถอนใบอนุญาตหรือออกคำสั่งทางปกครองระงับการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าปลีกเท่านั้นหรือกำหนดให้เป็นเรื่องการผิดเงื่อนไขสัญญาตัวแทนทางแพ่งเท่านั้น นอกจากนี้มีประเทศที่มีระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยวิธีให้รัฐเป็นผู้จัด

จำหน่ายเองโดยไม่พึงพิงเอกชนจึงทำให้ไม่มีปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างใด แสดงว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาราคานั้นแต่ละประเทศไม่ได้เห็นตรงกันว่าเป็นปัญหา และไม่ได้เห็นตรงกันว่าเป็นการกระทำที่ลักษณะร้ายแรง ดังนั้นประเทศที่ศึกษาส่วนมากจึงไม่ได้ใช้ การบัญญัติความรับผิดชอบเป็นวิธีควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล ในการศึกษาพบประเด็นที่เป็น ประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง โครงสร้างขององค์กรผู้รับผิดชอบในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลใน ประเทศที่ปกครองแบบมีหลายรัฐรวมกันจะมีองค์กรที่กำกับดูแลกิจการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล แยกกันไปในแต่ละรัฐ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐอินเดีย โดยจะมี กฎหมายกลางที่ควบคุมกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลของแต่ละรัฐไว้ ยกเว้นสหรัฐอเมริกาที่องค์กรแต่ละ รัฐจะถูกควบคุมด้วยกฎหมายของรัฐตัวเอง ส่วนประเทศญี่ปุ่นที่ปกครองแบบรัฐเดี่ยว โครงสร้าง การดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลกลับอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์กรสมาคมลอตเตอรี่แห่งชาติเป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารของส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่สอง การใช้ระบบการจัดจำหน่ายส่วนใหญ่ใช้วิธีที่รัฐจะออกใบอนุญาตตัวแทน จำหน่ายสลากกินแบ่งแก่ผู้ค้าปลีกและนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแทนรัฐ ยกเว้นประเทศญี่ปุ่นที่ใช้ระบบการจัดจำหน่ายด้วยองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดตั้งร้านค้าจัดจำหน่าย สลากกินแบ่งรัฐบาลเอง

ประเด็นที่สาม ทุกประเทศมีการเพิ่มช่องทางแก่ผู้บริโภคให้เข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ โดยซื้อจากรัฐโดยตรงผ่านระบบออนไลน์ เป็นวิธีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่ต้องผ่านผู้ค้า ปลีก ซึ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้บริโภคและรับประกันเรื่องราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น

ประเด็นที่สี่ รูปแบบผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลของต่างประเทศมีความหลากหลาย สามารถซื้อสลากกินแบ่งทั้งชนิดที่เลือกเลขเองได้ ไม่ได้มีเพียงสลากแบบสำเร็จรูปที่กำหนดตัวเลข สลากไว้แล้วเพียงอย่างเดียวทำให้เปิดโอกาสแก่ผู้บริโภคในการตัดสินใจเลือกเลขสลากกินแบ่งเองได้ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อผ่านตัวแทนจำหน่ายหรือทางออนไลน์จึงทำให้ไม่เกิดปัญหาการที่ตัวแทนจำหน่าย รวมสลากกินแบ่งเป็นเลขชุดขายเพื่อทำการปั่นราคาสลากกินแบ่งให้สูงเกินราคาควบคุมได้

จากการศึกษาและค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศในบทที่ 4 จึงสรุปได้ว่ามาตรการทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศ โดยศึกษาจากประเทศ ตัวอย่าง ได้แก่สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐอินเดีย พบว่าแต่ละ

ประเทศนั้นมีการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลแตกต่างกันเพราะปัจจัยทางด้านประวัติศาสตร์ ค่านิยม วัฒนธรรมและบริบททางสังคมที่ทำให้การบริหารจัดการเกี่ยวกับสลากกินแบ่งในแต่ละประเทศใช้วิธีแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลทำให้บางประเทศไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพราะไม่ได้ประสบปัญหาราคาสลากสูงเกินราคาควบคุม ซึ่งผู้วิจัยพบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ควบคุมกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลของต่างประเทศบางส่วนเหมาะสมที่จะเป็นแนวทางในการยกเลิกการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่เหมาะสมนี้ยังถูกกำหนดให้เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายไทยอยู่ แล้วสมควรหันมาพึ่งพิงมาตรการอื่นทดแทนโทษทางอาญาที่ได้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเรื่องราคาสลากเกินกำหนดได้ดีกว่า ในขณะเดียวกันระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งในบางประเทศก็เป็นรูปแบบสำคัญที่ทำให้ช่วยแก้ไขไม่ให้เกิดปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลถูกจำหน่ายโดยเกินราคาขึ้น ดังนั้นรูปแบบการจัดจำหน่ายเช่นนี้จึงเป็นแนวทางในปรับปรุงพัฒนาระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพได้ ด้วยเหตุนี้จึงสมควรวิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพื่อแสวงหามาตรการที่เหมาะสมแก่ประเทศไทยในบทรัดไป

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ความผิดของจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาทั้งในแนวคิดทาง เศรษฐศาสตร์และทางกฎหมาย จนกระทั่งศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของการจำหน่ายสลากกิน แบ่งรัฐบาลในต่างประเทศได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐ อินเดียที่พบว่ามีแนวทางควบคุมระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่แตกต่างกัน ดังนั้นในบท ที่ 5 ว่าด้วยการวิเคราะห์ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ผู้วิจัยขอแบ่งการ วิเคราะห์ออกเป็นสามประเด็น ประเด็นแรกคือการวิเคราะห์ว่าปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคานั้นสามารถใช้วิธีแก้ไขด้วยเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ประเด็นที่สองคือการวิเคราะห์การกำหนดโทษอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่า สอดคล้องกับแนวคิดในการกำหนดความผิดอาญาและรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 77 วรรคท้ายหรือไม่ซึ่งจะนำทฤษฎีกำหนดความผิดอาญามาวิเคราะห์ประกอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ว่าสอดคล้องอย่างไรบ้างเพื่อ นำมาวิเคราะห์ความเหมาะสมของการนำกฎหมายอาญามาใช้บังคับแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคา ประเด็นที่สามคือการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขการจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคาโดยทำการเปรียบเทียบกับความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาใน ต่างประเทศและมาตรการต่างๆของต่างประเทศที่ทำให้สามารถแก้ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่ง รัฐบาลเกินราคาได้เพื่อที่จะได้เสนอแนะให้ยกเลิกฐานความผิดอาญาของประเทศไทยโดยมี รายละเอียดตามหัวข้อดังต่อไปนี้

5.1 วิเคราะห์การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในเชิงเศรษฐศาสตร์

ในหัวข้อนี้จะเป็นการพิจารณาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัญหาเชิงเศรษฐศาสตร์ ที่จะวิเคราะห์ว่าการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่ไม่ประสบความสำเร็จ แม้ในปัจจุบันรัฐจะพยายามใช้ทั้งมาตรการทางกฎหมายและมาตรการทางนโยบายต่างๆเข้ามาแก้ไข ปัญหาอย่างไรแต่พบว่าปัจจุบันปัญหานี้ก็ยังไม่หมดไป ทำให้ต้องวิเคราะห์พิจารณาสาเหตุของปัญหาใน เชิงเศรษฐศาสตร์และพิจารณาต่อไปว่าการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นั้นไม่ประสบความสำเร็จเพราะเหตุใดและควรมีวิธีปรับเปลี่ยนแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไรบ้าง ดังนี้

5.1.1 วิเคราะห์ปัญหาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามหลักทฤษฎีเชิงเศรษฐศาสตร์

สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผลผลิตที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จำหน่ายโดยชอบตามกฎหมายแต่เพียงรายเดียวดำเนินการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการตลาดแบบผูกขาด เช่นนี้ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่สามารถถูกกำหนดได้อย่างอิสระแบบการแข่งขันโดยเสรีแต่การตั้งราคาจะถูกกำหนดจากผู้ผลิตเท่านั้น การที่รัฐต้องปฏิบัติดำเนินการตามกฎหมายทำให้เกิดต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรัฐซึ่งผลของการควบคุมนี้กระทบต่อประสิทธิภาพเชิงเศรษฐศาสตร์และมีผลต่อการควบคุมราคาสินค้าและบริการที่ผู้บริโภคต้องจ่ายเช่นการกำหนดผลตอบแทนขั้นต่ำสำหรับสลากกินแบ่ง³⁴⁰ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องดูแลการตั้งราคาไม่ให้สูงเกินไปจนอาจสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน ดังนั้นแม้ผู้ผลิตคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นผู้มีสิทธิในการกำหนดราคาสินค้าได้ตามความต้องการแต่สุดท้ายก็ต้องเป็นราคาที่รัฐอนุญาตเช่นกัน จากปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาผู้วิจัยขอวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในมิติทางเศรษฐศาสตร์โดยแยกเป็นประเด็นต่อไปนี้

5.1.1.1 วิเคราะห์สาเหตุที่รัฐต้องเข้ามากำหนดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล

สาเหตุที่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมราคาของสลากกินแบ่งโดยที่ไม่สามารถปล่อยให้ราคาสลากนั้นแปรผันไปตามตลาดเพราะว่าสลากกินแบ่งเป็นการพนัน ในการบริหารรายได้จากการพนันของผู้ผลิตต้องมีการแบ่งจัดสรรเงินไว้เป็นเงินรางวัลเสมอ โดยส่วนมากกิจกรรมพนันอย่างสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินไว้เป็นเงินรางวัลไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ ส่วนที่เหลือจะถูกจัดสรรไว้ให้กับผู้ผลิต(Supplier)หรือเจ้ามือที่ในเชิงทางเศรษฐศาสตร์จะเรียกว่าเป็นมูลค่าส่วนเกินหรือค่าบริการส่งให้กับรัฐที่เป็นผู้อนุญาตไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีให้หน่วยงานรัฐเป็นผู้จำหน่ายเองแบบประเทศไทยหรือกรณีในต่างประเทศที่รัฐออกใบอนุญาตแก่เอกชนให้ประกอบกิจการสลากกินแบ่งได้ก็ตามย่อมต้องมีส่วนแบ่งของรายได้นำเข้าให้แก่รัฐด้วย³⁴¹ ซึ่งนี่จึงเป็นเหตุผลให้หลายประเทศสนับสนุนการพนันประเภทสลากกินแบ่งเพราะเป็นกิจกรรมที่ทำให้รัฐได้ภาษีเพิ่มขึ้นจำนวนมากส่งผลดีต่อเศรษฐกิจประเทศ³⁴² ภาษีที่ได้จากสลากกินแบ่งนั้นจะถูกนำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของประเทศต่อไป อย่างไรก็ตามแม้สลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นการพนันที่ไม่

³⁴⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, *อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย*, หน้า 137-140.

³⁴¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 180.

³⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

มีลักษณะที่เป็นอันตรายเมื่อเทียบกับการพนันชนิดอื่นที่มีลักษณะของการมั่วสุ่มได้แต่สลากกินแบ่งก็ยังคงส่งผลให้เกิดการเสพติดได้ ข้อกังวลคือกลุ่มประชาชนที่เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลมีทั้งกลุ่มรายได้สูงปานกลาง จนถึงรายได้ต่ำครอบคลุมหมด ดังนั้นราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องเป็นราคาที่ประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงได้และเป็นราคาคงที่ จากการตั้งราคาของสลากกินแบ่งประเทศไทยที่ตั้งราคาไว้อยู่ที่ใบละ 80 บาท เป็นราคามาตรฐานที่ตัวแทนจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องขายตามราคาที่กำหนดซึ่งเป็นราคาที่จะนำไปป็นสรรเป็นเงินรางวัล เงินคลังรัฐและเงินบริหารต่อไป เป็นสัดส่วนที่ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดเป็นอัตราร้อยละไว้แล้ว ดังนั้นในปัจจุบันที่ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีปัญหาเรื่องตัวแทนสลากส่งต่อสลากที่ตนได้รับจัดสรรตามโควตาไปให้พ่อค้าคนกลางทำการรวมสลากเลขชุดขาย เกิดการปั่นราคาสลากขึ้นเป็นทอดจนเมื่อถึงประชาชนผู้ซื้อซึ่งเป็นปลายทางสลากก็มีราคาเกิน 80 บาท ส่วนเกิน 80 บาทที่เพิ่มขึ้นมาจากราคาที่รัฐกำหนดไว้นั้นเป็นส่วนเกินที่มีบุคคลที่เป็นคนกลางได้ประโยชน์ไป ซึ่งคนกลางเหล่านั้นไม่ใช่ตัวแทนที่ทำสัญญาเป็นตัวแทนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ที่ควรได้รับประโยชน์คือกำไรจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นค่าบริการที่ป็นมาจากราคาสลาก 80 บาท ดังนั้นการที่มีคนกลางที่เป็นบุคคลภายนอกเข้ามาปะปนกับช่องทางการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นการสิ้นเปลืองต้นทุน (Cost) ของสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมิชอบ ในขณะเดียวกันประชาชนผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงกว่า 80 บาทแต่ส่วนเกินนั้นไม่ได้นำไปจัดสรรเป็นเงินรางวัลหรือภาษีเพื่อสาธารณประโยชน์ของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้นการบวกเพิ่มต้นทุนในลักษณะนี้จึงไม่ยุติธรรมต่อผู้ซื้อและไม่ยุติธรรมตามกติกาของการเล่นการพนัน ดังนั้นรัฐในฐานะผู้อนุญาตให้มีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศจึงต้องมีการกำหนดราคาและรักษาระดับราคาคงที่ของสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ เมื่อราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบันตามท้องตลาดนั้นสูงเกินราคาที่กำหนด รัฐจึงต้องหามาตรการหรือนโยบายเพื่อลดระดับราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อให้ราคาตามท้องตลาดนั้นตรงกับที่รัฐได้ตั้งไว้เพื่อความยุติธรรมของการเล่นสลากกินแบ่งแก่ประชาชนเป็นหลัก สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะผู้ผลิตจึงต้องเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

5.1.1.2 วิเคราะห์การแปรผันของราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลตามหลักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์

โดยปกติราคาสินค้าในทางเศรษฐศาสตร์ผู้ซื้อและผู้ขายจะตัดสินใจร่วมกันกำหนดราคา ในเรื่องของอุปสงค์ (demand) หรืออุปทาน (supply) แต่เมื่อสลากกินแบ่งรัฐบาลจะอยู่ภายใต้การระบบผูกขาดโดยรัฐดังนั้นอุปสงค์ของตลาดจึงเป็นอุปสงค์ของผู้ผูกขาดด้วย ดังนั้นจึงไม่อาจนำการ

คำนวณราคาด้วยวิธีคำนวณกำไรจากการขายตามหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการตั้งราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล³⁴³ ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยเราใช้รูปแบบสลากกินแบ่งรูปแบบกระดาษออกจำหน่ายเพียงอย่างเดียวแต่เนื่องจากการพิมพ์สลากที่จำกัดแต่ละงวดจึงเกิดการที่อุปทาน (Supply) ของผู้ผลิตมีจำกัด ในขณะที่อุปสงค์คือความต้องการซื้อของประชาชนนั้นสูง ตามปัจจัยของวัฒนธรรมการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลของคนไทยที่ยังยึดติดกับความเชื่อในการเสี่ยงโชค เช่นความเชื่อในปรากฏการณ์เหนือธรรมชาติ ความเชื่อในทางศาสนาหรือเหตุการณ์ต่างๆที่สามารถนำมาตีความเป็นเลขได้ส่งผลให้ผู้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ความสำคัญกับตัวเลขที่ต้องการมาก การได้เลขสลากที่ต้องการมาจึงสำคัญ³⁴⁴ การที่ระบบการจัดจำหน่ายมีปัญหาเรื่องใช้รูปแบบพิมพ์สลากใบในแต่ละงวดจำกัดแถมเป็นสลากที่มีตัวเลขให้โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว อีกทั้งยังปล่อยให้บุคคลภายนอกจัดการรวมเลขสลากชุดห่วยจำหน่าย โดยเลขที่นิยมสูงมีความต้องการจากประชาชนสูงก็เกิดการปั่นราคาสูงจนเกินราคาแต่แม้ราคาสลากเลขดังกล่าวจะสูงแต่ปริมาณความต้องการก็ไม่ลดลงจึงทำให้ประชาชนผู้บริโภคยังสนับสนุนสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงอยู่ดีเพราะหวังว่าตนจะเป็นผู้ชนะได้รางวัลดังนั้นระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามท้องตลาดอย่างแท้จริง อีกทั้งยังผลักภาระแก่ผู้ค้าปลีกในสลากที่ต้องรับผิดชอบเลขไม่เป็นที่นิยมที่ขายไม่ได้เพราะประชาชนไม่นิยมซื้อดังนั้นมันจึงนำไปสู่การที่ราคาสลากกินแบ่งสูงขึ้นในท้องตลาด เพราะคนต้องการซื้อสูงแต่การผลิตสลากในแต่ละงวดนั้นมีจำกัด

5.1.1.3 วิเคราะห์แนวทางการควบคุมราคาของสินค้าที่ไม่สอดคล้องกับสภาพ

การตลาด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดยทั่วไปรัฐจะเข้ามาแทรกแซงราคาสินค้าที่ใช้ผู้บริโภคบริโภคที่สำคัญต่อการดำรงชีพหรือผลิตภัณฑ์ที่สำคัญต่อเศรษฐกิจประเทศเช่นน้ำมันปิโตรเลียม ผลิตภัณฑ์ทางการเกษตรหรือผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมต่างๆ โดยหลายประเทศเห็นความสำคัญต่อเรื่องดังกล่าวจะกำหนดสินค้าอันใดอันหนึ่งเป็นสินค้าที่ต้องควบคุมราคา โดยส่วนใหญ่มักจะประกาศควบคุมราคาสินค้าเป็นเฉพาะกาลในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ไม่ปกติจนสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจตกต่ำหรือสภาพการตลาดบิดเบือนไปจนผิดปกติ ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนด้วยการควบคุมราคาสินค้า โดยเปรียบเทียบรูปแบบวิธีควบคุมราคาสินค้าของประเทศไทยและต่างประเทศ ดังนี้

³⁴³ วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน, หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค, หน้า 174.

³⁴⁴ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย, หน้า 264.

ตารางที่ 3 รูปแบบการควบคุมราคาสินค้าเพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควรของประเทศตัวอย่าง

ประเทศ	รูปแบบการควบคุมราคาสินค้า	ลักษณะของสินค้าที่รัฐเข้ามาควบคุมราคา	การลงโทษบุคคลผู้ฝ่าฝืนจำหน่ายสินค้าในราคาสูงเกินกว่าราคาที่รัฐกำหนด
สหรัฐอเมริกา	ออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ในแต่ละมลรัฐ ไม่มีกฎหมายกลางควบคุมราคาสินค้าระดับประเทศ	สินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ	หลายรัฐกำหนดให้เป็นความผิดอาญามีโทษปรับและโทษจำคุก ระวังโทษปรับตั้งแต่ 500 ไปจนถึง 250,000 บางรัฐกำหนดให้เป็นกฎหมายปกครองมีเพียงคำสั่งระงับการขาย
ประเทศญี่ปุ่น	ออกเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรการฉุกเฉินเพื่อรักษาเสถียรภาพของสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนประกอบกับคำสั่งประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของคณะรัฐมนตรี	สินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีพและสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ	มีโทษทางอาญา เป็นมีทั้งจำคุกและโทษปรับ ระวังโทษจำคุกถึง 1 ปีหรือปรับถึง 1 ล้านเยนหรือประมาณ 9,665 ดอลลาร์สหรัฐ
เครือรัฐออสเตรเลีย	ไม่มีกฎหมายควบคุมราคาสินค้าโดยเฉพาะ แต่มีคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและผู้บริโภคของออสเตรเลียที่ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิผู้บริโภคตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค	ไม่ได้ควบคุมราคาสินค้าชนิดใดเป็นพิเศษ	เป็นความผิดที่สามารถเทียบเคียงเป็นความผิดตามกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการหลอกลวงผู้บริโภคให้สำคัญผิดที่มีทั้งโทษทางแพ่งและทางอาญา

ประเทศ	รูปแบบการควบคุม ราคาสินค้า	ลักษณะของสินค้าที่ รัฐเข้ามาควบคุม ราคา	การลงโทษบุคคล ผู้ฝ่าฝืนจำหน่าย สินค้าในราคาสูง เกินกว่าราคาที่รัฐ กำหนด
สาธารณรัฐอินเดีย	มีกฎหมายเฉพาะเป็น พระราชบัญญัติสินค้าที่ จำเป็น ค.ศ.1955 (ECA) รัฐบาลเป็นผู้กำหนด รายชื่อสินค้าควบคุม ราคา	สินค้าจำเป็นที่ระบุซึ่ง ระบุไว้ในบัญชี ประกอบด้วย ยา รักษาโรค ปุ๋ย อาหาร ปิโตรเลียมและสิ่งทอ ฯลฯ	มีโทษทางอาญาได้ ทั้งจำคุกสูงสุดได้ถึง 7 ปี โทษปรับและ ริบทรัพย์สิน
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติว่าด้วย ราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542มี คณะกรรมการกลางว่า ด้วยราคาสินค้าและ บริการเป็นผู้ประกาศ กำหนดให้สินค้าใดต้อง ควบคุมราคา	สินค้าที่จำเป็นแก่การ ครองชีพและสำคัญ ต่อเศรษฐกิจ	มีโทษทางอาญาทั้ง จำคุกและปรับ ระวางโทษจำคุกไม่ เกินห้าปีหรือปรับ ไม่เกินหนึ่งแสน บาท หรือทั้งจำทั้ง ปรับ

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐควบคุมราคาสินค้านั้นมักจะใช้กับสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีพและมีโทษอาญารุนแรง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติในแต่ละประเทศการบังคับใช้กฎหมายอาญาควบคุมราคาสินค้าอาจได้ประสิทธิภาพแตกต่างกัน กรณีศึกษาเรื่องการควบคุมราคาสินค้าจำเป็นในสถานการณ์โรคระบาดไวรัสโคโรนา (Covid-19) ระบาดอย่างรุนแรงใน ปี พ.ศ. 2563 ซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั่วโลก ในขณะนั้นสินค้าประเภทหน้ากากอนามัย เจลล้างมือ แอลกอฮอล์ เครื่องมือทางการแพทย์ซึ่งเป็นสินค้าจำเป็นในสถานการณ์โรคระบาดขาดตลาดอย่างรุนแรงทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศในขณะนั้นหลายประเทศบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมราคาสินค้าจำเป็นอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะหน้ากากอนามัยที่มีปัญหาหมักหมมสินค้าเพื่อเก็งกำไรโดยเอาเปรียบผู้บริโภคเนื่องจากเป็นสินค้าที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตในสถานการณ์โรคระบาด

อย่างยิ่ง³⁴⁵ ในทางเศรษฐศาสตร์ปัญหานี้เกิดจากปริมาณการผลิต (supply) มีจำกัดแต่ความต้องการในสินค้านั้นของประชาชนสูงมาก ประเทศไทยก็ได้ใช้มาตรการเข้มงวดในการออกประกาศจากกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์เรื่องราคาของหน้ากากอนามัย³⁴⁶ โดยมีการบังคับใช้โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติควบคุมราคาสินค้าและบริการพ.ศ. 2545 ที่มีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 5 ปี ปรับไม่เกิน 1 แสนบาท³⁴⁷ ทำให้ราคาหน้ากากอนามัยที่ถูกกฎหมายถูกกำหนดราคาเฉลี่ยแล้วตกอยู่ที่กำหนดแผ่นละ 2 บาทห้าสิบสตางค์เป็นวิธีการที่รัฐแทรกแซงด้วยการกำหนดเพดานราคาหรือราคาขั้นสูง (Price Ceilings) ทว่า ไม่ว่าจะกำหนดบทลงโทษทางอาญารุนแรงอย่างไรก็ไม่มีผลเพราะการกำหนดราคาขั้นสูงนั้นมีผลตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คือเมื่อมีการบังคับราคาซื้อขายที่ขอบด้วยกฎหมายแต่ปริมาณการซื้อขายจะลดลง เมื่อราคาลดลงก็ทำให้ผู้ผลิตมีแรงจูงใจในการผลิตลดลงไปด้วย เนื่องจากราคาวัตถุดิบในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้นเพราะขณะนั้นกำลังผลิตหน้ากากอนามัยในประเทศไทยนั้นไม่เพียงพอจนต้องนำเข้าหน้ากากอนามัยจากต่างประเทศเข้ามาซึ่งยิ่งทำให้เกิดต้นทุนที่สูงขึ้นเพราะทุกประเทศมีความต้องการหน้ากากอนามัยเพิ่มขึ้นเช่นกัน³⁴⁸ อีกทั้งราคาที่รัฐกำหนดให้ขายได้ตามกฎหมายนั้นไม่สะท้อนความเป็นจริงเพราะจากการสำรวจตลาดหน้ากากอนามัยช่วงก่อนหน้าที่จะมีโรคระบาด ราคาหน้ากากอนามัยจะขายกล่องละ 150-300 บาท เฉลี่ยแล้วอยู่ที่ขึ้นละ 3-6 บาท แล้ว ยิ่งช่วงที่มีโรคระบาดราคาต่ำสุดในตลาดอยู่ที่กล่องละ 650 บาท เฉลี่ยขึ้นละ 13 บาท โดยที่ราคาแพงสุดจากการสำรวจตามตลาดออนไลน์นั้นพุ่งไปถึงแผ่นละ 100 บาท³⁴⁹ ดังนั้นแม้เราจะลงโทษผู้ที่ขายสินค้าเกินราคาอย่างไรก็เกิดการจำหน่ายในตลาดมืด (black market) และผู้บริโภคเองก็ยินดีที่จะซื้อในราคาที่สูงเพราะเป็นสินค้าจำเป็นต่อการดำรงชีพ ดังนั้นการใช้โทษทางอาญามาแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจึงไม่สามารถยับยั้งการเกิดตลาดมืดได้อย่างแท้จริงจึงทำให้ในทางปฏิบัติก็มี

³⁴⁵ Nick Statt, "Amazon Warns Sellers against Price Gouging Face Masks Amid Coronavirus Concerns," [Online] Accessed: 2 May 2021. Available from: <https://www.theverge.com/2020/2/25/21153158/amazon-coronavirus-face-masks-price-gouging-increase-third-party-sellers>

³⁴⁶ กรมการค้าภายใน, "ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2563 เรื่อง การแจ้งข้อมูล การแสดงราคา และการปันส่วนหรือจำหน่ายหน้ากากอนามัย เพิ่มเติม,"(9 พฤษภาคม 2563).

³⁴⁷ ไทยรัฐออนไลน์, "พาณิชย์สั่งคุมราคา "หน้ากากอนามัย" ต้องไม่เกิน 2.50 บาท หากฝ่าฝืนโทษรุนแรง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/business/economics/1999528>

³⁴⁸ เรื่องเดียวกัน

³⁴⁹ กรุงเทพธุรกิจ, "ราคา 'หน้ากากอนามัย' ใครแก้ปัญหา?" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/868805>

การแอบขายหน้ากากอนามัยเกินราคาอยู่ดี³⁵⁰ ซึ่งกรณีการแก้ไขปัญหาหน้ากากอนามัยราคาสูงนั้นในต่างประเทศนอกจากจะใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแล้วก็ยังมีมาตรการออกผลิตภัณฑ์ทดแทนหน้ากากอนามัยแบบใช้แล้วทิ้งเช่นหน้ากากผ้าหรืออย่างเช่นในประเทศญี่ปุ่นที่ประสบปัญหาหน้ากากอนามัยขาดแคลนรัฐจึงออกมาตรการกลยุทธ์ทางตลาดคือค่อยๆทยอยวางสินค้าในร้านค้าเพื่อให้มีสินค้าอยู่ทุกช่วงเวลา แม้ว่าปริมาณสินค้านั้นจะยังไม่เพียงพอแต่วิธีการก็สามารถป้องกันการมีคนกักตุนสินค้าเพื่อนำไปขายต่อแบบเก็งกำไร³⁵¹ อีกทั้งภาครัฐญี่ปุ่นสั่งให้โรงงานผู้ผลิตเร่งกำลังการผลิตหน้ากากอนามัยออกมาจำหน่ายให้ต่อเนื่องไม่อัน โดยถ้ามีการผลิตออกมาแล้วเกินอุปสงค์ รัฐบาลจะรับซื้อหน้ากากอนามัยเหล่านั้นไว้ต่อไปหรือกรณีมาตรการในประเทศเกาหลีใต้ก็มีนโยบายกระจายหน้ากากอนามัยไปจำหน่ายตามศูนย์ไปรษณีย์ต่างๆ กว่า 1,400 สาขาในราคาที่ถูกลงกว่าตลาด รวมถึงจัดการยึดหน้ากากอนามัยที่กำลังจะถูกขนส่งออกไปขายต่างประเทศโดยควบคุมไม่ให้มีการส่งออกไปขายเกิน 10% ของจำนวนผลิตหน้ากากอนามัยที่ผลิตได้แต่ละวัน³⁵² เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาสินค้ามีราคาสูงที่ดีไม่ใช่การออกกฎหมายกำกับเรื่องราคาแต่คือการที่รัฐมีนโยบายทางเศรษฐศาสตร์เสริมเข้าไปกำหนดราคาเช่นใช้ผลิตภัณฑ์ทดแทนเช่นการรณรงค์ให้มีการใช้หน้ากากผ้า การส่งเสริมให้เร่งงานวิจัยมาผลิตหน้ากากอนามัยแบบใช้ซ้ำได้ในเชิงพาณิชย์ทดแทนหน้ากากอนามัยแบบใช้ครั้งเดียวทิ้งที่กำลังขาดแคลน นอกจากนี้อาจมีการขอความร่วมมือหน่วยงานเอกชนเพิ่มปริมาณการผลิตเป็นต้นมาเสริมการกำกับควบคุมราคาสินค้าด้วย

กรณีศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาสินค้าควบคุมหน้ากากอนามัยมีราคาสูงทำให้เห็นว่าการที่รัฐออกกฎหมายแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะกำหนดโทษรุนแรงอย่างไรแต่สุดท้ายหากไม่สามารถควบคุมปริมาณผลิตให้สามารถตอบสนองความต้องการได้ ท้ายที่สุดแล้วก็ย่อมต้องเกิดตลาดมืดที่แอบขายสินค้าโดยที่ผู้บริโภคเองก็ยินยอมจ่ายอยู่ดี ดังนั้นวิธีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่ดีไม่ใช่เพียงการออกกฎหมายอาญามาบังคับแต่รัฐต้องมีมาตรการเสริมที่สามารถเข้าไปกำกับราคาสินค้านั้นได้ ในขณะที่สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเพียงกิจกรรมการพนันที่มีไว้เพื่อนันทนาการจึงเป็นผลิตภัณฑ์ฟุ่มเฟือยคือไม่ใช่ผลิตภัณฑ์จำเป็นต่อการดำรงชีพที่หากประชาชนไม่สามารถหาซื้อได้ก็ไม่เกิดความเดือดร้อนในสังคม ดังนั้นแนวทางการควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งพา

³⁵⁰ สำนักข่าวอิศรา, "จำแนกโทษเรียงมาตรา! 'พวกหัวใส' ฉวยขึ้นราคา-กักตุนสินค้าหนักสุดคุก 7 ปี" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/87297-isranewszze-12.html>

³⁵¹ Eak SummerSnow, "ชาวญี่ปุ่นรับมือกับปัญหาขาดแคลนหน้ากากอนามัยอย่างไร" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 29 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <https://today.line.me/th/v2/article/57NoVq>

³⁵² กรุงเทพธุรกิจ, "ราคา 'หน้ากากอนามัย' ใครแก้ปัญหาล่ะ?" [ออนไลน์].

มาตรการดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอสรุปว่าการแก้ไขปัญหาเรื่องสลากรินแบ่งรัฐบาลเองก็ไม่สามารถใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์หรือมาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวมาควบคุมเช่นกันทั้งนี้กิจการสลากรินแบ่งรัฐบาลมีตลาดมืดที่เป็นคู่แข่งอย่างหวายใต้ดิน การที่รัฐไม่สามารถแก้ไขปัญหาราคาสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ยิ่งทำให้ประชาชนมีแนวโน้มไปสนับสนุนหวายใต้ดินมากขึ้นเพราะเริ่มต้นราคาที่ต่ำจ่ายเพื่อเล่นหวายใต้ดินนั้นถูกกว่าสลากรินแบ่งรัฐบาลมาก อีกทั้งรูปแบบอัตราการค้ารางวัลของหวายใต้ดินโดยเฉลี่ยนั้นสูงกว่าจึงยิ่งดึงดูดให้ประชาชนหันมาเล่นหวายใต้ดิน³⁵³ ดังนั้นยิ่งออกกฎหมายอาญามาใช้ลงโทษแก่ผู้ขายแต่หากรัฐไม่ออกมาตรการอื่นมาควบคุมราคาสลากรินได้ในเชิงทางเศรษฐศาสตร์ประกอบ ราคาสลากรินแบ่งรัฐบาลก็จะยังคงมีราคาสูงเกินควบคุมอยู่ดี

5.1.2 วิเคราะห์การแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาด้วยนโยบายทางเศรษฐศาสตร์

ในทางเศรษฐศาสตร์การแก้ไขปัญหาเพื่อให้สามารถควบคุมราคาของผู้ผลิตตั้งไว้ว่าจะทำได้ด้วยการปรับอุปสงค์ (demand) และอุปทาน (supply) ให้สมดุลเกิดจุดดุลยภาพกันด้วยวิธีการได้แก่วิธีแรกคือการเพิ่มการผลิต (supply) ให้มากขึ้น เช่นใช้วิธีการพิมพ์สลากรินเพิ่มขึ้นในแต่ละงวด หากมีการพิมพ์ตัวเลขเพิ่มขึ้นให้สลากรินมันล้นตลาดขึ้นมาให้เพียงพอราคาสลากรินแบ่งรัฐบาลก็จะลดลงเพราะประชาชนสามารถซื้อสลากรินในเลขที่ตนต้องการได้มากขึ้น วิธีที่สองคือลดความต้องการ (demand) กรณีที่รัฐไม่ต้องการผลิตสลากรินเพิ่มแล้วให้คงปริมาณการผลิต (supply) ไว้เท่าเดิมคือการออกพิมพ์สลากรินแบ่งรัฐบาลจำหน่ายแต่ละชุดแต่ละเลขแต่ละงวดจำนวนเท่าเดิมแล้วหา (supply) อื่นเพิ่มคือการออกผลิตภัณฑ์ใหม่ อย่างเช่นในอดีตที่มีสลากรินรวบหรือหวายบนดินก็เป็นวิธีลดการซื้อสลากรินแบ่งรัฐบาลคือการแข่งขันกันในด้านรูปแบบของผลิตภัณฑ์ที่สามารถช่วยลดความต้องการสลากรินชนิดเดิมที่ถูกปั่นราคาสูงให้ลดลงตามหลักเศรษฐศาสตร์ แต่อย่างไรก็ตามนโยบายทางเศรษฐศาสตร์ทั้งหมดเกี่ยวกับการเพิ่มลดปริมาณการผลิตหรือลดความต้องการซื้อของประชาชนลงด้วยวิธีตรงไปตรงมาอย่างเดียวนั้นอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้อย่างตรงจุดเนื่องจากสาเหตุของสลากรินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ได้มีสาเหตุมาจากการผลิตสลากรินไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนเท่านั้นแต่มีปัจจัยใหญ่มาจากระบบการจัดจำหน่ายสลากรินแบ่งรัฐบาลที่ทำให้เกิดการเพิ่มราคาสลากรินในระหว่างทางที่จัดจำหน่ายสลากรินแก่ประชาชนซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลยังไม่เคยออกมาตรการเข้ามากำกับดูแลในส่วนนี้อย่างจริงจัง โดยผู้วิจัยจะขอวิเคราะห์

³⁵³ สัมภาษณ์ อาจารย์นวนน้อย ตรีรัตน์.

การออกนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่รัฐเคยออกมาใช้แก้ไขปัญหาซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการออกนโยบายทางเศรษฐศาสตร์ดังนี้

5.1.2.1 การเพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่มาเบี่ยงเบนความต้องการสลากกินแบ่งรัฐบาล

กรณีนโยบายหวยออนไลน์และหวยบนดินในทางเศรษฐศาสตร์เป็นวิธีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐศาสตร์คือการเพิ่มผลิตภัณฑ์ใหม่มาเบี่ยงเบนความต้องการสลากกินแบ่งของประชาชน สำหรับหวยออนไลน์เคยถูกนำมาใช้กับสลากการกุศล ส่วนหวยบนดินคือรูปแบบสลากเลข 2 ตัว 3 ตัวเป็นการกินเงินรางวัลแบบกินรวบที่เลียนแบบจากหวยใต้ดินแต่ว่าผลิตภัณฑ์ทั้งสองกลับประสบปัญหาไม่สามารถแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ อย่างเช่นโครงการหวยออนไลน์ในอดีตที่แม้จะเป็นความพยายามใช้เทคโนโลยีเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอีกทั้งยังเป็นการผลักดันให้ผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลขายสลากในราคาที่กำหนดเนื่องจากมีคู่แข่งคือเทคโนโลยีแต่ที่รัฐไม่ได้แก้ไขปัญหาการแสวงหากำไรส่วนเกินที่เหล่าพ่อค้าคนกลางได้ระหว่างทางการจัดจำหน่ายหลายทอดที่มีการสร้างตลาดกลางขึ้นในการรวมสลากชุดขายแล้วนำไปขายต่อแก่ผู้ค้าปลีกซึ่งเป็นภาพปัญหาใหญ่ของการขายเกินราคาแต่ภาครัฐก็ไม่ได้แก้ไขให้ถูกต้องทำให้โครงการหวยออนไลน์ไม่ประสบความสำเร็จ ส่วนกรณีหวยบนดินหากพิจารณาระบบการจัดประเภทการพนัน หวยใต้ดินอาจถูกจัดว่าเป็นการพนันประเภทตายตัว หมายถึงการพนันที่มีอัตราต่อรองคงที่ เช่นหากผู้เล่นซื้อ 1 บาท ได้รางวัล 60 บาทโดยอาจมีหลักเกณฑ์ของเจ้ามือแต่ละรายที่อาจจะกำหนดแตกต่างกันไป หากลงทุน 80 บาท ก็มีโอกาสดังรางวัล 4800 บาท ดังนั้นสำหรับผู้เล่นที่อยากเล่นสลากเลขสองตัวก็จะสนใจเล่นหวยใต้ดินมากกว่าเพราะหากมาเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลผู้เล่นจะได้เงินรางวัลแค่ 2 พันบาทซึ่งน้อยกว่าลงทุนเล่นกับหวยใต้ดิน แม้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะมีรางวัลที่ 1 ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูงให้ผู้เล่นสลากรัฐบาลได้ลุ้นเช่นกันแต่ก็มีโอกาสน้อยมากเพราะจากการคำนวณความน่าจะเป็นที่จะได้รางวัลที่หนึ่งมีแค่หนึ่งในล้าน ฉะนั้นกลุ่มผู้เล่นที่ไม่ได้คาดหวังรางวัลที่ 1 ก็จะนิยมมาเล่นหวยใต้ดิน ในมิติทางเศรษฐศาสตร์มองการเล่นสลากกินแบ่งว่าเป็นการพนันที่ถูกจัดประเภทว่ามอมเมาและเพื่อฝืนประชาชนเพราะผู้เล่นลงทุนไปน้อยแต่คาดหวังได้เงินสูง แต่การลงทุนแบบอัตราคงที่อย่างหวยใต้ดินเป็นการลงทุนที่ตรงไปตรงมาหากผู้เล่นลงทุน 1 บาท ก็จะได้ 60 บาท ดังนั้นหากผู้เล่นลงทุนซื้อเลขสลากหมดเลยตั้งแต่ 01 ถึง 99 รวมทั้งสิ้น 100 บาท รายได้นี้จะถูกเก็บไปเป็นเงินรางวัลแค่ 60 บาท ซึ่งอีก 40 บาทก็จะไปให้แก่เจ้ามือผู้จัด จะเห็นได้ว่าหวยใต้ดินเป็นเกมพนันที่มีความชัดเจนตรงข้ามกับสลากกินแบ่งรัฐบาลที่นักวิชาการทางเศรษฐศาสตร์บางท่านมีความเห็นว่าเป็นสิ่งไม่ดีเพราะทำให้คนเพื่อฝืนได้และเป็นการลงทุนที่ไม่เกิดประโยชน์ ในขณะที่หวยใต้ดินจะเป็นอัตราที่

ตรงไปตรงมา³⁵⁴ อย่างไรก็ตามจากการสำรวจพบว่ากลุ่มคนที่ซื้อหวยใต้ดิน ร้อยละ 70-75 จะซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย ส่วนคนอีกร้อยละ 30 จะซื้อหวยใต้ดินอย่างเดียวแสดงว่าปัจจุบันการคาดการณ์ว่าคนที่ไม่ค่อยมีรายได้จะนิยมมาเล่นหวยใต้ดินมากขึ้นอาจเป็นการคาดการณ์ที่ไม่เป็นจริงแล้วในปัจจุบัน เพราะกลุ่มผู้เล่นสลากเหล่านี้มักจะนิยมซื้อสลากทั้ง 2 ประเภท³⁵⁵ ดังนั้นแม้รัฐจะออกนโยบายหวงบนดินคือสลากเลข 2 ตัว 3 ตัวก็ตามแต่การจัดการระบบของรัฐมันต้องมีการประกันความน่าเชื่อถือด้วย ซึ่งสมัยที่รัฐบาลออกหวงบนดินนั้นก็ไม่ได้ทำให้หวยใต้ดินหายไปทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น ดังนั้นหวงบนดินในทางการแก้ปัญหาเชิงเศรษฐศาสตร์จึงไม่ประสบความสำเร็จ เมื่อเปรียบเทียบวิธีการแก้ปัญหาในรูปแบบโครงสร้างสลากของต่างประเทศเช่นในประเทศสิงคโปร์ที่มีการเล่นลอตเตอรี่ชนิดหนึ่งเรียกว่า 4 digits คือการเล่นสลากแบบแทง 4 ตัว ซึ่งผู้จัดจำหน่ายมีหน้าที่จัดจำหน่ายไป แต่ผู้ออกเลขก็จะมีการตั้งบริษัทแยกออกมาอีกบริษัทหนึ่งอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ด้วย โดยมีหน้าที่ออกเลขอย่างเดียวมีการคิดค่าบริการในการออกเลขด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้รู้ว่าจะมีคนผู้จัดจำหน่ายนี้ได้ขายเลขอะไรไปบ้างเพื่อป้องกันการถือครองรางวัล³⁵⁶ ฉะนั้นเมื่อสมัยที่รัฐบาลไทยออกหวงบนดินมีเจ้ามือมีอยู่รายเดียวคือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนั้นการจำหน่ายหวงบนดินของรัฐบาลก็มีความเสียเปรียบกว่าเพราะว่าหวงบนดินรัฐบาลจะจ่ายรางวัลอยู่ที่อัตราร้อยละ 60 ใช้อัตราจากเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลของสลากกินแบ่งตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือหวยใต้ดินก็พยายามแข่งกับรัฐบาลจึงเพิ่มการจ่ายมาที่ 65-70 บาท พร้อมทั้งว่าหากผู้เล่นแทงไม่ถูกรอบนี้ก็สามารถทบรางวัลไปจ่ายครั้งหน้าได้จึงเกิดปัญหารูปแบบการพนันที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงหวงบนดินจึงไม่สามารถแข่งขันกับตลาดหวยใต้ดินได้เพราะกฎหมายยังไม่รองรับให้ทำเช่นนั้นซึ่งปัจจุบันการที่กฎหมายพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับที่ 2 ปี พ.ศ.2562 แม้รัฐเปิดช่องให้ทำหวงบนดินหรือหวยออนไลน์ได้ก็ตามแต่หากรัฐยังจัดการระบบของผลิตภัณฑ์ใหม่และช่องทางการจัดจำหน่ายที่มีพ่อค้าคนกลางมาปั่นราคาสลากได้ไม่ดี อย่างไรก็ตามสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ไม่สามารถตั้งอยู่ในราคาที่กำหนดได้สำเร็จ

³⁵⁴ เรื่องเดียวกัน

³⁵⁵ ไทยพับลิก้า, "ทีเอ็มบีเผยคนไทยเสพติดลอตเตอรี่และหวย “รวย – จนไม่เกี่ยว” – คนไทยซื้อลอตเตอรี่และหวย กว่า 2.5 แสนล้านบาทต่อปี" [ออนไลน์].

³⁵⁶ Singaporepools, "Game Rules and Terms & Conditions," [Online] Accessed: 29 เมษายน 2564. Available from: <https://www.singaporepools.com.sg/en/rules/Pages/website-tnc.html>

5.1.2.2 วิธีการช่วยให้ผู้ค้าปลีกสามารถจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาควบคุม

กรณีนโยบายแผนการแก้ไขโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชาที่มีการพิมพ์สลากเพิ่มและปรับโครงสร้างการจัดสรรเงินรายได้จากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาล นำไปเพิ่มส่วนลดให้แก่ตัวแทนจำหน่ายรวมถึงการตัดโควตาประเภทนิติบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับคนพิการออกไป นโยบายนี้แม้จะเป็นการเพิ่มปริมาณการผลิต(Supply) ลดต้นทุนผลิตภัณฑ์ทำให้เมื่อผู้ค้านำผลิตภัณฑ์ไปจำหน่ายแก่ผู้บริโภคได้ราคาถูกลงก็ตามแต่มาตรการเหล่านี้ก็ไม่สามารถแก้ไขได้หากรัฐยังปล่อยให้ระบบพ่อค้าคนกลางแทรกตัวเข้ามาในระบบการจำหน่ายเป็นจำนวนมากซึ่งในทางปฏิบัติมาตรการเหล่านี้กลับเอื้อประโยชน์ในการที่บุคคลภายนอกจะได้กำไรจากการเข้ามาแทรกแซงการค้าขายสลากกินแบ่งจากสำนักงานมากขึ้นกว่าเดิม ส่วนกรณีแม้รัฐจะตัดนิติบุคคลพวกบริษัทออกจากโควตาแล้วแต่อย่างไรก็ตามบริษัทเหล่านี้ก็ใช้วิธีการเข้ามาโดยใช้ตัวแทนของตนเองลงทะเบียนเป็นตัวแทนสลากได้อยู่³⁵⁷ ดังนั้นแผนการปรับโครงสร้างสลากเช่นนี้จึงไม่ประสบความสำเร็จ

ส่วนกรณีโครงการลดเตออร์ซื้อสัตย์ในทางเศรษฐศาสตร์แม้จะเป็นนโยบายที่กระตุ้นให้พ่อค้าคนกลางเกิดการตื่นตัวแล้วขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาควบคุมได้เพราะประชาชนมีตัวเลือกในการบริโภคสลากกับผู้ขายที่สามารถขายสลากกินแบ่งรัฐบาลตรงราคาแต่หากโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมียังคงมีปัญหาผู้ค้าปลีกก็จะเป็นผู้รับภาระความเดือดร้อนไปเพียงอย่างเดียว ดังนั้นหากโครงการนี้ได้ดำเนินการจนครอบคลุมทั้งประเทศก็อาจไม่ประสบความสำเร็จ

จากกรณีการวิเคราะห์นโยบาย ผู้วิจัยเห็นว่าการออกนโยบายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในสมัยก่อน รัฐจะมีความกังวลในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสลากที่อาจจะกระทบต่อตัวแทนบุคคลธรรมดาจำนวนมากที่เป็นคนจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นการนำเสนอนโยบายใดจึงต้องคำนึงไม่ให้เกิดความเดือดร้อนต่อการประกอบอาชีพเป็นสำคัญแต่จากการที่ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีมาอย่างยาวนานก็แสดงให้เห็นว่าการปล่อยให้แม้แต่คนเข้ามาในระบบการจัดจำหน่ายมากขึ้นอาจทำให้การแก้ไขปัญหานี้ไม่ประสบความสำเร็จ ตัวอย่างกรณีประเทศสเปนที่กำหนดให้คนขายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องเป็นผู้พิการเท่านั้น โดยมีองค์กรเกี่ยวกับผู้พิการเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากแต่วิธีการขายจะใช้คนมารับไปจำหน่ายต่อเช่นอาจจะเป็นร้านหนังสือพิมพ์หรือร้านที่

³⁵⁷ สัมภาษณ์ อาจารย์นวลน้อย ตรีรัตน์.

เป็นจุดจำหน่ายชัดเจน³⁵⁸ ในขณะที่ประเทศไทยไม่มีการควบคุมจุดจำหน่ายจึงทำให้มีผู้ค้าปลีกแบบเร่ขายจำนวนมาก ยิ่งมีการพิมพ์สลากเพิ่มมาเท่าไรก็จะยิ่งไปกระตุ้นตลาดให้คนเข้ามาสู่กระบวนการจัดจำหน่ายมากขึ้นซึ่งเมื่อสำรวจแล้วพบว่าคนพิการขายสลากน้อยลงเพราะคนเหล่านี้ไม่ได้รับการจัดสรรในแง่ตัวบุคคลแต่เป็นการจัดสรรผ่านภาครัฐคือพวกองค์กรการกุศลเกี่ยวกับคนพิการ ในทางปฏิบัติคนที่มียี่ห้อเป็นตัวแทนจัดจำหน่ายไม่ได้มารับสลากด้วยตนเองซึ่งทำให้องค์กรเหล่านี้นำสลากไปจำหน่ายต่อให้ตัวแทนรายใหญ่ต่อไป ดังนั้นนี่จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้เจอคนพิการขายสลากน้อยมาก³⁵⁹ ในขณะเดียวกันสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจการที่มีในประเทศไทยมาอย่างยาวนานและเป็นกิจการที่มีรายรับรายจ่ายมากแต่ทว่าวิธีการจัดจำหน่ายสลากยังใช้รูปแบบการขายโดยพึ่งพาบุคคลทั้งที่มีต้นทุนในการออกแบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยการจัดจำหน่ายได้แต่ก็ยังใช้ระบบการจัดจำหน่ายแบบเดิมซึ่งปัญหานี้นอกจากจะส่งผลต่อราคาสลากแล้วยังเป็นการเพิ่มช่องทางให้เอกชนที่มีกำลังทรัพย์เหนือกว่าตัวแทนบุคคลธรรมดาสามารถใช้เทคโนโลยีเข้ามาจัดการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแทนเป็นธุรกิจหนึ่ง³⁶⁰ ยิ่งทำให้ชัดเจนว่ารัฐไม่สามารถเข้ามาช่วยจัดการระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเองได้ ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์แนวโน้มของการแก้ไขปัญหาการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในปัจจุบันในแง่ของเศรษฐศาสตร์ว่าอาจไม่จำเป็นที่จะต้องคำนึงว่ามาตรการที่ออกมาทดแทนโทษทางอาญาของความผิดการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจะทำให้เป็นการลดบุคคลที่เกี่ยวข้องในการจัดจำหน่ายจนเกิดความเดือดร้อนแก่บุคคลจำนวนมากแต่อาจจะต้องคำนึงเรื่องของเรียกว่ากรอบในทางศีลธรรม (moral) ที่จะเข้ามากำหนดขอบเขตมาตรการทดแทนว่าจะต้องไม่กระทบถึงขนาดสร้างการมอมเมาแก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการปรับปรุงด้วยวิธีการแก้ไขปริมาณความต้องการของผู้ซื้อ (Demand) และกำลังการผลิต (Supply) ของสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงอย่างเดียวอาจไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่จริงแล้วประเด็นเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการแปรผันของกลไกราคาเสียทีเดียวเพราะกลไกราคาเป็นสิ่งที่รัฐอยู่ในฐานะของผู้ผูกขาดสามารถจัดการตลาดได้แต่ปัญหา ณ ตอนนี่คือการที่รัฐปล่อยให้โครงสร้างของตลาดเกิดการปั่นราคาด้วยบุคคลหลายคน ดังนั้นผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ปัญหานี้ว่าการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในทางนโยบายเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมควรจะมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยการปรับปรุงระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่แทนที่การพยายามปรับปรุงราคาสลากกินแบ่ง

³⁵⁸ Angloinfo spain, "The Lottery in Spain," [Online] Accessed: 30 เมษายน 2564. Available from: <https://www.angloinfo.com/how-to/spain/lifestyle/entertainment/spanish-lottery>

³⁵⁹ สัมภาษณ์ อาจารย์นวลน้อย ตรีรัตน์.

³⁶⁰ สำนักข่าวอิศรา, "เจาะบันทึก กมธ.คุ้มครองผู้บริโภค เคลียร์ปม มังกรฟ้า VS. กงสลาก เปิดศึกษาห่วย 'วิธีใหม่'" [ออนไลน์].

รัฐบาลตามกลไกราคาของตลาดโดยพึงใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมาย

5.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมของความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

จากการวิเคราะห์ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์ในเชิงนิติศาสตร์ว่ามาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามีความรับผิดทางอาญาขึ้นนั้นแท้จริงแล้วเป็นการบัญญัติกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวคิดทางนิติศาสตร์เรื่องหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาหรือไม่ โดยจะวิเคราะห์ความสอดคล้องของความผิดตามทฤษฎีซึ่งแบ่งข้อพิจารณาออกเป็น 2 ประการ คือ ข้อพิจารณาเชิงหลักเกณฑ์และข้อพิจารณาเชิงปฏิบัติ และลำดับถัดมาจึงวิเคราะห์ความเหมาะสมของความผิดนี้ตามหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายซึ่งจะวิเคราะห์ว่าความผิดดังกล่าวที่มีในปัจจุบันนั้นมีความเหมาะสมในสภาพการณ์ปัจจุบันหรือไม่ รายละเอียดมีดังนี้

5.2.1 วิเคราะห์ความสอดคล้องของความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการกำหนดความผิดอาญา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้วางหลักเกี่ยวกับหลักการตรากฎหมายที่มีการกำหนดโทษอาญาว่าให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดร้ายแรงนั้นสามารถนำทฤษฎีทางนิติศาสตร์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาและวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีทางอาญามาวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบถึง”ความผิดร้ายแรง” ว่าควรจะเป็นการกระทำเช่นไร มีขอบเขตแค่ไหนและการลงโทษผู้ค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การลงโทษทางอาญาหรือไม่โดยพิจารณาประกอบด้วยผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมจนนำมาถึงข้อสรุปได้ว่าการที่ผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลขายสลากเกินราคานั้นเป็นการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงสมควรที่จะกำหนดให้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดและมีโทษทางอาญาหรือไม่หรือเข้าลักษณะเป็นกฎหมายอาญาที่เกินความจำเป็นต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างไร โดยจะวิเคราะห์เรียงไปตามทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดอาญาที่กล่าวถึงไปในบทที่ 3 ซึ่งพิจารณาการกำหนดความผิดอาญาได้ 2 แนวคิด คือพิจารณาแนวคิดในเชิงหลักเกณฑ์และพิจารณาแนวคิดในเชิงปฏิบัติประกอบควบคู่ไปด้วยกันดังนี้

5.2.1.1 ข้อพิจารณาในเชิงหลักเกณฑ์

จากการศึกษาในเชิงหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาพบว่าหลักการสำคัญที่นักคิดต่างๆเห็นร่วมกันคือกฎหมายอาญาควรมีเท่าที่จำกัดและมีเท่าที่การกระทำนั้นสมควรที่จะต้องเป็นความผิดและต้องมีโทษทางอาญา ทฤษฎีของซีซาร์ เบ็คคาเรีย (Cesare Beccaria) รัฐสามารถละเมิดล่วงล้ำเสรีภาพของประชาชนได้แต่เพียงเท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น ดังนั้นในการออกกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่มีส่วนความผิดและส่วนกำหนดโทษนั้นรัฐสามารถใช้อำนาจในการออกกฎหมายกระทบสิทธิเสรีภาพประชาชนได้ สืบเนื่องมาจากการที่เชื่อว่ามนุษย์มีเจตจำนงเสรี (Free will) ดังนั้นการตัดสินใจจะประกอบอาชญากรรมนั้นจึงมาจากคิดอย่างมีเหตุผลของมนุษย์แล้ว บทลงโทษจะต้องมีลักษณะที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เพื่อให้มนุษย์มองเห็นผลเสียที่จะได้รับหากกระทำผิดนั้นมีมากกว่าประโยชน์ อย่างไรก็ตามความเชื่อเรื่องเจตจำนงเสรีของมนุษย์เป็นหลักคิดดั้งเดิมที่เชื่อว่ามนุษย์จะกระทำความผิดตามทฤษฎีนี้มีข้อถกเถียงในทางอาชญาวิทยาเพราะไม่ใช่ว่าการตัดสินใจกระทำผิดของมนุษย์นั้นเกิดจากเจตจำนงเสรีเสมอไปแต่สามารถเกิดจากปัจจัยภายนอกของมนุษย์ที่ทำให้ตัดสินใจกระทำความผิดได้ เช่นปัจจัยของโครงสร้างทางสังคมที่ทำให้เขาตัดสินใจที่จะกระทำความผิดมากกว่าเจตจำนงของตัวเอง³⁶¹ เมื่อพิจารณาสาเหตุของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำของผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วเกิดจากโครงสร้างของการจำหน่ายสลากที่ผิดปกติดึงทำให้ราคาของสลากแปรผันเพิ่มราคาขึ้นจนมาถึงมือผู้ค้าปลีกสุดท้ายก่อนถึงมือผู้บริโภค สลากกินแบ่งรัฐบาลก็เกินราคาแล้ว ดังนั้นผู้ค้าปลีกจำเป็นต้องขายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเกินราคา การกระทำความผิดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักเจตจำนงของผู้กระทำผิดโดยแท้จริง

กรณีหลักการของไนเจล วอล์กเกอร์ (Nigel Walker) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายอาญาว่าจะต้องบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองป้องกันสภาวะทางจิตใจของปัจเจกชนและคนในสังคม รวมถึงป้องกันหรือรักษาสิ่งที่ผู้คนในสังคมยึดถือร่วมกันพบว่าความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นไม่สอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าวเพราะวัตถุประสงค์การใช้กฎหมายอาญาต้องมีไว้เพื่อปกป้องปัจเจกชนและสาธารณชนในการกระทำอันเป็นสิ่งที่โหดร้ายทารุณหรือขัดต่อศีลธรรมของผู้คนในสังคม รวมถึงการก่อความไม่สงบแก่สังคมแต่การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในกิจกรรมการพนันที่ไม่ได้มีความจำเป็นต่อสังคมแต่อย่างใด เพราะเป็นกิจกรรมทางเลือกหนึ่งของการผ่อนคลายเท่านั้น หากมีการขายเกินราคาขึ้นก็ไม่ได้เกิดผลกระทบต่อปัจเจกชน

³⁶¹ A.K.Cohen, *Deviance and Control*(N.J: Prentice-Hall, 1966), p. 1.

หรือสาธารณชนถึงขนาดที่จะต้องกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ดังนั้นความผิดของการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนี้

หลักการของจอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ใช้การพิจารณาหลักภัยอันตราย (Harm principle) เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายอาญาควรใช้เฉพาะกับความผิดร้ายแรงเท่านั้น และพิจารณาความเป็น “ภัยอันตรายต่อผู้อื่น” (Harm to Other) เป็นเกณฑ์ในการกำหนดว่าสิ่งใดควรเป็นความผิดอาญามากกว่าค่านึงถึงเรื่องศีลธรรมซึ่งจากการรวมแนวคิดของซีซาร์ เบ็คคาเรีย, ไนเกล วอร์คเกอร์ และ จอห์น สจิวต์ มิลล์ ทำให้เกิดแนวคิดข้อจำกัดในการกำหนดความผิดอาญา (Limiting Principle) ที่พิจารณาหลักเกณฑ์ว่าการกำหนดความผิดอาญาจะต้องมีขอบเขตเพื่อมิให้ออกกฎหมายอาญากระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าความผิดของการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่กำหนดระหว่างโทษปรับลหุโทษนั้นเป็นการลงโทษที่ไม่ได้ประโยชน์จากการลงโทษเพราะเมื่อพิจารณาความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่มีการตรามาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2517 แต่กระทั่งในปัจจุบันการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ยังคงเกินราคาอยู่ดีจนมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มระหว่างโทษในปี พ.ศ. 2562 แต่จากข้อมูลสถิติการจับกุมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติภายหลังจากที่มีการเพิ่มระหว่างโทษก็ยังมีปริมาณคดีเกี่ยวกับการขายสลากเกินราคาเพิ่มขึ้นอีกทั้งระหว่างโทษปรับที่แม้ปัจจุบันกฎหมายจะแก้ไขเพิ่มระหว่างโทษออกมาไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทแต่ทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจโดยทั่วไปจะปรับเพียง 2,000 บาทซึ่งเป็นอัตราระหว่างโทษสูงสุดของกฎหมายฉบับแรกอยู่ดีเพราะแนวระหว่างโทษปรับของสถานีตำรวจทั่วประเทศไทยยังใช้แนวทางเดียวกันเหมือนเดิม อีกทั้งผู้ค้าปลีกที่ถูกปรับแล้วยังกลับมาขายสลากใหม่ได้แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีกฎหมายอาญาเข้ามาปราบปรามการขายสลากเกินราคาโดยเพิ่มระหว่างโทษสูงขึ้นจากเดิมแต่ก็ไม่สามารถลดปริมาณคดีดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ³⁶² เพราะสุดท้ายผู้ค้าปลีกจำเป็นต้องยอมถูกปรับทั้งที่ไม่ใช่สาเหตุของการปั่นราคาสลากดังนั้นจึงเข้าลักษณะการกระทำที่ปราศจากพิษภัย หากการกระทำนั้นไม่ได้มีความชั่วร้ายในตัวแล้วก็ไม่สมควรใช้กฎหมายอาญาลงโทษ

เฮอร์เบิร์ต แอล แพกเกอร์ (Herbert L. Packer) มีหลักการเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญาจะต้องมีข้อจำกัดเป็นลักษณะของการกระทำ 6 ประการ โดยวัดจากความรู้สึกของประชาชนเป็นสำคัญ เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำดังกล่าวแล้วพบว่าการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ใช่การกระทำอันร้ายแรงที่กระทบต่อสังคมถึงขนาดที่ประชาชนในสังคมไม่สามารถให้อภัยได้ เนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่สินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

³⁶² สัมภาษณ์ ผกก.ณรงค์ เอี่ยมละหงษ์ และส.ต.ต ภัสกร ประหยัด.

เป็นเพียงกิจกรรมนั้นหนาการณ์ที่หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ก็ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนและกระทบต่อสังคมเทียบเท่ากับสินค้าจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ขายสินค้าเกินราคา ที่รัฐกำหนดไว้ การกำหนดให้การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาจึงขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษที่สมควรลงโทษแก่ผู้กระทำผิดให้รู้สำนึกต่อความร้ายแรงในการกระทำของตน แต่เนื่องจากปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาดังนั้นมีกระจายอยู่ทั่วประเทศ อีกทั้งการใช้มาตรการโทษทางอาญาจับกุมผู้ขายสลากจึงสร้างภาระแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจรวมถึงภาคประชาชนที่ต้องมาช่วยสอดส่องการกระทำผิดของผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ทั่วถึง แทนที่จะได้นำความสามารถทั้งด้านคุณภาพและปริมาณของทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไปใช้กับความผิดทางอาญาที่สมควรต้องเร่งปราบปรามมากกว่า³⁶³ และข้อพิจารณาสุดท้ายจากทฤษฎีนี้ จากการวิเคราะห์ปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในมิติทางเศรษฐศาสตร์พบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะรัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งได้เพียงรายเดียวในประเทศและมีหน้าที่บริหารรายได้ที่ได้มาจากการขายสลากแก่ประชาชนไปใช้ประโยชน์ต่างๆ ดังนั้นรัฐวิสาหกิจจึงควรพึงพามาตรการแก้ไขปัญหามาตรการแก้ไขปัญหาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ด้วยวิธีการแก้ไขระบบการจัดจำหน่ายทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพก่อนโดยไม่สมควรพึงพาการใช้กฎหมายอาญาลงโทษแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเสียก่อน เพราะขัดกับหลักการพึงพาการใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการสุดท้าย (Criminal law as last resort) ดังนั้นความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีดังกล่าวเพราะการกระทำจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาดังนั้นไม่ใช่พฤติกรรมที่ควรค่าและจำเป็นที่จะต้องถูกการลงโทษ การบัญญัติความผิดเช่นนี้จึงเป็นการผลักภาระไปที่ผู้ค้าปลีกซึ่งเป็นประชาชนที่ต้องรับโทษโดยไม่จำเป็น เพราะสามารถใช้วิธีการอื่นที่มีความรุนแรงน้อยกว่าและสามารถเกิดประสิทธิผลได้

หลักเกณฑ์การบัญญัติความผิดอาญาของ Douglas Husak เป็นหลักเกณฑ์ที่พยายามลดกฎหมายอาญาเพื่อในสังคมด้วยการพิจารณาให้ยกเลิกการกระทำที่ไม่สมควรเป็นกฎหมายอาญาสำหรับความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาดังนั้นไม่ได้มีเพื่อห้ามการกระทำที่เป็นอันตรายหรือชั่วร้ายมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติเป็นให้กฎหมายอาญา อีกทั้งการลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกที่เป็นปลายทางของปัญหาย่อมเป็นการลงโทษที่ไม่ชอบธรรมและเป็นการแก้ไขปัญหานั้นไม่ตรงจุด การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เกินราคาดังนั้นเป็นลักษณะของการซื้อขายที่ไม่ใช่การกระทำที่ผิดศีลธรรมหรือเป็นภัยร้ายแรง กระทบกระเทือนต่อสังคมที่ชัดเจนว่าสมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาได้ยาก

³⁶³ เรื่องเดียวกัน

ดังนั้นหากต้องมีการควบคุมไม่ให้ผู้ค้าปลีกขายราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลผู้วิจัยเห็นว่าสมควรกำหนดการลงโทษให้เป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ (Violations) สำหรับการปฏิบัติฝ่าฝืนข้อบังคับของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในเรื่องราคาจำหน่ายแล้วมีการบังคับใช้อย่างจริงจังก็น่าจะเพียงพอแล้วจึงไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับที่สูง การบัญญัติกฎหมายอาญาลงโทษแก่ผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงเป็นบทกฎหมายที่เกินกว่าความจำเป็นในการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา การที่มีกฎหมายอาญาความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงเป็นการมีโทษทางอาญาเกินความจำเป็นโดยแทบหาประโยชน์จากข้อหาหรือฐานความผิดที่กำหนดไว้ไม่ได้ และการมีโทษทางอาญาโดยการกระทำนั้นไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือคนในสังคมหรือคนในสังคมนั้นเห็นว่าขัดต่อศีลธรรมหรือทำให้เกิดความไม่สงบในสังคมถึงขนาดที่ควรบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาที่เป็นลักษณะของปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Overcriminalization)

5.2.1.2 ข้อพิจารณาในเชิงปฏิบัติ

พิจารณาแนวคิดเชิงปฏิบัติประกอบตามทฤษฎีวัตถุประสงค์ในการลงโทษทางอาญาพบว่ากฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่มีมาตรการบังคับลงโทษผู้กระทำผิดเพื่อให้ผู้กระทำผิดไม่กระทำผิดนั้นซ้ำอีก โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ ซึ่งไม่ว่าจะเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือเพื่อการยับยั้งผู้กระทำผิดก็พบว่าวัตถุประสงค์เหล่านั้นไม่สอดคล้องกับการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดขายการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพราะการที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำการขายสลากเกินราคาไปไม่ได้ทำเพราะเกิดจากเจตนาชั่วร้ายที่ผู้กระทำผิดกระทำเพื่อหวังผลแต่เกิดจากการที่ผู้กระทำผิดซึ่งเป็นปลายทางของการจำหน่ายสลากต้องรับภาระจากสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ราคาสูงอยู่แล้วแต่ต้น แม้จะไม่ได้ตั้งใจที่จะขายเกินราคาผู้ค้าปลีกก็ต้องขายอยู่ที่มีเช่นนั้นก็จะไม่ได้กำไรจากการขายสลากเพื่อเป็นรายได้เลี้ยงชีพเลย ดังนั้นการลงโทษทางอาญาด้วยการปรับจึงไม่ได้ช่วยให้ผู้ค้าปลีกที่กระทำความผิดรู้สึกสำนึกว่าสิ่งที่เขากระทำนั้นสมควรได้รับโทษเช่นนั้น อีกทั้งไม่ได้ส่งผลให้บุคคลอื่นคือผู้ค้าปลีกสลากรายอื่นเกิดความเกรงกลัวต่อโทษและไม่กล้ากระทำความผิดเพราะในท้ายที่สุดด้วยระบบการจัดจำหน่ายที่เป็นปัญหาก็ยอมทำให้ผู้ค้าสลากขายเกินราคาอยู่ดี แม้จะต้องโทษปรับเท่าไรก็สามารถกลับมาขายเกินราคาได้อีกโดยมีเทคนิควิธีการหลบหลีกการถูกจับกุมมากกว่าเดิม³⁶⁴ สุดท้ายแม้จะปรับผู้ค้าสลากไปอย่างไร เขาก็สามารถกระทำผิดซ้ำใหม่ได้อีกอยู่ดีเพราะผู้ค้าปลีกในตามความจริงไม่ใช่ตัวแทนค้าสลากที่สำนักงานจะสามารถใช้มาตรการทางแพ่งเพิกถอนสัญญาตัวแทนเนื่องจาก

³⁶⁴ ข่าวสดออนไลน์, "กองสลากฯ ตอบชัด ผงหวยหัวใส คิดค่าบริการขายสลากทำได้หรือไม่!" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564. แหล่งที่มา: https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_5902356

ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งได้และวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อแก้ไขผู้กระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันสังคมจากภัยอันตรายที่คุกคามศีลธรรมก็ไม่สอดคล้องกับความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาเพราะการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่ภัยคุกคามที่ต้องแก้ไขที่ตัวบุคคลถึงจะประสบความสำเร็จแต่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลใหม่ โดยใช้ความร่วมมือหลายฝ่ายเพื่อให้อาชญากรรมนั้นลดลงซึ่งไม่ใช่หน้าที่หลักของกระบวนการยุติธรรมและจากสถิติของการจับกุมที่มีจำนวนการจับกุมมากขึ้นเรื่อยๆ อาชญากรรมไม่ลดลงยิ่งสะท้อนว่าการใช้กฎหมายอาญาลงโทษเพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำอีกนั้นไม่สามารถช่วยได้ในตามความเป็นจริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอาญาปราบปรามในทางปฏิบัติที่ไม่จริงจังโดยเฉพาะกับตัวแทนรายใหญ่³⁶⁵ จึงทำให้เห็นว่าการมีบทลงโทษทางอาญาแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามทฤษฎีการลงโทษอาญาได้สำเร็จ

จากที่กล่าวไว้ข้างต้นสรุปได้ว่าตามหลักเกณฑ์ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาระนั้นไม่สอดคล้องกับทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดอาญาเพราะการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ใช่ภัยอันตรายอันร้ายแรงที่กระทบต่อสังคมถึงขนาดที่ต้องใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดและจากการพิจารณาเชิงปฏิบัติพบว่าแม้จะมีโทษเป็นระวางโทษปรับทางอาญาที่มีการเปลี่ยนแก้ไขระวางโทษใหม่ให้สูงขึ้นจากเดิมก็ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการลงโทษตามทฤษฎีการลงโทษทางอาญาที่มีเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเข็ดหลาบและไม่กระทำความผิดซ้ำได้ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดให้มีโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงซึ่งมุ่งหมายให้รัฐมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อพิจารณาผลลัพธ์ของการบังคับใช้เพื่อประมวลผลประสิทธิภาพว่าประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลลัพธ์ของการใช้กฎหมายอาญาลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกแล้วพบว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในการประกอบอาชีพของผู้ค้าปลีกเพราะได้รับความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะกระทำความผิดได้ รวมถึงผู้บริโภคนที่ไม่สามารถเข้าถึงสลากกินแบ่งในราคาที่แท้จริงได้เพราะความล้มเหลวจากการแก้ไขปัญหากระบวนการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นกฎหมายอาญาที่ออกมาเกินความจำเป็นซึ่งรัฐจะต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ในหัวข้อถัดไปจะเป็นการวิเคราะห์แนว

³⁶⁵ ทีมข่าวอาชญากรรม, "ผอ.สลากฯ แจงยังไม่จับหวยออนไลน์รายใหญ่ต้องรอหลักฐานให้ชัด ซีดีตำรวจจับเองก็ได้" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/crime/detail/9640000040308>

ทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่จะต้องศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด "ผลร้าย" แทนที่โทษทางอาญาต่อไป

5.2.2 วิเคราะห์ความเหมาะสมของความผิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดวิธีการและขั้นตอนให้รัฐพึงประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับมาตรา 258 ที่ให้ดำเนินการปฏิรูปด้านกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีระบบอนุญาตและระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น³⁶⁶ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าวดังนั้นจึงมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่บังคับใช้ให้หน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายที่บังคับใช้ อยู่ในการประเมินผลของการบังคับใช้โทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา จึงสมควรต้องพิจารณารับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในส่วนของหน่วยงานรัฐที่มีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่ว่าจะเป็นผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรวมถึงประชาชน เพื่อหาแนวทางการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม

หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายจะมีกลไกพิจารณาว่ากฎหมายใดที่ไม่จำเป็น กฎหมายใดที่ไม่สอดคล้องกับโทษทางอาญาที่สมควรลงเฉพาะความผิดร้ายแรงก็สมควรยกเลิกกฎหมายนั้น แม้กฎหมายใดที่มีอยู่แล้วก็ตามสามารถเข้าสู่กระบวนการยกเลิกการกำหนดให้เป็นความผิดอาญาได้ จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่รัฐกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและมีโทษปรับอย่างลหุโทษซึ่งเหตุผลในการบัญญัติให้เป็นความผิดอาญานั้นเกิดจากการต้องการให้มีความผิดสอดคล้องกับ

³⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 258 “ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่างๆให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ค.ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยมีการใช้ระบบอนุญาตและระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ

ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการพนัน พ.ศ. 2478 ขณะเดียวกันที่ให้มีโทษเฉพาะระวางโทษปรับเพราะเล็งเห็นได้ว่าหากไม่มีโทษอะไรเลยก็จะมีวิธีป้องปรามไม่ให้คนขายเกินราคา ดังนั้นการที่ปัจจุบันยังมีความรับผิดชอบทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยมีการปรับปรุงระวางโทษปรับให้สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และเศรษฐกิจของประเทศให้บรรลุวัตถุประสงค์การลงโทษคือยับยั้งการกระทำความผิดได้ ดังนั้นในแนวคิดของคณะกรรมการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ 2 จึงยังเห็นสมควรว่าจำเป็นต้องมีโทษทางอาญาอยู่³⁶⁷ แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาปัจจัยของการกระทำของผู้ค้าปลีกที่เกิดจากระบบการจัดจำหน่ายที่มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากจนทำให้สลากกินแบ่งรัฐบาลที่ทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดสรรให้กับตัวแทนสลากถูกเพิ่มราคาไปเป็นทอดจนราคาสูงเกินราคาควบคุม การกระทำของผู้ขายสลากแก่ผู้บริโภคในราคาสูงเกินที่รัฐกำหนดจึงไม่ใช่การกระทำที่ตั้งใจจะกระทำความผิดแต่ต้นแต่เป็นการทำผิดที่สะท้อนถึงระบบที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าปลีกและผู้บริโภคที่อยู่ปลายทาง อย่างไรก็ตามหากพิจารณาเรื่องทางศีลธรรมก็จะพบว่าการกระทำของผู้ค้าปลีกนั้นไม่ใช่กระทำที่ขัดไปจากแบบแผนอันดีงามตามปกติของสังคมแต่อย่างใด เพราะการที่ผู้ค้าปลีกขายสลากโดยที่สลากที่เขาได้รับมานั้นมีราคาสูงเกินราคาควบคุมอยู่แล้ว ดังนั้นตามปกติทางการค้าย่อมต้องมีการแสวงหากำไรจึงทำให้ต้องขายสลากกินแบ่งเกินราคาอย่างสมเหตุสมผลด้วยเหตุนี้การกระทำของผู้ค้าปลีกจึงไม่ได้ขัดต่อศีลธรรมอันดีงามของประชาชน (Good moral) ที่ควรค่าแก่การถูกลงโทษทางอาญาเพื่อแก้แค้นทดแทนหรือยับยั้งการกระทำผิดแต่อย่างใด ในตรงกันข้ามการบังคับใช้โทษทางอาญาลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องทางศีลธรรมเสียยิ่งกว่าเพราะเป็นการใช้การลงโทษที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ร้ายแรงเกินเหตุแห่งการกระทำผิด

กรณีตัวอย่างความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการขายสินค้าเกินราคาได้แก่ความผิดของการสินค้าอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในชีวิตบางประการที่รัฐจะต้องป้องกันการขายเกินราคาควบคุมในช่วงสถานการณ์ที่สภาวะการตลาดไม่ปกติ คือความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 เพราะสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้สินค้านั้นมีปริมาณความต้องการจากประชาชนสูงและสินค้านั้นขาดตลาดหรือมีต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้นจนเกิดการเปลี่ยนแปลงราคา กรณีนี้แม้ผู้ค้าจะยอมสามารถตั้งราคาสินค้าสูงเพื่อแสวงหากำไรได้ตามปกติทางการค้า แต่ทว่าในกรณีเป็นสินค้าจำเป็นต่อการดำรงชีพนั้น หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ย่อมเกิดความเดือดร้อนในการดำรงชีพ ดังนั้นสินค้าประเภทดังกล่าวจึงต้องมีการควบคุมราคาอย่างเคร่งครัดหากมีการขายเกินราคาควบคุมขึ้นก็

³⁶⁷ สัมภาษณ์ นายจักรพงษ์ ชำคล้าย, นางสาวตรี วงศ์วานิช และนายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล.

สมควรถูกลงโทษทางอาญาเป็นการกระทำที่มีผลร้ายแรงต่อประชาชนส่วนรวม กรณีศึกษาจากสินค้า เช่น หน้ากากอนามัยในช่วงที่มีสถานการณ์ไวรัสโคโรนาระบาดทั่วโลก ทำให้หน้ากากอนามัยขาดตลาด ทั่วโลกจนมีการกักตุนหน้ากากอนามัยเพื่อขายเก็งกำไรสูงหลายเท่า ดังนั้นในต่างประเทศและในประเทศไทยเองจึงได้ใช้การประกาศควบคุมราคาของหน้ากากอนามัยไม่ให้ขายเกินราคา เมื่อทำการวิเคราะห์ตามหลักเกณฑ์การกำหนดความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่มีหลักเกณฑ์สองประการพบว่าการจำหน่ายสินค้าจำเป็นเกินราคาร้านสมควรพิจารณาและยังคงให้เป็นความผิดอาญาต่อไปเพราะ หน้ากากอนามัยเป็นสินค้าที่จำเป็นในการใช้เพื่อป้องกันโรคติดต่ออย่างยิ่งการขายหน้ากากอนามัยเกินราคาจึงกระทบต่อส่วนรวม คือการกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้างทั้งในด้านเศรษฐกิจในวงกว้างไม่เฉพาะเพียงแค่ปัจเจกชนดังนั้นก็จะเป็นเหตุผลเพียงพอที่จะกำหนดให้การขายหน้ากากอนามัยในสถานการณ์ควบคุมโรคระบาดเกินราคาเป็นความผิดอาญาที่มีโทษร้ายแรง อีกประการหนึ่งคือ มาตรการทางอาญาเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการลงโทษผู้ที่ขายสินค้าจำเป็นเกินราคา เมื่อเปรียบเทียบโดยทั่วไปแล้วในแต่ละประเทศย่อมมีการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษเกี่ยวกับการขายสินค้าจำเป็นเกินราคาโดยทั้งสิ้นแต่จะใช้ในกรณีที่เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งเป็นช่วงที่สภาพการตลาดบิดเบือนไม่ตรงกับหลักทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้นแต่หากเป็นช่วงเวลาที่ยุติแล้วรัฐไม่ได้ประกาศกำหนดสินค้าบางอย่างให้ต้องขายเกินราคาแล้วก็สามารถปล่อยให้กำหนดราคาเป็นไปตามกลไกตลาดให้เป็นเสรีภาพในการทำสัญญาซื้อขายได้

จากกรณีนี้เมื่อเปรียบเทียบกับการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามสองหลักเกณฑ์นี้แล้วพบว่าไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและมีโทษทางอาญาเพราะไม่ใช่การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในเชิงเศรษฐกิจแบบวงกว้างเพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลแม้จะมีกลุ่มตลาดคือประชาชนทั่วประเทศเป็นจำนวนมากก็ตามแต่ไม่ใช่สินค้าจำเป็นและสำคัญที่หากประชาชนไม่สามารถซื้อได้จะเกิดผลกระทบเดือดร้อน นอกจากนี้เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หมายถึงหากมีมาตรการทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนไม่กระทำความผิดได้ซึ่งเป็นผลร้ายน้อยกว่าใช้โทษทางอาญา เช่น การกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งที่ทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมาตรการยกเลิกสัญญาตัวแทนหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเรื่องราคาหรือเรื่องการรวมชุดสลากขายที่มีอยู่แล้วแต่ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กลับไม่เพียงพอเพราะจากการยกเลิกสัญญาตัวแทนไปแล้วแต่ตัวแทนเหล่านั้นสามารถมาสมัครเข้ามาเป็นตัวแทนใหม่ได้ ไม่ได้มีการห้ามผู้ที่ถูกยกเลิกสัญญากลับมา

ขายสลากได้อย่างจริงจัง ดังนั้นจึงทำให้ตัวแทนจำหน่ายสามารถกลับมากระทำการปั่นป่วนการจัดจำหน่ายและส่งต่อสลากขายเพื่อแสวงหากำไรเกินควรจากผู้ค้าปลีกปลายทางได้เรื่อยๆ³⁶⁸ เช่นนี้หากมีการบังคับใช้มาตรการทางแพ่งอย่างจริงจังแล้วหามาตรการปรับปรุงการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้มีการเปิดช่องให้ตัวแทนจำหน่ายสามารถนำส่งสลากต่อกันเพื่อได้กำไรเป็นต้นทุนส่วนเกินเป็นทอดเรื่อยๆได้ก็ไม่จำเป็นต้องใช้โทษทางอาญาลงแก่ผู้ค้าปลีกที่มักจะถูกจับกุมจากการขายตามสาธารณะทั่วไปมากกว่ากลุ่มบุคคลตัวแทนและพ่อค้าคนกลางที่เป็นต้นเหตุ

ดังนั้นรัฐจึงควรย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 39 ที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็น จากการบังคับใช้กฎหมายอาญาพบว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของผู้ค้าปลีกรายย่อยและประชาชนผู้บริโภคสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งในขณะเดียวกันผู้กระทำความผิดรายใหญ่ก็อาศัยช่องทางหลบหลีกการขายเกินราคาโดยไม่ต้องถูกจับกุมได้ยิ่งขึ้น จากปัญหาการจับกุมผู้ค้าปลีกอยู่ตลอดก็ทำให้มีปัญหาเปลี่ยนการจำหน่ายสลากไปใช้ระบบออนไลน์ด้วยบริษัทเอกชนรายใหญ่แทนที่จะขายให้ประชาชนโดยตรง ซึ่งเป็นการลักลอบขายสลากที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่ไม่สามารถนำกลับไปลงโทษบุคคลเหล่านั้นได้ไม่ว่าจะเป็นทางทั้งทางแพ่งและอาญา ดังนั้นจึงสมควรมีการพิจารณายกเลิกความรับผิดทางอาญาตามมาตราดังกล่าวเหล่านั้นให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นในปัจจุบันที่ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคายังคงเป็นปัญหาอยู่เรื่อยๆ เพราะถึงแม้จะมีการจับกุมผู้ค้าปลีกรายย่อยอยู่เสมอแต่ก็ไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดได้สำเร็จจึงเป็นการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของทฤษฎีการลงโทษทางอาญา จากการรวบรวมข้อมูลและสถิติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ไว้ จึงเห็นสมควรให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาความเหมาะสมของกฎหมาย หากกฎหมายนั้นไม่มีความจำเป็นตามสมัยหรือสภาพการณ์หรือหากมีอยู่จะทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำหรือไม่เป็นธรรมเป็นต้นจึงสมควรยกเลิกความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแล้วสมควรให้มาตรการอื่นทดแทนโทษทางอาญาให้มีประสิทธิภาพต่อไป

จากแนวทางการวิเคราะห์ตั้งแต่ 5.2.1 จนถึงหัวข้อ 5.2.2 ผู้วิจัยจึงขอสรุปว่าความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่สมควรเป็นความผิดอาญาเนื่องด้วยไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามทฤษฎีทางกฎหมายต่างๆที่วิเคราะห์แล้วพบว่าการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ใช่การกระทำที่เป็นภัยอันตรายอันร้ายแรงจึงไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ที่กำหนด

³⁶⁸ เรื่องเดียวกัน.

ว่าโทษทางอาญาพึงมีเฉพาะแก่ความผิดร้ายแรงเท่านั้นและสมควรยกเลิกไม่ให้เป็นการผิดอาญา แต่อย่างไรก็ตามการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็ไม่สามารถปล่อยให้ราคานั้นไหลไปตามกลไกราคาตามตลาดได้ ด้วยเหตุจำเป็นของการรักษากติกาเกมสลากก็มีความยุติธรรมจึงต้องทำให้รัฐต้องหามาตรการมาเพื่อป้องกันการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอยู่ดี ดังนั้นเมื่อผู้วิจัยมีความเห็นว่าสมควรยกเลิกมาตรการทางอาญาก็ต้องแสวงหามาตรการทดแทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศและนำเสนอมาตรการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยในบทวิเคราะห์หัวข้อถัดไป

5.3 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

จากการวิเคราะห์การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งในเชิงเศรษฐศาสตร์และเชิงนิติศาสตร์แล้ว พบว่าความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นไม่สมควรใช้โทษทางอาญามาเป็นมาตรการลงโทษบุคคลเพราะไม่เกิดประสิทธิภาพและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการใช้กฎหมายอาญา ดังนั้นในหัวข้อนี้จะมีการเปรียบเทียบมาตรการเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศกับประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมในการยกเลิกความผิดอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาและวิเคราะห์หาแนวทางการปรับปรุงการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยจะวิเคราะห์เพื่อนำแนวทางระบบการจัดจำหน่ายและการใช้มาตรการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของต่างประเทศมาปรับใช้กับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

5.3.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมาะสมกับการยกเลิกความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในแต่ละประเทศ

จากการศึกษาระบบการจำหน่ายสลากกินแบ่งในแต่ละประเทศพบว่าในแต่ละประเทศมีแนวคิดและการควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาลร่วมกันว่าแนวทางการจำหน่ายสลากกินแบ่งย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเพราะอย่างไรก็ตามสลากกินแบ่งเป็นการพนันอย่างหนึ่งที่สามารถส่งผลเสียต่อสังคมได้ ดังนั้นแต่ละรัฐจึงมีการกำกับดูแลสลากกินแบ่งไม่ให้เกิดการกระตุ้นให้ประชาชนเล่นจนหมกมุ่นมากเกินไป³⁶⁹ ในการควบคุมสลากกินแบ่งรูปแบบของการควบคุมสลากกินแบ่งในแต่ละประเทศนั้นมีหลายรูปแบบ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทหลักคือรัฐที่อนุญาตให้เอกชนเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งเองได้และรัฐที่ให้หน่วยงานรัฐแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้จัดจำหน่าย ซึ่งกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้จัด

³⁶⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย, หน้า 24.

จำหน่ายแต่เพียงผู้เดียวก็อาจจะใช้ให้เอกชนมาเป็นสื่อกลางในการจัดจำหน่ายแก่ผู้บริโภคต่ออีกที อีกทั้งการกำหนดรูปแบบของสลากกินแบ่งที่สามารถเล่นได้ในประเทศก็มีลักษณะและกติกาที่แตกต่างกัน จึงส่งผลให้มีระบบการจัดจำหน่ายและการควบคุมราคาสลากกินแบ่งที่แตกต่างกันด้วย

จากการวิจัยการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและหลักกฎหมายในเรื่องความผิดของการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศต่างๆในบทที่ 4 ซึ่งประกอบไปด้วยสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐอินเดีย พบว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวที่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่การจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในขณะที่ประเทศอื่นๆไม่ได้กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามีความรับผิด เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องแจ้งราคาสลากให้ประชาชนทราบ ได้แก่เครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐอินเดียที่มีเงื่อนไขให้ปฏิบัติตามเรื่องราคา หากฝ่าฝืนจะมีความรับผิดทางปกครองคือการระงับหรือเพิกถอนการอนุญาตขาย ส่วนประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในเรื่องราคา จากการศึกษาโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในต่างประเทศพบว่าปัจจัยที่ทำให้ในแต่ละประเทศประสบปัญหาเรื่องการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแตกต่างกันเกิดจากการวางรูปแบบการจัดจำหน่ายไว้แตกต่างกัน ดังนั้นในการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบลักษณะของกฎหมายที่ใช้ควบคุม ลักษณะของความรับผิดและระวางโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา แล้วในท้ายที่สุดจะทำการเปรียบเทียบระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศที่ส่งผลต่อการบัญญัติความรับผิดทางอาญา โดยผู้วิจัยจะขอทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบรายประเทศ เกี่ยวกับปัญหาการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยสรุปไว้ดังนี้

จากการศึกษาการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกาโดยเลือกศึกษามาตรการทางกฎหมายของ 5 มลรัฐ พบว่าสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องห้ามผู้ค้าปลีกขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่รัฐกำหนดโดยชัดเจน มีสองรัฐที่กำหนดลักษณะของการขายสลากกินแบ่งเกินราคาให้เป็นความผิดอาญาคือรัฐไอโอวาที่ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายไอโอวา(Iowa code) และรัฐฟลอริดาที่มีความรับผิดเป็นทั้งโทษทางอาญาและโทษทางแพ่ง (The Florida Statutes, Florida Lottery Retailer Rules) ซึ่งโทษทางอาญาเป็นประเภทลหุโทษที่มีระวางโทษได้ทั้งปรับและจำคุก ส่วนรัฐอื่นๆได้แก่ รัฐเท็กซัส และรัฐอินเดียน่า ใช้แนวทางการควบคุมราคาขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นเรื่องสัญญาทางปกครองอยู่ในประมวลกฎหมายปกครองของแต่ละรัฐซึ่งมีโทษระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตตัวแทนขายสลากที่ฝ่าฝืนขายสลากเกินราคาที่รัฐกำหนด (Texas Lottery

Retailer Violations Penalty Chart, Illinois administrative code) ส่วนรัฐแคลิฟอร์เนีย กำหนดการขายสลากกินแบ่งเกินราคาไว้ให้เป็นการผิดสัญญาตัวแทนทางแพ่งกับทางคณะกรรมการลอตเตอรี่รัฐแคลิฟอร์เนียเท่านั้น(California Lottery Retailer Contract Terms and Conditions) โดยมีบทลงโทษในการฝ่าฝืนขายเกินราคาด้วยการยกเลิกสัญญาและริบอุปกรณ์ในการขายเท่านั้น

ประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดความรับผิดอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแก่เอกชนผู้ค้าปลีกเนื่องจากองค์กรเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง ดังนั้นจึงมีความรับผิดแก่ผู้ดำเนินการขายสลากตามระเบียบของสมาคมลอตเตอรี่ญี่ปุ่น (Japan lottery decree) ซึ่งเป็นระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมการขายปลีกของร้านค้าขององค์กรเทศบาลท้องถิ่น โดยมีโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำผิดฝ่าฝืนข้อปฏิบัติต่างๆของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นโทษทางอาญาแต่ไม่ได้มีความรับผิดเรื่องการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคากำหนดจึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศญี่ปุ่นไม่ได้ประสบกับปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาแต่อย่างใดจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดให้มีความรับผิดในการกระทำดังกล่าว

เครือรัฐออสเตรเลียไม่ได้มีการบัญญัติความรับผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่ผู้ค้าปลีก เครือรัฐออสเตรเลียมีกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับสลากกินแบ่งและการพนัน(Lottery and Gaming Regulations ฉบับ ค.ศ. 2008) โดยเงื่อนไขว่าสลากกินแบ่งแต่ละใบที่ผู้ถือใบอนุญาตมีจะต้องพิมพ์ราคาสลากกินแบ่งที่ออกจำหน่ายด้วยซึ่งผลของการฝ่าฝืนข้อบังคับตามกฎหมายไม่ได้มีความรับผิดทางอาญาแต่อย่างใดอาจมีโทษเป็นการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตได้ในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ จึงอาจกล่าวได้ว่าเครือรัฐออสเตรเลียใช้นั้นใช้วิธีการควบคุมราคาสลากตั้งแต่ต้นในกระบวนการผลิตที่ต้องระบุมูลค่าสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสาระสำคัญในตัวลอตเตอรี่ที่ออกจำหน่ายทำให้ไม่ได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายแก้ปัญหาปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

สาธารณรัฐอินเดียไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาโดยชัดเจนแต่มีกฎหมายพระราชบัญญัติลอตเตอรี่ The Lotteries (Regulation) Act, 1998 และระเบียบข้อบังคับ Lotteries (Regulation) Rules, 2010 ที่กำหนดว่ากฎเกณฑ์ต่างๆรัฐที่มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดชัดเจนเรื่องหน้าที่ของรัฐในการประกาศราคาขายสลากกินแบ่งลงราชกิจจานุเบกษาล่วงหน้าหากรัฐผู้จัดหรือผู้จัดจำหน่ายหรือตัวแทนขายของตนกำลังจัดการสลากกินแบ่ง โดยฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ รัฐบาลจะนำการละเมิดดังกล่าวไปทำการไต่สวนทางปกครองเพื่อพิจารณาว่ามีการกระทำผิดจริงก็สามารถห้ามการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้โดยผ่านรูปแบบคำสั่งทางปกครอง แสดงให้เห็นว่าสาธารณรัฐอินเดียเองก็ใช้วิธีการ

ควบคุมราคาเช่นเดียวกับเครื่องรัฐออสเตรเลียคือควบคุมราคาสากลตั้งแต่ต้นในกระบวนการผลิต โดยรัฐที่จำหน่ายสลากจะต้องแจ้งราคาสากลให้ประชาชนทราบในทุกงวด จึงอาจกล่าวได้ว่าสาธารณรัฐอินเดียไม่ได้มีปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

จากการพิจารณาเปรียบเทียบการบัญญัติความผิดทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจะเห็นได้ว่าโดยส่วนใหญ่ในหลายประเทศหรือในหลายมลรัฐในอเมริกาจะไม่ได้บัญญัติให้การจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความรับผิดทางอาญาโดยตรงแต่จะบัญญัติความรับผิดและระวางโทษในรูปแบบที่แตกต่างกัน สามารถเปรียบเทียบกับความผิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในกฎหมายประเทศไทยได้โดยผู้วิจัยสามารถสรุปมาตรการทางกฎหมายของแต่ละประเทศเป็นตาราง ดังนี้



ตารางที่ 4 ตารางสรุปกฎหมายของแต่ละรัฐในสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

สหรัฐอเมริกา/มดรัฐ	กฎหมายที่ใช้ควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาล	ความรับผิดชอบของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	ประเภทโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
รัฐไอโอวา	Iowa code	section 99G.30 -2 ห้ามขายสลากในราคาอื่นนอกเหนือจากที่กำหนดโดยหน่วยงานและห้ามทำการขายนอกเหนือจากผู้ค้าปลีกหรือพนักงานของผู้ค้าปลีกที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น	โทษทางอาญาประเภทโทษปรับ 1 ปี อดงานอดย 105 ดอลลาร์ แต่ไม่เกิน 845 ดอลลาร์
รัฐฟลอริดา	-Florida Statutes	Florida Statutes section 24.117 – การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาใด ๆ นอกเหนือจากที่กองสลากกำหนด	Florida Statutes โทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน 1 ปี
	-Florida Lottery Retailer Rules	Florida Lottery Retailer Rules section 53ER20-53- การขายสลากกินแบ่งรัฐบาล – ข้อกำหนดทั่วไป ผู้ค้าปลีกต้องไม่ขายสลากในราคาใด ๆ นอกเหนือจากที่กำหนด	Florida Lottery Retailer Rules พิจารณาวางจะรับหรือยกเลิก สัญญาที่มีผลในปัจจุบันหรือปฏิเสธ ใบสมัครตัวแทนที่ยื่นในภายหลัง
รัฐเท็กซัส	Texas Lottery Retailer Violation Penalty Chart	section 23 - ผู้รับอนุญาตขายลอตเตอรี่โดยเจตนาหรือโดยรู้ในราคาของผู้รับใบอนุญาตทราบสูงกว่าราคาที่ดีและกรรมการบริหารกำหนด	กระทำผิดครั้งแรก : ระวัง ใบอนุญาต 10-90 วัน หรือเพิกถอนใบอนุญาต ถอนใบอนุญาต กระทำผิดครั้งที่สอง: ระวัง ใบอนุญาต 30-90 วัน หรือเพิกถอนใบอนุญาต ถอนใบอนุญาต กระทำผิดครั้งที่สาม: เพิกถอน ใบอนุญาต

สหรัฐอเมริกา/มลรัฐ	กฎหมายที่ใช้ควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาล	ความรับผิดชอบของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นราคา	ประเภทโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
รัฐแคลิฟอร์เนีย	California Lottery Retailer Contract Terms and Conditions	section 4 - เงื่อนไขเรื่องราคาใบสลากที่ยุติธรรมและการจ่ายรางวัล ผู้ค้าปลีกจะต้องขายสลากในราคาที่กำหนด โดยผู้ค้าปลีกตกลงว่าจะไม่ขายสลากชนิดใด ๆ ในราคาที่สูงกว่าหรือน้อยกว่าราคาที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ	ยกเลิกสัญญาของผู้ค้าปลีกได้ตลอดเวลาโดยอาจไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าหรือไม่ก็ได้ เมื่อสัญญาสิ้นสุดลงแล้วอุปกรณ์และผลิตภัณฑ์สลากทั้งหมดจะถูกนำออกจากสถานที่ขายปลีก
รัฐอิลลินอยส์	Illinois administrative code	-section - 10.4 ห้ามมิให้บุคคลใดรวมถึงผู้ค้าปลีกที่ได้รับใบอนุญาตขายสลากในราคาที่สูงกว่าหรือน้อยกว่าที่กำหนดโดยกฎกระทรวง	ไม่ต่ออายุหรือเพิกถอนใบอนุญาตตัวแทนขายที่มีใบอนุญาตโดยแจ้งให้ทราบล่วงหน้าหรือแต่สถานการณ์



ตารางที่ 5 ตารางสรุปกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล

ประเทศ	กฎหมายที่ใช้ควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาล	การควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล	ประเภทของโทษ
สหรัฐอเมริกา	แต่ละมลรัฐใช้กฎหมายของรัฐตนแยกจากกัน	กำหนดให้การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิด	มีทั้งโทษทางอาญา ประเภทลหุโทษ โทษทางปกครอง ระวังหรือเพิกถอนใบอนุญาตและ ยกเลิกสัญญาทางแพ่ง
ประเทศญี่ปุ่น	Japan lottery decree	ไม่พบการบัญญัติ ความรับผิดชอบการจำหน่ายของสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา	ไม่พบการบัญญัติโทษของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา
เครือรัฐออสเตรเลีย	Lottery and Gaming Regulations	รัฐกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเอกชนผู้จัดจำหน่ายว่าสลากแต่ละใบต้องระบุราคาของสลากไว้	ยกเลิกใบอนุญาตจำหน่ายสลากหรือใบอนุญาตส่งเสริมการค้าสลากหรือระงับใบอนุญาตตามระยะเวลาที่กำหนด
สาธารณรัฐอินเดีย	Lotteries (Regulation) Rules	รัฐผู้จัดการสลากจะต้องประกาศราคากิจงานเบกษาข้อมูลเกี่ยวกับห่วยทุกงวดได้แก่ราคาของสลาก	รัฐบาลกลางออกคำสั่งทางปกครอง การห้ามขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในรัฐดังกล่าว
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลในราคาเกินกว่าที่กำหนด	ความรับผิดทางอาญาประเภทลหุโทษ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

จากการศึกษาลักษณะของการบัญญัติความรับผิดชอบทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจะเห็นได้ว่ามีเพียงประเทศไทยและบางรัฐในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในขณะที่อีก 3 ประเทศที่ทำการศึกษานั้นไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาเกี่ยวกับการจำหน่ายเกินราคาแต่อย่างใด ดังนั้นในแต่ละประเทศหรือแต่ละมลรัฐมีมุมมองเกี่ยวกับความร้ายแรงของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในระดับที่แตกต่างกันไป สาเหตุของการกำหนดหรือไม่กำหนดความรับผิดชอบทางอาญานั้นมีผลมาจากแนวคิดในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ความแตกต่างของสังคมจึงทำให้ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศแตกต่างกัน โดยสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

5.3.1.1 วิเคราะห์ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาดำเนินการพื้นฐานที่เป็นประเทศที่เปิดกว้างเรื่องของการพนันเพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจประเทศทำให้เกิดกิจกรรมพนันต่างๆมากมาย ซึ่งส่วนนี้แตกต่างกับบริบทของประเทศไทยที่การพนันยังเป็นกิจกรรมที่ไม่อนุญาตให้ประกอบกันได้ มีเพียงการพนันบางชนิดที่รัฐอนุญาตให้ดำเนินกิจการซึ่งสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามความแตกต่างระหว่างสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยอยู่ที่ชนิดของเกมสลาก เพราะเกมสลากของสหรัฐอเมริกาจะเป็นประเภทที่เรียกว่าล็อตโต้ คือ Mega Millions และ Powerball เป็นลอตเตอรี่ประเภทที่เล่นด้วยการเลือกหมายเลขที่ต้องการได้เองอิสระ อย่างไรก็ตามในการจัดรางวัลทุกงวดนั้นไม่มีการรับประกันว่างวดนั้นจะมีคนถูกรางวัลแจ็กพ็อต ดังนั้นเงินรางวัลดังกล่าวก็จะถูกเก็บไว้สะสมเป็นงวดๆต่อไป ในขณะที่สลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยจะเป็นประเภทสลากกินแบ่งแบบใบกระดาษเท่านั้นโดยใช้วิธีการพิมพ์สลากออกมาแจกจ่ายให้กับตัวแทนจำหน่ายก่อนจะนำมาขายแก่ประชาชนและวิธีการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่ของสหรัฐอเมริกานอกจากจะหาซื้อได้ตามตัวแทนทั่วไปแล้วยังสามารถซื้อผ่านระบบออนไลน์ได้เพื่อความสะดวกในขณะที่ประเทศไทยการขายสลากยังเน้นพึ่งวิธีขายด้วยตัวแทนเป็นบุคคลเท่านั้นจนเกิดปัญหาการแทรกแซงจากบุคคลที่สามหลายคนเข้ามาปั่นราคาสลาก เรื่องของการกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา สหรัฐอเมริกายังคงโทษทางอาญาไว้ในบางรัฐคือรัฐไอโอวาและรัฐฟลอริดา รัฐฟลอริดานั้นจะลงโทษทางอาญาเฉพาะผู้บุคคลทั่วไปที่ขายสลากกินแบ่งในขณะที่เอกชนที่ได้รับอนุญาตในการขายก็จะถูกยกเลิกสัญญาตัวแทนเท่านั้น ซึ่งทั้งสองรัฐนั้นกำหนดโทษทางอาญาเป็นประเภทยุติโทษแสดงว่าทั้งสองรัฐเห็นว่าความผิดของการขายสลากเกินราคาไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ในขณะที่รัฐอื่นๆไม่ได้กำหนดให้มีความรับผิดชอบทางอาญาแต่อย่างใด ทั้งนี้แม้ระบบการจัดจำหน่ายของสหรัฐอเมริกากจะเป็น

การจัดให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแต่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ให้กำไรส่วนมากของลอตเตอรี่นั้นตกเป็นของรัฐแตกต่างกับกิจการการพนันคาสิโนที่กำไรส่วนใหญ่เป็นของเจ้าของกิจการที่ลงทุน เพราะรัฐจะใช้รายได้ส่วนนี้นำไปสนับสนุนโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะต่อไปเช่น การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น³⁷⁰ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เดียวกันของการจัดให้มีการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทย ระบบลอตเตอรี่ของสหรัฐอเมริกาจึงมีโครงสร้างที่ลดภาระของรัฐในการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยมาตรการทางอาญาแต่เน้นใช้มาตรการที่ลงแก่เอกชนผู้ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายสลากกินแบ่งเป็นประเภทเพิกถอนใบอนุญาตหรือยกเลิกสัญญาตัวแทนในกรณีที่ไม่ได้มีการออกใบอนุญาตให้แก่ตัวแทน

5.3.1.2 วิเคราะห์ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นฐานของการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยการห้ามไม่ให้เอกชนขายสลากกินแบ่งแต่อนุญาตให้มีแต่สลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้นซึ่งแนวคิดดังกล่าวใกล้เคียงกับแนวคิดของการควบคุมการพนันสลากกินแบ่งของประเทศไทยที่สนับสนุนสลากกินแบ่งรัฐบาลและเน้นปราบปรามหวยใต้ดินแต่ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นนั้นแตกต่างกับประเทศไทยเพราะองค์กรรัฐท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในการจัดจำหน่ายและใช้วิธีการจัดจำหน่ายด้วยการเปิดร้านเป็นสาขาหรือนำออกให้จำหน่ายได้ตามร้านสะดวกซื้อ มีระบบการซื้อขายออนไลน์หรือตามตู้เอทีเอ็ม ในขณะที่ระบบการจัดจำหน่ายของสลากกินแบ่งรัฐบาลประเทศไทยที่แม้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับอำนาจให้สามารถจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเองได้แต่ใช้วิธีการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งให้แก่เอกชนนำไปจำหน่ายต่อโดยไม่ได้กำหนดให้ต้องเป็นร้านสาขาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยก็จะลักษณะ ดังนั้นจึงมีลักษณะการขายโดยบุคคลหาบเร่ได้ทั่วไป ในขณะที่ผลิตภัณฑ์สลากของญี่ปุ่นนั้นมีความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นสลากกินแบ่งแบบทั่วไป ลอตเตอรี่จัมโบ้ ลีออตโต้ สลากเลข 3 ตัว 4 ตัว สลากแบบขูด (Scratch Lotteries) โดยมีราคาหลากหลายตั้งแต่ถูกไปจนถึงสูงให้ประชาชนได้เลือกสรรตามราคาที่ตนต้องการ ซึ่งสลากแต่ละชนิดก็จะมีเงินรางวัลและอัตราการโอกาสชนะที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ลักษณะการออกรางวัลสลากกินแบ่งแบบทั่วไปและผลิตภัณฑ์สลากอื่นๆ นั้นไม่มีความซ้ำซ้อนกันเช่นสลากกินแบ่งรัฐบาลประเภทใบทั่วไปก็จะออกรางวัลเป็นตัวเลข 6 หลักเป็นหลัก ไม่มีการออกเลขรางวัล 3 ตัวหรือ 2 ตัว ซึ่งจะเป็นการเล่นสลากที่ซ้ำกับผลิตภัณฑ์อื่นเช่นลอตเตอรี่ประเภท Number ในขณะที่ประเทศไทยผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งมีอยู่ประเภทเดียวแต่จะออกรางวัลหลากหลายทั้ง รางวัลเป็นตัวเลข 6 ตัว เลข

³⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-109.

หน้า 3 ตัว เลขท้าย 3 ตัว หรือเลขท้าย 2 ตัว เป็นต้น อีกหนึ่งจุดเด่นคือผลิตภัณฑ์สลากของประเทศญี่ปุ่นแต่ละชนิดจะมีลักษณะร่วมกันคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกตัวเลขที่ตนเองต้องการเองได้แม้ว่าจะเป็นสลากกินแบ่งแบบใบประเภทเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยที่มีการพิมพ์จำหน่ายออกเป็นฉบับ ผู้บริโภคก็มีสิทธิกำหนดตัวเลขเองหรือไม่ก็ได้ ในขณะที่สลากกินแบ่งของประเทศไทยจะมีการพิมพ์ตัวเลขออกจำหน่ายก่อน โดยทำให้มีพ่อค้าคนกลางนำสลากเหล่านี้มารวมชุดจำหน่าย เลขสลากที่ประชาชนนิยมมากก็จะถูกตั้งราคาสูง ในขณะที่เลขที่ไม่เป็นที่นิยมราคาก็จะไม่ถูกขึ้นราคาสูงมากนัก ซึ่งการตั้งราคากันเองของเหล่าพ่อค้าคนกลางเช่นนี้จึงทำให้ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิดความไม่ยุติธรรม เส้นทางการจัดจำหน่ายจึงทำให้เกิดปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่นไม่ประสบปัญหาการราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ทั้งนี้แม้กฎหมายลอตเตอรี่ของประเทศญี่ปุ่น (Japan lottery decree) จะมีกำหนดบทลงโทษทางอาญา แต่ก็นำมาบังคับใช้กับคนในองค์กรท้องถิ่นที่บริหารสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการโกงเงินรางวัลลอตเตอรี่ การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลปลอม การคอร์รัปชันภายในองค์กรต่างๆแต่ไม่ได้มีมาตรการทางอาญาที่ลงโทษเกี่ยวกับราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลเช่นเดียวกับประเทศไทย

5.3.1.3 วิเคราะห์ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลีย เป็นประเทศที่ในอดีตมีการควบคุมการพนันอย่างเคร่งครัดตามแบบฉบับของสหราชอาณาจักร โดยมีการจัดการทางด้านธุรกิจการพนันแยกไปในระดับรัฐ ดังนั้นรูปแบบการจัดองค์กรจึงแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามมีองค์กรกลางคอยควบคุมการพนันทั้งประเทศอยู่ คือคณะกรรมการการดำเนินการด้านลอตเตอรี่ที่เกิดเครือข่ายลอตเตอรี่แห่งชาติขึ้นมา แนวคิดของการจัดตั้งให้มีลอตเตอรี่ถูกกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้จัดเก็บภาษีแก่รัฐแต่มีจุดมุ่งหมายคือเรื่องการกุศลมากกว่า จากการดำเนินการด้วยการผูกขาดโดยรัฐของลอตเตอรี่พบว่าแม้กิจการลอตเตอรี่จะสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าธุรกิจการพนันแบบอื่นแต่กิจการลอตเตอรี่นั้นมีลักษณะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่รัฐจะต้องคุ้มครองผู้บริโภคด้วยการกำหนดโครงสร้างการจัดสรรเงินไว้ซึ่งสามารถใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยบริหารงานเพื่อสร้างระบบป้องกันการรั่วไหลของข้อมูล การปล่อยให้รัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการสลากเองนั้นอาจเกิดอุปสรรคในเรื่องความเท่าทันทางเทคโนโลยีของบุคลากรที่สู้กับภาคเอกชนไม่ได้³⁷¹ นอกจากนี้การผลิตผลิตภัณฑ์ลอตเตอรี่ใหม่ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการผู้บริโภคก็ย่อมต้องอาศัยเทคโนโลยีที่มีมาใหม่ตลอดเวลา ดังนั้นระบบสลากกินแบ่งรัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลียจึงเปลี่ยนเป็นการให้การอนุญาตเอกชนซึ่งเป็น

³⁷¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย, หน้า 205-206.

บริษัทจำกัดทำการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งได้ โดยรัฐได้ค่าธรรมเนียมจากการออกใบอนุญาตเป็น รายได้ขององค์กรการกุศล แม้จะไม่ได้จัดเก็บเป็นภาษีของรัฐแต่รายได้ส่วนนี้ก็ช่วยลดงบประมาณของ รัฐที่จะนำไปให้แก่องค์กรการกุศลต่างๆได้เป็นอย่างดี แนวคิดนี้ทำให้ลอตเตอรี่ของเครือออสเตรเลีย นั้นไม่มีการจัดเก็บภาษีจากผู้เล่น³⁷² แนวทางการควบคุมสลากกินแบ่งของเครือรัฐออสเตรเลียจึง แตกต่างกับประเทศไทยโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้สลากของออสเตรเลียจะเป็นสลากชนิดล็อตโต้แบบ เดียวกับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีการออกรางวัลที่แตกต่างกัน โดยผู้บริโภครสามารถเลือกตัวเลขสลากได้เอง เช่นกัน จุดเด่นของระบบการจัดจำหน่ายด้วยการให้อุญาตบริษัทเอกชนเข้ามาจัดจำหน่ายคือลด ภาระของรัฐในการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายหรือการดำเนินการพิมพ์สลากได้รวมถึงการไม่ต้องใช้ มาตรการทางกฎหมายควบคุมตัวแทนที่เป็นรายบุคคลในเรื่องราคาจำหน่ายของสลากกินแบ่งและไม่มี การกำหนดความรับผิดชอบของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างเช่นประเทศไทย จุด นี้จึงเป็นข้อดีของการใช้ระบบอนุญาตเอกชนเข้ามาดำเนินกิจการแทนรัฐ อย่างไรก็ตามรัฐก็มีการออก กฎหมายควบคุมการดำเนินการลอตเตอรี่ของเอกชนเพื่อรักษาความยุติธรรมในการเล่นลอตเตอรี่ของ ประชาชน โดยมีเงื่อนไขการจำหน่ายของบริษัทเอกชนว่าจะต้องมีการกำหนดราคาสลากระบุไว้ในใบ สลากที่พิมพ์จำหน่าย หากฝ่าฝืนจะมีโทษจำคุกหรือเป็นการเพิกถอนหรือระงับใบอนุญาตซึ่งการใช้ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการป้องกันไม่ให้มีการขายสลากกินแบ่งเกินราคาได้โดยไม่ต้องพึ่งพา มาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้จำหน่ายที่เป็นตัวแทนรายบุคคลและให้เอกชนซึ่งเป็นผู้ดำเนินการ เป็นผู้รับผิดชอบดูแลตัวแทนของตนให้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามราคาที่บริษัทกำหนดอย่าง เคร่งครัดมิเช่นนั้นบริษัทก็ต้องถูกลงโทษด้วยการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งเป็นโทษที่กระทบ แก่เหล่าบุคลากรของบริษัททุกฝ่าย

5.3.1.4 วิเคราะห์ระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสาธารณรัฐอินเดีย

สาธารณรัฐอินเดียเป็นประเทศที่ไม่ได้มีกิจการลอตเตอรี่ทั่วประเทศ มีเพียง 13 รัฐ ที่ได้รับอนุญาตให้จำหน่ายลอตเตอรี่ได้ โดยแต่ละรัฐจะมีกฎหมายเกี่ยวกับสลากกินแบ่งแยกของ ตนเอง อย่างไรก็ตามการกำหนดกฎเกณฑ์ของการดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละรัฐย่อมอยู่ ภายใต้อำนาจกลางของประเทศที่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาคดีดำเนินเรื่องเกี่ยวกับการ ขายสลากกินแบ่งของรัฐต่างๆ กิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลของสาธารณรัฐอินเดียแต่เดิมมีระบบจัด จำหน่ายผ่านระบบร้านตัวแทนจำหน่ายในแต่ละรัฐซึ่งเป็นสลากประเภทกระดาษใบเช่นเดียวกับ ประเทศไทยที่พิมพ์ออกจำหน่ายแบบสำเร็จรูปมีตัวเลขจำกัด อย่างไรก็ตามระบบการจัดจำหน่ายของ

³⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 217.

อินเดียกำหนดให้ผู้จัดจำหน่ายจะต้องส่งคืนลอตเตอรี่ที่ขายไม่หมดให้กับรัฐผู้จัดจำหน่ายด้วย ซึ่งรัฐจะนำลอตเตอรี่ที่ขายไม่หมดไปกำจัดทิ้งตามวิธีที่รัฐผู้จัดจำหน่ายกำหนดเป็นครั้งคราวซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้คือการออกแบบวิธีแก้ปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลแบบกระดาษที่ต่างกับประเทศไทยที่การซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลระหว่างรัฐกับตัวแทนจะเป็นไปในลักษณะขายขาด จึงไม่มีการรับซื้อคืนในราคาต้นทุน นอกจากนี้อินเดียยังมีปัญหาเดียวกับประเทศไทยคือเรื่องการแข่งขันระหว่างสลากรัฐบาลและสลากต่างประเทศที่ขายตามระบบออนไลน์เพราะสลากต่างประเทศนั้นจะเป็นสลากแบบสล็อตโต้ที่เล่นสะดวกและได้อัตรารางวัลที่ดีกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นในภายหลังกรัฐอินเดียที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งหลายจึงมีการออกกฎหมายกำหนดลอตเตอรี่ของรัฐตนเองให้ครอบคลุมสลากออนไลน์ด้วยเพื่อเป็นช่องทางเสริมโดยประชาชนต้องมาซื้อจากผู้ค้าปลีกที่เป็นตัวแทนจำหน่ายอีกทางหนึ่ง จากกรณีดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่เน้นปราบปรามการซื้อขายสลากออนไลน์จากเอกชนซึ่งเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายอยู่ในปัจจุบัน³⁷³ ดังนั้นรูปแบบของการออกสลากออนไลน์โดยรัฐบาลของสาธารณรัฐอินเดียจึงเป็นมาตรการเป็นแนวทางแก่ประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตามข้อกังวลคือรูปแบบสลากของสาธารณรัฐอินเดียนั้นมีจำนวนครั้งในการออกรางวัลที่มากเกินไปเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนหันมาเล่นแล้วเกิดการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐมากขึ้น แต่กลับไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบเรื่องปัญหาสุขภาพ ปัญหาการเงินหรือปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นจากการเสพติดเล่นสลากกินแบ่งของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้นหากจะนำรูปแบบสลากออนไลน์มาใช้กับประเทศไทยจะต้องมีข้อระมัดระวังเรื่องจำนวนครั้งในการออกรางวัลที่อาจสร้างแรงกระตุ้นในการเล่นที่มากเกินไปจนเกิดปัญหาการติดพนันแทนในที่สุด ในส่วนของการควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาลเรื่องราคา สาธารณรัฐอินเดียไม่ได้มีมาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้ขายสลากกินราคาแต่จะมีกฎหมายบังคับหน่วยงานที่จัดจำหน่ายในเรื่องของราคาสลากเช่นเดียวกับเครือรัฐออสเตรเลีย เพียงแต่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลของสาธารณรัฐอินเดียคือรัฐที่ได้รับการอนุญาตจำหน่าย ซึ่งบทลงโทษของการฝ่าฝืนเรื่องการประกาศราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ประชาชนทราบนั้นมีโทษทางปกครองที่รุนแรง ขั้นตอนการพิจารณาคดีทางปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐที่ได้รับการอนุญาตจำหน่ายที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบซึ่งมีโทษคือการออกคำสั่งทางปกครองห้ามรัฐนั้นทำการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลอีก การใช้มาตรการทางปกครองเช่นนี้จึงส่งผลเป็นการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้เกินราคาได้ทางหนึ่งโดยไม่ต้องพึ่งพามาตรการทางอาญาและเป็นการกวดขันรัฐที่ได้รับ

³⁷³ ทีมข่าวอาชญากรรม, "บุกทลายเครือข่ายเว็บพนันหวยออนไลน์ เงินหมุนเวียนกว่า 7.5 ล้านบาท" [ออนไลน์].

อนุญาตให้มีความรับผิดชอบดูแลระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้เกิดปัญหาการขายสลากเกินราคาขึ้นมาได้เพราะจะเกิดผลกระทบเสียหายที่รุนแรง

จากแนวทางของต่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่าหากเสนอแนะให้มีการยกเลิกความรับผิดชอบของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา แนวทางหรือมาตรการของต่างประเทศที่ควรนำมาปรับใช้กับประเทศไทยคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ช่วยป้องกันการแทรกแซงจากบุคคลภายนอกระบบซึ่งจะทำให้เกิดการเพิ่มต้นทุนของสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อกันเป็นทอดจนเกิดการปั่นราคาสลากที่ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่เป็นผู้บริโภคแล้วใช้การควบคุมด้วยมาตรการอื่นซึ่งจะทำการวิเคราะห์ต่อในหัวข้อถัดไป อย่างไรก็ตามการใช้เทคโนโลยีเข้ามาพัฒนาชนิดสลากรูปแบบใหม่ที่สามารถให้ประชาชนเลือกตัวเลขที่ตนต้องการได้อย่างไม่จำกัดก็สามารถควบคุมผลิตภัณฑ์สลากให้ขายตรงราคาได้ การปั่นราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นก็ลดลงเพราะผู้บริโภคมีทางเลือกในการซื้อสลากโดยไม่ต้องพึ่งพิงสลากที่มาจากแหล่งต่อเป็นทอดได้ก็จะเป็นประโยชน์ในการควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลและสามารถเป็นมาตรการทดแทนโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่มีประสิทธิภาพดีกว่าการใช้มาตรการทางอาญาเช่นปัจจุบัน

5.3.2 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในประเทศไทย

จากการศึกษาพิจารณาหัวข้อ 5.1 5.2 และ 5.3.1 ทำให้ผู้วิจัยเห็นสมควรยกเลิกความรับผิดชอบทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพื่อรักษาเจตนารมณ์ของการใช้กฎหมายอาญาเพื่อเป็นประโยชน์แก่สังคม ทั้งนี้หากมีการยกเลิกความรับผิดชอบทางอาญาแล้วมาเปลี่ยนใช้มาตรการอื่นทดแทนโทษทางอาญาแต่ทว่าปัญหาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นยังอาจคงมีอยู่ ดังนั้นเพื่อให้ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเกิดขึ้นได้น้อยที่สุดจึงสมควรต้องมีแนวทางปรับปรุงแก้ไขที่สาเหตุของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาควบคู่ไปกับการพึ่งพามาตรการทางกฎหมาย ผู้วิจัยจึงขอเสนอประเด็นข้อบกพร่องของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่สมควรปรับปรุงแก้ไขเป็นอย่างยิ่ง โดยสามารถแยกเป็นประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรกคือการบริหารงานจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใช้วิธีจัดสรรโควตาแก่ตัวแทนจำหน่ายซึ่งเป็นทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลไปจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลกันโดยมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆเกี่ยวกับการจำหน่าย หากมีการฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะทำการตัดโควตาแล้วยกเลิกสัญญาตัวแทน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติผู้ที่จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคากลับไม่ใช่ตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

โดยตรง ดังนั้นมาตรการยกเลิกสัญญาตัวแทนดังกล่าวนี้จึงนำมาใช้ลงโทษผู้ขายสลากเกินราคาตามความเป็นจริงไม่ได้หมดทุกคน ส่วนใหญ่ผู้ค้าปลีกที่ขายสลากแก่ประชาชนโดยตรงจะโดนจับกุมมาลงโทษปรับทางอาญาซึ่งหากพบว่าเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากที่ขึ้นบัญชีกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยก็จะถูกนำมาตัดรายชื่อโควตาอีกรอบ³⁷⁴ การใช้มาตรการดูแลโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเช่นนี้พบว่าไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการขายสลากเกินราคาได้เพราะเป็นการป้องกันตัวแทนจำหน่ายที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขได้ไม่มากพอจึงทำให้เกิดการที่ตัวแทนสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกตัดโควตาไปแล้วสามารถกลับเข้ามาสมัครเป็นตัวแทนจัดจำหน่ายสลากใหม่ได้ ดังนั้นโครงสร้างของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยจึงมีปัญหาเรื่องการดูแลเครือข่ายตัวแทนจำหน่ายของตนที่เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพราะแท้ที่จริงแล้วสลากกินแบ่งแบบพิมพ์ใบจำหน่ายเป็นสิ่งที่สำนักงานสามารถกำกับได้เพราะมีหมายเลขบนสลาก เมื่อหมายเลขดังกล่าวนั้นได้จัดสรรไปให้แก่ตัวแทน หากสุ่มซื้อสลากใบหนึ่งก็จะพบคนขายว่าเป็นตัวแทนจำหน่ายจากสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้รับจัดสรรโควตาเองหรือไม่เพราะปัจจุบันสำนักงานสลากก็จัดสรรสลากให้แก่ตัวแทนโดยตรงโดยกำหนดเงื่อนไขให้ตัวแทนจำหน่ายจะต้องเป็นผู้จำหน่ายเองแก่ผู้บริโภคโดยตรงเท่านั้น หากฝ่าฝืนจะมีการริบหลักประกันแล้วยกเลิกสัญญาได้ทันที ในทางปฏิบัติทางสำนักงานสลากกินแบ่งไม่มีมาตรการตรวจสอบเช่นนั้นแต่จะมีขั้นตอนต่อจากการดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้ค้าปลีกเมื่อมีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไปแล้วให้ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจส่งรายชื่อผู้ถูกจับกุมไปให้สำนักงานสลากเพื่อตัดรายชื่อโควตาตัวแทนจำหน่ายดังนั้นจึงเป็นการผลักไปใช้มาตรการทางอาญาเกินจำเป็น นอกจากนี้การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่นิติบุคคลประเภทองค์กรเกี่ยวกับคนพิการต่างๆที่จะมีรายชื่อแนบไปขอโควตาที่สำนักงานไปด้วยซึ่งมีแต่รายชื่อบุคคลเดิมไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนรายชื่อผู้รับสลากกินแบ่งไปจำหน่ายต่อเท่าใด ฉะนั้นปัญหาของโครงสร้างสลากกินแบ่งรัฐบาลของไทยในปัจจุบันจึงเกิดจากกระบวนการที่ยังใช้วิธีแบบเดิมมาตั้งแต่สมัยก่อนมาโดยตลอด ในขณะที่ต่างประเทศไม่ได้มีลักษณะโครงสร้างสลากแบบดังกล่าวแล้วหันไปใช้วิธีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งแบบใหม่ที่สามารถควบคุมตรวจสอบเส้นทางการจัดจำหน่ายได้มากกว่า ดังนั้นโครงสร้างของสลากกินแบ่งรัฐบาลประเทศไทยจึงมีความล้าหลัง

ประเด็นที่สอง ผลผลิตภัณฑ์สลากของประเทศไทยนั้นมีเพียงชนิดเดียวคือสลากกินแบ่งแบบใบที่ผลิตออกมาจำหน่ายเป็นงวดก่อนจะนำไปจัดสรรโควตาแก่ตัวแทนเพื่อนำไปจำหน่ายโดยไม่ได้มีทางเลือกให้ผู้บริโภคเลือกเลขที่ต้องการได้อย่างอิสระเพราะเลขที่เป็นที่นิยมก็จะถูกรวมชุดขายใน

³⁷⁴ สัมภาษณ์ นายจักรพงษ์ ชำคล้าย, นางสาวตรี วังควานิช และนายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล.

ราคาที่สูงทำให้เกิดการแข่งขันด้านราคา สลากที่ตัวเลขไม่เป็นที่นิยมก็จะเหลือซึ่งทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่มีมาตรการรับซื้อคืนสลากคืนจากตัวแทนจำหน่ายซึ่งหากยังคงต้องการให้มีสลากกินแบ่งแบบใบเช่นเดิมก็สมควรมีวิธีให้รับซื้อสลากคืนได้ เช่นในก่อนจะประกาศรางวัลก็ให้มีการกรอกตัวเลขรับซื้อคืนได้ซึ่งจะสามารถช่วยเหลือตัวแทนจำหน่ายได้มากขึ้นเพราะการปล่อยให้มีการรวมสลากชุดก็จะไปพัวพันกับการที่รายใหญ่เป็นผู้รวมสลากชุดได้เพราะมีศักยภาพมากกว่าตัวแทนบุคคลธรรมดาแล้วมีการสร้างตลาดกลางขึ้นมาป่นราคาสลากขึ้นอยู่เสมอ นี่จึงเป็นสภาพปัญหาของการขายเกินราคา

ประเด็นที่สาม การลงโทษทางอาญาแก่ผู้ค้าปลีกสลากไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ซึ่งในชั้นกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ 2 ที่มีแก้ไขเพิ่มเติมโทษพิจารณาแล้วว่ามีไม่ใช้ความผิดร้ายแรง แต่ในขณะเดียวกันที่ยังคงจำเป็นต้องให้มีโทษปรับเพราะหากไม่มีโทษอะไรเลยก็จะมีวิธีป้องปรามไม่ให้นักขายเกินราคา วัตถุประสงค์ที่กำหนดความผิดอาญาก็เพราะว่าต้องการป้องปรามและให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการพนันแต่จากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวพบว่า แม้รัฐจะเพิ่มเติมโทษปรับให้สูงขึ้นแต่กลับกลายเป็นว่าการจับกุมผู้ค้าสลากเกินราคาก็มีเพิ่มขึ้นเช่นกัน ดังนั้นปัญหาเหล่านี้ใช้วิธีแก้ไขทางอาญาอย่างเดียวจึงไม่สามารถหมดไปได้ ทั้งที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถใช้มาตรการอื่นเช่นการยกเลิกสัญญาตัวแทนในกรณีที่พบการขายเกินราคาแต่ก็ไม่สามารถห้ามการปรามผู้ขายสลากกินแบ่งได้จริงเพราะผู้ค้าปลีกที่ขายสลากแก่ผู้บริโภครับสลากมาในราคาสูงเกินควบคุมจึงมีการยอมเสียค่าปรับเพื่อให้คดีสิ้นสุดแต่สุดท้ายกลุ่มคนเหล่านี้ก็จะกลับไปจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อไป

จากปัญหาสามประการข้างต้น ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาว่าสมควรมีการปรับปรุงข้อบกพร่องทั้งเรื่องของการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล การออกผลิตภัณฑ์สลากของไทยและการใช้มาตรการทางกฎหมายทดแทนโทษทางอาญาให้สามารถป้องกันการจำหน่ายสลากเกินราคาอย่างมีประสิทธิภาพ แต่การพิจารณาแนวทางที่เกี่ยวกับสลากกินแบ่งในฐานะที่เป็นเกมการพนันย่อมต้องคำนึงถึงกรอบทางศีลธรรม (Moral) ประกอบไปด้วยว่าการออกแบบมาตรการใหม่จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชนให้เสพติดการพนันมากขึ้น จากการศึกษาการควบคุมการพนันในต่างประเทศพบว่าการพนันในต่างประเทศล้วนห้ามการโฆษณาในลักษณะที่ขายฝัน³⁷⁵ หากเราจะใช้มาตรการในการเพิ่มผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งหรือปรับปรุงโครงสร้างต่างๆควรสร้างกรอบทางศีลธรรมว่ามีได้เพียงแต่ห้ามโฆษณา

³⁷⁵ อรพิน ปานเกษม, "ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาการพนันออนไลน์," หน้า 151.

กระตุ้นประชาชน เพราะหากพิจารณาทางศีลธรรมแล้วการพนันเป็นข้อห้ามที่ทางศาสนาหลายศาสนา มองเห็นต้องตรงกันว่าห้ามเล่น ฉะนั้นในทางกรอบทางศีลธรรมแล้วก็จะไม่สามารถดำเนินการได้อย่าง เต็มที่เพราะในแง่ทางศีลธรรมมองว่าเป็นสิ่งไม่ดี อีกทั้งการพนันถูกจัดว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ ไม่ค่อยได้ประสิทธิภาพ การเล่นพนันเป็นการโอนเงินกันไปมาโดยไม่ได้สร้างประโยชน์ซึ่งหากจะเลือก สนับสนุนให้มีสลากกินแบ่งในประเทศก็ไม่ควรที่จะทำให้คนมาเล่นหรือมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการพนันที่ มากเกินไป หากผู้เล่นพนันใช้จ่ายอย่างพอดีไม่กระทบรายได้ที่หามาและไม่ทำให้เกิดปัญหาทางสังคม ตามมา ถ้าออกผลิตภัณฑ์แบบใหม่แล้วสร้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่มอมเมาประชาชนเกิน พอติซึ่งการพนันทำให้เกิดภาวะหนึ่งที่พอเล่นแล้วสามารถเกิดการติดไม่สามารถเลิกเล่นได้ หากเล่นจน เกินพอดีก็จะทำให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่นปัญหาการเงิน ครอบครัว สุขภาพ เมื่อพิจารณาตาม ประวัติศาสตร์การพนันของหลายประเทศจะพบว่า การมอมเมาประชาชนด้วยการพนันสามารถสร้าง ผลกระทบต่อบ้านเมืองได้ เช่นสหราชอาณาจักรในยุคหนึ่งลอตเตอรี่เป็นการพนันที่ขายให้กลุ่ม ประชาชนรายได้ต่ำ เมื่อมีการโง่ลอตเตอรี่ขึ้นมาคนที่เดือดร้อนก็เป็นกลุ่มที่มีรายได้ต่ำจำนวนมาก พอมาถึงยุคที่มีการเปิดคาสิโนในช่วงยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานที่มีคุณภาพ ซึ่งกลุ่มคนที่ ติดการพนันก็จะเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพ ดังนั้นคาสิโนในอังกฤษจึงมีลักษณะแบบคลับไวท์ให้กลุ่มคน มีรายได้สูงเล่นและต้องมีแบบคลับให้สมาชิกเล่นเท่านั้นเพื่อป้องกันผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับ ประชาชนที่มีรายได้ต่ำ ในขณะที่เครือรัฐออสเตรเลียในอดีตช่วงยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม มีประเด็นว่า ต้องทำให้แรงงานในเมืองตั้งใจทำงานในที่ห่างไกลจึงต้องจัดให้มีการเล่นการพนันนี้หลังเลิกงาน เพื่อให้แรงงานติดหนี้แล้วเกิดความขยันทำงานมากขึ้น ในประเทศไทยเองก็มีการใช้การพนันมา กระตุ้นแรงงานเช่นการสร้างทางรถไฟเพื่อเชื่อมต่อกรุงเทพฯ กับหัวเมืองต่าง ๆ กลุ่มแรงงานที่สร้าง รถไฟก็จะมีการเล่นพนันให้ติดหนี้แล้วขยันทำงานมากขึ้นเช่นกันซึ่งการพนันจะได้ผลแก่แรงงาน ประเภทที่ใช้แรงหนัก³⁷⁶ แต่แรงงานประเภทที่ไม่ใช่แรงงานแบบเน้นใช้แรงก็จะสนับสนุนไม่ให้เล่นการ พนัน ดังนั้นกรอบทางศีลธรรมในควบคุมการพนันของต่างประเทศที่เห็นพ้องตรงกันคือการห้าม โฆษณาเพราะการโฆษณาสามารถสร้างความพ้อฝันให้ผู้คนที่มีความยากจนเล่นเกินความพอดี ดังนั้น สิ่งสำคัญในการหามาตรการอาจเป็นการออกผลิตภัณฑ์ใหม่เข้ามาช่วยลดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาล แล้วต้องคำนึงว่าสิ่งใหม่เหล่านี้ต้องไม่ทำให้ผู้คนอยากเล่นมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มคนที่มีความยากจน จะรับผลกระทบจากการเล่นพนันมากที่สุดเพราะรัฐเป็นผู้ได้เปรียบในการพนันจากประชาชน อาจกล่าว ได้ว่าการพนันคือภาษีคนจนด้วยอัตราที่สูง

³⁷⁶ สัมภาษณ์ อาจารย์นวนลน้อย ตรีรัตน์.

จากเงื่อนไขการปรับปรุงแนวทางข้างต้น กรณีการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล รูปแบบผลิตภัณฑ์สลากและมาตรการลงโทษเพื่อควบคุมราคาสลากให้มีประสิทธิภาพและมีการเข้มงวดเรื่องการราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น

5.3.2.1 วิธีการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ผู้วิจัยมีความเห็นสนับสนุนการเปลี่ยนโครงสร้างการจัดจำหน่ายจากการเน้นให้บุคคลธรรมดารับสลากจำหน่ายมาเป็นการให้การออกใบอนุญาตให้เอกชนเป็นผู้ดูแลและบริหารสลากเองโดยอาจตั้งร้านสาขาขึ้นมาเป็นช่องทางการจัดจำหน่ายที่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบเดียวกัน โดยผู้ประกอบการสาขาสามารถเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นเจ้าของกิจการ การใช้ระบบอนุญาตทดแทนนั้นสามารถเข้ามาใช้กับกิจการสลากกินแบ่งที่เป็นการพนันซึ่งเป็นกิจการที่สมควรใช้การออกระเบียบควบคุมต้องระมัดระวังไม่ให้สร้างผลกระทบต่อประชาชนคือการเสพติดการพนันได้ นอกจากนี้ระบบอนุญาตยังมีประโยชน์ต่อการตรวจสอบการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากได้ดีกว่าการใช้วิธีการทำสัญญาตัวแทนเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามหากใช้วิธีดังกล่าวอาจมีข้อเสียในเรื่องของการที่รัฐจะได้รายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลน้อยลงจากเดิมที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นรัฐวิสาหกิจดำเนินการเองเท่านั้นเพราะภาคเอกชนก็จะได้ส่วนแบ่งจากรายได้นั้นไปด้วยดังนั้นผู้วิจัยจึงเสนอแนะแนวทางเลือกอีกแนวทางว่าอาจให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินกิจการเองต่อไป เพียงแต่ต้องใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนแล้วตั้งเกณฑ์ให้จำหน่ายสลากแบบมีจุดจำหน่ายทางการมาเป็นร้านสาขาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพราะการจัดจำหน่ายโดยบุคคลแบบปัจจุบันนั้นไม่มีแหล่งจัดจำหน่ายชัดเจนซึ่งระบบการจัดจำหน่ายแบบปัจจุบันนั้นเป็นปัจจัยเปิดโอกาสบุคคลเข้ามาอยู่ในเส้นทางของการจัดจำหน่ายที่มากเกินไปจนเกิดการปั่นราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับประเทศญี่ปุ่นแต่วิธีการเช่นนี้หากนำมาใช้กับประเทศไทยจะประสบปัญหาเรื่องการใช้งบประมาณของรัฐที่สูงมากเนื่องจากบริบทสังคมของประเทศญี่ปุ่นที่จัดตั้งให้องค์กรเทศบาลท้องถิ่นสามารถตั้งร้านจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งเองได้ แต่ประเทศไทยที่การบริหารกิจการสลากยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจส่วนกลาง หากต้องการกระจายร้านค้าสลากให้ทั่วถึงทั้งประเทศก็จะทำให้รัฐวิสาหกิจใช้งบประมาณในการตั้งร้านจำหน่ายสูงโดยเปรียบเทียบได้กับโครงการลอตเตอรี่ชื่อดังที่ในขณะที่ยังดำเนินโครงการได้ไม่ครอบคลุมทั้งประเทศดังนั้นหากสำนักงานสลากต้องลงทุนในการตั้งร้านค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเองทั่วประเทศอาจมีอุปสรรคด้านงบประมาณ ในขณะที่วิธีเช่นนี้จะทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงในการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้หมดในแต่ละงวดเอง หากเทียบกับการพึ่งพิงเอกชนให้เป็นผู้จัดจำหน่ายแทนรัฐก็จะทำให้สำนักงานไม่ต้อง

รับภาระความเสี่ยงนั้นเองรวมถึงไม่ต้องมีการลงทุนที่สูงมากเพราะใช้วิธีการอนุญาตให้เอกชนที่มีศักยภาพในการกระจายสินค้าได้อย่างทั่วถึงกว่า เช่นนี้การใช้ระบบการอนุญาตให้มีร้านจัดจำหน่ายแบบทางการจะทำให้ลดการแทรกแซงของรัฐได้มากขึ้น ซึ่งการออกแบบโครงสร้างเช่นนี้จะทำให้รัฐมีรายได้จากการออกใบอนุญาตที่เก็บต่อเนื่องรวมถึงส่วนแบ่งรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปเป็นรายได้เข้าแผ่นดินหรือเพื่อองค์กรการกุศลต่างๆ และเพื่อป้องกันการขายสลากกินแบ่งเกินราคาควรกำหนดข้อบังคับเงื่อนไขจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและให้เอกชนนั้นปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพมากกว่าการตัดโควตาสัญญาตัวแทนรายบุคคลเพราะเป็นโครงสร้างที่ใกล้เคียงกับโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศที่ทำให้ไม่เกิดปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาหรือเกิดขึ้นได้น้อย อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการปรับปรุงโครงสร้างแล้วแต่ทว่าในท้ายที่สุดก็อาจเกิดกรณีที่เอกชนที่ได้รับอนุญาตทำการฝ่าฝืนเงื่อนไขแล้วลักลอบขายสลากเกินราคาได้ ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่จะป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นด้วยการกำหนดมาตรการลงโทษโดยเป็นรูปแบบการลงโทษทางปกครองคือการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตแก่เอกชนที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เรื่องราคาจำหน่ายของสลาก นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการออกใบอนุญาตแก่เอกชนหลายราย โดยอาจกำหนดโควตาแยกไปตามแต่ละภูมิภาคทั่วประเทศเพื่อที่จะป้องกันการผูกขาดจากเอกชนรายใหญ่เพียงอย่างเดียวและให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลหน่วยงานเอกชนทั้งหมดที่เข้ามาทำกิจการจะต้องมีระบบตรวจสอบที่โปร่งใสซึ่งอาจพิจารณาประวัติและประสบการณ์ตลอดจนความสามารถของการใช้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ ซึ่งโดยทั่วไปในต่างประเทศการกำหนดคุณสมบัติเอกชนที่ขออนุญาตจะพิจารณาปัจจัยเกี่ยวกับการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีเกี่ยวกับลอตเตอรี่ การควบคุมภายในอาคารหรือส่วนสำหรับจัดเก็บทรัพยากรทางการเงินและของอุปกรณ์สำหรับการออกลอตเตอรี่และบุคลากรที่ให้บริการลูกค้าได้รวมถึงเรื่องเงื่อนไขและราคาเมื่อลงทะเบียนใบอนุญาต³⁷⁷ กรณีจากการให้อุญาตเอกชนเป็นผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่ารัฐของออสเตรเลียได้ให้บริษัทเอกชนรับเอกสิทธิ์ในการได้รับอนุญาตแบบผูกขาดด้วยเงื่อนไขการจ่ายค่าประกันภัยให้แก่รัฐในมูลค่าที่สูง นอกจากนี้ยังมีการรับประกันการจัดเก็บภาษีให้แก่รัฐในระดับที่เป็นที่พึงพอใจแก่รัฐตลอดอายุใบอนุญาตและสามารถป้องกันผลกระทบของสลากกินแบ่งอย่างต่อเนื่องเพื่อลดผลกระทบที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ผู้วิจัยเห็นว่าสภาพบริบททางสังคมของเครือรัฐออสเตรเลียกับประเทศไทยนั้นแตกต่างกันเพราะเมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของระบบการจัดจำหน่ายสลากของประเทศไทยแล้ว การที่ปัจจุบันสำนักงาน

³⁷⁷ Law & Trust international, "A License for Lottery," [Online] Accessed: 26 May 2021. Available from: <https://lawstrust.com/en/licence/gambling/lotto>

สลากกินแบ่งรัฐบาลใช้วิธีจัดสรรโควตาแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่เกี่ยวกับคนพิการเพราะจุดประสงค์ช่วยเหลือบุคคลให้มีรายได้ดำรงชีพ ซึ่งหากใช้วิธีการออกใบอนุญาตแก่เอกชนรายใหญ่เพียงอย่างเดียวอาจเกิดผลกระทบต่อผู้จัดจำหน่ายรายย่อยได้ ดังนั้นจึงควรให้มีการออกใบอนุญาตแก่เอกชนหลายรายแล้วรัฐจะได้ค่าออกใบอนุญาตจากภาคเอกชนหลายๆที่และได้ส่วนแบ่งจากรายได้จากการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อนำไปจัดสรรแก่องค์กรการกุศลเพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆต่อไป

5.3.2.2 รูปแบบผลิตภัณฑ์สลาก

ในขณะเดียวกันแม้จะปรับปรุงโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เกิดการบริหารงานแบบกระจายแล้ว รูปแบบของสลากก็ควรมีการปรับเปลี่ยนให้เป็นรูปแบบที่ยากต่อการกระตุ้นให้พ่อค้าคนกลางรวบรวมสลากต่างๆเข้าไว้ด้วยกันแล้วทำการปั่นราคาสลากได้และเป็นผลิตภัณฑ์ที่ประชาชนนิยมเล่นเพื่อประโยชน์แก่การสร้างรายได้รัฐเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์สาธารณะต่อไป ผู้วิจัยขอแนวทางการปรับปรุงรูปแบบสลากออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้

รูปแบบแรกคือการเปลี่ยนรูปแบบสลากใหม่เป็นสลากประเภทที่กำหนดตัวเลขและปริมาณสลากได้อย่างไม่จำกัดแล้วยกเลิกการใช้สลากกินแบ่งแบบเดิมเพราะผลิตภัณฑ์สลากแบบใบที่มีการพิมพ์ตัวเลขเฉพาะไว้ในปริมาณจำกัดแล้วนั้นย่อมส่งเสริมให้เกิดการเลขวรวมสลากชุดหาเลขที่เป็นที่นิยมแล้วขึ้นราคาให้สูงเกินกำหนดเพราะสังคมไทยกับการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นผูกพันกับความเชื่อเรื่องตัวเลขเป็นอย่างมาก ดังนั้นเลขที่เป็นที่นิยมตามความเชื่อของคนไทยจึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นที่ต้องการสูง จากการศึกษาที่ผ่านมาประชาชนนิยมเล่นสลากเพราะคาดหวังรางวัลประเภทเลข 2 ตัว 3 ตัว มากกว่าเพราะเล่นง่ายไม่ซับซ้อนซึ่งเป็นประเภทเกมที่ห่วยไต่ดินเล่นกัน อีกทั้งอัตราการได้รางวัลที่ดีกว่าสลากกินแบ่งแบบใบที่โอกาสที่จะได้รางวัลนั้นยากกว่า ดังนั้นหากเปลี่ยนผลิตภัณฑ์มาเป็นสลากออนไลน์ เช่นสลากชนิดล็อตโต้ (Lotto) ที่สามารถสุ่มจับตัวเลขได้เองหรือการใช้สลากชนิด Number แบบต่างประเทศซึ่งเป็นเกมที่ผู้เล่นทุกคนมีโอกาสในการเลือกซื้อสลากหมายเลขใดก็ได้ หรือจำนวนเท่าใดก็ได้ แล้วแต่ความประสงค์ที่ต้องการซื้อ³⁷⁸ วิธีการเล่นล็อตโต้โดยทั่วไป ผู้เล่นนั้นสามารถเลือกตัวเลขได้ 6 สุ่มจากกองหมายเลขทั้งหมด การถูกรางวัลจะได้มากหรือได้น้อยนั้น ขึ้นอยู่กับว่าจะถูกหมายเลขที่เล่นมากน้อยแค่ไหนซึ่งถ้าหากถูกทั้งหมด 6 ตัวที่เล่น ก็จะได้กับว่าได้ถูกรางวัล “แจ็กพอต” ซึ่งถือเป็นมูลค่าเงินที่สูง สลากล็อตโต้นั้นมีจุดเด่นคือ การจะได้

³⁷⁸ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, "สลากกินแบ่งโลก" [ออนไลน์].

เงินรางวัลแต่ละครั้ง จะมีสัดส่วนเป็นไปตามยอดการจำหน่ายสลากในแต่ละงวด หรือแต่ละครั้งซึ่งหากงวดใดที่ไม่มีผู้ถูกรางวัลเลย เงินรางวัลทั้งหมดก็จะถูกยกไปทบในงวดต่อไป เงินรางวัลดังกล่าวจะมีค่าชนิดคุณทวีขึ้นเป็นเท่าตัวเปรียบได้กับเป็นกลยุทธ์หนึ่งในการดึงดูดลูกค้าให้เข้ามาสนใจเป็นจำนวนมาก ส่วนสลากประเภท Number ถูกนำขึ้นมาเล่นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาได้เป็นที่แพร่หลายไปยังหลายๆ ประเทศ ทั้งประเทศญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลีย มีทั้งสลากประเภทแบบเลือก 3 ตัวเลข และสลากประเภทแบบเลือก 4 ตัวเลข วิธีการซื้อขาย ผู้เล่นจะมีการเลือกวันที่และจำนวนเงินที่จะเล่น พร้อมทั้งทำการกรอกข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ลงบนแบบฟอร์ม (Betting Slip) หลังจากนั้นก็รอฟังผลการออกรางวัล เรื่องของผลการออกรางวัลจะออกถือว่าสลากกินแบ่งแบบทั่วไปคือสามารถออกรางวัลได้ทุกวันหรือทุกสัปดาห์ อย่างไรก็ตามการเล่นสลากล็อตโตนั้นมีข้อเสียในเรื่องของรัฐบาลที่เป็นผู้ออกเงินรางวัลจะไม่สามารถคำนวณอัตรารายได้แบบคงที่ได้ แต่อย่างไรก็ตามแต่หลังจากที่มีการแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2562 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของเกมสลากประเภทต่างๆบนโลกออนไลน์ที่เป็นที่นิยมแก่คนรุ่นใหม่มากขึ้นจึงพยายามศึกษาและดำเนินการเกี่ยวกับสลากกินแบ่งออนไลน์ประเภทลอตโตเพื่อแข่งขันกับสลากออนไลน์เอกชนแต่ ณ ปัจจุบันก็ยังไม่มีการออกมาสำเร็จ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มในอนาคตว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยจะสามารถออกผลิตภัณฑ์ประเภทสลากออนไลน์ดังกล่าวได้เองเพียงแต่ต้องมีการควบคุมอัตรารางวัลสูงสุดรวมถึงเงื่อนไขของการจ่ายเงินรางวัลต่างๆในภายภาคหน้าต่อไป³⁷⁹

รูปแบบที่สอง คือการปรับเปลี่ยนด้วยยังคงออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใบเช่นเดิม แต่ทว่าจากการศึกษามาพบว่าประชาชนชนส่วนใหญ่สนใจเล่นสลากแบบอัตราคงที่เช่น หวยใต้ดินกันมากซึ่งจะเป็นการแทงด้วยเลข 2 ตัว 3 ตัว เป็นเกมที่มีอัตราการได้คงที่และสูงกว่ารางวัลเลขท้าย 2 ตัวและ 3 ตัวของสลากกินแบ่งรัฐบาล เพราะการที่จะถูกรางวัลที่ 1 ด้วยตัวเลข 6 หลักนั้นตามความน่าจะเป็นมีโอกาสน้อยมากนี่จึงเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้ในปัจจุบันหวยใต้ดินก็ยังเป็นที่นิยมเพราะรูปแบบเกมดึงดูดใจประชาชนมากกว่า ดังนั้นหากมีการยึดเรื่องที่ดีควรมีสลากกินแบ่งแบบใบเช่นเดิมอยู่ก็สามารถมีได้แต่ต้องมีการปรับปรุงให้การออกรางวัลไม่ซ้ำซ้อนกับผลิตภัณฑ์ใหม่ เช่นอาจจะไม่ออกรางวัลเลขหน้า 3 ตัว เลขท้าย 3 ตัว และเลขท้าย 2 ตัวแบบที่มีในปัจจุบันอีกเพราะจะไปเป็นการกระตุ้นสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใบให้ผู้คนนิยมแสวงหาเลขหลักน้อยที่ตนต้องการทั้งที่มีปริมาณการพิมพ์จำกัด ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการที่ยังคงสลากกินแบ่งแบบใบที่มีอัตราการผลิตต้องงวดอย่างจำกัดนั้นยัง

³⁷⁹ ไทยรัฐออนไลน์, "กองสลากฯดัน หวยลอตโต จัดหนักจัดเต็ม รางวัล "100 ล้าน" เร่งทำ-พิจารณา" [ออนไลน์].

ส่งผลดีต่อการคำนวณรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มากกว่าผลิตภัณฑ์ที่มีการไม่จำกัด ปริมาณตัวเลขเลย แต่ข้อเสียของสลากกินแบ่งแบบใบเช่นนี้คือการที่มีปริมาณเลขและจำนวนสลาก จำกัดจนอาจทำให้ประชาชนที่ต้องการเลขชุดเดียวกันต้องหาวิธีได้มาซึ่งจะไปกระตุ้นกลุ่มพ่อค้าคน กลางทำให้เกิดตลาดมืดขึ้นในที่สุด ดังนั้นจึงต้องมีการเพิ่มผลิตภัณฑ์สลากแบบที่ไม่จำกัดตัวเลขหรือ ปริมาณเข้ามาแข่งขันกับสลากแบบใบเช่นกัน คือสลากออนไลน์ที่เล่นกับตัวเลขหลักน้อยเช่น 2 ตัว หรือ 3 ตัว โดยไม่จำกัดเลขและไม่จำกัดปริมาณสลากเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภคที่ยังนิยมเล่นสลาก แบบเลข 2 ตัว 3 ตัว มากกว่าหวังรางวัลที่ 1 ซึ่งเป็นเลข 6 หลักที่มีโอกาสได้รางวัลน้อยกว่าหลาย เท่า รูปแบบการออกผลิตภัณฑ์ควบคู่เช่นนี้เป็นรูปแบบเดียวกันกับประเทศญี่ปุ่นที่ใช้วิธีการผลิตสลาก ออกมาจำหน่ายในวิธีการเล่นและการออกรางวัลหลายรูปแบบซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้คนที่นิยมเล่น สลากกินแบ่งแบบใบทั่วไปยังคงเลือกบริโภคได้และสามารถเลือกผลิตภัณฑ์สลากแบบอื่นที่ตรงความ ต้องการได้เช่นกัน

รูปแบบที่สาม ในกรณีที่เห็นว่าสลากออนไลน์นั้นอาจเกิดผลกระทบต่อรายได้ของ รัฐบาลที่ไม่สามารถคาดคะเนเป็นอัตราที่คงตัวได้จึงสมควรจำกัดให้มีเพียงสลากกินแบ่งแบบใบเช่นเดิม เท่านั้น เพียงแต่เปลี่ยนกติกาการออกรางวัลคือต้องยกเลิกการออกรางวัลเลขท้าย แล้วให้ออกเฉพาะ รางวัลเลข 6 ตัวซึ่งเป็นกติกาโดยทั่วไปของสลากกินแบ่งแบบใบ เพราะการที่สลากแบบใบมีเลข 6 หลักแต่ยังมีการออกรางวัลเลขท้ายก็จะทำให้ผู้คนนิยมเล่นเลขท้ายมากกว่าเพราะยังมีโอกาสที่จะได้ รางวัลง่ายกว่าซึ่งในท้ายที่สุดก็จะมีพ่อค้าคนกลางรวบรวมสลากเพื่อขายในราคาที่ต้องการและมี ผู้บริโภคที่ยินยอมซื้อจนทำให้ตลาดมืดเช่นนี้เติบโตอยู่เสมอ โดยวิธีการปรับปรุงรูปแบบสลากกินแบ่ง แบบใหม่อาจจะออกแบบให้มีการพิมพ์เลขที่จำกัด คือห้ามมีเลขซ้ำกัน ทำให้คนที่ได้รางวัลที่ 1 เป็นผู้ ที่ได้รับรางวัลแต่เพียงผู้เดียวโดยที่ไม่มีการถูกรางวัลจากการซื้อสลากเลขเดิมแบบเป็นชุดได้ รูปแบบ ผลิตภัณฑ์เช่นนี้จะป้องกันไม่ให้เกิดการรวมเลขซ้ำ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อทางสำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาลในการคำนวณต้นทุนการผลิตได้ ข้อเสียของรูปแบบผลิตภัณฑ์เช่นนี้คือจะไม่ตอบสนอง ความต้องการประชาชนซึ่งจะทำให้คนเล่นสลากกันน้อยลงเพราะการคาดหวังว่าจะได้รางวัลนั้นจะ ยากขึ้นเพราะสามารถเกิดขึ้นได้จำกัด ทำให้ความต้องการสลากกินแบ่งรัฐบาลในตลาดลดลง กรณี ดังกล่าวหากพิจารณาจุดประสงค์ของการพนันว่ารัฐไม่ได้ต้องการแสวงหากำไรแต่เน้นให้ประชาชน เล่นเพื่อความบันเทิงโดยรัฐจะนำรายได้ไปใช้ประโยชน์สาธารณะกิจกรรมเช่นนี้ก็จะตอบสนอง จุดประสงค์ของรัฐ แต่ก็หากพิจารณาถึงรายได้เป็นสำคัญก็จะส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐจะ ลดลงเพราะการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นรูปแบบที่จำกัดมากเกินไป

จากรูปแบบผลิตภัณฑ์ข้างต้นผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรต้องจัดการความสมดุลระหว่างรูปแบบสลากที่รัฐสามารถจัดการได้และความต้องการของประชาชนประกอบกันจึงทำให้ผู้วิจัยเห็นสมควรให้มีการออกสลากกินแบ่งทั้งสองประเภทควบคู่กันตามรูปแบบที่สองถึงจะเหมาะสมที่สุด คือการปรับเปลี่ยนด้วยยังคงออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใบเช่นเดิมแต่ทว่าปรับปรุงให้การออกรางวัลไม่ซ้ำซ้อนกับผลิตภัณฑ์ใหม่โดยให้ยกเลิกรางวัลเลขหน้า 3 ตัว เลขท้าย 3 ตัว และเลขท้าย 2 ตัวของสลากแบบใบเพราะจะไปเป็นการกระตุ้นสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใบให้ผู้คนนิยมแสวงหาเลขที่ตนเองต้องการทั้งที่มีปริมาณการพิมพ์จำกัด ซึ่งการที่ยังคงสลากกินแบ่งแบบใบที่มีอัตราการผลิตต้องงวดอย่างจำกัดนั้นยังส่งผลต่อการคำนวณรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มากกว่า ในขณะที่เดียวกันก็มีการเพิ่มผลิตภัณฑ์สลากแบบที่ไม่จำกัดตัวเลขหรือปริมาณในรูปแบบแรกเข้าไปแข่งขันควบคู่ไปในตลาดด้วยกันเพื่อเป็นสลากกินแบ่งทางเลือกแก่ผู้บริโภคสลากเพื่อเป็นทางเลือกแก่ผู้บริโภคที่ยังนิยมเล่นสลากแบบเลข 2 ตัว 3 ตัว มากกว่าหวังรางวัลที่ 1 ซึ่งเป็นเลข 6 หลักด้วยเหตุที่การคาดหวังว่าจะได้รางวัลสามารถเกิดขึ้นได้จำกัดมากกว่าเดิม รูปแบบการออกผลิตภัณฑ์ควบคู่เช่นนี้เป็นรูปแบบเดียวกันกับต่างประเทศที่ใช้วิธีการผลิตสลากออกมาจำหน่ายในวิธีการเล่นและการออกรางวัลหลายรูปแบบที่ไม่ซ้ำซ้อนกันก็จะทำให้รัฐสามารถควบคุมรายได้จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ ผู้วิจัยจึงอยากเสนอแนะให้นิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินกิจการสลากออนไลน์ด้วยความพร้อมในด้านทุนจดทะเบียน ศักยภาพทางการเงิน การบัญชีและเทคโนโลยีสำหรับสลากออนไลน์หรือสลากล็อตโต้เพราะสลากประเภทนี้อาจทำให้คนหันมาเล่นมากขึ้นเพราะเล่นง่ายและมีการออกรางวัลบ่อยครั้ง และภาคเอกชนประเภทนิติบุคคลนั้นย่อมมีศักยภาพในการทบทเงินรางวัลไปในแต่ละงวดจำนวนมาก อย่างไรก็ตามหากสนับสนุนสลากประเภทล็อตโต้รัฐจึงต้องควบคุมจำนวนครั้งในการออกรางวัลไม่ให้ไปกระตุ้นให้คนนิยมเล่นมากเกินไปจนอาจเกิดปัญหาการพนันที่สร้างความมอมเมาเป็นอันตรายแก่ประชาชน โดยจากการศึกษาจำนวนครั้งของการออกรางวัลสลากประเภทออนไลน์พบว่าสลากประเภทล็อตโต้ (Lotto) ในต่างประเทศนิยมออกรางวัลสัปดาห์ละครั้งหรือ 2 ครั้งแต่มีกรณีศึกษาจากรัฐแครอลาที่มีการออกรางวัลบ่อยครั้งมากกว่านั้นจนทำให้ประชาชนบางส่วนของประเทศติดการพนันซึ่งปัญหาทางสาธารณสุขและสังคม ดังนั้นการออกสลากออนไลน์ในประเทศไทยจึงสมควรกำหนดการออกรางวัลที่ไม่ควรมีบ่อยจนเกินไปเพื่อลดการกระตุ้นทางตลาดให้คนเล่นสลากกินแบ่งมากขึ้นจนอาจเกิดผลกระทบทางสังคมได้ จึงสมควรกำหนดให้สลากแบบใหม่มีการออกรางวัลไม่ควรบ่อยเกินสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ในขณะที่บุคคลธรรมดาที่กำหนดให้จำหน่ายสลากกินแบ่งแบบใบเช่นเดิม โดยการแบ่งประเภทโควตาเช่นนี้ก็จะทำให้บุคคลธรรมดานั้นไม่ต้องถูกเอาเปรียบจากตัวแทนรายใหญ่ที่ได้รับปันสรรสลากจำนวนมากกว่าเพราะเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากคนละผลิตภัณฑ์กัน

5.3.2.3 มาตรการลงโทษเพื่อควบคุมราคาสลาก

ในกรณีที่มีปรับปรุงวิธีการจัดจำหน่ายและรูปแบบผลิตภัณฑ์สลากแล้ว อย่างไรก็ตามก็อาจเกิดปัญหาที่มีบุคคลฝ่าฝืนกระทำผิดจำหน่ายสลากเกินราคาได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเข้ามาช่วยลงโทษ ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้เป็นรูปแบบการลงโทษทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการลงโทษที่ในต่างประเทศส่วนใหญ่ใช้กันแล้วได้ประสิทธิผลคือกรณีที่มีการฝ่าฝืนก็เงื่อนไขว่าเอกชนผู้จัดจำหน่ายจะต้องมีการพิมพ์ราคาระบุลงในสลากเกินและต้องจำหน่ายตามราคาที่ระบุลงในสลากเท่านั้นและห้ามนำสลากไปจำหน่ายนอกเหนือจุดจำหน่าย บุคคลผู้ฝ่าฝืนก็จะถูกลงโทษเป็นการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต มาตรการดังกล่าวจะทำให้ทำให้ภาคเอกชนต้องมีการรักษากฎระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากอย่างเคร่งครัดรวมถึงควบคุมดูแลบุคลากรของตนไม่ให้เกิดการขายสลากเกินราคา ด้วยวิธีการเช่นนี้ก็จะเป็นการป้องกันการจำหน่ายสลากเกินราคาที่ได้ประสิทธิผลดีกว่าการใช้โทษทางอาญาลงแก่บุคคลเฉพาะรายแล้วไม่สามารถยับยั้งการกระทำผิดของบุคคลเหล่านั้นได้ อย่างไรก็ตามหากมีการสร้างโฆษณาสลากเกินราคาในลักษณะให้เกิดการกระตุ้นผู้คนสนใจเข้ามาเล่นมากขึ้นก็ต้องมีการบังคับการห้ามโฆษณาอย่างจริงจังซึ่งมีพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 บัญญัติการห้ามโฆษณาการพนันและมีมาตรการบังคับโทษทางอาญาแก่ผู้โฆษณาไว้อยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็ต้องควบคุมการโฆษณาของภาคเอกชนที่ดำเนินกิจการสลากเกินราคาไม่ว่าจะใช้กลวิธีทางตรงหรือทางอ้อมในการโฆษณาให้เกิดการกระตุ้นเล่นสลากเกินราคาเพื่อเงินรางวัลภาครัฐเองก็ต้องกำหนดให้มีมาตรการลงโทษภาคเอกชนดังกล่าวด้วยการห้ามการโฆษณาสลากเกินราคา หากมีบุคคลฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษทางปกครองคือระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต วิธีการดังกล่าวเช่นนี้ก็จะทำให้การซื้อขายสลากเกินราคาเป็นตลาดที่มีผู้บริโภคเฉพาะกลุ่มมากขึ้นสามารถป้องกันการเข้ามาของผู้บริโภครายใหม่ได้ทางหนึ่ง จากการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาดังกล่าวจึงขอสรุปออกมาเป็นตารางดังนี้

ตารางที่ 6 ตารางสรุปแนวทางการปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

มาตรการ	แนวทางการปรับปรุง	จุดเด่น	ประโยชน์
ระบบการจัดจำหน่าย	ใช้ระบบการอนุญาตเอกชนเป็นผู้ดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยให้การอนุญาตเอกชนหลายราย ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล	ภาคเอกชนจะเป็นผู้รับผิดชอบดูแลการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแทนรัฐ และสามารถใช้เทคโนโลยีต่างๆมาใช้กับกิจการสลากกินแบ่งได้อย่างสม่ำเสมอ	รัฐลดภาระในการรับผิดชอบดูแลตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มักจะเป็นตัวแทนรายบุคคล อีกทั้งการควบคุมบุคลากรที่จำหน่ายสลากจะสามารถดูแลได้ทั่วถึงกว่า
ผลิตภัณฑ์ใหม่	เสนอแนวทางเป็นการออกสลากกินแบ่งแบบเดิมควบคู่ไปกับการเพิ่มผลิตภัณฑ์สลากออนไลน์แบบใหม่	เป็นสลากออนไลน์ที่ผู้เล่นสามารถกำหนดตัวเลขได้เอง ส่วนสลากกินแบ่งแบบเดิมจะยกเลิกการออกรางวัลเลขหลัก 3 ตัว หรือ 2 ตัว เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับการออกรางวัลของสลากออนไลน์	กรณีสลากออนไลน์จะทำให้ประชาชนสามารถซื้อสลากได้อย่างอิสระ โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาดลอตเตอรี่ รวมถึงสลากกินแบ่งแบบเดิมที่ไม่มีการออกรางวัลเลขหลัก 3 ตัวหรือ 2 ตัว ก็จะป้องกันการรวมสลากชุดเพื่อจำหน่ายได้
มาตรการลงโทษเพื่อควบคุมราคาสลาก	ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลใช้มาตรการทางปกครองลงโทษแก่เอกชนที่ได้รับการอนุญาตให้จำหน่ายสลากกรณีฝ่าฝืนเงื่อนไขปฏิบัติเกี่ยวกับราคาสลาก	กำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องมีกรพิมพ์ราคากระเบื้องในสลากกินแบ่งห้ามนำสลากไปจำหน่ายนอกเหนือจุดจำหน่าย รวมถึงต้องขายตามราคาที่พิมพ์ในใบสลากเท่านั้น หากมีการฝ่าฝืนจะมีการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต	ทำให้ภาคเอกชนต้องมีการรักษากฎระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากอย่างเคร่งครัด ซึ่งทางเอกชนจะเป็นผู้ควบคุมดูแลตัวแทนผู้จำหน่ายของตนแทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

จากการศึกษาวิเคราะห์ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในบทที่ 5 สรุปได้ว่าปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นแม้ว่าจะไม่สมควรกำหนดให้มีการใช้มาตรการด้วยการกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญาแก่ปัญหาแล้ว ย่อมสมควรต้องมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลและรูปแบบผลิตภัณฑ์สลากประกอบด้วย เพราะในท้ายที่สุดหากเปลี่ยนแปลงจากการใช้โทษทางอาญามาใช้วิธีอื่นที่เป็นผลร้ายทดแทนโทษทางอาญาแล้วแต่ในท้ายที่สุดก็อาจเกิดกรณีมีบุคคลที่ใช้ช่องโหว่ของระบบการจัดจำหน่ายลักลอบกระทำผิดได้อยู่ดี ดังนั้นจึงสมควรต้องมีบทลงโทษในการกระทำผิดเพียงแต่การลงโทษต่อบุคคลดังกล่าวควรพึงพิงโทษอื่นนอกจากโทษทางอาญาเพราะปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ใช่ภัยอันตรายร้ายแรงตามวัตถุประสงค์ที่ต้องคุ้มครองประชาชนด้วยการออกกฎหมายอาญา จึงสมควรเปลี่ยนเป็นโทษทางปกครองโดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้ชัดเจนเรื่องรูปแบบการจัดจำหน่ายและราคา ในขณะเดียวกันเมื่อต้องการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาให้เกิดขึ้นได้น้อยที่สุดก็ควรมีการเปลี่ยนรูปแบบของสลากด้วยเพราะรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีตัวเลขจำกัดย่อมทำให้เกิดอุปทาน คือปริมาณผลิตที่จำกัดแต่อุปสงค์ คือความต้องการของประชาชนสูงมาก หากประชาชนต้องการเลขสลากเดียวกันก็ย่อมมีการปั่นราคาเกิดขึ้น แต่หากออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ที่ประชาชนสามารถเลือกเลขเดียวกันเองได้โดยไม่จำกัด ปริมาณเลยในราคาเท่ากันตามมาตรฐาน การปั่นราคาของพ่อค้าคนกลางก็ไม่ประสบความสำเร็จซึ่งจะเป็นวิธีที่จะลดปัญหาสลากรัฐบาลเกินราคาได้ ดังนั้นการออกแบบมาตรการสามารถแก้ไขปัญหาคือต้นเหตุแล้วถึงเสนอเปลี่ยนแปลงเหตุของโทษก็จะทำให้ปัญหานี้สามารถถูกแก้ไขได้จริง ทว่ารูปแบบที่ผู้วิจัยเสนอมาใหม่อาจมีข้อเสียหรือช่องโหว่ให้เกิดการกระทำความผิดได้ ดังนั้นจึงต้องมีออกกฎหมายลงโทษโดยกำหนดให้โทษทางปกครองนั้นเป็นมาตรการลงโทษแก่ผู้จัดจำหน่ายได้ซึ่งเกิดประสิทธิภาพกว่าการใช้บทลงโทษทางอาญาแก่ผู้จัดจำหน่ายรายบุคคล

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 39 จนได้ข้อสรุปว่าการกำหนดโทษทางอาญาลงแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคานั้นมีความไม่เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามทฤษฎีทางนิติศาสตร์และไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาค่าจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้จริงจึงสมควรยกเลิกโทษทางอาญาไม่ให้มีการใช้บังคับอีกต่อไป แต่ว่าการเสนอแนะให้ยกเลิกกฎหมายอาญาก็ต้องมีการกำหนดผลร้ายในกรณีที่มีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอยู่ เพราะปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นยังคงไม่หมดไป ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการเข้ามาใช้เพื่อทดแทนโทษทางอาญาและมีการออกแบบโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งมีการปรับเปลี่ยนช่องทางการจัดจำหน่ายให้มีประสิทธิภาพและ ออกแบบรูปแบบผลิตภัณฑ์สลากที่สามารถป้องกันการถูกนำไปจำหน่ายเกินราคาได้ โดยอาจสรุปผลวิเคราะห์ได้ดังนี้

6.1 บทสรุป

สลากกินแบ่งคือการพนันรูปแบบหนึ่งซึ่งในหลายประเทศนิยมอนุญาตให้มีการเล่นได้โดยรัฐจะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการพนันชนิดนี้เพราะวัตถุประสงค์ของการเล่นสลากกินแบ่งในแต่ละประเทศคือระดมทุนเงินจากประชาชนเพื่อนำไปใช้ทำประโยชน์สาธารณะหรือจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ประเทศไทยเองมีการเล่นสลากกินแบ่งมาอย่างยาวนานโดยมีการวิวัฒนาการสลากกินแบ่งอยู่เรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2517 มีการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินกิจการภายใต้พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากให้เป็นไปโดยรัดกุมจึงทำให้กิจการสลากกินแบ่งในประเทศไทยเกิดการผูกขาดโดยรัฐแต่เพียงผู้เดียวซึ่งการบริหารงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลภายใต้พระราชบัญญัติจึงกำหนดให้มีการบริหารรายได้เป็นกึ่งจะลักษณะที่เหมาะสมโดยแบ่งเป็นเงินรางวัลร้อยละ 60 เป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละ 23 และเป็นค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากฯ ไม่เกินร้อยละ 17 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้บริจาคเงินช่วยเหลือสังคมในด้านต่างๆรวมถึงการสังคมสงเคราะห์ด้วย

ระบบการจัดจำหน่ายตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดไว้เพียงอย่างกว้างว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นผู้จำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นตัวแทน

จำหน่ายซึ่งสามารถแต่งตั้งคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ตามปกติในทุกงวดจะมีการผลิตสลากออกมาจำหน่ายในราคาใบละ 80 บาทต่อฉบับแต่ทว่าในตามความเป็นจริงเมื่อสำรวจราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในท้องตลาดจะพบว่ามียุทธราคาสูงเกินกว่าที่รัฐกำหนด ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่มีมาอย่างยาวนานนั้นมีสาเหตุมาจากปัจจัยสำคัญดังนี้

ประการแรกคือระบบการจัดสรรสลากกินแบ่งเป็นระบบโควตาหรือระบบซื้อแล้วไม่รับคืนทำให้เกิดช่องว่างให้มีการจัดสรรสลากส่วนใหญ่ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้รับสลากมากกว่าตัวแทนที่เป็นบุคคลธรรมดา ตัวแทนรายใหญ่เหล่านี้มักจะขายสลากกินแบ่งด้วยตนเองแต่จะส่งขายทอดต่อไปยังพ่อค้าคนกลาง เช่นนี้ราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เข้าถึงผู้ค้าปลีกที่ส่งต่อถึงผู้บริโภคโดยตรงจึงถูกกำหนดโดยพ่อค้าคนกลางที่เรียกว่า ยี่ปั้ว (พ่อค้าคนกลางลำดับรอง) หรือซาปั้ว (พ่อค้าคนกลางลำดับสาม) ต่อยอดเกิดเป็นมูลค่าส่วนเกินไปในแต่ละทอดโดยที่ไม่มีมาตรการกฎหมายกำหนดไว้ การส่งขายเป็นทอดดังกล่าวจึงทำให้เกิดปัญหาการขายสลากเกินราคา ในขณะที่เดียวกันผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีความต้องการสลากไปขายมากกว่า 10 เล่มต่องวดแต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรโควตาสลากให้กับผู้ค้ารายย่อยรวมทั้งผู้ค้าสลากที่ซื้อจองสลากผ่านธนาคารกรุงไทยเพียงรายละ 5 เล่มส่งผลให้สลากไม่พอขาย ผู้ค้าจึงต้องไปซื้อกับตัวแทนจึงเป็นต้นเหตุที่ทำให้ต้องนำสลากมาขายเกินราคา ดังนั้นเส้นทางการกระจายสลากกินแบ่งรัฐบาลจากรัฐไปสู่ผู้บริโภคมีการกระจายด้วยกันสองช่องทางคือแบบแรกจัดสรรให้ผู้ได้รับโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยผู้ได้รับจัดสรรเป็นตัวแทนรายใหญ่ ซึ่งเป็นสัดส่วนปริมาณที่มากและแบบสองคือจัดสรรสำหรับบุคคลธรรมดาผู้ลงทะเบียนซึ่งการจัดสรรแบบแรกเป็นสัดส่วนปริมาณที่มากกว่าแบบที่สองซึ่งการจัดสรรแบบแรกเป็นสาเหตุสำคัญของการเพิ่มมูลค่าต้นทุนสลากกินแบ่งรัฐบาลจนเมื่อมาถึงมือผู้บริโภคสลากก็มีมูลค่าเกินราคาควบคุมแล้ว ทั้งนี้การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลในแบบที่สองกลับมีปริมาณไม่เพียงพอแก่การขายของผู้ค้าปลีก ทำให้ผู้ค้าปลีกต้องพึ่งพาระบบแบบแรกจึงทำให้ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลในท้องตลาดมีมูลค่าสูงเกินราคาควบคุม

ประการต่อมาคือ การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินกิจการโดยใช้รูปแบบสลากเพียงรูปแบบเดียวคือสลากใบที่ระบุหมายเลขจำกัดตามจำนวนสลากที่พิมพ์ออกมาเท่านั้นซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีรายได้คงที่จากผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงผลิตภัณฑ์เดียว ในส่วนระบบจัดสรรสำหรับบุคคลธรรมดาผู้ลงทะเบียนเพื่อให้ได้รับสลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มขึ้นอีกช่องทางแต่ทว่าผู้ที่ได้รับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลหลายรายไม่ว่าจะเป็นผู้ค้ารายย่อยและหน่วยงานหลายหน่วยงานไม่ได้นำลอตเตอรี่ไปขายปลีกเองแต่กลับนำไปขายให้กับผู้ค้าคนกลาง คน

กลางก็จะนำลอตเตอรี่ที่ได้จากหลายแห่งมารวมกันแล้วรวมชุดสลากกินแบ่งหรือที่เรียกว่าห่วยชุดขายให้กับผู้ค้ารายย่อยในตลาดเพราะวัฒนธรรมการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลของสังคมไทยที่การเล่นสลากกินแบ่งนั้นเป็นการลุ้นโชคแล้วผูกกับความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ดังนั้นตัวเลขในการเล่นสลากของคนไทยจึงสำคัญมาก การรวมห่วยชุดจึงทำให้ง่ายต่อการซื้อขายสลากแก่ประชาชนที่ต้องการเลขสลากที่ตนเองต้องการแต่ในขณะเดียวกันเมื่อทำการรวมสลากชุดแล้วตกเฉลี่ยราคาประมาณใบละ 71-76 บาท จากนั้นผู้ค้าปลีกจะนำสลากกินแบ่งรัฐบาลมาเดินเร่ขายให้กับผู้บริโภค ในราคาประมาณใบละ 80-120 บาทก็จะเป็นราคาที่สูงเกินราคาควบคุม เมื่อรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนดให้ขายในราคา 80 บาทต่อใบแต่ในกรณีห่วยชุดการขายเฉลี่ยตกอยู่ที่ใบละ 100 บาท เพราะผู้ค้าปลีกซื้อมาในราคาสูงกว่าใบเดียวเลขทั่วไปแล้ว ในขณะที่ใบเดียวที่ได้รับจากการจัดสรรลงทะเบียนโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นปริมาณไม่พอขายจึงต้องไปซื้อต่อจากพ่อค้าคนกลางมาเพื่อให้สามารถพอขายได้ ซึ่งได้รับมาเฉลี่ยราคาใบละ 80 บาทแล้ว นี่จึงสะท้อนให้เห็นว่าสาเหตุที่สลากตามท้องตลาดมีราคาสูงเกินราคาควบคุมเพราะส่วนใหญ่เป็นสลากรวมชุดเนื่องจากเป็นส่วนที่ผู้ค้าปลีกไปซื้อเพิ่มจากพ่อค้าคนกลางหรือยี่ปั้ว ซาปั๋วอีกทอดหนึ่งไม่ใช่ส่วนที่ได้รับการจัดสรรโดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นการที่มีคนกลางที่เป็นบุคคลภายนอกเข้ามาปะปนกับช่องทางการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นการสิ้นเปลืองต้นทุน (Cost) ของสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมิชอบ ในขณะเดียวกันประชาชนผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงกว่า 80 บาทแต่ส่วนเกินนั้นไม่ได้นำไปจัดสรรเป็นเงินรางวัลหรือภาษีเพื่อสาธารณประโยชน์ของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้นการบวกเพิ่มต้นทุนในลักษณะนี้จึงไม่ยุติธรรมต่อผู้ซื้อและไม่ยุติธรรมตามกติกาของการเล่นสลาก ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงต้องใช้มาตรการรักษาระดับราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาลของรัฐวิสาหกิจและเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคที่ไม่สามารถเข้าถึงราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้วหันไปบริโภคห่วยใต้ดินซึ่งเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมายมากขึ้น

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 39 ได้กำหนดโทษทางอาญาแก่การเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงเกินกำหนดซึ่งต้องระวางโทษปรับมาตราดังกล่าวนั้นมีที่มาจากพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ที่พบว่าความผิดกาจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคามีบัญญัติไว้ในมาตรา 9 ทวิ ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งที่ออกจำหน่ายตามมาตรา 9 และที่ยังไม่ได้ออกรางวัลเกินกว่าราคาที่กำหนดในสลาก หากผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 9 ทวิ จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท แต่ต่อมาประธานกรรมการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิจารณาแล้วว่าการจะเป็นความผิดมาตรา

9 ทวิจะต้องเป็นเฉพาะการออกสลากตามมาตรา 9 ซึ่งเป็นความผิดแก่สลากเอกชนไม่ครอบคลุมถึงสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นจึงต้องมีการบัญญัติความผิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไว้ในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยเฉพาะ แม้จะมีกฎหมายลงโทษผู้ประพฤติฝ่าฝืนทางอาญาแล้วแต่ในขณะเดียวกันปัญหาสลากกินแบ่งเกินราคาของไทยก็ยังคงมีอยู่เสมอ โดยรัฐได้พยายามบังคับใช้มาตรการทางอาญาแก่บุคคลที่กระทำผิดให้มีประสิทธิภาพ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมส่วนของโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ตามมาตรา 39 โดยบัญญัติว่าผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และยังไม่ได้ออกรางวัลในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นการบัญญัติเพิ่มเติมโทษเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีการออกระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2560 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่จับกุมผู้ค้าสลากกินแบ่งเกินราคา รวมถึงประชาชนที่เป็นผู้แจ้งเบาะแสให้เกิดการนำจับคนขายสลากกินแบ่งเกินราคาสามารถรับเงินรางวัลเป็นรายคดีได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การกำหนดโทษทางอาญาแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาตามทฤษฎีทางนิติศาสตร์พบว่า การกำหนดความผิดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการกำหนดความผิดอาญาที่ตั้งอยู่บนหลักพื้นฐานว่าให้มีได้อย่างจำกัดและมีเฉพาะเมื่อเข้าลักษณะที่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา โดยพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นภัยอันตรายที่ร้ายแรงสมควรที่จะกำหนดให้เป็นความผิดอาญาเนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่สินค้าที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเป็นเพียงกิจกรรมนันทนาการที่หากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงได้ก็ไม่ได้ได้รับความเดือดร้อนแก่ประชาชนและกระทบต่อสังคมเทียบเท่ากับสินค้าจำเป็นที่ต้องมีการกำหนดโทษทางอาญา อีกทั้งการบังคับโทษทางอาญากลับไม่ได้ส่งผลให้บุคคลผู้กระทำผิดคือผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลเกิดความเกรงกลัวต่อโทษและไม่กล้ากระทำความผิดเพราะในท้ายที่สุดด้วยระบบการจัดจำหน่ายที่เป็นปัญหาก็ยอมทำให้ผู้ค้าสลากขายเกินราคาอยู่ดี แม้จะต้องโทษปรับเท่าไรก็ตาม เพราะการกระทำการขายสลากเกินราคาไปไม่ได้ทำเพราะเกิดจากเจตนาชั่วร้ายที่ผู้กระทำผิดกระทำเพื่อหวังผลแต่เกิดจากการที่ผู้กระทำผิดซึ่งเป็นปลายทางของการจำหน่ายสลากต้องรับภาระจากสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ราคาสูงอยู่แล้วแต่ต้น ดังนั้นแม้จะไม่ได้ตั้งใจที่จะขายเกินราคา ผู้ค้าปลีกก็ต้องขายอยู่ดีมิเช่นนั้นก็จะไม่ได้กำไรจากการขายสลากเพื่อเป็นรายได้เลี้ยงชีพเลย ดังนั้นแม้จะมีการลงโทษทางอาญาไปมากก็ไม่สามารถบรรลุมติวัตถุประสงค์การลงโทษคือการยับยั้งการกระทำความผิดนี้ได้และยังทำ

ให้เกิดผลกระทบเป็นการมุ่งเน้นลงโทษไปที่ผู้ค้าปลีกจึงเป็นกฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือ การประกอบอาชีพของผู้ค้าปลีกโดยแท้จริง อีกทั้งผู้บริโภครายหลายคนไม่มีทางเลือกในการซื้อสลากกินแบ่งจึงต้องยอมซื้อในราคาที่สูงจึงกระทบต่อเสรีภาพในการเข้าถึงสลากกินแบ่งในราคาที่เหมาะสม ยุติธรรมต่อผู้ซื้อเพื่อรักษาความยุติธรรมตามกติกาของการเล่นการพนันที่รายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้ถูกนำไปแบ่งสัดส่วนตามกฎหมายที่ถูกต้องแต่กลับถูกบุคคลภายนอกฉกฉวย ได้ส่วนเกินเหล่านั้นไปจึงเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคอย่างยิ่ง ปัญหาสุดท้ายจากการที่กำหนดให้การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาที่คือปัญหากฎหมายอาญาเพื่อ (Over Criminalization) เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเกินความจำเป็นซึ่งจะมีการใช้ ทรัพยากรของกระบวนการยุติธรรมโดยสิ้นเปลือง ทั้งนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในฐานะ รัฐวิสาหกิจเป็นผู้รับผิดชอบในการผลิตและจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งเพียงรายเดียวในประเทศ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องมีมาตรการแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงระบบการ จัดจำหน่ายให้มาตรการควบคุมที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพโดยไม่สมควรผลักภาระไปที่ผู้ค้าปลีก ซึ่งเป็นประชาชนที่ต้องถูกระวางโทษปรับทางอาญาจากความบกพร่องของการบริหารกิจการสลาก จากรัฐ ดังนั้นปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาจึงสามารถพึงพิงมาตรการอื่นเป็น อันดับแรกและไม่สมควรที่จะต้องพึงพิงการใช้กฎหมายอาญาเป็นมาตรการสุดท้าย ความผิดของการ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่สมควรกำหนดให้เป็นความผิดอาญา ประกอบกับการพิจารณา หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 พบว่า จะต้องกำหนดโทษทางอาญาลงเฉพาะความผิดร้ายแรง หากพบว่าไม่ใช่ความผิดอาญาร้ายแรงตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่บังคับใช้ให้หน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายที่บังคับใช้ อยู่ก็จะกำหนดให้มีการพิจารณายกเลิกความผิดอาญาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันได้

เมื่อพิจารณาผลของการบังคับใช้กฎหมายอาญาลงโทษแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เกินราคา จากสถิติการจับกุมผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกจับกุมในข้อหาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เกินราคามาเป็นในช่วงระยะเวลา 6 ปีจนถึงปัจจุบันซึ่งเป็นช่วงที่รัฐมีการดำเนินนโยบายปราบปราม การขายสลากเกินราคาอย่างจริงจังแต่สถิติของคดีดังกล่าวกลับไม่ลดลงและมีแนวโน้มปริมาณคดี เพิ่มขึ้น แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ระวางโทษปรับสูงขึ้นแต่กลับกลายเป็นว่าการจับกุมผู้ค้า สลากเกินราคาก็มีเพิ่มขึ้นเพราะการจับกุมผู้ค้าปลีกที่ขายสลากแก่ผู้บริโภคโดยตรงซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ รับสลากมาจากพ่อค้าคนกลางในราคาสูงเกินควบคุมอยู่แล้ว ทำให้ในท้ายที่สุดก็จำต้องยอมขายสลาก

เกินราคาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อกลุ่มผู้ค้าปลีกถูกจับกุมก็จึงยอมเสียค่าปรับเพื่อให้คดีสิ้นสุด แล้วกลุ่มผู้ค้าปลีกเหล่านี้ก็จะกลับไปจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อไปหากสาเหตุของปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคายังไม่ถูกแก้ไข ดังนั้นการใช้มาตรการทางอาญาลงโทษแก่ผู้ค้าปลีกสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่มีประสิทธิภาพในการยับยั้งการกระทำผิดซ้ำเป็นผลให้ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้นรัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณาพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 39 ที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นและจากการบังคับใช้กฎหมายอาญาเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของผู้ค้าปลีกรายย่อยและประชาชนผู้บริโภคสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งดังนั้นจึงสมควรมีการพิจารณายกเลิกความรับผิดชอบทางอาญาตามมาตราดังกล่าว แต่ในสถานะที่ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคายังคงเป็นปัญหาอยู่เสมอดังนั้นจึงต้องมีการออกมาตรการทดแทนการยกเลิกความผิดอาญาให้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาได้ดีกว่าการพึ่งพาโทษทางอาญาอย่างเหมาะสม ตลอดระยะเวลาที่ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามาอย่างยาวนานรัฐได้ออกนโยบายหรือมาตรการเสริมเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่เสมอได้แก่ห่วยออนไลน์ โครงการห่วยบนดิน โครงการแก้ไขโครงสร้างการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล โครงการลดเตอรีซีเอสดีแต่ไม่เป็นผลสำเร็จเพราะวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นควบคุมราคาจากผู้ผลิตตั้งไว้ด้วยการปรับความต้องการสลากของประชาชนหรืออุปสงค์ (demand) ลง และเพิ่มกำลังผลิตสลากกินแบ่งหรืออุปทาน (supply) มากขึ้นให้เกิดจุดดุลยภาพกันแต่ปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่สามารถใช้การออกนโยบายเศรษฐศาสตร์ทั้งหมดที่ใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการลดปริมาณการผลิตหรือลดความต้องการซื้อของประชาชนลงด้วยวิธีตรงไปตรงมาได้เพียงอย่างเดียวเพราะปัญหาที่แท้จริงเกิดจากระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ทำให้เกิดการเพิ่มราคาสลากในระหว่างทางที่จัดจำหน่ายสลากแก่ประชาชนซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐบาลยังไม่เคยออกมาตรการเข้ามากำกับดูแลฉะนั้นจึงต้องหามาตรการใหม่ที่เข้ามาปรับปรุงระบบโครงสร้างการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันไม่ให้เกิดการเพิ่มราคาสลากก่อนมาถึงประชาชน

เมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบความผิดของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของต่างประเทศ 4 ประเทศได้แก่สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐอินเดีย พบว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาไม่ได้เป็นปัญหาในทุกประเทศ แต่ในกลุ่มประเทศตัวอย่างนั้นพบว่ามีเพียงประเทศเดียวที่ยังมีโทษทางอาญาลงแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

เกินราคาอยู่คือในบางรัฐของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเมื่อพิจารณาโทษทางอาญาของประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า เป็นโทษประเภทลหุโทษทั้งคู่ซึ่งแสดงว่าทั้งสองประเทศมองว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดอาญาที่มีลักษณะไม่รุนแรงมากแต่ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกามีการควบคุมสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยมาตรการให้เอกชนเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมีค่าออกใบอนุญาตที่ต้องจ่ายให้แก่รัฐ รวมถึงรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบางส่วนต้องถูกนำส่งให้แก่รัฐเช่นกันเมื่อพิจารณารัฐที่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษแก่การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาพบว่ามี การลงโทษด้วยการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตเอกชนหรือยกเลิกสัญญาตัวแทนในกรณีที่จะเมิดเงื่อนไขที่ต้องจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่กำหนด ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐอินเดียไม่ได้กำหนดว่าการที่ผู้ค้าปลีกขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเป็นความผิดที่ชัดเจน เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขว่าการขายสลากนั้นต้องระบุราคาให้ประชาชนทราบ ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐอินเดียที่มีการกำหนดโทษทางปกครองคือการระงับหรือเพิกถอนการอนุญาตขายแก่ผู้ฝ่าฝืนและประเทศญี่ปุ่นที่ไม่ได้มีบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในเรื่องราคา อย่างไรก็ตามการกำหนดหรือไม่กำหนดความรับผิดทางอาญาในเรื่องของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นผลมาจากโครงสร้างและระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศซึ่งผู้วิจัยทำการศึกษาแล้วพบว่าลักษณะที่เด่นและมีร่วมกันในหลายประเทศคือการมีโครงสร้างสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่ได้ใช้วิธีการขายด้วยบุคคล ซึ่งทำให้มีช่องโหว่คือการมีบุคคลภายนอกเข้ามาปั่นราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลได้โดยมีลักษณะดังนี้

ประการแรกการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ในประเทศสหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลียและสาธารณรัฐอินเดียจะมีแนวทางเดียวกันคือการให้ใบอนุญาตเอกชนในการประกอบกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยรัฐจะได้ค่าการออกใบอนุญาตและรายได้ส่วนหนึ่งจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เครือรัฐออสเตรเลียจะมีบริษัทใหญ่เพียงบริษัทเดียวที่ทำกิจการสลากกินแบ่งทั่วประเทศโดยขยายเป็นบริษัทเล็กต่อมา ส่วนสหรัฐอเมริกาจะมีหลายองค์กรเอกชน ซึ่งการใช้โครงสร้างเช่นนี้ทำให้สำนักงานลอตเตอรี่ของแต่ละประเทศไม่ต้องใช้ต้นทุนในการบริหารกิจการสลากเอง อีกทั้งภาคเอกชนมีหน้าที่กวาดซึนบุคลากรขององค์กรให้ปฏิบัติการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เข้มงวดขายตรงราคาได้โดยไม่ต้องมีบทลงโทษเป็นรายบุคคลจากภาครัฐ อย่างไรก็ตามหากภาคเอกชนฝ่าฝืนเรื่องราคาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ภาครัฐจะมีบทลงโทษด้วยการเพิกถอนใบอนุญาตเอกชนซึ่งมีผลกระทบร้ายแรงเพราะส่งผลต่อองค์กรโดยรวมทำให้ภาคเอกชนต้องระมัดระวังเรื่องราคาสลากกินแบ่งไม่ให้ขายเกินราคาอยู่เสมอ ในขณะที่เดียวกันประเทศญี่ปุ่นมีองค์กรรัฐที่ทำการจำหน่ายสลากกิน

แบ่งรัฐบาลโดยเป็นผู้จัดจำหน่ายเอง โครงสร้างจำหน่ายเช่นนี้จะช่วยให้ไม่ต้องพึ่งพิงการส่งต่อสลากให้แก่บุคคลไปจำหน่ายต่ออันจะทำให้เกิดการบวกกำไรส่วนเกินจนสลากเกินราคา ซึ่งจะเห็นได้ว่าในต่างประเทศส่วนใหญ่จะเน้นบังคับโทษการจำหน่ายสลากเกินรัฐบาลเกินราคาก็คงคร่อมแทนที่จะลงโทษทางอาญารายบุคคลอย่างประเทศไทยเป็นหลัก

ประการที่สองผลิตภัณฑ์สลากเกินรัฐบาลในต่างประเทศประชาชนนิยมเล่นเกมที่เรียกว่า ล็อตโต้ (Lotto) ที่มีลักษณะให้ผู้เล่นเลือกเลขเองได้ โดยมีเงินรางวัลสะสมทุกงวดซึ่งเป็นเกมที่ทุกประเทศยอมรับให้เล่นได้ อีกทั้งสลากเกินประเภทใบก็ยังมีจำหน่ายอยู่ทั่วไปโดยสามารถหาซื้อขายได้ง่ายสามารถจำหน่ายได้ตามร้านสาขา ร้านสะดวกซื้อหรือจำหน่ายผ่านช่องทางออนไลน์ได้สะดวก ในขณะที่ประเทศไทยกลับมีผลิตภัณฑ์แบบเดียวคือสลากเกินแบบใบ อีกทั้งวิธีการจำหน่ายยังใช้ระบบการจำหน่ายผ่านบุคคลโดยตรงเท่านั้น ซึ่งการจำหน่ายเช่นนี้ทำให้เกิดช่องโหว่ในการลักลอบแอบปั่นราคาสลากเกินรัฐบาลให้สูงด้วยการรวมหัวชุดจำหน่ายเพื่อขึ้นราคาในเลขสลากที่เป็นที่นิยม ส่วนสลากเกินรัฐบาลฉบับที่หมายเลขไม่เป็นที่นิยมก็ไม่มีช่องทางให้ตัวแทนสลากเกินรัฐบาลรับซื้อคืนกระบวนการจำหน่ายของประเทศไทยจึงเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ค้าปลีกมากกว่าผลิตภัณฑ์ล็อตโต้แบบต่างประเทศ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นสมควรยกเลิกการกำหนดโทษทางอาญาแก่การจำหน่ายสลากเกินรัฐบาลเกินราคาแล้วสมควรใช้มาตรการทางกฎหมายในรูปแบบอื่นทดแทนโทษทางอาญา อย่างไรก็ตามถึงแม้จะแก้ไขระบบการจัดจำหน่ายสลากแล้ว ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่าในท้ายที่สุดอาจเกิดกรณีบุคคลที่ใช้ช่องโหว่ของระบบการจัดจำหน่ายลักลอบกระทำผิดได้อยู่ดี ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ยังคงต้องกำหนดบทลงโทษอยู่เพียงแต่การลงโทษต่อบุคคลดังกล่าวควรพึ่งพิงโทษอื่นนอกจากโทษทางอาญา โดยจะอธิบายต่อไปในหัวข้อข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะว่าความผิดของการจำหน่ายสลากเกินรัฐบาลเกินราคาไม่สมควรกำหนดให้เป็นความรับผิดทางอาญา สมควรยกเลิกแล้วใช้มาตรการอื่นทดแทนโทษทางอาญา นอกจากนี้จากการศึกษาปัญหาการจำหน่ายสลากเกินรัฐบาลเกินราคา ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์แล้วพบว่าสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาการจำหน่ายสลากเกินรัฐบาลเกินราคาอยู่ที่ระบบการจัดจำหน่ายสลาก ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขที่ระบบการจัดจำหน่ายด้วยการ

ออกแบบการจัดจำหน่ายสลากแบบใหม่ที่สามารถป้องกันการเพิ่มราคาของสลากกินแบ่งได้ สำหรับมาตรการทดแทนโทษทางอาญาและวิธีการแก้ไขปัญหานั้นจะอธิบายต่อไปในข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประการแรกในส่วนของระบบการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา เสนอให้มีการเปลี่ยนจากการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้จัดสรรโควตาสลากให้แก่ตัวแทนรายบุคคลเพื่อไปจำหน่ายให้ประชาชน เป็นการให้อนุญาตภาคเอกชนทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินกิจการสลากกินแบ่งแทนเนื่องจากการจัดสรรโควตาสลากให้แก่ตัวแทนโดยตรงทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องควบคุมดูแลตัวแทนซึ่งมีบุคคลธรรมดาหลายคนเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากทั้งประเทศ แต่จากการปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมตัวแทนที่เป็นบุคคลจำนวนมากได้อย่างทั่วถึงทำให้เกิดการที่ตัวแทนจำหน่ายนำสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ได้มาเข้าตลาดมืดเพื่อรวมสลากชุดขายแล้วเกิดการส่งต่อสลากเป็นทอดจนเกินราคา ทั้งนี้มาตรการยกเลิกสัญญาตัวแทนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติของตัวแทนให้ตรงตามเงื่อนไขสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะผู้ค้าปลีกตามท้องตลาดมักไม่ใช่ตัวแทนจำหน่ายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่แท้จริงจึงทำให้เกิดการบังคับยกเลิกสัญญาตัวแทนลำบาก อีกทั้งการยกเลิกสัญญาตัวแทนสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะตัวแทนที่ถูกยกเลิกสัญญาตัวแทนไปแล้วก็สามารถกลับมาสมัครเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากใหม่ได้อีกครั้ง ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุให้รัฐเน้นบังคับใช้มาตรการทางอาญาอย่างจริงจังมาโดยตลอด ดังนั้นผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ภาคเอกชนที่ได้รับการอนุญาตให้ดำเนินกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องมีจุดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เป็นกิจจะลักษณะเท่านั้น ห้ามให้มีการขายสลากผ่านบุคคลโดยไม่ได้อยู่ในจุดจำหน่ายที่ถูกต้องเด็ดขาด สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรให้โควตากรานอนุญาตภาคเอกชนหลายรายกระจายอยู่ทั่วภูมิภาคเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาผูกขาดกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่เอกชนรายเดียวในประเทศ โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมีรายได้จากค่าใบอนุญาตที่ออกให้แก่เอกชนซึ่งต้องมีการต่ออายุใบอนุญาตอยู่เสมอและรัฐจะได้ส่วนแบ่งจากรายได้ในการจัดจำหน่ายสลากทุกงวดเสมอ นอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีหน้าที่ตรวจสอบความปลอดภัยและความโปร่งใสในการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของภาคเอกชนไม่ให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เช่นการตรวจสอบบัญชีทางการเงิน ตรวจสอบการเสียภาษี ตรวจสอบการรับเงินรางวัลและการใช้เทคโนโลยีในการดำเนินกิจการสลากรวมถึงกำหนดราคาสลากอยู่เสมอ

ประการที่สองคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์เสนอให้ใช้รูปแบบผสมผสานระหว่างการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใบเช่นเดิมควบคู่ไปกับการออก

รางวัลในรูปแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เป็นการออกสลากแบบเลข 2 ตัว 3 ตัวที่ไม่จำกัดตัวเลขหรือปริมาณในการจำหน่าย อย่างไรก็ตามรูปแบบผสมผสานนี้จะกำหนดให้การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบใบเช่นเดิมจะไม่มีกรออกรางวัลเลขหน้า 3 ตัว เลขท้าย 3 ตัว และเลขท้าย 2 ตัว อีกต่อไปกล่าวคือสลากแบบใหม่จะออกรางวัลเลข 2 ตัว หรือ 3 ตัว ส่วนสลากกินแบ่งแบบใบก็ให้ออกรางวัลเลข 6 หลักอย่างเดียวเพราะการที่รัฐผลิตตัวเลขอย่างจำกัด แต่หากยังมีการออกรางวัลประเภทเดียวกันซ้ำซ้อนกันประชาชนที่อยากได้เลขที่ต้องการจากสลากกินแบ่งแบบใบก็ต้องไปแสวงหาจากพ้อค่าที่รับซื้อเลขดังกล่าวมาได้แล้วก็มีเกิดการเกิดช่องทางคนกลางมารวบรวมสลากแล้วปั่นราคาขึ้นอยู่ดีซึ่งไม่ว่าจะออกมาตรการใดๆมาใช้ลงโทษผู้ที่ขายเกินราคาก็จะไม่ประสบผลสำเร็จ ข้อดีของรูปแบบนี้คือการที่ยังคงรูปแบบสลากกินแบ่งแบบใบที่มีอัตราการผลิตต่อวงดอย่างจำกัดทำให้ส่งผลดีต่อการคำนวณรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้แน่นอนและในขณะเดียวกันก็มีการเพิ่มผลิตภัณฑ์สลากแบบที่ไม่จำกัดตัวเลขหรือปริมาณเข้ามาแข่งขันกับสลากแบบใบในรูปแบบแรกเพื่อเป็นสลากกินแบ่งทางเลือกให้แก่ผู้บริโภคสลากที่ยังนิยมเล่นสลากแบบเลข 2 ตัว 3 ตัว มากกว่าหวังรางวัลที่เป็นเลข 6 หลัก อันที่จริงแล้วรูปแบบผสมผสานเช่นนี้เป็นรูปแบบเดียวกันกับต่างประเทศที่ใช้วิธีการผลิตสลากออกมาจำหน่ายในวิธีการเล่นและการออกรางวัลหลายรูปแบบที่ไม่ซ้ำซ้อนกันก็จะทำให้รัฐสามารถควบคุมรายได้จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตามการสร้างมาตรการเกี่ยวกับสลากกินแบ่งในฐานะที่เป็นเกมการพนันย่อมต้องคำนึงถึงกรอบทางศีลธรรม (Moral) ที่รูปแบบเกมจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการมอมเมาประชาชนให้เสพติดการพนันมากขึ้น จากการศึกษาการควบคุมการพนันในต่างประเทศพบว่าการพนันในต่างประเทศล้วนห้ามการโฆษณาในลักษณะที่ขายฝันเพื่อไม่ให้เกิดการกระตุ้นผู้บริโภครายใหม่เข้ามาเล่นจำนวนมากจนเกิดผลกระทบทางสังคมได้รวมถึงต้องระมัดระวังไม่ให้ผลิตภัณฑ์สลากแบบใหม่มีการออกรางวัลสลากที่บ่อยครั้งจนเกินไปทำให้กระตุ้นให้ประชาชนเสพติดการเล่น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การออกแบบโครงสร้างทางการตลาดแบบใหม่หรือการออกผลิตภัณฑ์ใหม่ที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นสามารถทำได้ตราบเท่าที่ไม่มีการโฆษณาในลักษณะที่ทำให้เกิดการเพื่อฝันหรือกระตุ้นให้ผู้คนเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลมากขึ้น จึงเสนอแนะให้ผลิตภัณฑ์ใหม่ควรมีการควบคุมการออกรางวัลสลากแบบใหม่ไม่ให้เกินสัปดาห์ละหนึ่งครั้งซึ่งเป็นจำนวนครั้งแบบเดียวกับการเล่นผลิตภัณฑ์สลากออนไลน์โดยทั่วไปในต่างประเทศ

ประการสุดท้ายคือการใช้มาตรการทางกฎหมายควบคุมราคาจำหน่ายของสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อป้องกันปัญหาที่มีบุคคลฝ่าฝืนกระทำผิดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ เพราะ

แม้ว่าจะมีการออกใบอนุญาตภาคเอกชนเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว อย่างไรก็ตามก็อาจเกิดปัญหาที่มีบุคคลฝ่าฝืนกระทำผิดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้ ดังนั้นจึงต้องมีการสร้างมาตรการทางกฎหมายเข้ามาช่วยลงโทษ ผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้เป็นรูปแบบการลงโทษทางปกครองคือกรณีที่มีการฝ่าฝืนก็เงื่อนไขว่าเอกชนผู้จัดจำหน่ายจะต้องมีการพิมพ์ราคาระบุลงในสลากกินแบ่งรวมถึงการต้องขายตามราคาที่พิมพ์ไว้ในใบสลากเท่านั้น หรือห้ามนำสลากไปจำหน่ายนอกเหนือจุดจำหน่าย เป็นต้น หากบุคคลฝ่าฝืนก็จะมีบทลงโทษเป็นการระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาต วิธีนี้จะทำให้ภาคเอกชนต้องมีการรักษากฎระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากและควบคุมบุคลากรของตนอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพดีกว่าการใช้โทษปรับทางอาญาลงโทษเป็นรายบุคคลแล้วไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดของบุคคลเหล่านั้นได้อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



บรรณานุกรม

- A.Ashworth. Conceptions of Overcriminalization. Ohio State Journal of Criminal Law 5 (2008).
- A.K.Cohen. Deviance and Control N.J: Prentice-Hall, 1966.
- Apte, R. Government Lottery in India [Online]. Available from: <https://onlinelotteries.in/government-lottery-india/> [20 May 2021].
- . Government Lottery in India [Online]. Available from: <https://onlinelotteries.in/government-lottery-india/>
- Australia, C. o. Avoiding Unfair Business Practices:A Guide for Businesses and Legal Practitioners. Australia: Commonwealth of Australia, 2016.
- Blakely-Gray, R. All You Need to Know About Price Gouging Laws by State [Online]. Available from: <https://www.patriotsoftware.com/blog/accounting/price-gouging-laws-by-state/> [23 April 2021].
- Bureau, I. R. How Online Lottery Is Better Than Buying Tickets from the Store [Online]. Available from: <https://www.indianretailer.com/article/operations/hr-operation/how-online-lottery-is-better-than-buying-tickets-from-the-store.a6756/> [10 June 2021].
- Commission, A. C. C. Accc Response to Covid-19 Pandemic [Online]. Available from: <https://www.accc.gov.au/media-release/accc-response-to-covid-19-pandemic> [21 April 2021].
- Directorate of State Lotteries, G. o. K. Agents [Online]. Available from: <http://www.keralalotteries.com/index.php/contact-us> [20 May 2021].
- Douglas Husak. Over Criminalization: The Limits of the Criminal Law. New York: Oxford University Press, 2008.
- Farooqui, M. India's Lottery Industry Worried over Gst, but It Is Not the Only Problem [Online]. Available from: <https://www.moneycontrol.com/news/business/economy/indias-lottery-industry-worried-over-gst-but-it-is-not-the-only-problem-4453111.html> [10 June 2021].

- GARRETT, T. A., and SOBEL, R. S. State Lottery Revenue: The Importance of Game Characteristics. PUBLIC FINANCE REVIEW 32 (May 2004).
- George, S. An Overview of Gambling in India. Global Journal of Medical, Pharmaceutical, and Biomedical Update 15, 1 (August 2020).
- . The Story of a Lottery Addict in India: Who Is Responsible and What Are Its Policy Implications? Journal of Gambling Issues 41 (April 2019).
- Guidable Writers. Japanese Lottery: How to Become a Millionaire in Japan! [Online]. Available from: <https://guidable.co/service/how-to-become-a-millionaire-in-japan/> [1 May 2021].
- Guirguis, A., and Howarth, D. Covid-19: (Australia) Government Bans Price Gouging, Exploitative Exports of Personal Protective Equipment [Online]. Available from: <https://www.natlawreview.com/article/covid-19-australia-government-bans-price-gouging-exploitative-exports-personal> [22 April 2021].
- GUZEN CO., L. Takara-kuji หวยญี่ปุ่น [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.sugoi.jp/knowledge_details.php?id=96 [เข้าถึงเมื่อ 22 พฤษภาคม 2564]
- H.L.A. Hart. Law Liberty and Morality. California: Stanford University Press reprinted, 1985.
- Helen Johnston. Incapacitation. In Edited by Avis Brisman, E. C., and Nigel South,, The Routledge Companion to Criminological Theory and Concepts. London, Routledge: Taylor & Francis Group, 2017.
- Herbert L. Packer. The Limits of the Criminal Sanction. California: Stanford University Press, 1968.
- iclg. Japan: Gambling Laws and Regulations 2021 [Online]. Available from: <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/japan> [14 December 2020].
- international, L. T. A License for Lottery [Online]. Available from: <https://lawstrust.com/en/licence/gambling/lotto> [26 May 2021].
- Japan, M. Japan Price-Gouging Mask Resellers to Face up to 1 Million Yen Fine or Year in Jail [Online]. Available from: <https://mainichi.jp/english/articles/20200310/p2a/00m/0na/007000c> [22 April 2021].

- Josephson, A. The Economics of the Lottery [Online]. Available from: <https://smartasset.com/taxes/the-economics-of-the-lottery> [21 April 2021].
- Kadish, S. H. The Crisis of Overcriminalization. American Criminal Law Quarterly 7 (1968).
- Kubota, S., and Stapleton, J. Ryuanji Temple's Lottery Meets the Fourth Industrial Revolution [Online]. Available from: <https://www.gtlaw.com/en/insights/2018/3/published-articles/ryuanji-temple-lottery-meets-the-fourth-industrial-revolution> [14 December 2020].
- Kuriositas. Historical Figures Who Used the Lottery to Their Advantage [Online]. Available from: <https://www.kuriositas.com/2015/11/historical-figures-who-used-lottery-to.html> [14 September 2020].
- LegalVision. Lotteries and Competitions [Online]. Available from: <https://legalvision.com.au/lotteries-and-competitions/> [14 September 2020].
- Lexlife India. Lottery in India: Legal Angle [Online]. Available from: <https://lexlife.in/2020/05/21/lottery-in-india-legal-angle/> [16 December 2020].
- Lotteries, T. N. A. A. o. S. a. P. History of North American Lotteries [Online]. Available from: <https://www.naspl.org/historyofthelottery> [1 May 2021].
- Lottoindia. Bumper Draw [Online]. Available from: <https://lotto-india.com/bumper-draw> [10 June 2021].
- McMillen, J., and Eadington, W. R. The Evolution of Gambling Laws in Australia. New York Law school Journal of International and Comparative Law 8 (Winter 1986).
- Nick Statt. Amazon Warns Sellers against Price Gouging Face Masks Amid Coronavirus Concerns [Online]. Available from: <https://www.theverge.com/2020/2/25/21153158/amazon-coronavirus-face-masks-price-gouging-increase-third-party-sellers> [2 May 2021].
- Posner, R. A. An Economic Theory of the Criminal Law. Columbia Law Review 85 (1985).
- Rajesh. How Do Indians Play the Lottery Is Lottery Legal in India [Online]. Available from: <https://www.lottoland.asia/magazine/is-lottery-legal-india.html> [16 December 2020].

- Sanook. รูปแบบสลากฯ ใหม่เหลือใบเดียว เริ่มงวด 1 ก.ย.นี้ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://www.sanook.com/news/2239130/> [เข้าถึงเมื่อ 29 พฤษภาคม 2560]
- Shukla, S., and Sachthey, A. India: Price Gouging: In the Times of Covid-19 [Online]. Available from: <https://www.mondaq.com/india/operational-impacts-and-strategy/926766/price-gouging-in-the-times-of-covid-19> [21 April 2021].
- Singaporepools. Game Rules and Terms & Conditions [Online]. Available from: <https://www.singaporepools.com.sg/en/rules/Pages/website-tnc.html> [29 เมษายน 2564].
- spain, A. The Lottery in Spain [Online]. Available from: <https://www.angloinfo.com/how-to/spain/lifestyle/entertainment/spanish-lottery> [30 เมษายน 2564].
- Spapens, T., Littler, A., and Fijnaut, C. Crime, Addiction and the Regulation of Gambling. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- SummerSnow, E. ชาวญี่ปุ่นรับมือกับปัญหาขาดแคลนหน้ากาอนามัยอย่างไร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://today.line.me/th/v2/article/57NoVq> [เข้าถึงเมื่อ 29 เมษายน 2564]
- takarakuji-official. Combined with the Type of Lottery to Buy [Online]. Available from: <https://www.takarakuji-official.jp/about/research/003.html> [14 December 2020].
- . Lottery History [Online]. Available from: <https://www.takarakuji-official.jp/about/history/014.html> [14 December 2020].
- . Lottery Mechanics [Online]. Available from: <https://www.takarakuji-official.jp/about/structure.html> [14 December 2020].
- The Lott official Home of Australia's Lotteries. Become a Franchisee with the Lott! [Online]. Available from: <https://www.thelott.com/about/become-a-retailer> [16 December 2020].
- . Introducing the Lott Australia's Official Lotteries by Tatts [Online]. Available from: <https://www.thelott.com/tattersalls> [16 December 2020].
- Thejapantimes. Lottery Tickets in Japan Will Be Sold Online from October in Bid to Boost Sales [Online]. Available from: <https://www.Japantimes.co.jp/news/2018/01/26/national/lottery-tickets-japan-will-sold-online-october-bid-boost-sales/> [15 December 2020].

- Trevor C. Hartley. International Commercial Litigation: Text, Cases and Materials on Private International Law. UK: Cambridge University Press, 2009.
- Victory State government. Public Lotteries Licence [Online]. Available from: <https://www.justice.vic.gov.au/safer-communities/gambling/public-lotteries-licence> [25 May 2021].
- Wolf and Stec LTD. What Is a Class 4 Felony in Illinois? [Online]. Available from: <https://www.wolfeandstec.com/what-is-class-4-felony-illinois/> [13 September 2020].
- YABAI Writers. Understanding the Lottery Games of Japan [Online]. Available from: <http://yabai.com/p/3572> [14 December 2020].
- YuOi. Japanese Lottery System [Online]. Available from: http://hanko-seal.com/archives/3454#Tax_imposed_on_lottery [1 May 2021].
- กมลชัย เวทีบูรณะ. ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558.
- กรมการค้าภายใน. หลักเกณฑ์ในการกำหนดสินค้าควบคุมมีอะไรบ้าง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.dit.go.th/OA_Answers.aspx?id=2 [เข้าถึงเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2563]
- . "ประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2563 เรื่อง การแจ้งข้อมูล การแสดงราคา และการปันส่วนหรือจำหน่ายหน้ากอนามัย เพิ่มเติม." 9 พฤษภาคม 2563.
- กรุงเทพธุรกิจ. ราคา 'หน้ากอนามัย' ใครแก้ปัญหา? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/868805> [เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2564]
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์กรุงสยามพับลิชชิง, 2562.
- ข่าวสดออนไลน์. กองสลากฯ ตอบชัด แพงหวายหัวใส คิดค่าบริการขายสลากทำได้หรือไม่! [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: https://www.khaosod.co.th/breaking-news/news_5902356 [เข้าถึงเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2564]
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. "บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) วาระที่ 1 ครั้งที่ 1". วันที่ 28 พฤศจิกายน 2549.
- . "บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ (ฉบับที่..) พ.ศ., วันที่ 28 พฤศจิกายน 2549.

————. "บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ พ.ศ. เรื่องเสร็จที่2088/2561." 27 ธันวาคม 2561.

————. "รายงานประชุมกรรมการร่างกฎหมายพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กองที่1 ครั้งที่ 7/8/2517 ", 25 กุมภาพันธ์ 2517.

————. "เอกสารแนบ1ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... เลขเสร็จที่0497/2561."

————. "เอกสารแนบ1ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่..) พ.ศ.... เลขเสร็จที่0497/2561."

พฤศจิกายน 2561.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล(ฉบับที่..) พ.ศ. งง ครั้งที่ 3/2562. (14 มกราคม 2562).

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ห่วยบนดิน (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์,, 2550.

คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

คณศ เต็งสุวรรณ. ปัญหาการจัดระบบกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์, สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2558.

ชวินทร์ สีนะบรรจง. เศรษฐศาสตร์ที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ชูชาติ สว่างสาส์. ค่าไถ่ปล่อยแสนล้าน เจาะลึก6อภิโครงการรัฐ ขุมทรัพย์นักการเมือง-ข้าราชการ ผลาญชาติมานานนับทศวรรษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ก.พล, 2545.

เชียงใหม่นิวส์. โครงการ GLO Official Sellers นำร่องพื้นที่ กรุงเทพฯ และนนทบุรี [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.chiangmainews.co.th/page/archives/1676847/> [เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2564]

ณททัย กุลณรงค์. ประสิทธิผลของการนำนโยบายแก้ไขปัญหาลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคารัฐบาลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มาปฏิบัติ. สารนิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.

ณัฐวิวัฒน์ สุทธิโยธิน. กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยาขั้นสูง. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.

ดวงกมล ดีพันธุ์. ห่วยใต้ดินในสังคมไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. 2557.

ดิศรณ์ ลิขิตวิทยายุฒิ. การกำหนดความผิดอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 77 : ศึกษากรณีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. 2534. วารสารกระบวนการยุติธรรม 11, 3 (กันยายน - ธันวาคม 2561).

ทองธรรม กุมภีพงษ์. การศึกษาความต้องการสลากรูปแบบใหม่ของประชากรในเขตกรุงเทพ. สารนิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559.

ทีมข่าวอาชญากรรม. ผอ.สลาภาฯ แจงยังไม่จับห่วยออนไลน์รายใหญ่ต้องรอหลักฐานให้ชัด ชี้ตำรวจจับเองก็ได้ [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/crime/detail/9640000040308> [เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564]

———. บุกทลายเครือข่ายเว็บพนันห่วยออนไลน์ เงินหมุนเวียนกว่า 7.5 ล้านบาท [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://mgronline.com/crime/detail/9640000010433> [เข้าถึงเมื่อ 4 พฤษภาคม 2564]

ไทยพับลิก้า. รู้จัก Mega Millions – Powerball สองล็อตเตอรี่รางวัลใหญ่ในสหรัฐฯ – แจ็กพอดสูงสุด 1.6 พันล้านดอลลาร์

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2019/01/get-to-know-us-lottery-mega-millions-powerball-jackpot/> [เข้าถึงเมื่อ 1 พฤษภาคม 2564]

———. ทีเอ็มบีเผยคนไทยเสพติดลอตเตอรี่และห่วย “รวย – จนไม่เกี่ยว” – คนไทยซื้อลอตเตอรี่และห่วย กว่า 2.5 แสนล้านบาทต่อปี [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://thaipublica.org/2018/11/customer-insights-by-tmb-analytics-lottary/> [เข้าถึงเมื่อ 29 เมษายน 2564]

———. 4 ปี คสช.พิมพ์ห่วยเพิ่ม53ล้านบาท ปีมรายได้เข้าคลัง กระฉูด! [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://thaipublica.org/2019/01/lottery-41/> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563]

———. ขายสลากเกินราคา ใครได้-ใครเสีย? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://thaipublica.org/2020/10/lottery-add-price-19-10-2563/> [เข้าถึงเมื่อ 21 เมษายน 2564]

ไทยพีบีเอส. ชงโครงการ "ลอตเตอรี่ซื้อสัตย์" ปักหมุดร้านขายไม่เกิน 80 บาท [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://news.thaipbs.or.th/content/296531> [เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563]

ไทยรัฐออนไลน์. พาณิชย์สั่งคุมราคา "หน้ากากอนามัย" ต้องไม่เกิน 2.50 บาท หากฝ่าฝืนโทษรุนแรง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.thairath.co.th/business/economics/1999528> [เข้าถึงเมื่อ 2 พฤษภาคม 2564]

———. กองสลากฯดัน ห่วยลอตโต จัดหนักจัดเต็ม รางวัล "100 ล้าน" เร่งทำ-พิจารณา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<https://www.thairath.co.th/business/finance/1574766> [เข้าถึงเมื่อ 23 พฤษภาคม 2564]

นพรัตน์ วรรณเทพสกุล. “เศรษฐกิจห่วยใต้ดิน : มุมมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมไทยผ่านธุรกิจการพนัน” (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554.

นันทพร นิกรประเสริฐ. มาตรการควบคุมการให้รางวัลโดยการเสี่ยงโชค. สารนิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, กลุ่ม

วิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2561.

นายจักรพงษ์ ชาคคล้าย, นางสาวศิริ วงศ์วานิช และนายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล. สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม พ.ศ. 2563.

นิรุฒ มณีพันธ์. หลักนิติธรรมในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ (งานเอกสารวิชาการส่วนบุคคล). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,

2557.

ประธานรัฐ ปฐมธนพงษ์. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการจัดสรร การจำหน่ายและการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล. สารนิพนธ์

ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2554.

- ประภา นัครา. การปฏิบัติตามนโยบายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในจังหวัดภูเก็ต. วารสารสังคมศาสตร์ 2 (ก.ค.-ธ.ค. 2557).
- ปราโมทย์ เสริมศีลธรรม. "หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษทางอาญา" ภายใต้โครงการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการทำงานของสมาชิก
รัฐสภา (รายงานวิจัย). กรุงเทพมหานคร: พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สถาบันพระปกเกล้า, 2564.
- ปริดา ปิติวัฒน์ภัทร. ปัญหากฎหมายในการควบคุมการขายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ออนไลน์. สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม 2562.
- ผก.ณรงค์ เอี่ยมละหงษ์ และส.ต.ต ภัสกร ประหยัด. สัมภาษณ์, 15 มีนาคม พ.ศ. 2564.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. เศรษฐศาสตร์การเมือง ว่าด้วยห่วยใต้ดิน. ใน พิรุณ ฉัตรวณิชกุล (บรรณาธิการ), ห่วย ช้อง บ่อน ยาบ้า.
เชียงใหม่: สำนักพิมพ์ตรีสวี, 2543.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. อุตสาหกรรมการพนัน ไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย. เชียงใหม่: สำนักพิมพ์
ตรีสวี, 2543.
- ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา. "เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย"
หมายเลข 3 ", 13 กันยายน 2560.
- พลวุฒิ สงสกุล. เปิดใจผู้ค้ารายย่อย ทำไมต้องขายห่วยเกินราคา 80 บาท [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://thestandard.co/why-sell-lottery-overpriced/> [เข้าถึงเมื่อ 14 กันยายน 2563]
- พีพีทีวีออนไลน์. ย้อนอดีต "ห่วยบนดิน" เรื่องเก่าที่กำลังจะถูกทำใหม่ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/105400> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563]
- พุทธประภา บุปผสอนและคณะ. การพัฒนาช่องทางการจัดจำหน่ายโรงสีข้าวชุมชนมะเกลือใหม่ตำบลมะเกลือใหม่ อำเภอสว่าง
จังหวัดนครราชสีมา(รายงานการวิจัย). นครราชสีมา: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา, 2559.
- มติชนออนไลน์. กฎหมายสลากผ่านสน. ลุ้นห่วยออนไลน์-ล็อตโต้ เกิดในไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
https://www.matichon.co.th/uncategorized/news_1366400 [เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563]
- รังสรรค์ ไรจน์ชิวินและคณะ. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและการดำเนินคดีคุ้มครองผู้บริโภค ประเทศออสเตรเลีย (รายงานวิจัย).
กรุงเทพฯ: สำนักการต่างประเทศ, 2562.
- รัตนพงษ์ สอนสุภาพ และ ศรีณนย์ ธิติลักษณ์. สลากกินแบ่งรัฐบาล: โครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ของใคร (รายงานวิจัย).
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.), 2554.
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมคำใหม่เล่ม๑ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: ธนาเพรส, 2553.
- วัชร งามจิตรเจริญ. แนวคิดในการใช้พุทธธรรมเพื่อดำเนินการทางเศรษฐกิจในสังคมทุนนิยม. วารสารพุทธศาสนศึกษา จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย 16, 1 (มกราคม-เมษายน 2552).
- วันรักษ์ มิ่งมณีนาคิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาค. พิมพ์ครั้งที่ 21. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562.
- วิวัฒน์ รุ่งเรืองผล. ตำราหลักการตลาด. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: บริษัทมาร์เก็ตติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2558.
- เวิร์คพอยท์เดย์. ย้อนอดีต "ห่วยบนดิน" จากปี 2546 ถึงปี 2562 จะกลับมาคืนชีพอีกครั้ง? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://workpointtoday.com/lottery-legend/> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563]
- ศันท์กรณ์ โสทธิพันธุ์. คำอธิบายนิติกรรม-สัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.

- ศศิธร นิตีปรัชานันท์. ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา. วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ 1(สิงหาคม 2556).
- ศศิธร นิตีปรัชานันท์. ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2555.
- . ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2555.
- ศศิวิทย์ วัชรมณฑา. การสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดา (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2561.
- ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ. การบริหารการตลาดยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธีรฟิล์มและไซเท็กซ์, 2541.
- ศุภชัย ยาวะประภาสและปิยากร หวังมหารพร. นโยบายสาธารณะไทย :กำเนิด พัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: จุฑาทอง, 2552.
- ศุภชาติ เอี่ยมรัตนกุล. หลักการตลาด. กรุงเทพฯ: แสงดาว, 2557.
- ศูนย์วิจัยเพื่อการพัฒนาสังคมและธุรกิจ. การสำรวจปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และความคิดเห็นต่อแนวทางการแก้ไขในปัจจุบัน (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2554.
- สตีธร ธนาธิโชติ. การพนันในมิติทางสังคม เศรษฐกิจและกฎหมาย. วารสารเศรษฐศาสตร์และนโยบายสาธารณะ 2(2554).
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. ประชุมพงศาวดารภาคที่ 17 เรื่อง ตำนานการเลิกบ่อนเบี้ยและเลิกหวย. กรุงเทพฯ: ศรีสงวนการพิมพ์, 2465.
- สมพร พรหมหิตาธร. คู่มือกฎหมายการพนัน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: รพีสาส์น, 2534.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. แนวทางการยกเลิกโทษอาญาใน กฎหมายเช็คและกฎหมายหมิ่นประมาท” โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์ (Economic Analysis of Criminal Laws) (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551.
- สำนักข่าวอิศรา. จำแนกโทษเรียงมาตรา! ‘พวกหัวใส’ฉวยขึ้นราคา-กักตุนสินค้าหนักสุดคุก 7 ปี [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/article/isranews-scoop/87297-isranewsze-12.html> [เข้าถึงเมื่อ 30 เมษายน 2564]
- . เจาะบันทึก กมธ.คุ้มครองผู้บริโภค เคลียร์ปม มังกรฟ้า VS.กองสลาก เปิดศีกษาขยหาย 'วิธีใหม่' [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.isranews.org/article/investigative/investigate-news/97710-investigative01-3.html> [เข้าถึงเมื่อ 19 เมษายน 2564]
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562.
- . "บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยปรับเป็นพนัน พ.ศ. ...", 2 กุมภาพันธ์ 2564.

- . "สรุปผลการสัมมนาโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในการตรากฎหมาย." 18 กันยายน 2560.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การประชุมสภาผู้แทนราษฎร(สมัยแรก). กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2519.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. ภารกิจหลักการทำงาน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.glo.or.th/mission/distribution/selling-authorize> [เข้าถึงเมื่อ 15 พฤศจิกายน 2563]
- . ประวัติสำนักงาน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.glo.or.th/about/history> [เข้าถึงเมื่อ 14 พฤศจิกายน 2563]
- . ข่าวประชาสัมพันธ์ ด้านการจำหน่าย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.glo.or.th/glo-news/news-distribution> [เข้าถึงเมื่อ 1 มิถุนายน 2564]
- . สลากกินแบ่งโลก [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.glo.or.th/lottery/foreign/world> [เข้าถึงเมื่อ 23 พฤษภาคม 2564]
- . "ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล." 28 เมษายน 2559.
- . "ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อนำไปขายส่วนกลาง และสัญญาดำเนินการจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล." 30 ตุลาคม 2563.
- . "ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาตัวแทนจำหน่ายสลากที่จัดพิมพ์โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อนำไปขายส่วนภูมิภาค." 31 ตุลาคม 2563.
- สิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน. หลักเศรษฐศาสตร์จุลภาคเบื้องต้น : การวิเคราะห์และประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562.
- สุรเชษฐ์ รุ่งเรือง. การใช้บังคับกฎหมายการพนันหวยเถื่อน. สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายอาญาและกระบวนกรยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2555.
- สุรพล นิตไกรพจน์. ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ. วารสารนิติศาสตร์ 21, 3 (กันยายน 2536).
- สุวัฒน์ วิรุฬหสิงห์. ศัพทานุกรมเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- สุวิมล แม้นจริงและเกตุร ไยบัวกลิ่น. การส่งเสริมการตลาด. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ทริปปี้ล เอ็ดดูเคชั่น, 2550.
- สุขุม ศุภนิธย์. กฎหมายเกี่ยวกับการตลาด. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.
- แสน วิชาชาญ. ตำนานหวยเมืองสยาม. กรุงเทพฯ: ว.เพ็ชรสกุล, 2545.
- โสภณ พรโชคชัย. หวยบนดินแบบประยุทธ์ต่างกับแบบทักษิณตรงไหน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2019/06/83155> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563]

หอจดหมายเหตุ อัครสังฆมณฑลกรุงเทพฯ. ลีตเตอร์แห่งกรุงสยาม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://catholichaab.com/main/index.php/research-and-study/research-and-study/1181-2016-05-13-02-21-03> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2563]

อดุล ยูววิทยานิพนธ์. คำอธิบายกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ.2542. กรุงเทพมหานคร: กรมการค้าภายใน, 2556.

อนุพงษ์ จันทะแจ่ม. เร่ขายลอตเตอรี่ : ชีวิตทางเศรษฐกิจบนฐานการเคลื่อนย้ายของคนเมืองเลย. วิทยานิพนธ์ปริญญาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, คณะสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2561.

อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ. ทฤษฎีอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

อรพิณ ปานเกษม. ปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมการโฆษณาการพนันออนไลน์. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2558.

อรัญญา ชันนาค. การศึกษาพฤติกรรมของผู้บริโภคและอุปสงค์ของผลิตภัณฑ์น้ำผลไม้พร้อมดื่ม กรณีศึกษา : นักศึกษามหาวิทยาลัยเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร. สารนิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2558.

อวิการัตน์ นิยมไทย. การยกเลิกโทษประหารชีวิตในสังคมไทย. ฐานิติ 1 (กันยายน - ตุลาคม 2556).

อัจฉริยา ชูตินันท์. อาญาวิทยาและทัณฑวิทยา. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561.

อาจารย์นวนน้อย ตริรัตน์. สัมภาษณ์, 5 เมษายน พ.ศ. 2564.

อุทัย อาทิวา. ทฤษฎีอาญาวิทยากับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภาคผนวก ก

รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 1 ครั้งที่ 6/7/2517

วันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2517 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

8970621

๕๗ ๖

หมวด ๕

การสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง

มาตรา ๔๐ ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่น เพื่อให้สวัสดิการแก่พนักงานและลูกจ้างในการพ้นจากตำแหน่ง ประสยอุบัติเหตุ เจ็บป่วย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์

การจัดให้มีกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ หรือกองทุนสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง หลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง การออกเงินสมทบ การจำแนกประเภทของผู้ได้รับการสงเคราะห์ การจ่ายเงินสวัสดิการ และการจ่ายเงินสงเคราะห์ ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุน ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

หมวด ๖

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๑ ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัลเกินราคาที่กำหนดในสลากกินแบ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๒ บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกระทรวงการคลัง ให้คงใช้บังคับกับพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

สุรศิริ พิมพ์

ภาคผนวก ข

บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 12)

เรื่องร่างพ.ร.บ.ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 27 ธันวาคม 2561

๓

๒.๘ บทกำหนดโทษ

(๑) ปรับปรุงบทกำหนดโทษกรณีผู้เสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และยังไม่ได้ออกรางวัล ในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๑๑)

(๒) เพิ่มเติมบทกำหนดโทษในสองกรณี คือ

(๒.๑) กรณีผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษา และบริเวณที่ซึ่งใช้สำหรับสถานศึกษา ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิวัลล้อมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒.๒) กรณีผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๑๔)

๒.๙ บทเฉพาะกาล

(๑) ให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๘ เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่คำสั่งดังกล่าวถูกยกเลิก คงปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๖๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๕)

(๒) ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำเงินกองทุนสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อพัฒนาสังคมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๑/๒๕๕๘ เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๘ ที่ยังคงเหลืออยู่และไม่มีภาระผูกพันในวันที่คำสั่งดังกล่าวถูกยกเลิกส่งเป็นรายได้แผ่นดินให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งดังกล่าวถูกยกเลิก (ร่างมาตรา ๑๖)

๒.๑๐ มาตรการรักษาการ

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๗)

๓. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

การปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ การดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวก การบัญชีของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และการแก้ไขการจัดสรรเงินจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดในกรณีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา และกำหนดเพิ่มเติมความผิดในกรณีการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในสถานศึกษาและการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ จะทำให้การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและควบคุมไม่ให้เกิดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล



บทถอดเทปสัมภาษณ์ (หน่วยงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล)

- 1.นายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล หัวหน้างานวิเคราะห์ตลาด สำนักงานการตลาดและจัดจำหน่าย
- 2.นายจักรพงษ์ ชำคล้าย นิติกร 8 สำนักกฎหมาย
- 3.นางสาววิตรี วงศ์วานิช นิติกร 3 สำนักกฎหมาย

เรื่อง “มาตรการทดแทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา”

วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2563 (10.00 น. ถึง 12.00 น.)

ผู้วิจัย: แนวคิดของการกำหนดโทษทางอาญาลงแก่พ่อค้าปลีกที่จำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล มีความเป็นมาอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: มาจากความผิดของการจำหน่ายสลากการกุศลจะมีพ.ร.บ.การพนันที่ว่าจำหน่ายเกินราคามีโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท (มาตรา 9 ตรี) ซึ่งมันเป็นสลากกินแบ่งเหมือนกันเพียงแต่สลากกินแบ่งตามพ.ร.บ. การพนันจะเป็นสลากที่เอกชนขอมา โทษก็จะไม่เหมือนกัน ดังนั้นสลากการกุศลก็จะไปใช้ในลงโทษตามพ.ร.บ. การพนันแต่ถ้าสลากกินแบ่งก็จะใช้ความผิดแยกกัน ให้มาใช้ตามพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ดังนั้นกรณีมีความผิดขายสลากการกุศลเกินราคา สำนักงานสลากกินแบ่งจะมีอำนาจแค่เรื่องตัดโคเวตา มีการแจ้งความรับเงินรางวัลนำจับ มุมมองการแก้ พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 เกิดจากการที่มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ปี พ.ศ.2558 ซึ่งนอกจากความผิดของสลากการกุศลมาเรื่องโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินสองพันบาท ซึ่งคำสั่งคสช.ให้เปลี่ยนมาเป็นโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทแล้วร่างฉบับที่ 2 ก็อิงคำสั่งจากคสช.นำมาเป็นจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทเข้าไป แต่ต่อมาในชั้นกรรมาธิการบอกว่าการขายสลากกินแบ่งจะให้ลงโทษด้วยการจำคุกเขามันเกินไป มันไม่สมควร ซึ่งโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนเองก็ล้อมาจากความผิดลหุโทษตามประมวลกฎหมายอาญาที่ปรับมาใหม่ ว่าปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ซึ่งในชั้นกรรมาธิการพิจารณาแล้วว่ามันไม่ใช่ความผิดร้ายแรงแบบการฆ่าคนตาย หรือความผิดอื่นๆ ดังนั้นก็เลยไม่ให้มีโทษจำคุก แต่ในขณะเดียวกันที่มีโทษปรับเพราะเห็นว่าหากไม่มีโทษอะไรเลย มันก็จะไม่มีวิธีป้องปรามไม่ให้คนขายเกินราคา คือวัตถุประสงค์ที่ยังมีอาญาก็เพราะว่าต้องการป้องปรามและให้สอดคล้องกับพ.ร.บ.พนันคือเอาให้เหมือนกัน เรื่องนี้จริงๆมีพูดในที่ประชุมบ่อยมากเพราะวัตถุประสงค์ที่จะแก้พ.ร.บ.ฉบับที่ 2 คือเน้นเปิดกว้างให้พรบ.มาสารณนำหวยออนไลน์และออกผลิตภัณฑ์ใหม่มาได้ โดยพยายามแหกกรอบ

ของสลากกินแบ่ง ไม่ได้มาพิจารณาเรื่องทำไมถึงมีโทษอาญาเท่าไร การที่ระบุว่าไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทก็หมายความว่าถ้าเราปรับร้อยบาทก็ยังคงอยู่ในเกณฑ์ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ค่าปรับขึ้นแต่ตามละพฤติการณ์แต่ละคนว่าทำไมเขาถึงขายเกินราคาซึ่งค่าปรับจะเท่าไรเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงาน

ผู้วิจัย: เมื่อพบว่ามีกรณีแจ้งว่ามีการขายสลากเกินราคาเกิดขึ้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีขั้นตอนการดำเนินคดีอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: จะทำการตัดโค้วตาจากรายชื่อที่ถูกส่งมาจากผู้ตรวจการ จากสถิติ ปี พ.ศ.2563 มีข้อมูลว่าแจ้งจับคนขายสลากกินแบ่งเกินราคาได้จำนวน 551 ราย สามารถสืบข้อมูลเพิ่มเติมได้กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (ป.ค.บ.) อีกทีซึ่งต้องรวมสถิติมาจากหลายหน่วยงาน

ผู้วิจัย: นอกจากโทษทางอาญาแล้ว การยกเลิกสัญญาตัวแทนก็ถูกนำมาใช้ในกรณีกับผู้ค้าปลีกไม่ปฏิบัติตามขายสลากตามราคาที่สำนักงานกำหนด ไม่ทราบว่ามีขั้นตอนการยกเลิกสัญญาตัวแทนเช่นนี้หรือไม่ และหากผู้ค้าปลีกถูกยกเลิกสัญญาตัวแทนแล้วจะยังต้องจ่ายค่าปรับทางอาญาอยู่หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: กรณีสลากโค้วตา การที่ผู้ค้าปลีกเอาไปขายยกเล่มคือมันก็ขายเฉลี่ยราคาใบละ 80 บาทซึ่งก็ไม่เกินราคา มันไม่ได้ผิดอาญาฐานขายเกินราคาแต่มันผิดข้อสัญญากับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพราะเราห้ามการขายส่ง มันเป็นมาตรการแยกกันระหว่างโทษทางอาญาและการผิดสัญญา ระหว่างตัวแทนและสำนักงานสลากกินแบ่ง ดังนั้นมันจะไม่เป็นการไปบรรเทาโทษและกันเพราะมันเป็นคนละส่วน ดังนั้นในกรณีที่ถ้ามีคนขายเกินราคา ในข้อสัญญาของสำนักงานก็ระบุอยู่แล้วว่าห้ามขายเกินราคา เช่นนี้เขาก็ต้องรับผิดชอบจากการผิดสัญญาทางแพ่งด้วย ขั้นตอนก่อนจะยกเลิกสัญญา ทางสำนักงานจะพิจารณาหลักฐานที่ตำรวจ(ผู้ตรวจการ)จับแล้วนำมายกเลิกสัญญาเลย โดยไม่มีขั้นตอนเรียกตัวผู้กระทำผิดมาสอบสวนกับสำนักงานสลากกินแบ่งอีก

ผู้วิจัย: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมาตรการอื่นควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างไรบ้าง และมีผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปัจจุบันสลากชุดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีสลากซื้อจองที่มี 5 เล่ม เขาจะเคลงเลขไม่ให้เรียงก็จะช่วยให้คนที่เอาไปการนำมารวมชุดยากขึ้น เป็นมาตรการป้องกันการขายสลากกินแบ่งเกินราคาโดยการเหลือให้ตัวแทนของเราขายเองตามข้อสัญญาเราเองก็บังคับว่าตัวแทนต้องจำหน่ายเองอยู่แล้ว ถ้าตัวแทนของเราเคารพและปฏิบัติตามข้อสัญญานี้ราคาสลากก็จะไม่เกิน ในส่วน

ของส่วนราชการ มูลนิธิ สมาคมที่นำสลากไปขายต่อเหมือนกัน เราจะควบคุมด้วยการมีข้อสัญญาว่า คุณต้องขายให้แก่สมาชิกเท่านั้น ห้ามขายส่ง ดังนั้นในปัจจุบันเราก็ห้ามไม่ให้เขาเอาไปขายส่ง นอกจากนี้ปัจจุบันเราเปลี่ยนระเบียบใหม่ในปี พ.ศ.2559 ปัจจุบันนิติบุคคลที่เป็นบริษัทเราจะไม่มีแล้ว มีเฉพาะสมาคม มูลนิธิและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับคนพิการเป็นหลัก ซึ่งปัจจุบันมี 901 คน การจะได้ สลากกินแบ่งมากน้อยอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับองค์กรและสมาชิก ให้คุณนำสลากไปจำหน่ายกับสมาชิก เท่านั้น แต่ในความเป็นจริงเราควบคุมไม่ได้ เราทำได้แค่เมื่อได้ชื่อมาก็ตัดโควตา

ผู้วิจัย: จากข่าวที่ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีแผนที่จะนำหวยออนไลน์มาใช้แก้ปัญหาสลากกิน ราคา ขณะนี้ได้ดำเนินการอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: จากการที่พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับล่าสุด มี มาตรา13/1 มาตรา22 เปิดช่องให้เราทำได้ เราจะจัดทำหวยใน 4 รูปแบบ แต่ต้องขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี และรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องก็เลยยังไม่เสร็จง่ายๆ ซึ่งแม้ว่ากฎหมายจะเปิดกว้าง แต่ก็ต้องกระทำการรับ ฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งถ้าโครงการนี้มันทำได้ ก็จะมีผลกระทบต่อผู้ค้าปลีกแน่นอน แต่ถ้า ทำได้จะช่วยลดราคาหวยแพงได้

ซึ่งในอดีตเราเคยมีโครงการหวยออนไลน์มาก่อน แต่ตอนนั้นจะนำมาใช้เฉพาะสลากการกุศลก่อน แต่มีปัญหาเรื่องสัญญาโครงการขัดต่อกฎหมาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนร่วมงานหรือดำเนินการใน กิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 จึงไม่สามารถทำได้ ถ้าในมุมมองผู้สัมภาษณ์ส่วนตัวคือเรานำความพยายาม ของหวยออนไลน์ในปี2549 มาแต่มันทำไม่ได้เพราะก็มีผู้คัดค้านเพราะก็จะทำให้ผู้ค้าปลีกได้รับ ผลกระทบ แล้วการที่ปัจจุบันเราเปิดกฎหมายให้ทำหวยออนไลน์ หวยเลข 2 ตัว 3 ตัว มันเป็น ผลลัพธ์ที่ใหม่ มีหลักสำคัญว่าการจะออกผลิตภัณฑ์ใหม่ต้องทำให้คนพิการเข้าถึงได้ เป็นคำพูดของ กรรมการเองเลย ซึ่งมันผูกมัดกับเรามาก เพราะมันยากที่จะทำได้เพราะจะต้องคำนึงถึงคนพิการด้วย นอกจากนี้การออกผลิตภัณฑ์ใหม่มันจะต้องไม่เป็นการมอมเมาประชาชน

ผู้วิจัย: ปัจจุบันมีปัญหาใดที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังแก้ไขไม่ได้ อันเป็นสาเหตุในสลากกินแบ่ง ตามท้องตลาดยังมีราคาที่สูงอยู่ (ตามความเห็นผู้สัมภาษณ์)

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปัญหาคือตัวแทนของเราชอบขายส่งไม่ยอมทำตามข้อตกลงเรา ทั้งที่เราก็ให้ส่วนลด เขาแล้ว เมื่อเขาขายใบละ80บาทจริงขายทีละ5เล่มก็ได้ เขาก็ได้กำไรแล้ว ซึ่งตามความเห็นผู้ สัมภาษณ์ อาชีพขายสลากนั้นควรเป็นอาชีพเสริมไม่ใช่อาชีพหลักของตัวแทน ที่จะต้องไปหาสลากมา หลายเล่มเพื่อขายให้ได้กำไรเยอะๆ ตามปกติ อาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาลขายแค่3วัน ประมาณ

500 ใบมันก็ขายหมดแล้ว คือสลากจะต้องมารับไปขายแล้วประมาณ3วัน แต่ช่วงที่เขายกกันจริงมีแค่ 3 วันเท่านั้น ซึ่งสำหรับกลุ่มซื้อจองปัจจุบันก็ยังมีพยายามนำมารวมชุดขายอยู่ คือการจอล่วงหน้าทุกคนจะได้รับสลากอยู่แล้ว เพียงแต่ตัวเลขที่เหลือๆเขาจะเอาไปขายไปซื้อต่ออีกที ซึ่งเราควบคุมไม่ได้

ผู้วิจัย: พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มาตรา 39 ที่ปัจจุบันเพิ่มเติมโทษปรับเป็นไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทนั้นช่วยลดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาได้มากน้อยกว่าเดิมหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ในมุมมองผู้สัมภาษณ์แม้จะมีโทษปรับสูงแค่ไหนปัญหาสลากกินแบ่งก็จะยังไม่หมด เพราะตำรวจปรับจริงไม่แพงอยู่แล้ว กฎหมายกำหนดให้มีโทษขั้นสูงแต่การบังคับใช้จริงก็ยังไม่เหมือนเดิม แต่ถ้าเราปรับหนึ่งหมื่นบาทกันจริง ปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลก็น่าจะลดลงมากกว่าเดิม ทั้งนี้ก็มีปัญหาที่บางพื้นที่ในต่างจังหวัดก็บังคับใช้กฎหมายเคร่งครัดไม่เหมือนกัน บางพื้นที่ตามต่างจังหวัดที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ขอความร่วมมือเรื่องการห้ามขายสลากกินแบ่งแพง และได้ประสานงานกับตำรวจต่างจังหวัดนั้น ตำรวจที่นั่นเองก็กดดันกับปัญหานี้มากจนในที่สุดราคาสลากตามท้องที่นั้นก็ลดลงสำเร็จ

ผู้วิจัย: จากมาตรการทางกฎหมายและโครงการที่จะลดปัญหาสลากกินแบ่งราคาแพง ผลตอบรับของผู้ค้าปลีกและผู้บริโภคเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ที่จริงแล้วการร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่2 นี้มีการรับฟังความเห็นก็ทำตามมาตรา77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเขาแค่ให้เราลงเว็บไซต์ไว้อย่างน้อย15วัน แต่เราทำทั้งเสวนา ส่งจดหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องลงเว็บไซต์ตนเองและลงเว็บไซต์กลาง ซึ่งเราทำมากกว่าที่กฎหมายแนะนำให้ทำเสียอีกเพราะกว่าร่างกฎหมายฉบับที่ 2 มาได้ เราเริ่มเขียนกันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 แล้ว เข้าแล้วก็ไม่ผ่านหลายครั้งมาก ส่วนเสวนาเราก็เรียกลูกค้าผู้ที่เกี่ยวข้องมาทั้งหมดเลย ทั้งผู้พิการต่างๆ ส่วนประชาชนทั่วไปก็มาลงความเห็นในเว็บไซต์ โดยสรุปผลแล้วก็มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ด้วยการออกแบบคือการเป็นการกรอกช่องว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเท่านั้น ไม่ได้มีการแสดงความเห็นผลตอบกลับแบบชัดเจนแต่ก็มีคนตอบทางเว็บไซต์เป็นพันคน

ผู้วิจัย: จากกระแสตอบรับที่ผู้ค้าปลีกไม่พอใจกับโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากเกินราคา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีแผนจะแก้ไขปัญหานี้หรือไม่ (ตามความเห็นผู้สัมภาษณ์)

ผู้ให้สัมภาษณ์: โทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากเกินราคา ตามความเห็นผู้สัมภาษณ์ เจตนาคือแค่ต้องการให้ตัวแทนจำหน่ายเอง แต่ในเมื่อทางปฏิบัติเราควบคุมคนไม่ได้ มีคนเสนอว่าวิธีที่ดีที่สุดเราควรจะต้องจัดจำหน่ายเองโดยผ่าน Application เพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพงแต่มันยังอยู่ในระหว่างการทำ เพราะในระหว่างที่ต้องดูแลฝั่งตัวแทนเราก็ต้องดูแลผู้บริโภคด้วยนะ สำนักงานเองก็โดนคณะกรรมการผู้บริโภคแจ้งปัญหาสลากกินแบ่งราคาแพงมาโดยตลอดว่าทำไมถึงยังแก้ไขไม่ได้สักที แต่เราก็ต้องคำนึงหลายส่วนทั้ง ตัวแทน คนพิการด้วย ดังนั้นถ้าเราจะไม่ให้โทษอาญาก็ไม่มีกรอบกันคน ปัญหาขายแพงก็จะยังมี ซึ่งหากถามว่าโทษปรับอาญามีแนวโน้มจะปรับเปลี่ยนอีกไหม จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ต้องลือดูตามประมวลกฎหมายอาญาว่าโทษตามลหุโทษของประมวลกฎหมายอาญาจะมีการปรับเพดานที่สูงขึ้นหรือไม่ ก็มีแนวโน้มอาจแก้ตามหรือไม่ก็ได้ แต่ในส่วนที่ว่าการที่ในปัจจุบันเราก็ไม่ได้ปรับถึงหนึ่งหมื่นจริง แล้วทำไมเราไม่แก้ไขโทษปรับลดลง ตามความเห็นของกรมการก็มองว่าการมีโทษปรับที่สูงก็เป็นการข่มขู่ป้องกันไม่ให้ผู้ขายกระทำผิดได้ดีกว่าบัญญัติให้โทษปรับนั้นใกล้เคียงกับความเป็นจริง แล้วถ้าในกรณีที่ถ้าในอนาคตกฎหมายอาญาวางหลักลหุโทษเป็นปรับมากขึ้นกว่านี้ เราจะมีแนวโน้มแก้ตามหรือไม่ ความเห็นของผู้สัมภาษณ์มองว่าเราไม่ควรแก้ไปที่เรื่องโทษทางอาญาแล้ว เราควรแก้ด้วยวิธีอื่นเช่นสร้างมาตรการมากกว่า คือการไปควบคุมตัวแทน และออกห่วยออนไลน์มาช่วย การแก้โทษมันเป็นการแก้ที่ปลายเหตุมากกว่า

ผู้วิจัย: ปัจจุบันการที่มาตรา 35 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เปิดกว้างให้สำนักงานจะจัดจำหน่ายสลากเองหรือจะให้ตัวแทนจำหน่ายเป็นผู้กระจายสลากกินแบ่งสู่ท้องตลาดอย่างไรก็ได้ ในทางปฏิบัติวิธีการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายของสำนักงานเป็นอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีระบบการโควตาตัวแทน จะแบ่งออกเป็นตัวแทนส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และระบบซื้อจอบ ซึ่งระบบการซื้อจอบคือการลงทะเบียนกับธนาคารกรุงไทยไว้ ซึ่งจะมีระบบรายละเอียดอยู่ในระเบียบของสำนักงาน โดยระบบนี้จะแยกกับระบบตัวแทน ขั้นตอนการเลือกตัวแทนแบบดั้งเดิมคือมีการรับสมัคร พอรับสมัครเสร็จก็จะมีการเชิญคณะกรรมการมาเป็นผู้คัดเลือก แล้วก็มีการสุ่ม โดยใช้โปรแกรมในกรณีที่มีคนมาสมัครจำนวนมาก อย่างล่าสุดมีคนสมัครสี่แสนคน เราก็ใช้โปรแกรมexcelสุ่ม โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)เชิญมาเป็นสักขีพยานในการสุ่มด้วย ปปช.จะมาดูว่าเราสุ่มโปร่งใสหรือไม่ด้วย ซึ่งตัวแทนจำหน่ายเองก็รู้มาก่อนอยู่แล้วว่าจะมีระบบสุ่ม ทุกคนที่สมัครจะโดนคัดเลือกด้วยวิธีนี้ โดยระบบอยู่ในเงื่อนไขตามประกาศเป็นรอบๆไป

ผู้วิจัย: กรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้โควตาสลากแก่ทางหน่วยราชการ มูลนิธิ สมาคมต่างๆ นั้น มีเหตุผลเบื้องหลังอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ปัจจุบันเราไม่มีหน่วยราชการแล้ว เรามีแค่มูลนิธิ สมาคม เหตุผลเบื้องหลัง มีที่มาจากจากสมัยก่อนการขายสลากเราต้องขายให้หมด หากไม่หมดก็ไม่สามารถการประกาศรางวัลสลากได้ ซึ่งนั่นเป็นเงื่อนไข มันจึงเป็นต้นเหตุให้เราต้องจัดสรรสลากไปให้หมด ระบบโควตาจึงเกิด ดังนั้นมันจึงเป็นเหตุผลว่าเราต้องการผลสลากออกไปจากเราให้หมด เพราะบางทีสลากมันมีเลขไม่สวยด้วยเช่น 001 คนจะไม่ซื้อกันตามท้องตลาด ดังนั้นสำนักงานสลากก็ผลัดให้เป็นภาระของผู้รับซื้อไป ที่นี้การจัดสรรก็เกิดขึ้นมาล่าสุด จนถึงปัจจุบันเราเหลือตัวแทนนิติบุคคล เฉพาะสมาคม มูลนิธิที่ดูแลเกี่ยวกับผู้พิการ ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดมูลนิธิ สมาคมตรงนั้นด้วย เลยทำให้ในปัจจุบันเราไม่เหลือนิติบุคคลที่เป็นบริษัทอื่นแล้ว ซึ่งแก้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 เรื่องคุณสมบัตินิติบุคคล

ผู้วิจัย: โครงการลอตเตอรี่ซื้อสัตย์ ที่รัฐมีแผนจะดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลราคาแพง ปัจจุบันเป็นอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: โครงการลอตเตอรี่ซื้อสัตย์ ปัจจุบันเราเป็นพาร์ทเนอร์กับ glo กำลังจะทำเป็น Application glo online ซึ่งเราต้องให้สลากเขามากกว่า 5 เล่ม ปัจจุบันฝ่ายบริหารก็ยังกังวลว่ามันจะไปเอื้อนายทุนไหม ถ้ามองทางการตลาดมันทำได้ โครงการนี้เราสามารถทำให้มันแข็งแกร่งขึ้นได้แต่จะมีปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำเอื้อนายทุน ที่เราต้องตอบสังคมให้ได้เพราะเราเป็นรัฐวิสาหกิจเราไม่ใช่เอกชน เราต้องคำนึงเพราะเรื่องนี้มันมีหลายมิติที่เราต้องคำนึง ต้องคำนึงกรอบของรัฐวิสาหกิจและถ้าโครงการนี้สำเร็จ มองว่ามันเป็นการแก้ไขปัญหาให้มันอยู่ในราคาที่กำหนดแต่การทำงานของรัฐบาลวิสาหกิจมันเคลื่อนตัวลำบาก

ผู้วิจัย: สำนักงานเห็นด้วยหรือไม่ที่จะยกเลิกโทษทางอาญาที่ลงแก่พ่อค้าปลีกและใช้มาตรการอื่นมาทดแทนโทษทางอาญาของการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา

ผู้ให้สัมภาษณ์: ที่เรายังมีกฎหมายอาญาควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่เหมือนต่างประเทศที่ไม่มีโทษทางอาญา เพราะเราไม่มีระบบอนุญาต เรามีเพียงทางแพ่งเสริม ซึ่งถ้าใช้แค่แพ่งอย่างเดียวก็อาจทำให้คนไม่เกรงกลัว ซึ่งที่จริงความเห็นของผู้สัมภาษณ์มองว่าปัญหาที่เราแก้ไม่ได้ เพราะการบังคับใช้กฎหมายมันไม่จริงจัง ซึ่งการเพิ่มโทษมันก็แก้ปัญหาไม่ถูกจุด เพราะสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ไม่มีส่วนได้เสียจากการที่โทษปรับมันสูงหรือไม่ เราไม่ได้ไปแก้ที่ต้นเหตุก็จริง แต่การที่ต้องเพิ่มโทษคือความจำเป็นที่สำนักงานต้องทำอะไรสักอย่างให้เป็นการช่วยแก้ไข ตามความเห็น

ผู้สัมภาษณ์มองว่าการแก้ไขกฎหมายอาญามันเป็นการแก้ที่ปลายเหตุไม่ว่าเราจะลดหรือเพิ่มโทษ เพราะมันไม่ส่งผลต่อความเป็นจริงถึงจะลดกฎหมายอาญาไป ภาครวมมันก็เหมือนเดิมอยู่ดีปัญหามันก็จะยังคงอยู่

ผู้วิจัย: หากการลงโทษผู้ค้าปลีกจะเป็นแค่โทษเพิกถอนใบอนุญาตหรือยกเลิกสัญญาและอาจมีค่าปรับทางแพ่งเพียงอย่างเดียวเหมือนต่างประเทศ สำนักงานสลากกินแบ่งเห็นด้วยหรือไม่หรือมีข้อกังวลใจกับการที่จะไม่มีโทษทางอาญาหรือไม่ อย่างไร (ตามความเห็นผู้สัมภาษณ์)

ผู้ให้สัมภาษณ์: มาตรการทางแพ่งในปัจจุบันที่ใช้อยู่ คือการยกเลิกสัญญา 2 กรณี คือได้รับแจ้งจากตำรวจมาว่าตัวแทนขายแพ่ง และกรณีที่ตัวแทนไม่ขายสลากเองนำสลากไปรวมชุด เราก็ทำการตัดโควตา ซึ่งปัจจุบันเราเพิ่งตัดไปหนึ่งหมื่นคนแล้ว เราเองก็เคยใช้มาตรการมาหลายอย่าง แต่ก่อนเราอบรมให้ความรู้ผู้ค้าปลีกที่ทำผิดก่อนตัดโควตา ไม่ได้ตัดทันทีแต่ก็ไม่ได้ผล แถมเปลืองงบประมาณสุดท้ายในปัจจุบันเราก็ตัดชื่อออกเลย นอกจากนี้ราคาสลากกินแบ่งแพ่งเป็นปัญหาที่จะไม่แก้ไม่ได้ ถ้าคิดอัตราส่วนการจ่ายกับราคาสลากที่เพิ่มขึ้น อัตราต่อรองในการจ่ายเราน้อยมากหากเทียบกับต่างประเทศ จากการได้พูดคุยกับที่ปรึกษาสิงคโปร์เองก็พยายามให้เราแก้ให้มันดีขึ้น เราก็พยายามจะแก้ ถ้าจะหาทางออกอาจจะไม่ได้แก้ที่กฎหมาย ที่จริงแล้วสถิติการจับกุมคนขายสลากกินแบ่งเกินราคามันไม่ได้สะท้อนว่าปัญหาสลากกินแบ่งแพ่งนั้นลดลงได้จริงเพราะเราไม่ได้เก็บสถิติโดยสม่ำเสมอ ทั้งมันขึ้นอยู่แต่ละปีว่าเราแก้ไข เราผลักดันอย่างไรด้วย ทั้งนี้สมัยที่คสช.ใช้ 44 ในการปราบปรามจับกุมคนขายสลากกินแบ่งราคาแพ่ง ก็ทำให้ผู้ค้าปลีกขายห่วยที่ราคา 80 บาทได้จริง มันก็สะท้อนว่าโทษทางอาญามันก็ใช้ได้อยู่นะ แต่ทั้งนี้โทษปรับทางอาญาบางคนก็ยอมจ่ายๆไปแล้วก็ไปขายต่ออยู่ดี ในความเห็นผู้สัมภาษณ์การออกผลิตภัณฑ์ใหม่คือทางออก และแก้การปั่นราคาของพ่อค้าคนกลาง ดังนั้นควรเสนอตัดวงจรให้สำนักงานจำหน่ายเองไปเลย หรือตัวแทนต้องขายสลากเอง

ผู้วิจัย: ในปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งเป็นผู้จำหน่ายสลากโดยชอบกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว แต่มีผู้คนจำนวนมากที่ยังขึ้นชอบห่วยใต้ดินเพราะเล่นได้ราคาถูกกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล ทางสำนักงานมีความเห็นอย่างไร และคิดว่าจะแก้ไขปัญหานี้หรือไม่ อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ที่จริงแล้วโครงการห่วยเลข 2 ตัว 3 ตัวที่เราเคยพยายามกระทำนั้น มีวัตถุประสงค์ต้องการลดเงินใต้ดินพวกนั้นให้เข้าหาเราด้วยวิธีการออกผลิตภัณฑ์ให้ใกล้เคียงกับห่วยใต้ดินด้วย แต่พอมีปัญหาที่เคยเกิดขึ้น ก็จะมีกลุ่มสี่เขียวที่มองว่าการออกผลิตภัณฑ์แบบนี้มันมอมเมาประชาชนคือเราอยู่ตรงกลาง การออกผลิตภัณฑ์มากก็จะถูกต่อต้านจากคนพิการหากผลิตภัณฑ์นั้นเข้าถึงคน

พิการไม่ได้และอีกกลุ่มที่เป็นกลุ่มสีเขียวเขาก็จะคิดว่ามันจะเป็นการมอมเมาประชาชน หากถามว่าเราจะคิดแก้ปัญหาใหม่ มันคิดตลอดเพียงแต่ว่าการจะทำมันก็ทำยาก ปัจจุบันการเสนอสลากแบบใหม่ก็ส่งเรื่องไปยังไม่ผ่านบอร์ด ปัญหาเรื่องที่เราต้องคำนึงถึงคนพิการจนเราไม่สามารถดำเนินโครงการเพราะโดยพื้นฐานการขายสลากมันจะไม่เกิดวงจรทางธุรกิจ ไม่มีการผลิต การใช้แรงงาน เพราะในระยะเวลา 15 วันมันเป็นวงจรที่สั้นมาก คราวนี้คนที่เข้ามาขายสลากกินแบ่งรัฐบาล มันก็มีพวกรักสบายกลุ่มหนึ่ง และกลุ่มคนพิการอีกกลุ่มใหญ่ คราวนี้พอเราจะทำอะไรก็ตาม คนพิการก็จะประท้วง ดังนั้นสำนักงานก็ต้องหีบยื่นเพื่อช่วยเยียวยากลุ่มคนเหล่านี้ไปเรื่อยจนเกิดความต่อเนื่องมายาวนานจนคนพิการเริ่มยึดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้เป็นสรณะแล้ว ทั่วๆที่อาชีพขายหวยเราไม่ได้ตั้งใจให้มันเป็นอาชีพหลัก ทั้งนี้ในปัจจุบันคนขายสลากกินแบ่งที่เป็นคนพิการตามท้องตลาดก็เริ่มมีน้อยลงถ้ามองตามรัฐธรรมนูญ ตามหลักรัฐควรช่วยเหลือคนพิการให้ได้รับความเท่าเทียม มองในแง่หนึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ควรช่วยเหลือคนพิการ แต่ไม่ได้มองในแง่ว่า การที่แต่เดิมสำนักงานไม่ได้เกี่ยวข้องกับคนพิการมาแต่แรกเริ่ม ซึ่งมันจะทำให้โครงการเราไม่โต เราแบกรับภาระตรงนี้อีก แต่เราก็ช่วยเหลือทางอ้อมมาตลอด จึงมีความเห็นว่าหรือเราจะช่วยเหลือด้วยการออกสลากคนพิการแยกไปเลยเพื่อช่วยเหลือเขา แยกออกไปเลยเช่นออกสลากกินแบ่งรัฐบาลสีชมพู โดยกำกับว่าผลิตภัณฑ์นี้คนทั่วไปขายไม่ได้ ต้องคนพิการขายเท่านั้น แล้วเราออกผลิตภัณฑ์ใหม่มาโดยไม่ต้องถูกกำกับด้วยเงื่อนไขว่าคนพิการต้องเข้าถึงได้ อันนี้ก็เป็นช่วยเหลือเขาทางหนึ่ง เราจะให้เขามาเป็นเงื่อนไขทุกผลิตภัณฑ์ของเราไม่ได้ ไม่งั้นโครงการต่างๆจะดำเนินไปไม่ได้เลย

ผู้ให้สัมภาษณ์คือนายประวุฒิ เจริญพงษ์สกุล ได้เสริมประเด็นทำไมปัจจุบันสลากกินแบ่งถึงยังมีราคาแพงว่าอย่างประเทศสิงคโปร์เองเขามีการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง ดังนั้นการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายเขาจึงสำเร็จกว่าประเทศไทย ซึ่งหากมาพิจารณาจากพ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเห็นว่าอำนาจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเรามีแค่นั้น อำนาจตรวจจับกุมคนขายสลากแพงอยู่ที่สำนักงานสลากเลย ดังนั้นหากสงสัยว่าแล้วเกิดจากอะไร ส่วนตัวมองว่าถ้าเรามีการกวดขันการบังคับใช้กฎหมายจริงจังก็อาจจะแก้ปัญหาได้ ดังนั้นหากถามว่าทำไมเราไม่ใช้กฎหมายอย่างจริงจังก็ต้องมาดูเรื่องอำนาจของสำนักงานสลากว่าเรามีอำนาจมากน้อยแค่ไหน ซึ่งเราเองก็ปรับโทษให้มันสูงแล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็บังคับใช้โทษไม่สูงอยู่ดี ดังนั้นมันก็ทำไม่ได้ ทั้งที่โทษทางอาญาเราก็รุนแรง ดังนั้นเมื่อมองไปในปัญหาเรื่องอำนาจของสำนักงานสลาก เราเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจะกระทำอะไรก็ต้องดูตามอำนาจในพ.ร.บ. อะไรที่พ.ร.บ.ไม่ให้อำนาจเราก็ทำไม่ได้ เราทำได้แค่กับตัวแทนเท่านั้น สำนักงานไม่มีอำนาจจับกุมอะไร ดังนั้นสาเหตุปัญหาสลากราคาแพงจึงไม่ใช่ความผิดของ

สำนักงานนี้โดยเฉพาะ และขอฝากเสริมต่อไปว่าอยากให้เราเป็นกระบอกเสียงเพราะปัจจุบันเราให้โควตาสลากคนละ 5 เล่ม มันไม่สะท้อนตลาดเพราะที่จริงการแสวงกำไรที่เพียงพอต้องขายได้มากกว่า 5 เล่ม ทั้งนี้ที่จริงแล้วปัญหาสลากกินแบ่งราคาแพงมันมีปัญหามาจากทุกวันนี้ หากเราตรวจดูคนที่ขายหวยตามท้องตลาด คนที่เราซื้อส่วนใหญ่ไม่ใช่ตัวแทนจากสำนักงานทำให้สำนักงานโดนเหมารวมไปด้วยว่าคนขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของเราขายแพง ทั้งที่คนขายสลากตามท้องตลาดมี 3 ประเภท ได้แก่ตัวแทนโควตา ผู้รับซื้อจางผ่าน atm และบุคคลภายนอก จริงๆการที่คนนอกมาขายหวยมันเป็นระบบใหญ่มาก ปัญหาคือการขายหวยเนี่ยมันไม่มีการควบคุม ไม่มีระบบใบอนุญาตเหมือนสุรา บุหรี่ ดังนั้นใครที่ขายทั่วไปก็จะเป็นใครก็ได้ ดังนั้นการที่เราเดินไปซื้อสลากแล้วมันเกินราคา มันก็อยู่เหนือเราควบคุมถ้าเขาไม่ใช่ตัวแทนจากเราเพราะเราควบคุมได้แค่คน 2 กลุ่ม

ปัญหาหนึ่ง จากการไปประชุมที่ญี่ปุ่นจะเห็นว่าญี่ปุ่นเขามีแนวคิดที่ว่าสลากคือcharity ยิ่งช่วงที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิ หวยที่ญี่ปุ่นกลับเป็นสินค้าขายดี ในขณะที่เมืองไทยหวยเราถูกมองว่าเป็นการพนัน พอเป็นแบบญี่ปุ่นด้วยความที่มองว่าหวยเป็นcharityเป็นการกุศล เลยทำให้ราคาสลากไม่ได้จำเป็นต้องขึ้นราคาแข่งไปด้วย แต่เมืองไทยพอเป็นเป็นการพนันมันถูกรอบงำด้วยความอยากเอาชนะ อยากได้เลขที่สวย มันก็จะทำให้เกิดการรวมชุด นำเลขที่สวยๆมาขายแพง เพราะคนซื้อเอาจริงเอาจังกับหวยแบบพนัน แล้วถ้าซื้อหวยรัฐบาลไม่ได้คนไทยเราก็ก็น่าไปเล่นหวยใต้ดินด้วย ทุกวันนี้หวยชุดจึงยังขายได้เพราะคนเรายังมองว่าเป็นการพนัน มีไม่กี่คนที่รู้ว่ารายได้จากหวยเราเอาไปทำการกุศลอย่างไรบ้าง ที่จริงสำนักงานสร้างตึกไว้หลายตึกแต่ไม่สามารถเอาชื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปอ้าง เพราะมองว่าเป็นเงินสีเทา แกรมยังโฆษณาไม่ได้ ดังนั้นคนทั่วไปก็จะไม่รู้ ซึ่งมันต้องสร้างภาพลักษณ์ที่ดีว่าเราทำงานเพื่อสังคมด้วย

ที่จริงการแก้ไขสลากเกินราคามันก็ทำได้ ด้วยการเพิ่ม demand supply คือการพิมพ์สลากเพิ่มเยอะๆ แต่ทำแบบนี้ตลาดจะตาย อีกทั้งเราเพิ่มสลากก็จะถูกคนคัดค้านมองว่าสำนักงานจะมอมเมาประชาชนรีเปลา และเราจะนอกกรอบมากไม่ได้เพราะเราไม่ใช่เอกชน อีกวิธีที่ต่างประเทศเขาทำแล้วแต่เราไม่ทำ คือการออกใบอนุญาต ในมุมมองของตัวแทนการตลาด ถ้าเราตั้งตัวแทนที่มีความพร้อม มีการใช้ระบบซอฟต์แวร์ของเราที่ติดตาม บังคับใช้โทษระงับการขาย 1 เดือน โดยตัดปัญหาว่าจะเกิดความความเหลื่อมล้ำการเอื้อนายทุนได้นะ มันทำได้ และเราโฆษณาให้เขาได้มันก็ดี ธุรกิจก็จะโตขึ้นเรื่อยๆ ประเทศลาวเองก็ทำระบบอนุญาตพวก sport betting แยกเป็นเจ้าๆไป หวยชุดก็อีกเจ้าหนึ่ง ซึ่งถ้าสำนักงานสลากจะออกlicensingเราก็อยู่แบบนี้ไปให้กระทรวงการคลังทำ เราเปิดให้บริษัทมาประมูล รูปแบบนี้ผู้บริหารเองก็กังวลเพราะหลายรัฐวิสาหกิจเคยทำและพังมาแล้วจากระบบสัมปทาน

อีกทั้งมันจะมีการประท้วงต่อมา ทั้งนี้ในต่างประเทศเขาก็ไม่ได้มีระบบคนเร่ขายห่วยแบบเราอีก การทำระบบแบบนี้มันแก้ปัญหาได้ และไม่ต้องมาแบกรับกลุ่มคนพิการ ส่วนระบบอนุญาตจะนำมาใช้กับบุคคลธรรมดาได้ไหม อันนี้ต้องดูที่ฝ่ายนโยบายอีกที ซึ่งปัญหาความเป็นรัฐวิสาหกิจเราเนี่ย มันเลยทำให้ทางปฏิบัติเราบังคับไม่ได้ อีกทั้งต้องคำนึงถึงธรรมาภิบาล และทัศนคติที่มองว่าห่วยเป็นการพนันเนี่ยเป็นสิ่งที่กีดทับเราอยู่



บทถอดเทปสัมภาษณ์ (หน่วยงานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ)

- 1.ผู้กำกับ ณรงค์ เอี่ยมละหงส์ กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล กองแผนงานอาชญากรรม
 - 2.สารวัตรตำรวจ ภัสกร ประหยัด กลุ่มงานวิเคราะห์และประเมินผล กองแผนงานอาชญากรรม
- เรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา”

วันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2564 (09.30 น.)

ผู้วิจัย: สถิติจำนวนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ถูกจับกุมในข้อหาจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา ในช่วงปี พ.ศ. 2558 – 2563 และจำนวนผู้ถูกจับกุมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพราะรัฐบาลออกนโยบายกวดขันการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเช่น ปี พ.ศ. 2562 ที่สถิติจับได้สูงเป็นเพราะนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลกวดขันอาจจะเพราะว่าได้รับการร้องเรียนจากประชาชนมาก ตัวการร่วมขายเองก็จะถูกจับปรับแล้วเอารวมเข้าสถิติด้วย จากสถิติการจับมากจับน้อยในแต่ละปีนั้นอยู่ที่แต่ละปีมีนโยบายเรื่องการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างเคร่งครัดต่างกัน

ผู้วิจัย: ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจมีวิธีการค้นหาผู้กระทำความผิด และวิธีการที่เจ้าหน้าที่ได้รับเบาะแสว่ามีผู้กระทำความผิดโดยนำไปสู่การจับกุมผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: มี 2 วิธี วิธีแรกคือได้รับแจ้งจากประชาชนว่ามีการขายเกินราคาเกิดขึ้นที่ใด เจ้าหน้าที่ก็จะไปตรวจสอบจับกุม อีกวิธีคือ วิธีที่สอง เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าสืบจับเอง ซึ่งลักษณะวิธีการจับส่วนมาก ในฐานะที่ผู้สัมภาษณ์เคยลงพื้นที่เองและกวดขัน ส่วนมากจะใช้วิธีที่สองจับเอง โดยมีวิธีที่ตำรวจจะไปซื้อสลากกินแบ่งตามธรรมดาทั่วไป โดยจ่ายเป็นธนบัตรหนึ่งพันบาทไปหรือธนบัตรห้าร้อยบาท ให้มันสูงกว่าคาสลาก เช่นซื้อสลาก 2 ใบแล้วให้ธนบัตรห้าร้อยไป แล้วดูว่าคนขายเขาจะทอนเท่าไร มันไม่ใช่การล่อซื้อเพราะเข้าไปซื้อจริงๆ บางทีก็สั่งให้คนทั่วไปไปซื้อบ้าง ถ้าเกินราคาเราก็จับปกติเวลาตำรวจไปค้นเองก็จะเจอใบละ 100 บาท ส่วนมากที่จะร้องเรียนก็ราคานี้ โดยผู้ขายจะบอกว่าเขาขายตามราคาที่กำหนดไม่ได้ บางทีเขาก็ไม่ขายเกินแต่ใช้วิธีการขอ เช่นขออีก 20 บาท เป็นค่าบริการซื้อขาย ซึ่งในทางปฏิบัติ ปัจจุบันเราก็จะเห็นการใช้วิธีขายแบบนี้อยู่ ส่วนกรณีการขายเลข

เด็ดด้วยการที่มีคนซื้อสลากจากเลขเด็ดตามวัดที่ชาวบ้านนับถือ ซึ่งเป็นวิธีการขายที่กำลังนิยม โดยขายกันเกินราคา ทางตำรวจเองถ้าได้รับแจ้งมาก็จะทำการจับกุมเช่นกัน

ผู้วิจัย: เมื่อมีการจับกุมผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคาแล้วมีขั้นตอนการดำเนินการต่อผู้กระทำผิดอย่างไรต่อไป

ผู้ให้สัมภาษณ์: ถ้าเกิดจับกุมผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคามาแล้ว ก็จะนำส่งให้พนักงานสอบสวน ซึ่งฐานความผิดขายสลากเกินราคานั้นไม่มีโทษจำคุก มีแต่โทษปรับ มันก็จะปรับขึ้นโรงพักได้ ส่วนใหญ่จะปรับกันที่ 2000 บาท ผู้สัมภาษณ์หาข้อมูลมาจากตามสน.ต่างๆที่ส่งเรื่องมา โดยแต่ละสน.จะคำนวณค่าปรับไม่ต่างกันมาก ก็จะปรับใกล้เคียงกันตามยึดถือของแต่ละสน. ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะได้ส่วนแบ่งค่าปรับจากตรงนี้ตามระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคาอยู่แล้ว เพียงแต่ทางตำรวจอาจจะละเลยไม่ได้ขอเงินจากทางสำนักงาน แต่ก็ได้แล้วแต่โรงพักตามท้องที่บางสถานีก็ขอบางสถานีก็ไม่ได้ขอไว้

ผู้วิจัย: นับตั้งแต่ที่ พ.ร.บ.สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2562 ซึ่งเป็นฉบับที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติมโทษของการขายสลากกินแบ่งเกินราคาเป็นโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ในทางปฏิบัติของทางเจ้าหน้าที่ตำรวจมีการเทียบประวางปรับอย่างไร แล้วเป็นการเปรียบเทียบปรับที่เป็นจำนวนเงินสูงขึ้นจากอดีตที่ระวางโทษปรับไม่เกิน 2 พันบาทหรือไม่อย่างไร

ผู้ให้สัมภาษณ์: ในอดีตที่เป็นระวางโทษปรับไม่เกิน 2 พันบาท พอกฎหมายใหม่เปลี่ยนมาเป็นระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ทางปฏิบัติก็ยังคงปรับเท่ากันคือ 2 พันบาท แต่ในอนาคตอาจจะเปลี่ยนแปลง แต่ในปัจจุบันก็ยังคิดค่าปรับเท่านี้ ทางตำรวจเองก็ไม่เห็นด้วยว่าการระวางโทษปรับที่สูงจะช่วยลดราคาสลากเพราะสุดท้ายผลกระทบก็ตกไปที่ผู้ค้าปลีกที่ไม่ได้มีฐานะที่จะเอื้อต่อค่าปรับที่สูง

ผู้วิจัย: หลังจากที่รัฐบาลมีการดำเนินนโยบายจับกุมผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาอย่างเคร่งครัดส่งผลให้การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาลดลงหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์มองว่าการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาก็ยังไม่ลดลง มันเป็นการแก้ปัญหาปลายทาง ทางตำรวจเองไม่สามารถช่วยให้การขายสลากกินแบ่งรัฐบาลลดลง เพราะผู้ขายปลีกก็ยังรับสลากมาเป็นทอดอยู่ พอจะขายให้คนอื่นบางที่เจอตำรวจเขาก็ยอมให้ตำรวจจับ ซึ่งช่วงๆนี้รัฐกวัดขันการจับกุม พอจับกุมมากๆก็สั่งจับปรับไป 2 พันบาท แล้วช่วงปี พ.ศ. 2558 ที่สถิติจับกุมคนขายสลากลดลงมันเป็นเพราะการปรับราคาของกองสลาก ที่มีส่วนลดราคา

สลากกินแบ่งประมาณ 7% เลยทำให้ขายกันตามราคาที่กำหนดมากขึ้น แต่สุดท้ายก็เจอปัญหาเกินราคาต่อมาอยู่ดี เพราะคนได้ประโยชน์จากส่วนลดคือตัวแทนรายใหญ่ ยี่ปิว ซาปิว แล้วเมื่อเอามาขายต่อก็ยังสามารถขายต่อได้อีกหลายทอด สุดท้ายคนขายปลีกก็ยังคงต้องขายแพง ทางตำรวจมองว่าการใช้สลากกินรวบเป็นมาตรการแก้ปัญหาสลากกินแบ่งราคาแพงที่ดีที่จะช่วยลดราคาของสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา เพราะปกติคนก็นิยมเล่นกันมากอยู่แล้ว แต่ทั้งที่ทั้งนั้นก็ต้องดูแนวโน้มว่ารัฐจะออกแบบมาตรการนี้อย่างไรในความเป็นจริง ตำรวจมองว่าการที่ออกเทคโนโลยีเข้ามาขายสลากกินแบ่งแทนคนขายมันช่วยลดราคาได้เพราะมันไม่ผ่านสื่อกลางเป็นคน เป็นตัวแทน มันคือการซื้อผ่านรัฐบาลโดยตรง แต่ถ้านำเทคโนโลยีแบบนี้มาใช้ข้อเสียคือคนจะตงงานกันมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยเรายังอยู่ในสังคมที่เอื้ออาทรกันอยู่ เรายังคงต้องมีอาชีพตัวแทนคนขายสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้อยู่ เพราะพื้นฐานเศรษฐกิจของไทย คนยากจนในประเทศไทยมีจำนวนมากและคนตงงานก็มีมาก ในเมื่อทำคนเกษตรกรแล้วรายได้ไม่ดีการขายสลากกินแบ่งก็เป็นอาชีพที่ช่วยเพิ่มรายได้ให้เขาได้ทางหนึ่ง เราเลยอาจจะไม่สามารถตัดวงจรการรับตัวแทนจำหน่ายสลากตามต่างประเทศได้เสียทีเดียว แต่การออกสลากเป็นผลิตภัณฑ์ใหม่ๆเอามาแข่งเพื่อลดราคาสลากกินแบ่งใบก็น่าจะช่วยให้ เพราะรัฐบาลเองก็เคยนำมาใช้แล้วก็ได้ผลมาก่อน

ผู้วิจัย: ตามระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลในการจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา พ.ศ. 2560 ได้พิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งความนำจับ และเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมผู้ขายสลากกินแบ่งเกินราคาเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว โดยมีการกำหนดอัตราเปรียบเทียบปรับที่เจ้าหน้าที่จะได้รับซึ่งทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับรางวัลนั้นจริงหรือไม่เป็นจำนวนเงินเท่าใด

ผู้ให้สัมภาษณ์: ได้จริงเป็นจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดเลย ตามระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลจับกุมผู้ขายสลากเกินราคา ข้อ 6 ก็คือตามจำนวนเปรียบเทียบปรับแต่ไม่เกินสองพันบาท คือในทางความเป็นจริงตำรวจหลายคนไม่ยื่นขอรางวัลนำจับ แต่พวกเขาปรับพวกนี้บางที่จะหักเข้ากองทุนของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเงินรางวัลตามค่าปรับตามพ.ร.บ.ต่างๆ เช่น พ.ร.บ.จราจร ค่าปรับตาม พ.ร.บ.สลากกินแบ่งรัฐบาลก็น่าจะรวมอยู่ด้วย

บทถอดเทปสัมภาษณ์ (นักวิชาการ)

รองศาสตราจารย์ ดร.นวนน้อย ตริรัตน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เรื่อง “มาตรการทดแทนโทษทางอาญาเพื่อแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา”

วันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2564 (11.00 น.)

ผู้วิจัย: เหตุใดสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งไม่ใช่สินค้าจำเป็นจึงต้องถูกรัฐแทรกแซงราคาด้วยการควบคุมราคาขั้นสูง

ผู้ให้สัมภาษณ์: คือมันไม่ใช่เหตุผลที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงราคาด้วยการควบคุมราคาขั้นสูงที่จริงแล้วสลากเนี่ยมันเป็นเหมือนกติกาของเกม แล้วในกติกาของเกมบอกไว้ในกฎหมายสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่เขียนเอาไว้ว่าเวลาจะขายสลากไม่ว่าคุณจะเริ่มตั้งราคาสลากเป็นเท่าไรก็แล้วแต่ จะตั้งราคา 80 บาท หรือ 100 บาท ก็ได้ แต่มันต้องมีราคา เพราะมันเป็นคือเกม สมมติราคาสลาก 100 บาท เกมบอกว่า ส่วนหนึ่งจะต้องเป็นเงินรางวัล ไปแล้ว 60 ส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน 23 สำนักงานสลากกินแบ่งที่เป็นต้นทุนแห่งการพิมพ์ การจัดจำหน่าย ก็คือค่าใช้จ่ายบริหารงานเป็น 17 นี่คือปัญหา ปัญหาคือเกมที่ทำให้มันเป็นแบบนี้ ต้องเข้าใจก่อนว่าการพนันในเชิงเศรษฐศาสตร์การที่จะวิเคราะห์การพนัน เรามองว่าการพนันมันเป็นการโอนเงินระหว่างบุคคล คือคนเสียและคนได้ แต่ว่าคนเสียไม่ได้โอนไปให้คนได้แบบ 100% แต่มันมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เข้ามาจัดการให้มีการพนันขึ้นมาซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ผู้ให้บริการ” ผู้ให้บริการจะได้ไปส่วนหนึ่งแล้วปรากฏว่าในกรณีนี้รัฐก็เข้ามามีส่วนด้วยว่าฉันก็ต้องขอแบ่งด้วย ก็เหมือนกับเป็นภาษีนั่นแหละ เพราะฉะนั้นอันนี้มันก็เลยกลายเป็นว่าเพื่อให้เกมนี้ยุติธรรม รางวัลจึงต้องเป็น 60 คำว่ารางวัล 60 มันจะเป็นส่วนที่นักเศรษฐศาสตร์ถือว่าเป็นส่วนซึ่งเอกชนโอนให้เอกชน ส่วน 17 มันเป็นส่วนที่ไปผ่านกระบวนการจัดจำหน่าย ถ้าหากว่าในทางเศรษฐศาสตร์จะเรียกส่วน 17 นี้ว่า “Value added” คือมูลค่าเพิ่มจากค่าบริการ เช่นการให้บริการจากธนาคารก็มีการเรียกเก็บค่าบริการ หรือว่าบริการแบบร้านสปา นวด ก็ต้องมีค่าตอบแทนเป็นค่าบริการด้วย แล้วเขาจะไปแบ่งค่าตอบแทนกันเองว่า ค่าตอบแทนนี้จะให้เป็นค่านวดบริการ ให้เจ้าของสถานที่ อะไรก็ว่าไป อันนี้คือส่วนของ 17 ส่วน 23 เป็นส่วนที่รัฐขอเอี่ยวด้วย เพราะฉะนั้นถ้าว่าไปแล้ว การที่คนหนึ่งจ่ายเงินไปเป็นจำนวน 100 60% เนี่ยก็จะไปที่เอกชนรายอื่น อีก 23% ไปที่รัฐ 17% ไปให้ผู้ให้บริการ ดังนั้นในเมื่อมันเป็นกติกาแบบนี้ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ทั่วโลกทำแบบนี้ ส่วนใหญ่บางประเทศจะให้เงินรางวัลร้อยละ 50% ในเกมบางอย่าง แต่ว่าส่วนใหญ่จะไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50% ไม่งั้นมันเป็นเกมที่มันไม่ค่อยยุติธรรม เพราะฉะนั้นในบางประเทศ เกมประเภทล็อตโต้ อาจจะเป็นเงิน

รางวัล 50% ของไทยเราเป็นมาตรฐานโบราณก็จะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 60 นี้แหละ เมื่อประเด็นมี เช่นนี้ จึงไม่ได้อยู่บนพื้นฐานที่ว่าเราไปใช้กฎหมายกำหนดราคาสูงสุดหรืออะไร หากว่าไม่มีเกมที่เป็น เกณฑ์นี้คุณก็จะขายสลากเท่าไรก็ขายไป ก็ปรากฏว่าเราจึงไม่มีคู่แข่งในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าเงิน รางวัลเนี่ยมันก็อาจจะไม่ใช่ร้อยละ 60 มันจึงไม่ใช่ว่าคุณไปกำหนดราคาให้สลากทำไมในเมื่อมันไม่ใช่ สินค้าจำเป็น แต่เพราะมันเป็นเรื่องของกติกาซึ่งมีความจำเป็นต้องกำหนดไม่งั้นมันก็จะมีการหลอกกัน ออกมาแล้วเป็นเงินรางวัลแค่ 10% มันก็จะเป็นเกมที่มิยุติธรรม นี่จึงเป็นหัวใจเรื่องหนึ่ง จึงไม่ได้เป็น เพราะว่ามีกฎหมายกำหนดอะไรแต่เป็นเพราะตัวมันเองกำหนดโดยเกมและเกมนี้ได้ถูกประกาศอยู่ใน กฎหมาย เพราะฉะนั้นหากมันไม่ทำตามนี้ก็ถือเป็นการละเมิดกฎหมาย เพราะอย่างไรก็ตามนี่เป็นสิ่งที่ เป็นจริงเสมอ มันต้องประกาศว่ามีรางวัลอะไรอย่างไร เมื่อรวมเงินรางวัลทั้งหมดคือร้อยละ 60 ฉะนั้น ประชาชนแทนที่จะจ่าย 100 บาทไปจ่าย 120 บาท แสดงว่าโดยเฉลี่ยเมื่อเขาจ่ายไป 120 บาทแล้ว เนี่ย เงินรางวัลมันยังอยู่ที่ร้อยละ 60 เงินรางวัลมันไม่ได้เพิ่มขึ้น แสดงว่ามันมีการทำผิดกฎหมายอย่าง ชัดเจน ซึ่งในเชิงนักกฎหมายจะตีความอย่างไร มันไม่ใช่เพราะเรามีกติกาอะไรไปกำหนดราคาหรือ จะยกเลิกราคา และทุกประเทศก็จะกำหนดแบบนี้ ในเกมประเภทล็อตโต้ก็เหมือนกัน เพราะฉะนั้น ล็อตโต้จึงมีปัญหาเพราะล็อตโต้เป็นการเลือกเลขเองไม่ได้มีเลขที่มีการกำหนดมาตรฐานที่ว่าจะออก รางวัลภายในเลขเหล่านี้แน่นอน ล็อตโต้จึงต้องมีกติกาต่อมาว่าถ้าในงวดนั้นไม่มีคนถูกรางวัล เงิน รางวัลนี้ก็จะไม่มีใครเอาไปได้เหมือนกัน มันก็จะถูกทบไปงวดต่อไป ทุกคนไม่สามารถเข้าไปแตะเงิน รางวัลนี้ไม่ได้เลย เพราะจะถือว่ามันเกิดความไม่ยุติธรรมกับผู้เล่น อันนี้มันก็ต้องไปตีความทาง กฎหมายเอาแล้วกันว่าแล้วมันจะเป็นอย่างไร ฉะนั้นทุกครั้งที่มันมีการขายเกินราคาจากหน้าสลาก แล้วจริงๆมันก็มีกฎหมายควบคุมการขายเกินราคาอยู่แล้ว ถึงแม้จะไม่ใช้กฎหมายกำหนดราคา แต่เมื่อ เป็นเกมอย่างนี้มันจึงจำเป็นจะต้องไปพิมพ์ราคบนหน้าสลากเพราะมันเป็นเกมที่กำหนดในกฎหมาย จึงต้องไปพิมพ์ตรงนั้น แล้วพอเมื่อพิมพ์แล้ว มันก็ไม่ได้ไปผิดกฎหมายควบคุมราคาที่เป็นประเภท สินค้าจำเป็น เพราะสินค้าใดก็ตามที่เป็นสินค้าทั่วไป เมื่อมันมีการกำหนดราคาที่จะต้องระบุราคาบน บรรจุภัณฑ์หรืออะไรไปแล้วเนี่ยก็จะเป็นความผิด ฉะนั้นถามว่าเราจะไปดึงมันออกไม่ให้ผิดได้ไหม อาจารย์ว่ามันไม่ได้ แต่จะผิดกฎหมายอะไรต่อไปอย่างไร นิสิตจะต้องไปคิดต่อเอง แต่กติกาของการ เล่นสลากมันก็ต้องเป็นแบบนี้ จะหนีออกจากกรอบเรื่องราคาไม่ได้ ทั้งนี้การที่กฎหมายสลากล้อ ความผิดเองการขายเกินราคาจากพ.ร.บ.การพนันเนี่ย เราต้องเข้าใจก่อนว่าปัจจุบันเรามีอยู่เกมเดียว ซึ่งหากเรามีการพนันในรูปแบบอื่นเข้ามาเราก็ต้องกำหนดราคาในการพนันอย่างอื่นเช่นกัน เพราะว่ ในต่างประเทศ คุณมีไพ่ก็ต้องกำหนดอัตราจ่าย ต้องถูกกำหนดไว้ สมมติว่าต่อไปคาสิโนถูกทำให้ชอบ

ด้วยกฎหมายในประเทศไทย เกมทุกเกมก็ต้องมีการกำหนดราคาอย่างชัดเจน เพราะมันคือความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคไม่งั้นเจ้ามือก็จะโกงผู้บริโภคหมด มันอาจจะไม่ได้อยู่ในกฎหมายแต่อาจจะอยู่ในกฎกระทรวงแน่นอน อย่างไรก็ตามต่างประเทศจะมีคณะกรรมการเข้ามากำกับดูแลการพนันด้วย จะมีเกณฑ์ว่าเกมไหนเล่นได้ แล้วถ้าเล่นแล้วอัตราการจ่ายจะเป็นเท่าใด มันจะต้องถูกกำหนดหมด แล้วรัฐจะจัดเก็บภาษีเท่าใด ทุกอย่างมันจะกลายเป็นอัตราออกมาหมด ในเกมการพนันมันเป็นแบบนี้ สรุปมันจึงไม่ใช่การที่รัฐแทรกแซงราคา แต่เป็นการรักษากติกา ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภค

ผู้วิจัย: การที่รัฐได้ใช้กฎหมายควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ให้จำหน่ายเกินกว่าราคาที่รัฐกำหนด และออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา แต่ทุกวันนี้ราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลตามท้องตลาดก็ยังมีราคาสูงเกินกำหนดอยู่ดี ปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อนโยบายทางเศรษฐศาสตร์อย่างไรบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: ก็เพราะว่ารัฐไม่ได้ควบคุมบังคับใช้กฎหมาย ฉะนั้นประเด็นที่สำนักงานสลากเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงมีหน้าที่ต้องเข้าไปดูแลเรื่องราคามันไม่ใช่ เพราะไม่ว่าตนเองจะเป็นเอกชนหรือการที่รัฐจะให้เอกชนเข้ามาทำกิจการรายใดรายหนึ่งทำคุณก็ต้องดูแลเรื่องราคา มันเป็นความรับผิดชอบของผู้จัดจำหน่าย เพราะในต่างประเทศเองก็มีการควบคุมราคาไม่ให้ขายเกินราคาอยู่ดี เพราะถือว่าเป็นผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเองไม่ได้มีหน้าที่ตีพิมพ์ออกมาแล้วมีอีกกลุ่มหนึ่งมารับผิดชอบ แต่สำนักงานสลากกินแบ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดจำหน่ายด้วยว่าเขาจะกำหนดว่าจะขายให้ใคร หรือขายอย่างไร เพราะฉะนั้นทั้งหมดคือการเป็นคู่ค้าของสำนักสลาก ดังนั้นสำนักงานสลากต้องดูแลที่จะให้ราคามันเป็นไปตามนี้ นั่นคือสิ่งที่เกิดขึ้น แล้วที่นี้สำนักงานสลากก็จะบอกว่าการออกสลากเนี่ยมันจะมีเลขที่ประชาชนไม่ค่อยชอบ เลขเน่า เพราะสำนักงานสลากก็จะไม่ยอมขาดทุน สำนักงานสลากก็จะใช้วิธีการว่า ฉันทันจะบังคับขายหมดและการพิมพ์ในแต่ละฉบับมีเลขที่คนไม่ชอบ เช่น 0001 เลขที่คนไม่ชอบซึ่งทางสำนักงานสลากคำนวณมาแล้วว่ามีสัก 10% (เป็นจำนวนที่คำนวณมาแล้ว) ซึ่งผู้ที่รับสลากไปจำหน่ายต่อเขาก็มีภาระที่จะต้องนำเลขที่ประชาชนไม่ชอบอีก 10% ไปจำหน่ายแต่ไม่ได้หมายความว่าเลขที่คนไม่ชอบจะไม่ถูกรางวัลนะ เพราะการออกรางวัลถ้ามันเป็นอิสระเลขทุกตัวสามารถเป็นไปทั้งหมด เพราะหากมีความยุติธรรมการออกเลขตัวใดตัวหนึ่งมันเกิดขึ้นได้หมด ฉะนั้นเลขที่ไม่สวยก็มีสิทธิถูกรางวัล หรือหากมีคนที่บอกว่าเขามีต้นทุน 10% ก็คือต้นทุนที่เขาขายไม่ได้ แต่ราคาที่เขาเพิ่มตรงนี้นั้นก็ไม่ได้เพิ่ม 10% ตามที่ว่ามันก็สะท้อนการเอาเปรียบของตัวโครงสร้างการจัดจำหน่ายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และการเอาเปรียบในปัจจุบันมันมีลักษณะที่สูงขึ้น ที่จริงประเด็นเหล่านี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับ demand supply มากเท่าไร เพราะเวลาเราพูดถึง demand

supply สิ่งหนึ่งที่เราจะเห็นก็คือมีคนที่สามารถจัดการตลาดได้ เพราะคุณอยู่ในฐานะของผู้ผูกขาด การที่เป็นผู้ผูกขาด ยังแสดงพฤติกรรมผูกขาดผ่านการเล่นแร่กับตัวเลขทั้งหลาย ซึ่งจะมีคนเข้ามาสวมบทบาทด้วย คือมีการทำให้เกิดการปั่นราคา ถ้าเป็นแบบนี้ ตัวเลขเนี่ยมันขึ้นอยู่กับการเล่นใจคนกับความเชื่อว่ามีอิทธิฤทธิ์มีปาฏิหาริย์ หรืออะไรก็แล้วแต่ที่ทำให้เขาชอบบางตัวเลขหรือไม่ชอบบางตัวเลขก็ตาม ฉะนั้นการแก้ไขก็มาคิดว่ารูปแบบการเล่นสลากแบบนี้มันเป็นรูปแบบที่ทั่วโลกเขาไม่ออกแล้ว เขาจะเลือกวิธีเล่นแบบล็อตโต้คือเลือกเอาเองว่าจะเอาเลขอะไร ถ้าคุณถูกรางวัลหลายคนก็ไปหารเอารางวัลเอา ถ้าไม่มีคนถูกรางวัลเลยก็ไปทบไว้งวดหน้า ถ้าถูกคนเดียวคุณก็กินรวบ นั่นคือวิธีการแก้ปัญหาในต่างประเทศที่เกิดขึ้น ซึ่งไทยเราเป็นระบบเก่า ถ้าจะแก้ไขโครงสร้างก็ต้องทำแบบนั้น ซึ่งเคยมีข้อเสนอกรรมการเสนอสภาไปเมื่อนานมาแล้วว่าสำนักงานสลากก็รับคืนสลากที่ขายไม่ออก ก็ให้รัฐสร้างกองทุนรับคืน เช่นนี้คุณก็ไม่มีข้ออ้างอีกแล้ว เป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นสมัยที่ยังไม่มีการรวมสลากชุดเลย แต่ตอนหลังพอมันเกิดการรวมชุดสลากเกิดขึ้น มันก็เป็นเรื่องของกระบวนการทางตลาดอีกรูปแบบหนึ่ง ดังนั้นวิธีการแก้ไขด้วยการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลเพิ่มก็ไม่ทำให้ปัญหานี้ดีขึ้น อาจารย์ติดตามมาตั้งแต่สมัยที่ยังไม่พิมพ์สลากเพิ่ม ในสมัยก่อนที่จะเป็นรัฐบาลพลเอกประยุทธ์เนี่ย เราพิมพ์สลาก 36 ล้านฉบับ ทุกวันนี้เราเพิ่มมาสามเท่า ขายสลากกันใบละ 80 บาท จากการสำรวจแล้วโดยเฉลี่ยคนที่ซื้อสลากก็จะตกอยู่ที่ราคา 90 บาทต้นๆ จากราคา 80 บาท ไม่เกิน 100 บาท แต่เดี๋ยวนี้การสำรวจใหม่จากการที่รัฐพิมพ์สลากเพิ่มจาก 36 ล้านฉบับมาเป็นประมาณ 120 ล้านฉบับต่องวด ทีนี้พอเป็นสามเท่า ราคาสลากเท่าที่สำรวจอยู่ที่ราคา 120 บาท ดังนั้นการพิมพ์สลากเพิ่มมันจึงไม่ใช่คำตอบที่รัฐพยายามพูด เพราะถ้าคุณไม่ดูแลการจัดจำหน่าย ไม่ใช่กลไกอื่นๆที่จะกำกับดูแลคนขายด้วย เช่นที่จริงการขายสลากเนี่ยมันไม่ใช่การขายสินค้าปกติ เพราะมันเป็นสินค้าที่ทำให้คนเสพติดได้แล้วเวลาเสพติดมากๆจะมีปัญหาได้ เพราะฉะนั้นเขาก็จะมีว่าการจำหน่ายจะต้องมีการมาจดทะเบียนกับสำนักงานสลากว่าใครจะเป็นผู้จำหน่าย แต่ผู้ที่ยากกลับไม่ใช่ผู้ที่ถือทะเบียนกับสำนักงานสลาก เพราะเมื่อรับมาแล้วก็จะนำไปขายให้กับพ่อค้าคนกลางไปรวมสลากซึ่งคนเหล่านี้ก็จะบวกราคาแล้วขายออกไป ถ้ามองว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำนักงานสลากรู้ไหม อาจารย์ก็ไม่แน่ใจเพราะเขาไม่เคยพูด เพราะว่าสลากมันเป็นสิ่งที่กำกับได้เพราะมันมีหมายเลขบนสลาก แล้วหมายเลขนี้จัดสรรไปให้ใคร ปรากฏว่าหากเราไปสุ่มชื่อหมายเลขหนึ่งก็จะพบว่าคนขายเนี่ยเป็นคนที่คุณจัดสรรให้ใหม่ เพราะปัจจุบันสำนักงานสลากก็จัดสรรสลากโดยตรง ไม่ได้ผ่านยี่ปั้ว ซาปั้ว ยกเว้นสมาคมที่เขาจะมีรายชื่อแนบไปขอโควตากับสำนักงานไปด้วย ซึ่งเป็นรายชื่อที่ไม่อัปเดตเลยเพราะเป็นรายชื่อที่บางคนก็ไม่รู้เรื่องเลยว่ามีชื่อตน เพราะฉะนั้นนี่คือกระบวนการที่มันล่าช้า โดยที่ไม่มีการทดลองอะไรใหม่ๆ

ซึ่งหากเราไม่ยอมเปลี่ยน ก็อาจจะต้องมีวิธีให้รับซื้อคืนสลากได้ อาจจะกำหนดไปเลย เช่นสมมติวันที่ 16 หวยออกช่วงบ่าย ช่วงเช้าก็ให้มีการเคี้ยวตัวเลขที่จะขายคืนให้ ซึ่งสำนักงานสลากก็เคยบอกว่ามันยุ่งยาก มันต้องมีการลงทุน ทั้งๆที่ความจริงสำนักงานสลากเองก็รวยมากที่จริงมันสามารถนำไปลงทุนอะไรได้หมดถ้ายังอยากให้คงระบบแบบเดิมไว้นะ เพราะระบบแบบนี้มันก็โบราณควรที่จะเปลี่ยน แต่หากคงไว้ก็ต้องทำอะไรบ้าง หากไม่เปลี่ยนแปลงอะไรเลยสภาพการณ์มันก็จะไม่เป็นธรรม ในทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่าเกิด range ขึ้นมาเยอะแยะ เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่มันได้ระหว่างทางอีกเยอะ การปล่อยให้มีการรวมสลากชุดมันก็จะไปพัวพันกับเรื่องอื่นๆ เช่นการที่รายใหญ่เป็นผู้รวมสลากชุดได้ ที่จริงรายย่อยเองก็ทำได้แต่มันจะรวมได้ไม่เยอะ เพราะรายใหญ่ก็จะมีศักยภาพมากกว่า อีกอย่างหนึ่งคือมันมีการสร้างตลาดกลางขึ้นมาโดยมันไม่ได้ทำแบบอีกทีก็มากนะเช่นการรับซื้อสลากลงในไลน์หรือลงในอะไรที่เป็นโซเชียลว่ารับซื้อสลาก บางทีมันไปเกินราคาตั้งแต่หน้าสำนักงานสลากด้วยซ้ำ นี่คือภาพปัญหาของการขายเกินราคา ส่วนกฎหมายจะกำหนดออกมาอย่างไรนั้น ที่จริงการที่จับคนขายเกินราคาได้ทุกครั้งมันสามารถสืบได้นะว่าสลากชุดเล่มนี้มาจากไหนก็ทำการ blacklist ไป คือหากไม่ยอมทำอาญาก็ต้องวิธีนี้ ซึ่งการ blacklist หากไม่มีความจริงจังในการทำให้มันเด็ดขาด ปัญหา ก็จะยังคงอยู่

ผู้วิจัย: ธุรกิจห่วยใต้ดินที่ยังเติบโตอยู่ในสังคมไทยอย่างกว้างขวางมีสาเหตุมาจากความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหการจำหน่ายสลากกินแบ่งเกินราคาหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: อาจจะไม่เกี่ยวมาก เพราะว่ามันเป็นการเล่นคนละแบบ หากดูระบบการจัดประเภทการพนัน บางครั้งมันก็มีเกมที่ถูกจัดว่าเป็นประเภทตายตัว บางเกมก็เป็นประเภทรวมเงินรางวัล สลากกินแบ่งรัฐบาลมันเป็นเกมประเภทรวมเงินรางวัลก็คือร้อยละ 60 เนี่ยมันถูกรวมไปเป็นรางวัลที่ 1 รางวัลใหญ่ เช่น 6 ล้านบาท คุณลงทุน 80 บาทก็อาจได้ 6 ล้านได้ แต่หากถูกเลขท้าย 2 ตัว จะได้ 2 พันบาท แต่ว่าห่วยใต้ดินมันเป็นการเล่นแบบตายตัว คืออัตราต่อรองคงที่ เช่นคุณแทง 1 บาท รางวัล 60 บาท(แต่ละเจ้ามืออาจจะแตกต่างกันไปบ้าง) หากลงทุน 80 บาท ก็จะได้ 4800 บาท ดังนั้นสำหรับคนที่อยากเล่นแบบเลขสองตัว หากมาตลาดสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเขาจะได้แค่ 2 พันบาท แต่ถ้าเขาอยู่ห่วยใต้ดินก็จะได้ 4800 ซึ่งที่จริงสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ลุ้นรางวัลที่ 1 ก็ได้ แต่โอกาสมันน้อยมากเป็นหนึ่งในล้าน ฉะนั้นคนที่ไม่ได้หวังรางวัลที่ 1 ก็จะมาเล่นห่วยใต้ดิน ทั้งนี้ปกติคนที่เล่นการพนันโดยเฉพาะลอตเตอรี่ มันเป็นการพนันที่ถูกจัดประเภทว่าเป็นเพื่อฝันคือการลงทุนน้อยแต่อยากได้เยอะ แต่การลงทุนแบบอัตราคงที่มันก็เป็นการลงทุนที่ตรงไปตรงมา คือถ้าหากว่าคุณลงทุน 1 บาท คุณได้ 60 บาท คุณลงทุนซื้อหมดเลยตั้งแต่ 01 ถึง 99 รวม 100 บาท แต่คุณจะถูกรางวัล แค่

60 บาท ซึ่งอีก 40 บาทก็จะไปให้แก่เจ้ามือผู้จัด ถ้ามองแบบนี้จะเห็นว่ามันเป็นเกมที่ชัดเจน แต่ของสลากกินแบ่งรัฐบาลมันไม่ใช่ มันก็จะทำให้คนมองว่ามันเพื่อฝันได้ ดังนั้นผู้เชี่ยวชาญบางท่านก็จะมองว่ามันไม่ดี มันทำให้คนเพื่อฝันได้ สลากกินแบ่งรัฐบาลมันไม่เป็นวิทยาศาสตร์ ในขณะที่หวยใต้ดินมันจะตรงไปตรงมา ใดๆก็ตามจากกาสำรวจของอาจารย์พบว่าคนที่ซื้อหวยใต้ดิน คนซื้อหวยใต้ดิน 70-75% เขาจะซื้อสลากรัฐบาลด้วย อีก30%จะซื้อหวยใต้ดินอย่างเดียว มันก็แสดงว่าปัจจุบันที่เราคาดว่าคนที่ไม่ค่อยมีรายได้ก็มาเล่นหวยใต้ดินมากขึ้นก็ไม่จริงแล้วเพราะเขามักจะซื้อทั้งคู่เลย

ผู้วิจัย: การที่รัฐบาลออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคามานับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อย่างนโยบายหยวนบนดิน เป็นวิธีการแก้ไขที่ถูกต้องตามหลักทางเศรษฐศาสตร์หรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: จริงๆเรื่องพวกนี้อยู่ที่การจัดระบบ คือมันต้องมีความเชื่อถือด้วย เพราะการที่จะออกเลขและกำหนดเงินรางวัล ไม่ว่าจะเป็นลอตเตอรี่หรือลอตโต้ที่มีการทบรางวัล มันต้องมีความโปร่งใสที่นี้คนที่เล่นหวยใต้ดินเขาก็เล่นจากเล่นจากสำนักงานสลากนั่นแหละ เขาอาจจะมาเล่นหวยใต้ดินเยอะเพราะเขาซื้อเลขจากสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้ ก็เลยมาซื้อตรงนี้ ซึ่งสมัยที่รัฐออกหยวนบนดินนั้นก็ไม่ได้ทำให้หวยใต้ดินหายไป ดังนั้นที่มาซื้อตรงนี้เขามองว่ารัฐบาลมีส่วนได้เสียโดยตรง รัฐบาลจะรู้ว่าคุณแทงเลขอะไร เพราะสำนักงานสลากเป็นผู้ออกเลข ก็เลยเกิดความกังวลว่ามันจะไม่โปร่งใส ในประเทศมาเลเซียหรือสิงคโปร์เนี่ย เขาจะมีการเล่นลอตเตอรี่ชนิดหนึ่งเรียกว่า 4 digits คือการเล่นสลาก 4 ตัว ซึ่งเป็นที่นิยมมากกว่าสลากเลข 2 ตัว เขารับแทง 4 ตัว แต่ผู้จัดจำหน่ายก็จะจัดจำหน่ายไป แต่ผู้ออกเลขก็จะมีการตั้งบริษัทแยกมาอีกบริษัทหนึ่งอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ด้วย ก็คือมีหน้าทีออกเลขอย่างเดียว มีการคิดค่าบริการในการออกเลขด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เขารู้ว่างวดนี้ได้ขายเลขอะไรไปบ้าง ฉะนั้นเมื่อสมัยที่ออกหยวนบนดิน เจ้ามือมีอยู่รายเดียว คือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จริงอยู่ที่มีคนมาซื้อหยวนบนดินมากขึ้น แต่เมื่อเทียบกับคนซื้อหวยใต้ดิน คนซื้อหวยใต้ดินยังเยอะกว่า ดังนั้นมันจึงมีคำถามว่า แล้วในเมื่อมีหยวนบนดินแล้ว ทำไมหวยใต้ดินยังไม่หายไป สมัยนั้นอาจารย์ก็เคยสัมภาษณ์แบบเท่าที่รู้จากคนรู้จัก เขาก็บอกว่าเขาเล่นทั้งหยวนบนดินและหวยใต้ดิน ถามว่าเพราะอะไรทำไมถึงไม่เล่นทีเดียว เขาบอกว่ารัฐบาลก็จะรู้สิว่าเขาซื้อเลขอะไร มันเป็นเหตุเป็นผลง่ายๆว่าถ้ารัฐบาลรู้ว่าเขาซื้ออะไร รัฐบาลจะลือคเลขหรือเปล่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสลากกินแบ่งรัฐบาลคนยังเชื่อว่าสำนักงานสลากกินแบ่งลือคเลขได้เลย ดังนั้นหยวนบนดินจึงไม่แปลกใจที่จะมีคนเชื่อว่ามันเป็นแบบนี้ นอกจากนั้นการจำหน่ายหยวนบนดินของรัฐบาลก็มีความเสียเปรียบกว่าเพราะว่าหยวนบนดินรัฐบาลจะจ่ายอยู่ที่ 60 บาท ใช้อัตราจากเกณฑ์ตามพ.ร.บ.สลากที่ว่าจ่ายรางวัล 60% ซึ่งคาดว่าจะถูก แต่สิ่งที่เกิดขึ้นคือหวยใต้ดินก็แข่งกับรัฐบาล จึงเพิ่มมาที่จ่าย 65-70 บาท เพิ่มเงินรางวัล แถมยังตั้งว่าแทงไม่

ถูกรอบนี้ก็ไปจ่ายครึ่งหน้า ถ้าครึ่งหน้าไม่จ่ายก็จะไม่ให้แทงอีก เป็นระบบการเคลมของเขาก่อน ซึ่งห่วยบนดินมันก็เลยผิดกฎหมายเพราะไปตั้งว่ามาจ่ายจาก 60%ตามกฎหมายมันไม่ใช่ มันเป็นรูปแบบการจัดการพนันที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งปัจจุบันการที่กฎหมายพ.ร.บ สลากปี พ.ศ. 2562 เปิดช่องให้ทำห่วยบนดิน ห่วยออนไลน์ได้มันก็ไม่แน่ว่าจะช่วยแก้ปัญหาได้ เพราะเมื่อเกิดการรวมห่วยชุดขึ้นมา มันก็เกิดการปั่นสลากอยู่ดี เพราะการเล่นสลากของคนมันเป็นการเพื่อฝันไปในทุกงวด เล่นแล้วไม่ถูกรางวัลนี้ งวดหน้าก็เพื่อฝันใหม่ คนไม่ได้มาคิดถึงตรงนี้

ผู้วิจัย: จากวิทยานิพนธ์ของนิสิต เมื่อพิจารณากับโครงสร้างและการจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในต่างประเทศตัวอย่าง 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และอินเดีย จะพบว่าในต่างประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ออกกฎหมายควบคุมราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลและไม่ได้ใช้โทษทางอาญาลงโทษแก่ผู้จำหน่ายสลากเหมือนประเทศไทย แต่ด้วยระบบโครงสร้างของการจัดจำหน่ายในต่างประเทศเองที่สามารถควบคุมราคาจำหน่ายของสลากกินแบ่งได้ เช่น การออกใบอนุญาตให้เอกชนเข้ามาดำเนินกิจการลอตเตอรี่ การออกผลิตภัณฑ์สลากแบบใหม่ การเล่นสลากในรูปแบบหลากหลาย การเปิดระบบการจัดจำหน่ายลอตเตอรี่ออนไลน์ และการที่ผู้เล่นลอตเตอรี่สามารถเลือกเลขสลากได้เองโดยไม่จำกัด อาจารย์มีความเห็นอย่างไรหากประเทศไทยจะนำระบบการจัดจำหน่ายในต่างประเทศเข้ามาใช้ในประเทศไทยบ้าง และอาจารย์มีความเห็นว่าระบบเหล่านี้หากนำมาใช้กับประเทศไทยจะประสบความสำเร็จและเหมาะสมกับบริบททางสังคมไทยหรือไม่

ผู้ให้สัมภาษณ์: คืออย่างในต่างประเทศ เช่นญี่ปุ่น เขาจะมีสลาก 2 ประเภท ประเภทแรกคือล็อตโต้คือสลากที่เลือกเลขเองได้ เป็นการออกรางวัลใหญ่ และสลากแบบชุดที่ซื้อมาแล้วเช็กรางวัลได้เลย ส่วนสลากที่วัดของญี่ปุ่นเขาออกได้จะเป็นประเภทสลากการกุศล คล้ายๆของไทยคือสลากกาชาดออกมาขายเป็นช่วงๆ ซึ่งจะถูกรับควบคุมราคาโดยผู้ผลิตมาอยู่แล้ว เลยไม่ต้องไปมีปัญหาระเบิดของการคุมราคา ซึ่งเรื่องของไทยเรามันมีปัญหาเรื่องรูปแบบการจำหน่ายในปัจจุบันมีผลิตภัณฑ์เดียวที่โบราณแล้วเราก็ปล่อยปละละเลยให้คนทำผิดกฎหมายหมด ในต่างประเทศก่อนที่เขาจะเปลี่ยนเป็นล็อตโต้มันก็คงเผชิญกับปัญหาอะไรเยอะแยะมาเหมือนกัน พอพบว่ามันโบราณก็เลยต้องเปลี่ยนระบบ ให้ใช้ระบบใหม่ไปเลย พอเปลี่ยนเป็นระบบใหม่ก็พบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดจำหน่ายก็ลดลงอย่างมาก เพราะว่าล็อตโต้มันซื้อได้จากจุดที่จัดจำหน่าย มันก็มีแง่ดีในที่ว่า การพนันเขาจะให้มันจัดอยู่เป็นที่เป็นที่ทาง ใครจะอยากซื้อก็ไปซื้อ ใครไม่อยากซื้อก็ไม่ต้องซื้อ ไม่ได้ถูกกระตุ้นแบบที่เรากินข้าวข้างทางแล้วมีคนมาเร่ขาย แล้วระบบการอนุญาตให้เอกชนมาทำกิจการ หากละเมิดเรื่องข้อตกลงราคาก็ใช้โทษเพิกถอนใบอนุญาต อาจารย์เห็นว่าในตามความเป็นจริง ต่างประเทศเขาจะอนุญาตบริษัทเข้ามาไม่ใช่

เอกชนใดก็ได้เข้ามาทำกิจการ ซึ่งโทษเพิกถอนใบอนุญาตนี้เป็นโทษที่แรงมาก หากไม่ได้คิดเรื่องตัวบุคคล แล้วในตัวบุคคลเขาอาจจะไปขายผ่านจุดที่ต้องจัดจำหน่ายที่นี้จุดผ่านจัดจำหน่ายแล้วเนี่ย เช่น หากให้ร้านหนังสือพิมพ์เป็นผู้จัดจำหน่ายแล้วเขาขายเกินราคา เขาก็จะยกเลิกไม่ให้คนนี้มีสิทธิขายต่อไป แล้วเวลาเขาขายเขาขายเยอะอยู่แล้ว การจะมีโทษเพิกถอนบริษัทมันก็เลยทำได้ ที่นี้มาคิดเรื่องของประเทศไทยถ้าเราจะเปลี่ยนกฎหมายแบบนี้บ้าง เราต้องมาคิดถึงการเปลี่ยนโครงสร้างตลาดก่อนว่า โครงสร้างตลาดมันจะเปลี่ยนอย่างไร ดังนั้นถ้าตอนนี้เราไปทำเรื่องเพิกถอน ซึ่งที่จริงแล้วตอนนี้การขึ้น blacklist ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จะไม่ให้ตัวแทนที่ละเมิดข้อตกลงจำหน่ายสลากต่อไป เขาก็มีแต่ก็ไม่ได้บังคับใช้จริงจัง เพราะเดิมที่เคยให้โควตาบริษัทใหญ่ก็มีปัญหาว่าเป็นเลื่อนอนกิน ก็เลยเปลี่ยนมาให้บริษัทเล็ก รายย่อยให้ผู้ค้าสลากมารับซื้อต่อโดยตรง ปรากฏว่าผู้ค้าสลากก็กลายเป็นเครือข่ายของตัวใหญ่ไปหมด แล้วถ้ารายซื้อตัวแทนคนหนึ่งหมดไปก็เอาชื่อคนอื่นใส่แทน มันก็เลยไม่ได้เกิดผลอะไร ฉะนั้นยิ่งแก้ยิ่งทำให้เกิดวุ่นวายหลัก ไม่เช่นนั้นอาจารย์เสนอว่าหรือจะทำใหม่ใหม่มาให้บริษัทเป็นผู้จำหน่ายไปเลย รวมนับไปเลยว่าจะมีกี่บริษัท เช่นมีสัก 10 บริษัทแบ่งโควตาไปเลย ถ้ามีการถูกจับ มีการตรวจพบว่าที่เขาไปขายต่อมีการขายเกินราคาก็เพิกถอนใบอนุญาตเจ้านั้นไปเลย แบบนี้จะเป็นระบบที่เหมือนในต่างประเทศมากขึ้น ซึ่งมันก็จะมีมูลค่ามหาศาลแล้ว ไม่ได้มีมูลค่าเล็กๆแบบหนึ่งรายที่จะเอาใครมาสวมต่อก็ได้ ฉะนั้นในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จะต้องอธิบายบริบทว่าเราต้องปรับโครงสร้างตลาดใหม่ อาจารย์มองว่าถ้ามันมีปัญหาเรื่องขายเกินราคาขนาดนี้ก็ให้รายย่อยไปรับซื้อจากบริษัทใหญ่ แล้วรายย่อยก็มีสิทธิที่จะร้องเรียนอย่างเช่นต่างประเทศ เขาจะมีเกณฑ์ไว้ว่ารายย่อยจะมีการซื้อได้ไม่เกินในราคาเช่นขาย 100 นิง รายย่อยได้ 12% ฉะนั้นพอมันเป็นแบบนี้แล้ว รายย่อยก็จะมีสิทธิร้องเรียนหากรายใหญ่นำมาขายเกิน 80 บาท แต่ว่าพอจัดจำหน่ายผ่านบริษัทจะต้องคำนึงว่า ไม่ควรให้แค่หนึ่งหรือสองบริษัทอาจจะต้องกระจายให้มากกว่านั้น ภาคหนึ่งอาจจะมีสัก 5 บริษัท ให้คอยตรวจสอบกันได้ เป็นวิธีที่นำมาแก้ปัญหาได้ในกรณีจะใช้รูปแบบสลากแบบเดิม

ผู้วิจัย: การที่สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหนึ่งในกรณีการพนัน ดังนั้นการออกนโยบายต่างๆของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา จะต้องสร้างกรอบที่เรียกว่ากรอบในทางศีลธรรม (moral) หมายถึง นโยบายทางเศรษฐศาสตร์เรื่องเพิ่มลด demand supply มีข้อจำกัดที่ต้องไม่กระทบถึงขนาดที่ทำให้มันเป็นเรื่องของกรมอปปิอาตัส ตามความคิดเห็นของอาจารย์มีความเห็นอย่างไรว่าเราควรสร้างกรอบนี้ไว้แค่ไหน ถึงจะทำให้รัฐสามารถแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ให้สัมภาษณ์: คืออาจารย์จะไม่ได้แย้งประเด็นทางศีลธรรม เพราะถ้าเราจะโต้แย้งเรื่องนี้ทางที่ดีคือไม่ทำเลย ศีลธรรมมันเป็นข้อห้ามที่ทางศาสนาหลายศาสนามองเห็นต้องตรงกันว่าห้ามเล่น ดังนั้นมันก็จะจบเลยทำอะไรไม่ได้ และการพนันมันสามารถสร้างผลกระทบได้ในแง่ที่ว่า ในทางเศรษฐศาสตร์การพนันถูกจัดว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ค่อย productive มันเป็นการโอนเงินกันไปกลับมา มันไม่ได้สร้าง supply chain ที่มันเยอะแยะให้เกิดการจ้างงานเป็นจำนวนมาก แล้วมีการต่อยอดอะไรกันทั้งหลาย เขาก็จะถือกันว่ามันไม่ค่อยเป็นกิจกรรมที่ productive ดังนั้นประเด็นที่จะต้องคิดก็คือว่าเราก็ไม่ควรที่จะทำให้คนมาเล่นหรือมาใช้จ่ายเกี่ยวกับการพนันที่มากเกินไป ใช้จ่ายอย่างพอเพียงไม่กระทบรายได้ที่หามาก็จะไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าเราออกผลิตภัณฑ์ใหม่แบบออกเล็กออกน้อย ออกแล้วก็ไปสร้างภาพทางโฆษณาประชาสัมพันธ์ว่าเราไม่ต้องทำงานก็รวยได้ เพราะเมื่อพิจารณาตามประวัติศาสตร์ของหลายประเทศโดยเฉพาะอังกฤษจะพบว่าการเล่นในยุคนั้นเกิดการโกงตลอดเตอรีขึ้นมา เนื่องจากตลอดเตอรีมักขายให้คนจนพอขายเสร็จก็หอบเงินหนีไป คนที่เดือดร้อนก็เป็นคนจนมาก พอมาถึงยุคที่เกมมีคาสีโน ในช่วงยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม มันต้องการแรงงานที่มีคุณภาพ คนที่ติดการพนันก็จะเป็นแรงงานที่ไม่มีคุณภาพแล้ว ฉะนั้นคาสีโนในอังกฤษจึงเกิดขึ้นมาเป็นแบบคลับไว้ให้คนมีรายได้สูงเล่น และต้องมีแบบคลับให้สมาชิกเล่นเท่านั้น ไม่ให้คนทั่วไปเล่น อย่างออสเตรเลียก็มีประเด็นเรื่องอุตสาหกรรมเช่นกัน คือการทำเหมือง มันก็มีประเด็นว่าทำยังไงให้แรงงานเหมืองตั้งใจทำงานในที่ห่างไกล ดังนั้นจึงต้องจัดให้มีการเล่นการพนันนี้แหละ เลิกงานแล้วก็มาเล่นให้ผู้คนเขาอยู่ได้ ก็เป็นการไปล่อลวง ในเมืองไทยเองก็มีเรื่องที่ถูกบันทึกในเอกสารบางชนิด เช่นในตอนที่เราสร้างทางรถไฟ แรงงานที่สร้างรถไฟก็จะมีการเล่นพนันให้ติดหนี้ ติดหนี้แล้วก็จะทำงานมากขึ้นไง ซึ่งการพนันจะได้ผลแก่แรงงานที่แรงหนัก แต่กลับแรงงานอีกประเภทที่ใช้เครื่องจักรไม่ได้ใช้แรงกายมาก ต้องมีวินัย ต้องไม่เพื่อฝันอันนี้ก็ไม่ต้องไม่ให้ติดพนัน ซึ่งการพนันมันก็ทำให้คนจมลงเรื่อยๆ เพราะมันเป็นภาวะหนึ่งที่พอเล่นแล้วมันสร้างสารหลังความสุขออกมาจนเกิดการเสพติด พอเล่นแล้วเงินไม่พอก็มีปัญหาอื่นๆตามมา เช่นปัญหาการเงิน ครอบครัว สุขภาพ ดังนั้นในต่างประเทศเขาก็จะควบคุมการพนัน คือการห้ามโฆษณาเพราะเวลาโฆษณามันสร้างความพ้อฝันให้ผู้คน เป็นการควบคุม ดังนั้นสิ่งสำคัญในการหามาตรการที่อาจเป็นการออกผลิตภัณฑ์ใหม่ๆเข้ามาช่วยลดราคาสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องคำนึงว่าสิ่งใหม่ๆเหล่านี้มันจะไปทำให้คนยิ่งอยากเล่นมากขึ้นหรือเปล่า โดยเฉพาะคนจนที่เขาจะได้รับผลกระทบจากการเล่นพนัน เพราะบางคนจะมองว่าการเล่นพนันคือการที่รัฐได้เปรียบจากประชาชนมากที่สุด มันก็เท่ากับว่าการพนันคือภาษีคนจนด้วยอัตราที่สูง

ผู้วิจัย: อาจารย์เห็นว่าวิธีแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ควรจะแก้ด้วยวิธีใดบ้าง

ผู้ให้สัมภาษณ์: อาจารย์เห็นว่าหากนิสิตจะแก้ปัญหาด้วยการออกสลากแบบใหม่หรือล็อตโต้อาจารย์ก็สนับสนุน หรือจะทำออนไลน์ไปเลยอาจารย์สนับสนุนแล้วในสมัยนี้ คือในยุคก่อน เราก็กังวลว่าหากเราจะเริ่มเปลี่ยนรูปแบบสลากเราจะต้องคำนึงถึงคนจำนวนมากที่เป็นคนจัดจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าพวกเขาจะตกงาน แต่วันนี้คำตอบก็คือว่าเราปล่อยให้มันมีแต่คนมากขึ้น แล้วเราก็อธิบายว่ามันเริ่มมาจากการช่วยเหลือกัน อย่างในบางประเทศเช่นประเทศสเปนจะกำหนดเลยว่าคนขายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องเป็นผู้พิการเท่านั้นนะ เขาไม่ให้คนมีอาชีพอื่นมาขาย สเปนจะมีองค์กรคนพิการเป็นผู้จัดจำหน่ายสลากเลย แต่วิธีการขายเขาจะไม่ให้เอาคนมาขายเดี่ยวๆ แต่จะให้คนมารับไปเช่นอาจจะเป็นร้านหนังสือพิมพ์ หรือร้านอะไรที่เป็นจุดจำหน่ายมาชัดๆ บ้านเรามันเกินพอดีไปแล้วในแง่ที่ว่าใครๆก็อยากขายสลาก แล้วยิ่งเราพิมพ์สลากเพิ่มมาเท่าไรยิ่งไปกระตุ้นตลาดให้เขามาขายเพิ่ม ให้คนเข้ามาสู่กระบวนการจัดจำหน่ายมากขึ้น เราไปไหนเราก็จะเจอคนขายสลากทั้งๆที่เราก็ไม่ได้อยากซื้อเลย บางที่เราอยู่ในร้านอาหารก็จะมีคนเอาสลากมาขาย ทุกวันนี้เราเห็นคนพิการขายสลากน้อยมาก เพราะคนเหล่านี้ก็ไม่ได้ได้รับการจัดสรร ในแง่ตัวบุคคลนะ ที่จริงปัญหาหนึ่งคือภาครัฐ พวกองค์กรการกุศล ทหารผ่านศึก คนพิการเขาจะกินหัวคิวไปหมดแล้ว คนที่มีรายชื่อก็ไม่ได้มารับสลากแล้วเขาก็ไปขายกับตัวแทนรายใหญ่ต่อ ดังนั้นจึงทำให้เราไม่เจอคนพิการ นิติบุคคลที่ปัจจุบันแม้ว่าจะถูกตัดโควตาแล้ว แต่พวกบริษัทรายใหญ่ก็จะใช้วิธีเอาคนของตัวเองไปซื้อสลากมาแล้วนำไปจำหน่าย ส่วนล็อตโต้ก็เป็นวิธีการจำหน่ายที่มีการเปลี่ยนเครื่องตลอดแล้วตอนหลังเครื่องที่ประสบความสำเร็จคือ powerball เพราะใช้แรงลมเข้าไปถ้าลูกบอลมันเท่ากันพอเราเป่าไปมันก็จะตกในช่องที่จะออกเราเองยังใช้วิธีให้คนตักอยู่เป็นวิธีแบบเดิมที่ก็มีคดีเรื่องความไม่โปร่งใสมาก่อนแล้ว และทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ไม่ลงทุนกับเรื่องนี้เลยจนถึงปัจจุบัน เพราะทางสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ยังขอวิธีให้คนเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกระบวนการอยู่ ทั้งที่เทคโนโลยีต่างประเทศมันไปไกลแล้ว ดังนั้นอาจารย์สรุปว่าการแก้ไขปัญหาก็มีมาตรการใดๆก็ออกมาได้แล้วต้องมีกลไกที่คุ้มครองไม่ให้เข้าไปสร้างความเพื่อฝืนคนมากขึ้น ไม่ควรมีการโฆษณากระตุ้นให้คนเพื่อฝืนกับการเล่นพนัน ไม่ว่าจะเป็นการออกข่าวคนถูกลอตเตอรี่บ่อยๆก็ตาม เพราะการโฆษณาเป็นเรื่องที่อ่อนไหวที่สุดกับการพนัน เพราะปกติการโฆษณาสลากกินแบ่งรัฐบาลจะนำเสนออย่างไรให้มันไม่ออกมากกระตุ้นความเพื่อฝืน มันจึงไม่ควรจะมีการกระตุ้นตลาด

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ณัฐนรี นิภาเกษม
วัน เดือน ปี เกิด	9 มิถุนายน 2539
สถานที่เกิด	ตาก
วุฒิการศึกษา	สำเร็จการศึกษาระดับชั้นมัธยมศึกษาจากโรงเรียนพระฤทัยเชียงใหม่ และ โรงเรียนปิ่นสร้อยแยลส์วิทยาลัย เชียงใหม่ สำเร็จการศึกษาระดับชั้นปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต จาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2561 และสอบผ่านหลักสูตรวิชาว่า ความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความ สภานายความแห่งประเทศไทย รุ่นที่ 52 ปัจจุบันกำลังศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY