

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพนันกับสังคมไทยเป็นของกลุ่มคนมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยสังคมไทยในอดีตจะมองว่าการพนันไม่ใช่สิ่งที่ดีหรือเสียหายอะไร แต่เป็นการละเล่นอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดความสนุกสนานคลายเครียดกันในหมู่คณะ และสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือ ลอตเตอรี่นั้นก็เป็นการพนันประเภทหนึ่ง ที่อยู่คู่กับสังคมไทยมากกว่า 145 ปี โดยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2417 ที่มีการออกลอตเตอรี่เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อถึงปี พ.ศ. 2517 ได้มีพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562¹ และใช้จนถึงปัจจุบัน โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไทยนั้นก็ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหพันธ์สลากกินแบ่งสากล (International Association of State Lotteries) ลำดับที่ 43 ในปี พ.ศ. 2503 และต่อมาในปี พ.ศ. 2542 สหพันธ์สลากกินแบ่งสากล (International Association of State Lotteries) ได้ทำการรวมตัวเข้ากับสมาคม Intertoto เป็นสมาคมสลากกินแบ่งโลก (World Lottery Association: WLA) ทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กลายเป็นสมาชิกของสมาคมสลากกินแบ่งโลกตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา²

การที่สลากกินแบ่งรัฐบาลอยู่คู่กับสังคมไทยมายาวนานอาจเป็นเพราะสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นหาซื้อได้ง่ายในทุกที่ทุกเวลา เมื่อถูกรางวัลก็สามารถนำสลากไปขึ้นเงินได้ทันที ทั้งมีการออกรางวัลในวันที่ 1 และ วันที่ 16 ของทุกเดือน ประชาชนจึงมองว่าคุ้มค่าต่อการเสี่ยงแม้จะไม่ถูกรางวัลเงินที่ซื้อรางวัลก็ยังเป็นรายได้เข้าแผ่นดินอีกด้วย และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรรายได้โดยกำหนดให้เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจาก

¹ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562.

² สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *สรร. กับเวทีโลก*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/lottery/thai/world-state>. [2564, 4 มีนาคม].

การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวดให้จัดสรรดังนี้³ (1) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบสามเป็นรายได้แผ่นดิน (3) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบเจ็ดเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

ในปี พ.ศ. 2563 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้นำส่งรายได้แผ่นดินเป็นเงินทั้งสิ้น 46,598.48 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก ปี พ.ศ. 2562 ถึง 4,682.86 ล้านบาท ถือว่ามีมูลค่าสูงมาก และเป็นการส่งรายได้เข้ารัฐเป็นอันดับ 1 จากรัฐวิสาหกิจทั้งหมด⁴ซึ่งในปัจจุบันพบว่าคนไทยจำนวน 66 ล้านคน เล่นการพนันทุกประเภท 29 ล้านคน โดยการพนันที่นิยมเล่นมากเป็นอันดับ 1 คือ สลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวน 21 ล้านคน ซึ่งโอกาสคนถูกสลากกินแบ่งรัฐบาลในทุกรางวัลมีไม่ถึงร้อยละหนึ่งจากจำนวนสลากกินแบ่งที่จำหน่ายงวดละ 100 ล้านฉบับ⁵ แต่เมื่อเทียบสัดส่วนรายได้กับเงินรางวัลแล้ว ถือได้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหวังผลกำไรจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมากเกินไป และในประเทศไทยเองสลากกินแบ่งรัฐบาลก็เป็นสิ่งเดียวที่ถูกกฎหมาย ประชาชนสามารถหาซื้อเอาไว้ในครอบครองจำนวนเท่าใดก็ได้โดยไม่จำกัด ประชาชนจึงให้ความนิยมในการเสี่ยงโชคจากการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอย่างมาก และส่วนใหญ่คนที่ซื้อนั้นก็มีความหวังว่าถ้าถูกรางวัลจะทำให้ชีวิตสุขสบายขึ้น แม้ว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบันจะมีการจำหน่ายสลากเกินราคาเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่กลุ่มนักลงทุนทุกคนต่างก็เต็มใจซื้อเอาไว้ในครอบครอง การจำหน่ายสลากกินแบ่งของรัฐบาลในแต่ละงวดจึงไม่มีผลกระทบต่อรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพราะมีการขายสลากหมดทุกงวด

ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาควบคุมการจัดสรรสลากให้แก่ผู้ค้าสลากด้วยจำนวนที่รัฐกำหนดเพียงรายชื้อละ 5 เล่มนั้น เป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพอย่างอิสระของผู้ค้า เป็นเหตุให้ผู้ค้าเสียประโยชน์ในการประกอบอาชีพ โดยรัฐไม่มีการคำนึงถึงความจำเป็นของผู้ค้าเลยว่าผู้ค้ามีความพึงพอใจในการจำหน่ายสลากตามที่รัฐจัดสรรหรือไม่ ทั้งยังทำให้ราคาการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลในท้องตลาดนั้นมีความไม่คงที่ซึ่งเกิดจากการปั่นราคาขึ้นในกลุ่ม

³ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. มาตรา 22.

⁴ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2562). *การนำส่งรายได้แผ่นดิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glor.or.th/about/performance/revenue-export>. [2564, 30 มีนาคม].

⁵ ไทยพับลิก้า. (2563). *เปิดโพลสำรวจคนไทย 66 ล้านคน เล่นการพนัน 29 ล้านคน ซื้อลอตเตอรี่ 21 ล้านคน - หวยใต้ดิน 17 ล้านคน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2019/02/gamble-lottery-study-report-2/>. [2564, 30 มีนาคม].

ของผู้ค้าบางกลุ่ม และยังเป็นการเอื้อต่อประโยชน์ให้กับผู้ค้ารายใหญ่ หรือยี่ป้ออย่างเต็มประสิทธิภาพ

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้นจึงเป็นที่มาในการศึกษาและหาแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในผู้ค้าสลากรายย่อย โดยมีประเด็นที่เป็นปัญหา 3 ประเด็นดังนี้

1) ปัญหาการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง วางหลักไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

มาตรา 40 วรรคหนึ่ง⁶ วางหลักไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

ประเด็นปัญหาคือ เนื่องจากในปัจจุบันผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ลงทะเบียนเป็นผู้ค้าสลากได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานกินแบ่งรัฐบาลเพียงคนละ 5 เล่มเท่านั้น⁷ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ทั้งยังเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ตามมาตรา 40 วรรคหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้ผู้ค้าสลากรายย่อยมีความจำเป็นจะต้องหาซื้อสลากจากผู้ค้ารายใหญ่ หรือยี่ป้อมาจำหน่ายเพิ่มอย่างไม่มีทางเลือก ส่งผลให้ต้องซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่สูงกว่าราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดสรรให้

2) ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 39/2⁸ วางหลักเกี่ยวกับผู้เยาว์ไว้ว่าผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ประเด็นปัญหา คือ การมีกฎหมายห้ามขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่ผู้เยาว์นั้นเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ โดยที่กฎหมายนั้นไม่ได้ให้สิทธิผู้เยาว์สามารถทำนิติกรรมได้ด้วยตนเอง

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 40 วรรคหนึ่ง.

⁷ ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน. (2564). *การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.gamblingstudy-th.org/index.php>. [2564, 25 มีนาคม].

⁸ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. มาตรา 39/2.

จะเห็นได้ในปัจจุบันว่าผู้เยาว์จำนวนไม่น้อยมีความสามารถในการรับผิดชอบและจัดการทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้การซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น ผู้ค้าสลากเองก็ไม่อาจทราบได้ว่าผู้ซื้อสลากเป็นผู้เยาว์ ในขณะที่สลากกินแบ่งรัฐบาลก็เป็นสินค้าที่ถูกต้องตามกฎหมายไม่ใช่สินค้าอันตราย หรือสินค้าที่ต้องมีการควบคุมแต่อย่างใด จึงไม่สมเหตุสมผลที่จะห้ามขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่บุคคลอายุต่ำกว่ายี่สิบปี

3) ปัญหาการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยในกลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา

ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 35 วรรคสอง⁹ วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

ประเด็นปัญหาคือ การได้มาซึ่งโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของตัวแทนจำหน่ายเป็นการผูกขาดโดยโควตาที่กระทบกับผู้ค้ารายย่อย ซึ่งอยู่ในรูปแบบของเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้ถือว่าเป็นรายได้แผ่นดิน จึงส่งผลให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งการผูกขาดการจัดสรรทางโควตา

จากปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานั้น จึงได้มีการศึกษาในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาในผู้ค้าสลากรายย่อย โดยทำการศึกษากฎหมายต่างประเทศเป็นแนวทาง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาถึงและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย

⁹ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. มาตรา 35 วรรคสอง.

4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องด้วยปัจจุบันพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ยังขาดกลไกในการควบคุม และตรวจสอบของการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงส่งผลให้เกิดปัญหาการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลในระบบซื้อ-จองสลากของผู้ค้าสลากรายย่อย การจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล และการผูกขาดในการจัดสรร โควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยในกลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือ โควตา ดังนั้น เพื่อให้ระบบการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และผู้ค้ามีสิทธิในการเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างเป็นธรรม จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลในผู้ค้ารายย่อยเพื่อแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยทำการศึกษาด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเอกสาร เพื่อศึกษาถึงความจำเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ รวมไปถึงแนวคิด ทฤษฎีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าในรูปแบบเอกสาร (Document Research) โดยทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งทำการศึกษาระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อย ในการเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างเป็นธรรม และกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ แนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ รวมถึงสื่อออนไลน์ทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการ

แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 เพื่อควบคุมการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง แนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อย