

## บทที่ 3

### มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ของผู้ค้าสลากรายย่อยต่างประเทศและประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งหมดเพียงชุดเดียว และด้วยโครงสร้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นมีความซับซ้อนและมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องในการซื้อขายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นในบทนี้ผู้เขียนจึงได้ทำการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยต่างประเทศและประเทศไทย โดยทำการศึกษานโยบายที่กำกับดูแลกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร และโครงสร้างขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการนำมาศึกษาเปรียบเทียบหน่วยงานที่กำกับดูแลสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยในต่างประเทศ

จากการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่าในการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลของแต่ละประเทศจะให้ความสำคัญกับการออกใบอนุญาตผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลรายย่อยเป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดให้ผู้ค้าสลากรายย่อยที่จะทำการค้าสลากต้องมีใบอนุญาตให้จำหน่ายสลากเท่านั้น ซึ่งใบอนุญาตดังกล่าวจะออกโดยหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้นซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

##### 3.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้เปิดให้มีการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยได้ตระหนักถึงความล้าหลังของกฎหมายการพนันเพื่อให้ทันกับสถานการณ์โลกในปัจจุบันและจัดการกับตลาดการพนัน

ยุคใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2548 (Gambling Act 2005)<sup>1</sup> ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมกำกับธุรกิจการพนันในอังกฤษ ได้แก่ ธุรกิจเครื่องเล่นการเกม สถานที่เล่นเกม บิงโก คาสิโน การทายการแข่งขันลอตเตอรี่รวมถึงการพนันประเภทอื่นและเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐสภาของสหราชอาณาจักรมีผลบังคับใช้ทั้งในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสก็อตแลนด์ ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2548 การพนัน หมายถึง เกมพนัน (มาตรา 6) การเดิมพัน (มาตรา 9) และการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการลอตเตอรี่ (มาตรา 14 และ 15) ดังนี้

ตามมาตรา 6 “เกมพนัน” (Gaming)<sup>2</sup> หมายความว่า การเล่นเกมใด ๆ ที่เป็นการเสี่ยงโชคเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินรางวัลโดยเกมเสี่ยงโชคนั้นให้รวมถึงเกมที่ต้องอาศัยทักษะความชำนาญในการเล่นและโอกาสในการเสี่ยงโชค ดังนั้นเพื่อให้ได้มาซึ่งรางวัลจะต้องชนะเกมโดยการใช้ทักษะการเล่นที่เหนือกว่าหรืออาจอาศัยโอกาสในการเสี่ยงโชคแต่จะไม่รวมถึงเกมกีฬา

ตามมาตรา 9 “การเดิมพัน” (Betting)<sup>3</sup> หมายความว่า การวางเดิมพันหรือรับเดิมพันจากผลการแข่งขันโดยการเดิมพันในความเป็นไปของสิ่งที่จะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นหรือจะมีสิ่งใดเป็นจริงหรือไม่จริงก็ตาม

ตามมาตรา 14 ลอตเตอรี่ (Lottery)<sup>4</sup> มีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือมาตรา 14 (2) ลอตเตอรี่แบบธรรมดา (Simple Lottery) คือผู้เล่นจะต้องเสียเงินเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการเล่นโดยเงินรางวัลจำนวนหนึ่งจะถูกจัดสรรแก่สังคม และมาตรา 14 (3) ลอตเตอรี่ชนิดซับซ้อน (Complex Lottery) คือผู้เล่นจะต้องเสียเงินเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการเล่นและการจัดสรรรางวัลจะเป็นไปตามขั้นตอนโดยความแตกต่าง 2 ประเภทนี้คือความซับซ้อนในวิธีการออกรางวัล

ตามมาตรา 15<sup>5</sup> ได้วางหลักเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลไว้ว่าภายใต้พระราชบัญญัตินี้สลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ได้ถูกควบคุมให้เป็นการพนันทั้งนี้อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นสองประการคือมาตรา 42 เกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกง และมาตรา 335 เกี่ยวกับการบังคับใช้สัญญาการพนัน

<sup>1</sup> Gambling Act 2005. (2020). *EXPLANATORY NOTES*. (Online). Available: [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpgaen\\_20050019\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/pdfs/ukpgaen_20050019_en.pdf). [2020, November 16].

<sup>2</sup> ปียอร์ เปลียนผดุง. (2555). *กฎหมายควบคุมการพนันออนไลน์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาและแนวทางการปรับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 กับกรพนันออนไลน์*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แผนงานสนับสนุนศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 40.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>4</sup> ปียอร์ เปลียนผดุง. อ้างแล้ว เจริงวรรคที่ 2. หน้า 41

<sup>5</sup> Section 15 National Lottery.

ทั้งนี้ ธุรกิจการพนันยังมีการทับซ้อนกันระหว่างการเดิมพันและการเล่นเกม ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา 16<sup>6</sup> มีวัตถุประสงค์ให้ถือว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของการเล่นเกม เว้นแต่การรับพนันทายผล การเรียกเก็บเงิน หรือการรับเงินให้ถือว่าเป็นการเดิมพัน<sup>7</sup> และตามมาตรา 17 กำหนดให้สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการเล่นเกม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ถือว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ใช่การพนันแต่เป็นการเล่นเกมอย่างหนึ่งเพราะต้องใช้โอกาสในการเสี่ยงโชคเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินรางวัลจากการเสี่ยงโชคเท่านั้นโดยผู้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่เองก็ไม่อาจคาดหมายความน่าจะเป็นที่จะถูกรางวัลล่วงหน้าได้เลย

นอกจากนี้สหราชอาณาจักรยังได้กำหนดให้ผู้เล่นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จึงจะสามารถซื้อบัตรชุด Lotto Thunderball หรือ EuroMillions ได้โดยตัวที่ซื้ออยู่ในสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้ขายเท่านั้นโดยส่วนใหญ่จะอยู่ในเว็บไซต์ออนไลน์ลอตเตอรี่แห่งชาติ จำกัด และผู้ซื้อตัวได้ก็จะต้องมีบัญชีธนาคารในสหราชอาณาจักร และอาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร โดยจะมีเกมที่ได้รับคามนิยม ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

1) Lotto เดิมเรียกว่าลอตเตอรี่แห่งชาติ แต่ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นลอตโต้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นเกมที่ผู้เล่นต้องซื้อตัวในราคา 2 ปอนด์ โดยแจ็กพอตมีมูลค่าสูงสุด 66 ล้านปอนด์ และผู้เล่น

(1) Participating in a lottery which forms part of the National Lottery is not gambling for the purposes of this Act (despite section 3(c) but subject to subsections (2) and (3) below

(2) Participating in a lottery which forms part of the National Lottery is gambling for the purposes of—

(a) section 42, and

(b) section 335.

<sup>6</sup> Section 16 Betting and gaming.

(1) This section applies to a transaction which satisfies—

(a) the definition of betting in section 9, and

(b) the definition of gaming in section 6.

(2) A transaction to which this section applies which is pool betting (within the meaning of section 12) shall be treated for the purposes of this Act as betting (and not as gaming).

(3) Any other transaction to which this section applies shall be treated for the purposes of this Act as gaming (and not as betting).

(4) This section is subject to regulations under section 6(6)

<sup>7</sup> เศษฐ รัชดาพรธนาธิกุล. (2556). มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศมาเลเซีย. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 6 (3), หน้า 13.

<sup>8</sup> Wikipang. (2564). *ลอตเตอรี่แห่งชาติ (สหราชอาณาจักร)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [https://wikipang.com/wiki/National\\_Lottery](https://wikipang.com/wiki/National_Lottery). [2564, 14 มีนาคม].

จะต้องเลือกตัวเลขที่แตกต่างกันทั้งหมด 6 หมายเลข ตั้งแต่ 1-59 โดยมีข้อกำหนดว่าจะต้องสุ่มเลขที่สร้างขึ้นอัตโนมัติ โดยการจับรางวัลก็จะดำเนินการสัปดาห์ละสองครั้งในวันพุธ และวันเสาร์

2) Thunderball เป็นเกมชนิดหนึ่งที่คุณจะต้องเลือกหมายเลข 5 หมายเลข ตั้งแต่ 1-39 และรางวัล Thunderball อีกหนึ่งหมายเลข ตั้งแต่ 1-14 โดยมีค่าตัว 1 ปอนด์ โดยรางวัลแจ็คพ็อตสูงสุด คือ 500,000 ปอนด์ และจะทำการจับสลาก 4 ครั้งต่อสัปดาห์

3) EuroMillions เป็นลอตเตอรี่ยุโรปโดยจับสลากครั้งแรกที่กรุงปารีส และครั้งที่สองได้มีเครือข่ายรัฐออสเตรเลีย เบลเยียม ไอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก โปรตุเกส และสมาพันธ์รัฐสวิส เข้าร่วมการจับสลากด้วย โดยค่าตัวในการจับสลากนั้นอยู่ที่ 2.50 ปอนด์

4) บัตรชุด เป็นตัวที่เกี่ยวข้องกับสัญลักษณ์รูปภาพ หรือคำที่ตรงกัน โดยจะเป็นการ์ดชิ้นเล็ก ๆ ที่บริเวณดังกล่าวจะถูกปิดทับด้วยลาเท็กซ์ทึบแสงบาง ๆ ที่สามารถขูดออกได้ โดยบัตรชุดจะมีรางวัลแจ็คพ็อตสูงสุด 4,000,000 ปอนด์ และสามารถหาซื้อได้ในร้านขายหนังสือพิมพ์ และซูเปอร์มาร์เก็ต

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

ในสหราชอาณาจักรมีองค์กรสำคัญในเรื่องการกำกับดูแลกิจการแบบครบวงจรสำหรับการพนันทั้งสิ้น 3 องค์กรได้แก่คณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) องค์กร GambleAware และคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพนันที่รับผิดชอบต่อสังคม (The Responsible Gambling Strategy Board)<sup>9</sup> ซึ่งทั้ง 3 องค์กรจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน ค.ศ. 2005 (The Gambling Act 2005) ประกอบด้วย ดังนี้

คณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission)<sup>10</sup> หรือ UKGC เป็นหน่วยงานของรัฐบาลสหราชอาณาจักรที่มีอำนาจกำกับดูแลการควบคุมกิจการธุรกิจอุตสาหกรรมและตลาดการพนันเชิงพาณิชย์ในประเทศทั้งหมด และมีหน้าที่ออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันเพื่อการเข้าร่วมถึงการพนันออนไลน์ ยกเว้นสลากกินแบ่งรัฐบาล (National Lottery)<sup>11</sup> จะไม่ได้อยู่

<sup>9</sup> วัฒนา สุกัณศีล. (2561). *การศึกษาชะชุดความรู้หลักสูตรเกี่ยวกับการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนประสบการณ์และคสามรู้จากประเทศอังกฤษและออสเตรเลีย*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แผนงานสนับสนุนศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 3.

<sup>10</sup> Section 20 Establishment of the Commission

(1) There shall be a body corporate to be known as the Gambling Commission.

(2) Schedule 4 (which makes provision about the constitution and proceedings of the Commission) shall have effect.

<sup>11</sup> สุชารัตน์ คำภิรานนท์. (2558). *การควบคุมธุรกิจการพนันในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกิจการพนันออนไลน์*. *วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร*, 6 (1), หน้า 234.

ภายใต้กำหนดของพระราชบัญญัติ Gambling Act 2005 และไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ แต่ภายใต้กฎหมายนี้ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับลอตเตอรี่ซึ่งได้ถูกนิยามว่าเป็นเกมที่ผู้เล่นต้องซื้อเพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมและเมื่อถูกรางวัลเงินรางวัลส่วนหนึ่งจะถูกจัดสรรนำไปใช้ประโยชน์แก่สังคม ตามมาตรา 14 ดังนั้นสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีสถานะเดียวกับลอตเตอรี่ซึ่งต้องอยู่ในการควบคุมของคณะกรรมการการพนัน โดยอนุโลม

ทั้งนี้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลในสหราชอาณาจักรนั้น ได้มีกฎหมายลอตเตอรี่แห่งชาติ พ.ศ. 2536 กำกับดูแลไว้ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ The Gambling Commission หรือคณะกรรมการการพนันของสหราชอาณาจักรซึ่งควบคุมการพนันทุกชนิด ทั้งรวมถึงการเปิดเสรีของธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องกับการพนัน และตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการจัดตั้งศาลอุทธรณ์การพนันเพื่อรับฟังคำอุทธรณ์จากการตัดสินใจของคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการการพนันเป็นหน่วยงานอิสระมีรายได้จากงบประมาณสนับสนุนค่าธรรมเนียมการขออนุญาตและใบอนุญาตของธุรกิจอุตสาหกรรมการพนันและเงินช่วยเหลือให้เปล่าจากสำนักงานสลากกินแบ่งแห่งชาติโดยวัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันตามมาตรา 1 ประกอบด้วย 3 ประการ ดังนี้<sup>12</sup>

- (1) เพื่อป้องกันการพนันที่เป็นบ่อเกิดของอาชญากรรมหรือความไม่สงบเรียบร้อย หรือถูกนำมาใช้เพื่อสนับสนุนอาชญากรรม
- (2) เพื่อป้องกันดูแลให้การพนันเป็นไปอย่างยุติธรรม โปร่งใส และเปิดเผย
- (3) เพื่อปกป้องคุ้มครองเด็กและเยาวชน และบุคคลที่บกพร่องทางความสามารถจากอันตรายหรือการถูกเอาเปรียบจากการพนัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการพนันของสหราชอาณาจักรนั้น มีอำนาจในการควบคุมกิจการและออกใบอนุญาตการพนันทุกชนิด ยกเว้นสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่ถือว่าเป็นการพนันและวัตถุประสงค์ในการออกใบอนุญาตนั้นเพื่อเป็นการให้ผู้เล่นการพนันทุกประเภทอยู่ภายใต้การควบคุมให้การพนันแต่ละประเภทเล่นกันอย่างสงบเรียบร้อยและส่งผลให้ลดปัญหาการเกิดอาชญากรรมในอนาคตได้ เนื่องจากมีการควบคุมการเล่นอย่างยุติธรรมและโปร่งใสทั้งยังช่วย

<sup>12</sup> Section 1 The licensing objectives

In this Act a reference to the licensing objectives is a reference to the objectives of—

- (a) preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime,
- (b) ensuring that gambling is conducted in a fair and open way, and
- (c) protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling

ป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อของการเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือถูกเอาเปรียบจากการพนัน

องค์กร GambleAware<sup>13</sup> เดิมชื่อ Responsible Gambling Trust (RGT) ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น Gambling Aware ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีเป้าหมายในการลดอันตรายปัญหาและผลกระทบจากการพนันทั่วสหราชอาณาจักรโดยได้รับเงินสนับสนุนจากบริษัทการพนันชั้นนำและธุรกิจการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อใช้สนับสนุนองค์กรด้านงานวิจัยการศึกษาและการดูแลรักษาผู้ที่มีปัญหาการพนัน

คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพนันที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>14</sup> (The Responsible Gambling Strategy Board) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งตามข้อเสนอของคณะกรรมการการพนัน มีหน้าที่ในการพัฒนากรอบยุทธศาสตร์ในการจัดสรรเงินทุนสำหรับการทำวิจัยเรื่องการพนัน การศึกษาและการดูแลรักษาผู้ที่มีปัญหาติดการพนันทั้งให้คำแนะนำในการใช้เงินที่จำเป็นในการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ และยังต้องให้คำปรึกษาและชี้แนะแก่องค์กร GambleAware เพื่อลดผลกระทบจากปัญหาการติดพนัน โดยคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพนันนั้นจะไม่มีรายได้เป็นของตัวเองยกเว้นงบประมาณจากคณะกรรมการการพนันสำหรับคณะกรรมการและสำนักเลขานุการ โดยคณะกรรมการจะทำงานตามหลักคิดของพระราชบัญญัติการพนัน (Gambling Act) ปี 2005

ดังนั้นการจัดตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพนันให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อลดปัญหาหรือผลกระทบของประชาชนที่ติดการพนันโดยให้อำนาจคณะกรรมการยุทธศาสตร์ให้ทำหน้าที่ในการจัดสรรเงินทุนสำหรับใช้ในการศึกษาวิจัยและดูแลรักษาผู้ติดการพนันเป็นหลัก จึงจะกล่าวโดยสรุปได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการการพนันของสหราชอาณาจักรนั้นมีทั้งหมด 3 องค์กรที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ โดยแต่ละองค์กรมีหน้าที่กำกับดูแลปัญหาการพนันทุกชนิดของสหราชอาณาจักร กล่าวคือ ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลเฉพาะการพนันบางประเภท อาทิเช่น ลอตเตอรี่ก็อยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการการพนัน เป็นต้น

ในกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลแห่งชาตินั้นถูกสร้างขึ้นภายใต้กฎหมายของสหราชอาณาจักรในฐานะลอตเตอรี่แห่งชาติโดยมีหน่วยงานกำกับดูแลที่รับผิดชอบกำกับดูแลวิธีดำเนินการตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2536 (Gambling Commission) ทำให้เกิดข้อยกเว้นสำหรับหลักการทั่วไปภายใต้กฎหมายของสหราชอาณาจักรที่ว่าลอตเตอรี่นั้น

<sup>13</sup> วัฒนา สุภณศิลป์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 9. หน้า 4.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน.

ผิดกฎหมาย โดยจัดให้ลอตเตอรี่นั้นเป็นส่วนหนึ่งของ National Lottery ซึ่งการได้รับอนุญาตสำหรับการจับสลากรางวัลก็ให้เป็นส่วนหนึ่งของสลากกินแบ่งรัฐบาล และต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการลอตเตอรี่ที่สงวนไว้สำหรับสร้างกองทุนเพื่อการกุศล อยู่ในกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงวัฒนธรรม สื่อและการกีฬา และคณะกรรมการจะประกอบด้วยดังนี้<sup>15</sup>

(1) เพื่อความปลอดภัยของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและลอตเตอรี่ทุกตัวที่เป็นส่วนหนึ่งสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ได้รับการสนับสนุนอย่างเหมาะสม

(2) เพื่อความปลอดภัยในผลประโยชน์ของผู้เข้าร่วมสลากกินแบ่งรัฐบาลทุกคน จะได้รับการคุ้มครองในลอตเตอรี่

(3) ภายใต้บังคับนี้ผู้เข้าร่วมสลากกินแบ่งรัฐบาลจะได้รับการประกันรายได้สุทธิจากสลากกินแบ่งรัฐบาล

ทั้งนี้ความรับผิดชอบหลักของคณะกรรมการจึงเกี่ยวข้องกับความเหมาะสมและการคุ้มครองผู้เล่นในจำนวนมากทั้งโครงสร้างใบอนุญาตและระเบียบข้อบังคับที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการต้องรักษามาตรฐานระดับสูงของความเหมาะสมและการปกป้องผู้เล่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญยิ่งภายใต้ระบอบการปกครองของสหราชอาณาจักร โดยมีวัตถุประสงค์ของการแข่งขันการเลือกผู้ประกอบการออกใบอนุญาตมีดังนี้<sup>16</sup>

(1) ต้องสร้างมาตรฐานระดับสูงของความเหมาะสมและการปกป้องผู้เล่น

(2) การแข่งขันเพื่อให้ได้มาของใบอนุญาต โดยจะพิจารณาจากผลประกอบการในการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยของสหราชอาณาจักรจะมีรูปแบบการเล่นที่หลากหลายชนิดทั้งบัตรชุด Lotto Thunderball หรือ EuroMillions โดยผู้ค้าสลากรายย่อยจะมีรูปแบบเป็นร้านค้าปลีก ซูเปอร์มาร์เก็ต และร้านหนังสือที่ได้รับอนุญาตให้ขายสลากได้เท่านั้น และการขอใบอนุญาตการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยในปัจจุบันคณะกรรมการได้มอบให้บริษัท Camelot Group เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการที่เลือกผู้ประกอบการจากการแข่งขันดังกล่าว

ทั้งนี้การเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลแห่งชาติของสหราชอาณาจักรได้กำหนดไว้ว่าเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจะไม่ได้รับอนุญาตให้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลทุกชนิดซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาและคุ้มครองการติดการพนันในเด็กและเยาวชน ซึ่งการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสหราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2548 (Gambling Act 2005) และ

<sup>15</sup> National Lottery Commission. Creating a Lottery for the future.

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน.

ได้กำหนดนิยามของคำว่าเด็กและเยาวชนเอาไว้ดังนี้ “เด็ก” ได้แก่ บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ส่วน “เยาวชน” ได้แก่ บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน 18 ปี<sup>17</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การที่คณะกรรมการการพนันได้อนุญาตให้บริษัท Camelot Group เป็นผู้ดำเนินกิจการออกใบอนุญาตในการจำหน่ายสลากแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยในปัจจุบัน โดยพบว่า บริษัท Camelot Group เป็นเพียงบริษัทเดียวที่ได้รับเลือกให้ประกอบกิจการออกใบอนุญาตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นครั้งที่สองของการเลือกตัวแทนออกใบอนุญาตดังกล่าว บริษัท Camelot Group ก็ได้รับเลือกให้ออกใบอนุญาตต่ออีก 7 ปีของการดำเนินการลอตเตอรี่แห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการผูกขาดบริษัทผู้ค้าเกินควรเนื่องจากบริษัทดังกล่าวได้รับการเลือกให้เข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการออกใบอนุญาตหลายปีติดต่อกัน ซึ่งการดำเนินงานของบริษัทดังกล่าวได้มีการกำหนดให้การออกตัวลอตเตอรี่นั้นใช้ได้เฉพาะในสหราชอาณาจักรเท่านั้น ไม่สามารถใช้ได้กับผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร ดังนั้นเมื่อบริษัทดังกล่าวมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเวลาหลายปี จึงทำให้รูปแบบการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลในสหราชอาณาจักรนั้นจึงถูกจำกัด และด้วยเหตุนี้ผู้เขียนมีความเห็นสมควรให้มีบริษัทมากกว่า 1 บริษัททำหน้าที่ในการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้เพื่อเป็นการคานอำนาจกันระหว่างบริษัทที่ได้รับอนุญาต โดยให้กันไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อให้การบริหารจัดการสลากกินแบ่งรัฐบาลแห่งชาติมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 3.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของสหรัฐอเมริกา

ธุรกิจการพนันของสหรัฐอเมริกาได้มีการอนุญาตให้มลรัฐต่างมีการประกอบธุรกิจพนันประเภทใดประเภทหนึ่งเกือบทุกมลรัฐ ยกเว้นมลรัฐฮาวาย และมลรัฐยูทา ที่ไม่อนุญาตให้ประกอบธุรกิจการพนันทุกชนิดได้ และการพนันที่ถูกกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็แบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ ธุรกิจคาสีโน ธุรกิจเกมพนันเพื่อการกุศล สลากกินแบ่งรัฐบาล ธุรกิจเกมพนันของชนพื้นเมืองอินเดียนแดง และการทายผลการแข่งขัน โดยมีกฎหมายควบคุมการพนันของสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) กฎหมายสหพันธรัฐ (Federal law) และ (2) กฎหมายของมลรัฐต่าง ๆ (State law)<sup>18</sup>

<sup>17</sup> ปียอร์ เปลี่ยนผดุง. อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 2.

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2564). *บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการพนัน. เรื่องเสรีที่ 169/2559.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.krisdika.go.th/data/news/news11978.pdf>. [2564, 14 มีนาคม].



## (1) กฎหมายสหพันธรัฐ

ในสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพนันจะเป็นอำนาจของมลรัฐต่าง ๆ ที่จะออกกฎหมายบังคับใช้ภายในมลรัฐของตนเอง แต่กรณีที่รัฐกลางเห็นว่าเรื่องใดมีผลกระทบในระดับประเทศวงกว้าง รัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางจึงมีการบัญญัติกฎหมายสหพันธรัฐหรือกฎหมายรัฐบาลกลางที่เกี่ยวกับการพนันในบางเรื่องขึ้น

## (2) กฎหมายของมลรัฐ

ในกรณีของมลรัฐต่าง ๆ ได้มีการออกตลอดเตอรีของรัฐหลายรูปแบบ เช่น ลอตโต้ตลอดเตอรีแบบชุดซึ่งเป็นที่นิยมมาก และในกรณีตลอดเตอรีของมลรัฐนิวยอร์กที่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการธุรกิจเกมเสี่ยงโชคขององค์กรบางประเภท ชื่อว่า LOCAL OPTION FOR CONDUCT OF GAME OF CHANCE BY CHANCE BY CERTAIN ORGANIZATIONS (Chapter 9-A) กฎหมายนี้มีชื่อเรียกอีกว่า “กฎหมายว่าด้วยการอนุญาตให้มีเกมเสี่ยงโชค” (the game of chance licensing law) มีเจตนาารมณ์เพื่อหาเงินทุนมาใช้ในกิจการสาธารณกุศลที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น ๆ ได้แก่ การศึกษา วิทยาศาสตร์ สุขภาพ กิจการทางศาสนา สิทธิพลเมือง ทั้งนี้จะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐมีนโยบายที่จะควบคุมเกมเสี่ยงโชคทุกชนิดอย่างเข้มงวด ไม่มีนโยบายส่งเสริมให้มีการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด การออกใบอนุญาตและกฎข้อบังคับในการเล่นเกมนเสี่ยงโชคจะถูกควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ในส่วนการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะให้ความสำคัญกับการป้องกันการเล่นการพนันในเชิงธุรกิจและป้องกันองค์กรอาชญากรรมหรือผู้กระทำความผิดกฎหมาย

ตั้งแต่อดีตสหรัฐอเมริกามีการเปิดให้เล่นการพนันแบบถูกกฎหมายที่เด็กและเยาวชนก็สามารถเข้าถึงการพนันได้ง่ายโดยผ่านสื่อออนไลน์ในขณะที่ผู้เล่นที่เป็นกลุ่มประชากรวัยเกษียณก็มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีความมั่นคงทางการเงินจึงใช้บริการธุรกิจการพนันเพื่อพักผ่อนหย่อนใจเป็นหลัก ในขณะที่สังคมของสหรัฐอเมริกาคบว่าประชาชนมีมุมมองต่อธุรกิจการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายแตกต่างกัน<sup>19</sup> กลุ่มสนับสนุนเชื่อว่าธุรกิจการพนันช่วยสร้างรายได้ให้กับชุมชนส่งเสริมการจ้างงาน ทั้งยังส่งผลให้ภาครัฐมีรายได้จากภาษีมากขึ้นและในขณะที่กลุ่มต่อต้านคัดค้านการพนันก็เชื่อว่าธุรกิจการพนันจะนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคม โดยเฉพาะปัญหาการติดการพนันในเด็กและเยาวชนรวมถึงกลุ่มแรงงานในประเทศโดยธุรกิจการพนันยังส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเนื่องจากสหรัฐอเมริกามีค่านิยมที่ชอบความเสี่ยง

<sup>19</sup> ศศิวิฑูรย์ วงษ์มณฑา. (2561). *การสำรวจชุดการเรียนรู้การป้องกันการพนันสำหรับเด็กและเยาวชนในประเทศไทย สหรัฐอเมริกาและแคนาดา*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ แผนงานสนับสนุนศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 5.

รักการผจญภัย และชอบแสวงหาโชคในดินแดนใหม่จึงทำให้แรงงานที่ติดการพนันนั้นไม่ทำงานก่อนอาชญากรรมและประพฤติดีศีลธรรม<sup>20</sup>

ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาการติดการพนันของประชากรในประเทศจึงได้มีการออกลอตเตอรี่ขึ้นโดยบริษัท Virginia Company of London ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินในเมืองเจมส์ทาวน์ โดยการออกลอตเตอรี่ได้ดำเนินได้เพียงระยะหนึ่งเท่านั้นก็ถูกยกเลิกไปเนื่องจากมีกลุ่มต่อต้านการพนันได้ให้เหตุผลว่าการออกลอตเตอรี่นั้นเป็นการหลอกลวงเงินจากประชาชนจนในเวลาต่อมาได้มีการร่วมมือกันในอาณานิคมทั้ง 13 เขตเพื่อให้ออกลอตเตอรี่อีกครั้งโดยมีจุดประสงค์เพื่อการระดมทุนนำไปพัฒนาประเทศทั้งยังให้มีการส่งเสริม การซื้อลอตเตอรี่โดยมีความเชื่อว่าจะเป็น การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมเนื่องจากรายได้ส่วนหนึ่งจะนำไปสร้างมหาวิทยาลัยระดับชาติ อาทิเช่น มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เอล โคลัมเบีย คาร์มัทซ์ พรินซ์ตัน และวิลเลียมแอนด์แมรี่ ส่วนเงินที่ยังเหลือจากนี้จะนำไปก่อสร้างโบสถ์และห้องสมุดต่อไป

ต่อมาในปี ค.ศ. 1868 ได้มีการนำลอตเตอรี่กลับมาจำหน่ายอย่างถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกาอีกครั้งจากรัฐลุยเซียนาโดยได้มีการออกใบอนุญาตการออกลอตเตอรี่ให้กับบริษัทเอกชน Louisiana Lottery Company เป็นระยะเวลา 25 ปีเพื่อนำไประดมทุนฟื้นฟูเมืองที่ได้รับ ความเสียหายจากสงครามและหลังจากเกิดสงครามขึ้นจนถึงช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาได้เริ่มมีการเปิดคาสีโนจนมีการเปลี่ยนแปลงธุรกิจการพนันในยุคนั้นคือในหลาย ๆ รัฐมีการยกเลิกการออกลอตเตอรี่ เนื่องจากมีคดียุติธรรมเรื่องการฉ้อโกงของบริษัทเอกชนที่ได้รับอนุญาตเกิดขึ้นจึงส่งผลให้ประชาชนในกลุ่มที่เคร่งศาสนาเกิดการต่อต้านและเกิดความเคลื่อนไหว เพื่อต่อต้านการพนันแต่ลอตเตอรี่ก็ยังคงมีการลักลอบแอบจำหน่ายอยู่ตลอด โดยจำหน่ายผ่านไปรษณีย์เป็นหลัก<sup>21</sup> และเพื่อไม่ให้การออกรางวัลเป็นการขัดต่อกฎหมายจึงได้มีการออกรางวัลกับผลการแข่งม้าขึ้นจนถึงทศวรรษ 1980 และ 1990 มีรัฐทั้งหมด 23 รัฐ โดยที่เมืองวอชิงตัน ดีซี ได้ให้ใบอนุญาตให้ออกลอตเตอรี่โดยรัฐบาลและให้มีการออกลอตเตอรี่ข้ามรัฐเป็นครั้งแรกซึ่งประกอบด้วย รัฐไอโอวา แคนซัส โอเรกอน โรดไอแลนด์ เวสต์เวอร์จิเนีย และเมืองวอชิงตัน ดีซี เรื่อยมา จนปี ค.ศ. 1992 จึงได้มีการพัฒนาการออกรางวัลขึ้นซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อ Power ball<sup>22</sup> ซึ่งเป็นลอตเตอรี่ที่ออกโดยรัฐบาลได้รับความนิยมมากในสหรัฐอเมริกาเทียบเท่ากับ Mega Millions ดังนี้

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

<sup>21</sup> ศศิวิทย์ วงษ์มณฑา. อ่างแล้ว เซิงอรรถที่ 19. หน้า 9.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

Powerball Lottery<sup>23</sup> คือ ลอตเตอรี่ที่ออกโดยรัฐยกเว้น 8 รัฐที่เข้ามาแทน Lotto America ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 และมาเปลี่ยนเป็น Powerball Lottery ในปี ค.ศ. 1992 เป็นลอตเตอรี่ประเภทแรกที่ใช้กระบอกกลม 2 กระบอกในการจับรางวัลซึ่งกระบอกกลมใบแรกจะใช้สำหรับลูกบอลสีขาวและอีกใบใช้สำหรับลูกบอลสีแดงจึงเป็นที่มาของชื่อ Powerball โดยปกติจะมีการจับรางวัลทุกวันพุธและวันเสาร์ทั้งรางวัลแจ็กพ็อตของ Powerball Lottery เริ่มต้นที่ 40 ล้านดอลลาร์และในการจับรางวัลแต่ละครั้งจะเพิ่มขึ้น 10 ล้านดอลลาร์ซึ่งในการจับรางวัลแต่ละครั้งหากรางวัลแจ็กพ็อตไม่แตกจะถูกนำไปทบในครั้งต่อไปโดยวิธีการเล่นผู้เล่นจะต้องซื้อตัว Powerball ราคา 2 ดอลลาร์และจึงเลือกลูกบอลสีขาว 5 ลูกจาก 69 ลูกและเลือกลูกที่ 6 จากลูกบอล สีแดงทั้งหมด 26 ลูกผู้เล่นต้องเรียงเลข 6 ชุดให้ตรงกันทั้งหมดโดย 5 ชุดแรกคือลูกบอลสีขาวทั้งหมดส่วนชุดที่ 6 คือลูกบอลสีแดงโดยการจะถูกรางวัลนั้น 5 ชุดแรกของผู้เล่นต้องเรียงตรงกันถึงจะได้รับรางวัล 1 ล้านดอลลาร์และหากชุดที่ 6 ตรงกันด้วยจะได้รับรางวัลแจ็กพ็อต 40 ล้านดอลลาร์ โดยเงื่อนไขในการรับเงินรางวัลเมื่อถูกรางวัลจะรับเป็นเงินก้อนทีเดียว หรือรับเป็นเงินรายปีนานถึง 29 ปีก็ได้

Mega Millions<sup>24</sup> คือ ลอตเตอรี่ที่ออกโดยรัฐเช่นเดียวกับ Powerball โดยตัวของ Mega Millions จะหาซื้อได้ในทุกรัฐยกเว้น 6 รัฐโดยจะจับรางวัลทุกวันอังคาร และวันศุกร์โดยที่รางวัลแจ็กพ็อตเริ่มที่ 40 ล้านดอลลาร์และเมื่อแจ็กพ็อตไม่แตกจะเพิ่มขึ้นทีละ 5 ล้านดอลลาร์ทุกครั้งเมื่อมีการจับรางวัลโดยวิธีการเล่น Mega Millions ผู้เล่นต้องซื้อตัวในราคา 2 ดอลลาร์ และถ้าผู้เล่นต้องการเงินรางวัลที่สูงขึ้นผู้เล่นจะต้องเพิ่มเงิน 1 ดอลลาร์เงินรางวัลจะเพิ่มขึ้น 2-5 เท่าทั้งนี้เมื่อผู้เล่นเลือกเลข 5 ชุดจากเลข 1-70 และอีก 1 ชุดจากเลข 1-25 และการเรียงเลขของ Megaball นั้น โดย 5 ชุดแรกไม่จำเป็นต้องเรียงตามลำดับแต่หากเลข 5 ชุดแรกตรงกับเลขที่ออกรางวัลผู้เล่นจะได้รับเงินรางวัลที่ 1 ล้านดอลลาร์และหากตรงกับ Megaball ทั้ง 6 ชุดผู้เล่นจะได้รับเงินรางวัลแจ็กพ็อต

สำหรับรางวัลแจ็กพ็อตที่มีมูลค่าสูงสุด 5 อันดับแรกก็ออกไปแล้วมี ดังนี้

- 1) ในเดือนมกราคม 2016 แจ็กพ็อต Powerball มูลค่า 1.586 พันล้านดอลลาร์ มีตัวที่ถูกรางวัลจำนวน 3 ใบ
- 2) ในเดือนสิงหาคม 2017 แจ็กพ็อต Powerball มูลค่า 778.7 ล้านดอลลาร์ มีตัวที่ถูกรางวัลจำนวน 1 ใบ

<sup>23</sup> ไทยพับลิก้า. (2562). รู้จัก Mega Millions – Powerball สองลอตเตอรี่รางวัลใหญ่ในสหรัฐฯ – แจ็กพ็อตสูงสุด 1.6 พันล้านดอลลาร์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2019/01/get-to-know-us-lottery-mega-millions-powerball-jackpot/>. [2564, 14 มีนาคม].

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน.

3) ในเดือนมีนาคม 2012 แจ็กพ็อต Mega Millions มูลค่า 656 ล้านดอลลาร์ มีตัวถูกรางวัลจำนวน 3 ใบ

4) ในเดือนธันวาคม 2013 แจ็กพ็อต Mega Millions มูลค่า 648 ล้านดอลลาร์ มีตัวถูกรางวัลจำนวน 2 ใบ

5) ในเดือนพฤษภาคม 2013 แจ็กพ็อต Powerball มูลค่า 590.5 ล้านดอลลาร์ มีตัวถูกรางวัลจำนวน 1 ใบ

อย่างไรก็ตาม แม้เทคโนโลยีที่ทันสมัยจะเข้ามาบิบบทบาทในการใช้เล่นการพนันของนักพนันรุ่นใหม่มากขึ้นตลอดแต่ก็ยังไม่เป็นที่นิยมในกลุ่มนักพนันรุ่นใหม่มากนักแต่เป็นที่นิยมมากในกลุ่มผู้สูงอายุโดยการออกลอตเตอรี่ได้มีการปรับตัวให้ทันสมัยขึ้นเพื่อรองรับนักพนัน ในทุกกลุ่มจะเห็นได้ว่าในช่วงทศวรรษ 1970 การออกลอตเตอรี่จะไม่มี ความซับซ้อน กล่าวคือผู้เล่นจะซื้อสลากได้ตามร้านค้าและมาตรวจผลรางวัลรายสัปดาห์ หรือรายเดือนได้ด้วยตัวเองแต่ ในปัจจุบันได้มีการพัฒนาของลอตเตอรี่ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น อาทิเช่นผู้เล่นจะสามารถกำหนดตัวเลขได้เอง 3 หรือ 4 หลักโดยที่ผู้เล่นสามารถทราบผลได้ที่ทันทีจากการออกรางวัลผ่านเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์<sup>25</sup>

นอกจากนี้ รูปแบบการออกลอตเตอรี่ยังได้เปลี่ยนไปจากเดิมโดยเมื่อก่อนให้เอกชนมีอำนาจประกอบกิจการเป็นผู้รับสัมปทานแต่ปัจจุบันเพื่อลดปัญหาการทุจริตจึงได้เปลี่ยนเป็นการดำเนินกิจการจากหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้นโดยรายได้จะนำไปใช้ในกิจการทั่วไปของรัฐและในบางส่วนก็นำไปใช้กับกิจการเพื่อสังคมโดยสหรัฐอเมริกาได้มีการตั้งกองทุนสลากกินแบ่งเพื่อส่งเสริมการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการพนัน โดยใช้ชื่อว่า “RGF”<sup>26</sup> เป็นองค์กรการกุศลมีหน้าที่จัดสรรเงินทุนสำหรับการทำวิจัย การศึกษา การให้ความรู้และการบำบัดรักษาผู้ที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพนันทุกชนิด ซึ่งกองทุนดังกล่าวเป็นการสนับสนุนให้มีการเล่นการพนันอย่างมีความรับผิดชอบทั้งผู้ประกอบการและผู้เล่น โดยรัฐจะนำรายได้จากการจำหน่ายลอตเตอรี่ร้อยละ 28 มาใช้ในกิจการสาธารณประโยชน์ ดังนั้นเมื่อมีกองทุนดังกล่าวเกิดขึ้นและมีการดำเนินกิจการอย่างต่อเนื่อง

<sup>25</sup> ศศิวิทย์ วงษ์มณฑา. อ่างแล้ว เซิงอรรถที่ 19. หน้า 6

<sup>26</sup> รัชนีวิทย์ สิมะเสถียร. (2562). *แนวทางบริหารจัดการกองทุนและมาตรการป้องกันและลดผลกระทบจากการพนันที่ใช้จ่ายจากสลากกินแบ่งรัฐบาล*. มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ โดยแผนงานการขับเคลื่อนสังคมและนโยบายสาธารณะเพื่อลดผลกระทบจากการพนันสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.). หน้า 8.

จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเห็นถึงความมีประโยชน์ของการออกลอตเตอรี่และต่อต้านการออกลอตเตอรี่น้อยลง<sup>27</sup>

ในทางกลับกันจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด 19 ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้มีมาตรการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ารับการฉีดวัคซีนป้องกันโควิด 19 โดยการมีโครงการที่ชื่อว่า “ลอตเตอรี่วัคซีน” เนื่องจากประชาชนในสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญในการฉีดวัคซีนน้อยลงจึงทำให้มีผู้ติดเชื้อในสหรัฐอเมริกามากขึ้น ซึ่งล่าสุดได้มีการนำร่องมาตรการดังกล่าวเริ่มจากรัฐโอไฮโอโดยรัฐบาลจะแจกลอตเตอรี่ให้แก่คนที่มาฉีดวัคซีนป้องกันโควิด 19 ตั้งแต่ผู้ที่เข้ารับการฉีดวัคซีนเข็มแรกและจะเริ่มประกาศผลรางวัลสัปดาห์ละ 5 คนเป็นครั้งแรกในวันที่ 26 พฤษภาคม 2564 เป็นต้นไป โดยรางวัลใหญ่คือเงินสดคนละ 1 ล้านดอลลาร์หรือเทียบเท่าเงินไทยคือจำนวน 31 ล้านบาท<sup>28</sup>

ทั้งนี้จากกรณีผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่มาฉีดวัคซีนก็จะได้รับการแจกลอตเตอรี่ด้วยเช่นกัน โดยในกลุ่มนี้จะไม่ได้รับรางวัลเป็นเงินสดจำนวนดังกล่าว แต่จะได้รับเป็นทุนการศึกษาให้เรียนจนจบ 4 ปีดังนั้นจะเห็นได้ว่ามาตรการการนำลอตเตอรี่มาใช้ในการจูงใจประชาชนให้เข้ารับการฉีดวัคซีนป้องกันโควิด 19 ในสหรัฐอเมริกานั้นถือเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่าจะต้องนำเงินบางส่วนจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้เพื่อกิจการสาธารณะ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

สหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและควบคุมการเล่นการพนัน 3 แห่ง คือ (1) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐเนวาดา (2) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐนิวเจอร์ซีย์ และ (3) คณะกรรมการการพนันแห่งชนพื้นเมืองอเมริกาประกอบด้วย ดังนี้<sup>29</sup>

(1) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐเนวาดา มีหน่วยงานควบคุมและกำกับดูแลการพนันในรัฐ 2 แห่ง คือ

(1.1) คณะกรรมการบริหารควบคุมการพนันแห่งรัฐ (State Gaming Control Board: SGCB) มีหน้าที่บริหารและกำกับดูแลการพนันทั้งรับผิดชอบการออกใบอนุญาตการเก็บภาษีการบังคับใช้กฎระเบียบและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตแก่คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐโดยการจัดตั้งคณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิก 3 คนที่มาจากการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐ

<sup>27</sup> ศศิวิทย์ วงษ์มณฑา. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 19. หน้า 13

<sup>28</sup> TNN ONLINE. (2564). *สหรัฐหุดไอเดียแจงบิลลอตเตอรี่คนฉีดวัคซีนโควิด ถ้าถูกได้ 31 ล้าน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.tnnthailand.com/news/covid19/79662/>. [2564, 13 พฤษภาคม].

<sup>29</sup> รณวิทย์ สิมะเสถียร. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26. หน้า 25.

มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีในกรณีที่มิข้อโต้แย้งเกิดขึ้นคณะกรรมการชุดนี้จะมีอำนาจในการชี้ขาดและคุณสมบัติของคณะกรรมการจะพิจารณา ดังนี้

- (ก) ต้องเป็นผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต 1 คน
- (ข) ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์การบังคับใช้กฎหมาย 1 คน และ
- (ค) ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์การบริหารธุรกิจหรือการจัดการ 1 คน

(1.2) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐ (State Gaming Commission: SGC) เป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระมีหน้าที่ในการตัดสินใจในด้านนโยบายและการกำกับดูแลการพนัน รับผิดชอบการออกใบอนุญาต การปฏิเสธใบอนุญาต การจำกัดใบอนุญาต หรือการยกเลิกใบอนุญาตโดยการจัดตั้งคณะกรรมการจะประกอบด้วยสมาชิก 5 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการรัฐและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกายังให้อำนาจคณะกรรมการการพนันแห่งรัฐเข้ากำกับดูแลการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำหน่ายลอตเตอรี่ของรัฐต่าง ๆ ด้วย

(2) คณะกรรมการการพนันแห่งรัฐนิวเจอร์ซีย์ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการพนันของรัฐทั้งคาสิโน และลอตเตอรี่ โดยเฉพาะการจัดให้มีเงินสนับสนุน โครงการศึกษาและบำบัดรักษาปัญหาคนติดการพนันผ่าน Council on Compulsive Gambling of New Jersey และ National Center for Responsible Gaming และมีการจัดให้มีการรณรงค์ไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าเล่นการพนัน และรณรงค์ไม่ให้หมอบของขวัญเป็นลอตเตอรี่แก่เด็กและเยาวชนที่มาอายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้งนี้ รัฐนิวเจอร์ซีย์ยังเป็นรัฐที่บริหารลอตเตอรี่ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกาเพียงร้อยละ 1 ของรายได้โดยรัฐได้รับการจัดสรรรายได้จากการขายลอตเตอรี่ทั้งหมดนำไปใช้ในการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนของรัฐและโครงการของสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐให้การสนับสนุน<sup>30</sup>

(3) คณะกรรมการการพนันแห่งชนพื้นเมืองอเมริกา มีหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้จากการพนันจะกระทำโดยตัวแทนตามกฎหมายของชนเผ่าซึ่งการจัดสรรงบประมาณรายได้จะสอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมายการพนันในพื้นที่ที่มีชนพื้นเมืองอเมริกา (Indian Gaming Regulatory Act หรือ IGRA ) คือการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจของชนพื้นเมืองโดยการพึ่งพาตนเอง และ IGRA กำหนดให้ชนเผ่าจัดสรรรายได้จากการพนันไปใช้ในกิจการหลัก 5 ด้าน ดังนี้

- (3.1) สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและ โครงการของรัฐบาลชนเผ่า
- (3.2) สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและ โครงการของรัฐบาลท้องถิ่น
- (3.3) สนับสนุนค่าใช้จ่ายในด้านความเป็นอยู่ของสมาชิกในชนเผ่า

<sup>30</sup> รมวิทย์ สิมะเสถียร. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 26. หน้า 32.

(3.4) สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจของชนเผ่า

(3.5) ใช้เป็นเงินบริจาคให้แก่องค์กรเพื่อการกุศล

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ทุกรัฐที่มีการจำหน่ายลอตเตอรี่จะมีการดำเนินการที่คล้ายกันแต่ก็มีนโยบายในการจัดสรรรายได้เพื่อนำไปใช้ในกิจกรรมที่แตกต่างกัน โดยรัฐส่วนใหญ่ประมาณ 16 รัฐได้กำหนดให้นำรายได้จากการจำหน่ายสลากที่เป็นกำไรไปใช้ในการสนับสนุนด้านการศึกษา และประมาณ 13 รัฐได้นำรายได้ไปจัดสรรเข้างบประมาณทั่วไป หรือนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ อาทิเช่น การสร้างถนน การสร้างสนามบิน รวมถึงการนำไปใช้ในการสนับสนุนด้านสิ่งแวดล้อม และยังมีรัฐอีกจำนวนมากที่นำเงินไปใช้ในการสนับสนุนผู้สูงอายุ การสนับสนุนศิลปะ เป็นต้น<sup>31</sup>

ทั้งนี้ในปัจจุบันแม้สหรัฐอเมริกาจะไม่มีกฎหมายที่ควบคุมผู้เล่นการพนันไว้โดยเฉพาะ แต่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่มอบอำนาจการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับมลรัฐ นั่นคือให้แต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายควบคุมพฤติกรรมและบังคับใช้ให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในการพนันจึงถูกยอมรับว่าอยู่ในขอบเขตของอำนาจมลรัฐที่แตกต่างกันไป โดยกฎหมายที่ข้องเกี่ยวกับการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคในสหรัฐอเมริกาได้แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลกลาง ระดับรัฐ และระดับองค์กร โดยรัฐส่วนใหญ่มีการห้ามออกลอตเตอรี่ที่ผิดกฎหมาย และการจับรางวัลในสหรัฐอเมริกาก็จะต้องได้รับอนุญาต<sup>32</sup>

#### กฎหมายระดับรัฐบาลกลาง

(1) Deceptive Mail Prevention and Enforcement Act (DMPEA) ถึงแม้ว่าแต่ละรัฐจะมีการออกกฎหมายที่การส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่แตกต่างกัน แต่ทุกรัฐจะต้องมีการส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคที่เหมือนกันเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่การจับรางวัลทางการที่จดทะเบียนไว้

(2) มาตรา 5 (a) แห่ง the Federal Trade Commission Act คือ การห้ามการกระทำอันไม่เป็นธรรม หรือการกระทำที่หลอกลวงในการปฏิบัติให้เกิดผลกระทบทางธุรกิจ ได้แก่ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคอย่างร้ายแรง การกระทำต่อผู้บริโภคอย่างไม่สมเหตุสมผล และการไม่มีกระบวนการชดเชยให้แก่ผู้บริโภค

(3) Children's Online Privacy Protection Act (COPPA) คือ การกำหนดที่ห้ามผู้ดำเนินการเว็บไซต์หรือบริการออนไลน์ให้กับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี

<sup>31</sup> รณวิทย์ สิมะเสถียร. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26. หน้า 29.

<sup>32</sup> อภิญา บัณฑิตวุฒิสกุล. (2562). *โครงการวิจัยการศึกษากฎหมายเพื่อควบคุมการพนันแฝงจากการส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคของผู้ประกอบการธุรกิจ*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. หน้า 204.

### กฎหมายระดับรัฐ

(1) รัฐ Arizona เป็นการอนุญาตให้การเล่นการพนันเพื่อความบันเทิงจะต้องเป็นการพนันที่เกิดจากการใช้ทักษะมากกว่าการเสี่ยงโชค

(2) รัฐ California เป็นการห้ามการจับรางวัลในกรณีที่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะต้องจ่ายเงินเพื่อเข้าร่วมการจับรางวัล โดยผู้ประกอบการจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการสอดคล้องกับกฎหมาย California Business & Professions Code หรือไม่และในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดว่าห้ามผู้ประกอบการจัดกิจกรรมการจับรางวัลหากการจัดกิจกรรมดังกล่าวมีการกระทำหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และการปฏิบัติผิดกฎหมายในข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้

(2.1) ไม่เปิดเผยข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวกับการจับรางวัล ก่อนที่จะเริ่มการเชิญชวนก่อนการการโฆษณา และก่อนการจับรางวัล

(2.2) ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องประกาศรายชื่อผู้ได้รับรางวัล

(2.3) ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องการจับรางวัลตามที่ได้แจ้งไว้

(3) รัฐ Florida เป็นการห้ามให้มีการป้อนข้อมูลการชำระเงินหรือหลักฐานการซื้อเพื่อเป็นเงื่อนไขในการเข้าร่วมโปรโมชันหรือการจับรางวัลในรัฐ โดยผู้ประกอบการที่จัดให้มีการจับรางวัลจะต้องจดทะเบียนกับ Department of Agriculture and Consumer Services

(4) รัฐ New York เป็นรัฐที่กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องมีการโพสต์จำนวนขั้นต่ำและมูลค่าของรางวัลและกฎกติกาของการส่งเสริมการขายในการมีส่วนร่วมในการเสนอขายปลีกทุกครั้ง โดยผู้ประกอบการที่เสนอให้มีการจับรางวัลจะต้องจดทะเบียนกับ Secretary of state

กฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง

Children's Advertising Review Unit (CARU) of the Council of Better Business Bureaus เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งโดย National Advertising Review Council (NARC) เพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบของผู้โฆษณาให้มีการคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของเด็ก โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการชิงโชคและโปรโมชันที่เกี่ยวข้องกับเด็ก

ทั้งนี้ องค์กรที่ควบคุมการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคจะประกอบไปด้วย Attorney General หรืออัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์สิทธิตามกฎหมายของพลเมืองนิวยอร์ก มีหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและช่วยปกป้องการกระทำที่ดำเนินการในนามของรัฐ และหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการจัดทะเบียน คือการที่รัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกามีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการจัดทะเบียนการส่งเสริมการตลาดและการจับรางวัลที่แตกต่างกัน

ดังนั้น ในกรณีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยของสหรัฐอเมริกา ทั้ง Power ball และ Mega Millions แม้จะเป็นการดำเนินกิจการของเอกชนแต่ต้องอยู่ภายใต้



การควบคุมของแต่ละรัฐซึ่งผู้ค้าสลากรายย่อยจะต้องได้รับอนุญาตในการจำหน่ายสลากจากรัฐที่มีเขตอำนาจทั้งผู้ค้าสลากที่เป็นตัวแทนการจำหน่ายส่วนมากจะจำหน่ายสลากทางออนไลน์ และเว็บไซต์ที่นิยมในการซื้อขายสลากกันนั้น คือ TheLotter.com ในการซื้อขายแบบออนไลน์นั้นร้านค้าที่จำหน่ายสลากจะไม่สามารถกักสลากไว้ได้ เพราะผู้ซื้อจะต้องปรีนกระดาษออกจากกระบบเอง เมื่อมีการสั่งซื้อจึงไม่มีปัญหาเรื่องซื้อสลากหลายทอดจนเป็นเหตุทำให้สลากเกินราคา

ในกรณีการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง Children's Online Privacy Protection Act (COPPA) คือ การกำหนดที่ห้ามผู้ดำเนินการเว็บไซต์หรือบริการออนไลน์ให้บริการกับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี รวมถึงกฎหมายที่ออกโดยองค์กรคือ Children's Advertising Review Unit (CARU) of the Council of Better Business Bureaus เป็นการโฆษณาที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของเด็ก โดยให้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการชิงโชคและโปรโมชันที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เพื่อเป็นการรับผิดชอบของผู้โฆษณา ทั้งนี้ในการเล่น Power ball และ Mega Millions ของสหรัฐอเมริกานั้นได้กำหนดอายุผู้ซื้อสลากว่าต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปีจึงจะสามารถซื้อสลากได้<sup>33</sup> ทั้งนี้ อยู่ภายใต้ของกฎหมายของมลรัฐนั้น ๆ

ส่วนกรณีการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยของสหรัฐอเมริกานั้นการจัดสรรสลากจะอยู่ในรูปแบบของเอกชนกำกับดูแล และจะเป็นการควบคุมโดยการใช้อำนาจของรัฐที่ทำการออกสลากนั้น ซึ่งการประกอบกิจการของผู้ค้าสลากในสหรัฐอเมริกาจะมีความเป็นการค้าที่เสรี กล่าวคือผู้ซื้อสลากสามารถซื้อที่ใด เมื่อไร ก็ได้โดยการซื้อขายสลากของสหรัฐจะเป็นการซื้อขายแบบออนไลน์เป็นหลัก และผู้ซื้อก็ไม่จำเป็นต้องเป็นคนชาติของสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด ดังนั้นผู้ค้าจะไม่พบปัญหาขายสลากเหลือหรือขายเกินราคาเนื่องจากผู้ค้าสลากจะจำหน่ายได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อได้ทำการสั่งซื้อเท่านั้นซึ่งอยู่ภายใต้ของกฎหมายของมลรัฐเช่นกัน

### 3.1.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของเครือรัฐออสเตรเลีย

ธุรกิจการพนันและอุตสาหกรรมการพนันของเครือรัฐออสเตรเลียมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้รับความนิยมมากในเครือรัฐออสเตรเลีย มีการกำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลกิจกรรมการส่งเสริมการขายอย่างเข้มงวด ซึ่งวิธีการส่งเสริม

<sup>33</sup> ไทยพับลิก้า. (2562). รู้จัก Mega Millions – Powerball สองล็อตเตอรี่รางวัลใหญ่ในสหรัฐฯ – แจกพอดสูงสุด 1.6 พันล้านดอลลาร์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thaipublica.org/2019/01/get-to-know-us-lottery-mega-millions-powerball-jackpot/>. [2564, 14 มีนาคม].

การขายนั้นมีลักษณะเข้าข่ายเป็นการพนันประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รูปแบบในการควบคุมการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคในแต่ละรัฐจะแตกต่างกันไปโดยจะขึ้นอยู่กับกฎหมายของรัฐนั้น ๆ

จากการที่เครื่องรัฐออสเตอร์เลียเป็นประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐโดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 มลรัฐ และแต่ละรัฐจะมีรัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่ในการรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ ดังนั้นระบบกฎหมายของเครื่องรัฐออสเตอร์เลียจึงมีการแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ และระดับท้องถิ่น ตามปกติรัฐบาลระดับรัฐจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนันในเครื่องรัฐออสเตอร์เลีย ยกเว้นกรณีของการพนันออนไลน์ที่มีการออกกฎหมายในระดับรัฐบาลกลางขึ้นมาควบคุม ทั้งนี้ สลากกินแบ่งรัฐบาลจะอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลโดยรัฐบาลระดับมลรัฐ<sup>34</sup>

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

การส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคในเครื่องรัฐออสเตอร์เลียจะถูกควบคุมโดยกฎหมายของรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการหลอกลวงหรือเอาเปรียบผู้บริโภค โดยเครื่องรัฐออสเตอร์เลียจะมีการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคที่มีชื่อว่า Trade Promotion Lottery โดยทุกรัฐจะใช้ชื่อเรียกเหมือนกันหมด แต่ลักษณะและระดับการควบคุมดูแลกิจการจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงทำการศึกษารัฐวิกตอเรีย

รัฐวิกตอเรียมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคเรียกว่า “Trade Promotion Lotteries” โดยให้บุคคลสามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้ คือผู้ประกอบการธุรกิจที่ผลิตหรือขายสินค้าหรือให้บริการที่มีได้ประกอบการเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชค (Lottery) และสมาคมหรือองค์กรการกุศลต่าง ๆ ก็สามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้ เพื่อเป็นการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรของตนเอง ทั้งนี้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบตามที่ระบุไว้ใน The Gambling Regulation Act 2003 และ The Gambling Regulation 2015 เช่นเดียวกัน<sup>35</sup> ทั้งนี้ การส่งเสริมการขายด้วยการจับรางวัลต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

<sup>34</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. (2562). *โครงการวิจัยการศึกษากฎหมายเพื่อควบคุมการพนันแฝงจากการส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคของผู้ประกอบการธุรกิจ*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์รับทุนสนับสนุนของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 118.

<sup>35</sup> Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation. (2021). *Trade promotion lotteries*. (Online). Available: <https://www.vcglr.vic.gov.au/gambling/lotteries/trade-promotion-lotteries/about-trade-promotion-lotteries>. [2021, May 7].

## 1) The Gambling Regulation Act 2003

The Gambling Regulation Act 2003 Section 1.3 (1) ได้ให้คำนิยาม การจับรางวัลเสี่ยงโชค (Lottery) หมายถึง กิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่มีการให้เงินรางวัลหรือทรัพย์สินโดยวิธีการจับสลากหรือวิธีอื่นใดที่อาศัยการเสี่ยงโชค โดยวิธีการดังกล่าวอาจจัดรวมกับการทดสอบความรู้หรือทักษะบางประการเพื่อให้มีคุณสมบัติในการเข้าร่วมกิจกรรมหรือได้รับรางวัลได้เช่นกัน นอกจากนี้ในมาตราดังกล่าวยังได้นิยามการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค (Trade Promotion Lottery) ให้หมายถึง การจับรางวัล (Lottery) เพื่อส่งเสริมการค้าหรือธุรกิจ ซึ่งการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้และไม่ผิดกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>36</sup>

อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้นั้นจะต้องไม่มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ จากผู้บริโภคเพื่อที่จะเข้าร่วมกิจกรรมเพิ่มเติมจากค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในแต่ละครั้ง<sup>37</sup> และการส่งเสริมการขายนั้นต้องไม่มีกำหนดเงื่อนไขการเข้าร่วมกิจกรรมด้วยการใช้เครื่องเล่นเกมหรือกำหนดให้ต้องเล่นเครื่องเล่นเกมก่อนจึงจะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการขายได้ โดยผู้ประกอบการเครื่องเล่นเกมจะต้องไม่จัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค และการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายในรูปแบบอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมาย The Gambling Regulation Act 2003 กำหนดหากเป็นการกระทำที่ความผิดจะมีโทษปรับทันที<sup>38</sup>

ดังนั้น การส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคในรัฐวิกตอเรียสามารถทำได้แต่ห้ามเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการเข้าร่วมกิจกรรมเพิ่มเติมจากค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเข้าร่วมกิจกรรมตามปกติรวมไปถึงห้ามจัดกิจกรรมด้วยการใช้เครื่องเล่นเกม โดยหลักการสำคัญและรายละเอียดการจัดกิจกรรมของ The Gambling Regulation Act 2003 อยู่ภายใต้กฎระเบียบ The Gambling Regulation 2015

<sup>36</sup> Section 5.7.1 Trade promotion lotteries declared lawful

The conduct of a trade promotion lottery in accordance with section 5.7.2 is lawful and is not a public nuisance

<sup>37</sup> Section 5.7.2 (2) The conditions of entry to, or the manner of participation in, the trade promotion lottery must not—

(a) require the entrant or another person to incur an expense per entry exceeding the amount determined from time to time by the Governor in Council by Order published in the Government Gazette

<sup>38</sup> Section 5.7.16 Conducting trade promotion lottery in contravention of Act etc.

(1) A person must not conduct, or assist in the conduct of, a trade promotion lottery other than in accordance with this Act and the regulations. Penalty: For a first offence, 60 penalty units; For a second or subsequent offence, 100 penalty units.

## 2) The Gambling Regulation 2015

เป็นกฎหมายที่กำหนดดูแลการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน Section 5.7.2 (1) (b) ของกฎหมาย The Gambling Regulation Act 2003 โดยได้มีการออกกฎระเบียบ The Gambling Regulation 2015 ขึ้นมาเพื่อกำหนดรายละเอียดของเงื่อนไขในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค ดังนี้

(1) เงื่อนไขในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการจับรางวัลเสี่ยงโชค ซึ่งกำหนดให้ผู้จัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคต้องดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>39</sup>

ก. ต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ประกอบการค้าหรือธุรกิจในการทำการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค

ข. กิจกรรมเสี่ยงโชคต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหรือกระตุ้นทางการค้าหรือธุรกิจเป็นหลัก

ค. ต้องมีการรับรองว่าได้ระบุข้อมูลเหล่านี้ให้บุคคลเข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคและการขูดรางวัลทราบ หรือรับรองว่าข้อมูลเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมส่งเสริมการขาย เช่น วันหมดเขตรับสลากเสี่ยงโชค สถานที่และเวลาในการจับสลากเสี่ยงโชค ชื่อและวันที่ของสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะประกาศรายชื่อผู้ชนะรางวัล และเงื่อนไขหรือกติกาในการเข้าร่วมกิจกรรมเสี่ยงโชค

ง. ต้องมีการประกาศชื่อผู้ได้รับรางวัลมากกว่า 1,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียทางหนังสือพิมพ์ที่ตีพิมพ์เผยแพร่ในรัฐวิกตอเรีย หรือเครือข่ายอินเทอร์เน็ตเป็นเวลาอย่างน้อย 28 วัน

จ. ต้องแจ้งแก่ผู้ชนะรางวัลเป็นลายลักษณ์อักษรถึงการได้รับรางวัล และรับรองว่าข้อมูลทั้งหมดจะถูกเก็บไว้เป็นระยะเวลา 3 ปีหลังจากจัดกิจกรรมเสี่ยงโชค ทั้งต้องรับรองว่าผู้ชนะรางวัลไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการรับรางวัล

(2) เงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลของผู้เข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการขาย<sup>40</sup>

ก. ผู้จัดกิจกรรมส่งเสริมการขายที่มีวัตถุประสงค์ในการนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้าร่วมกิจกรรมไปใช้เพื่อการอื่นใดที่นอกเหนือจากการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายนั้นต้องแจ้งวัตถุประสงค์ดังกล่าวกับผู้เข้าร่วมกิจกรรม รวมถึงผู้ประกอบการค้าหรือธุรกิจที่จะส่งเสริมการขายสินค้าหรือธุรกิจด้วยการเสี่ยงโชคต้องทำความเข้าใจกับผู้จัดกิจกรรมว่าจะไม่นำข้อมูลผู้เข้าร่วมไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น

<sup>39</sup> รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยการศึกษากฎหมายเพื่อควบคุมการพนันแฝงจากการส่งเสริมการขายโดยการให้รางวัลด้วยการเสี่ยงโชคของผู้ประกอบการค้าหรือธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. หน้า 136

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 137

### (3) เงื่อนไขในการเสี่ยงโชคด้วยวิธีการขูดรางวัล

ผู้จัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยวิธีขูดรางวัลต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข โดยต้องมีการเปิดจำนวนบัตรขูดรางวัลทั้งหมดที่จะแจก และเปิดเผยจำนวนรางวัลทั้งหมดและมูลค่ารางวัลแต่ละชั้น และไม่สามารถปฏิเสธการแจกรางวัลอันเนื่องมาจากความผิดพลาดด้านการพิมพ์หรือด้านอื่นใดที่เกี่ยวกับการควบคุมคุณภาพได้

3) Guideline for assessing whether Trade Promotion Lotteries are offensive or contrary to the public interest

เป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกจัดทำขึ้น โดยคณะกรรมการว่าด้วยการพนันและเครื่องดื่มมึนเมาแห่งรัฐวิกตอเรีย (the Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation :VCGLR) โดยคณะกรรมการดังกล่าวเป็นผู้มีหน้าที่ออกในการออกใบอนุญาตเกี่ยวกับการพนันและเครื่องดื่มมึนเมา รวมทั้งดูแลกิจกรรมต่าง ๆ และเป็นผู้พิจารณาและตัดสินว่าการจัดกิจกรรมแต่ละกิจกรรมนั้นเป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ที่กฎหมายบัญญัติขึ้นหรือไม่ ดังนี้

(1) ข้อบังคับในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(2) สิ่งที่ย้ำห้ามกระทำในการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค

ก. ห้ามโฆษณาเครื่องเล่นเกมนอกสถานประกอบการที่ได้รับอนุญาต

ข. ห้ามยินยอมหรือส่งเสริมให้ผู้เยาว์เข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการขาย ให้รวมถึงกิจกรรมที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้เยาว์ทำการซื้อด้วย

ดังนั้น ในกรณีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยของรัฐออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ผลิตหรือขายสินค้าหรือให้บริการก็สามารถจัดให้มีกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้ แต่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบตามที่ระบุไว้ใน The Gambling Regulation Act 2003 และ The Gambling Regulation 2015 ซึ่งการเสี่ยงโชคนั้น จะไม่มีการเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ จึงไม่มีปัญหาเรื่องซื้อสลากเสี่ยงโชคเกินราคา เนื่องจากกิจกรรมเสี่ยงโชคมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหรือกระตุ้นทางการค้าหรือธุรกิจเป็นหลักเท่านั้น และผู้บริโภคก็สามารถเข้าถึงสลากดังกล่าวได้โดยจะต้องมาใช้บริการในธุรกิจหลักของผู้ประกอบการนั้น ๆ

ในกรณีของการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของรัฐออสเตรเลีย ตามข้อกำหนดของคณะกรรมการว่าด้วยการพนันและเครื่องดื่มมึนเมาแห่งรัฐวิกตอเรีย (the Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation :VCGLR) เนื่องจากธุรกิจหลักของผู้จัดกิจกรรมดังกล่าวนั้นคือเป็นธุรกิจที่เกี่ยวกับการพนัน จึงได้มีการกำหนดห้ามให้ผู้เยาว์เข้าร่วมกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคทุกชนิด

ส่วนกรณีการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยของเครือรัฐออสเตรเลีย การจัดสรรสลากจะอยู่ในรูปแบบของผู้ประกอบการธุรกิจที่ผลิตหรือขายสินค้าหรือให้บริการที่มีได้ประกอบการเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชค (Lottery) และสมาคมหรือองค์กรการกุศลต่าง ๆ ก็สามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้ ผู้ค้าสลากที่จัดกิจกรรมดังกล่าวจึงไม่มีปัญหาเรื่องการผูกขาดสลากเพราะกฎหมายให้สิทธิผู้ประกอบการทุกคนสามารถเข้าถึงการจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้อย่างเสรี เพื่อเป็นการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรของตนเอง โดยได้รับการพิจารณาออกใบอนุญาตให้จัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคจากคณะกรรมการว่าด้วยการพนันและเครื่องดื่มมีเมาแห่งรัฐวิกตอเรีย (the Victorian Commission for Gambling and Liquor Regulation :VCGLR)

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของประเทศไทยผู้เขียนได้ทำการศึกษาแล้วพบว่าจะประกอบไปด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

#### 3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามที่ได้ศึกษาการได้รับจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ค้าสลากรายย่อยถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพโดยที่ผู้ค้าไม่มีสิทธิเลือก กล่าวคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่ผู้ค้าสลากที่ลงทะเบียนซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เพียงคนละ 5 เล่มเท่านั้นจึงทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยที่มีความต้องการจำหน่ายสลากมากกว่า 5 เล่มนั้นจะต้องซื้อสลากเพิ่มจากผู้ค้ารายใหญ่หรือตัวแทนจำหน่ายเป็นทอด ๆ ในราคาที่สูงกว่าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรให้ จึงเป็นที่มาของปัญหาสลากกินแบ่งราคาในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26<sup>41</sup> ได้วางหลักไว้ว่าการตรากฎหมายที่ผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 26.

ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งระบุเหตุผลความเป็นจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40<sup>42</sup> ได้วางหลักให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากตามจำนวนที่รัฐกำหนดให้เพียงคนละ 5 เล่มแก่ผู้ค้าสลากที่ลงทะเบียนซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลและผู้ค้าระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตานั้นจึงเป็นการจำกัดสิทธิการเข้าถึงสลากในราคาที่รัฐกำหนด ทั้งยังกีดกันผู้ค้าสลากที่ต้องการซื้อสลากมากกว่า 5 เล่มเพื่อนำมาจำหน่ายในกิจการของตน และเป็นการจำกัดเสรีภาพในการที่ผู้ค้าสลากนั้นจะมีอิสระที่จะเลือกจำนวนสลากไปจำหน่ายได้ด้วยตนเองตามความเหมาะสมในการประกอบอาชีพของแต่ละบุคคล จึงสรุปได้ว่าการที่รัฐจัดสรรสลากให้แก่ผู้ค้าคนละ 5 เล่มนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพทำให้ผู้ค้าสลากที่ประกอบอาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ต้องการซื้อสลากมาจำหน่ายในกิจการของตนมากกว่า 5 เล่มนั้นจะต้องซื้อสลากเพิ่มเติมจากผู้ค้าสลากรายใหญ่ในราคาที่สูงกว่าที่รัฐจัดสรรโดยไม่มีทางเลือก

### 3.2.2 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์ชาติเป็น 6 ด้าน คือ<sup>43</sup>

- 1) ด้านความมั่นคง
- 2) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- 3) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
- 4) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 40.

<sup>43</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 (ตอนที่ 82 ก), หน้า 1.

5) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

6) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ภายในช่วงเวลาดังกล่าว ในขณะที่เดียวกันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดทำแผนวิสาหกิจประจำปี พ.ศ. 2561-1565 เพื่อใช้เป็นกรอบและทิศทางของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในระยะ 5 ปี ให้สอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580) โดยการกำหนดวัตถุประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติโดยจัดทำแผนยุทธศาสตร์ (Strategy Map) ตามหลักระบบการประเมินผลแบบสมดุล (Balanced Scorecard : BSC) แผนยุทธศาสตร์จึงเป็นเครื่องมือทางการบริหาร/แผนภาพที่แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์ขององค์กรในรูปแบบความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ที่องค์กรต้องการในมุมมองของ Balanced Scorecard และเป็น การกระจายเป้าประสงค์ขององค์กรไปสู่การปฏิบัติใน 5 มิติ คือ<sup>44</sup>

มิติที่ 1 ด้านการเงิน หมายถึงการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมในการบริหารการเงิน เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อองค์กรและองค์กรสามารถทำกำไรได้อย่างยั่งยืน

มิติที่ 2 ด้านสังคม หมายถึงการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาชุมชนและสังคมอย่างต่อเนื่อง

มิติที่ 3 ด้านลูกค้าและผู้มีส่วนได้เสีย หมายถึงการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการให้สามารถตอบสนองความต้องการและความหวังของลูกค้าได้

มิติที่ 4 ด้านกระบวนการภายใน หมายถึงองค์กรจะต้องมีระบบหรือกระบวนการภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อสามารถตอบสนองความต้องการและความหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

มิติที่ 5 ด้านการเรียนรู้และเติบโต หมายถึงการพัฒนาองค์กรด้านต่าง ๆ

ดังนั้นแผนวิสาหกิจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเป็นการแก้ปัญหาการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติและหนึ่งในนั้นคือเรื่องการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยเฉพาะกลุ่มคนพิการเนื่องจากการทำงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลและสลากบำรุงการกุศลให้แก่ผู้พิการรายย่อยไปจำหน่ายโดยตรงและให้จัดสรรผ่านสมาคมผู้พิการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย และองค์กรทหารผ่านศึกรวมเป็นสลากที่จัดสรรให้ผู้พิการจำนวน 200,155 เล่มจากจำนวนสลาก

<sup>44</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2562). *แผนวิสาหกิจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประจำปี 2561-2565 (บททวนประจำปี 2562-2563)*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 9.



ทั้งหมด 740,000 เล่ม<sup>45</sup> จะเห็นได้ว่านโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้พิการเป็นอย่างมากทั้งยังเป็นการช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีการประกอบอาชีพที่สามารถเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้และยังเป็นการช่วยลดภาระของรัฐบาลและสังคมเป็นการจัดการเพื่อให้ความช่วยเหลือคุ้มครองทางสังคมและสวัสดิการในกลุ่มเป้าหมาย ผู้มีรายได้น้อย ยากจนหรือถูกเลือกปฏิบัติซ้ำซ้อน โดยมีเป้าหมายการเพื่อตัดขาดวงจรความยากจนและช่วยเหลือกลุ่มคนที่เดือดร้อน<sup>46</sup>

ทั้งนี้สังคมก็เป็นจุดสำคัญในการสร้างค่านิยมผิด ๆ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเฉพาะในเชิงโครงสร้างทางสังคมที่ไม่เป็นธรรม<sup>47</sup> กล่าวคือ คนส่วนใหญ่ของประเทศมีรายได้น้อย และขาดโอกาสเพราะรายได้กระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ยึดการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นตัวตั้ง โดยไม่คำนึงถึงสังคมจึงทำให้เกิดความไม่สมดุลทางสังคม และในส่วนของผู้พิการเอง ถือว่าได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากในทุกมิติเช่น ด้านสุขภาพ เศรษฐกิจ การศึกษา องค์กรความรู้ และทัศนคติของสังคม<sup>48</sup>

นอกจากนี้ประเทศไทยยังพบว่า มีความเหลื่อมล้ำเทียบเท่าประเทศพัฒนาแล้วโดยระบบเศรษฐกิจของไทยมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบเศรษฐกิจสหรัฐอเมริกาที่นิยมใช้กลไกตลาดไม่ว่าจะเป็นการให้บทบาทภาคเอกชนสูง นโยบายของรัฐส่วนใหญ่เอื้อประโยชน์ให้เจ้าของทุนหรือคนรวยและยังมีช่องว่างของค่าจ้างแรงงานนอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social protection) และสวัสดิการสังคม (Social welfare) ที่มีความทั่วถึงลักษณะเดียวกับยุโรป<sup>49</sup> เนื่องจากประเทศไทยนั้นตกอยู่ในสถานะความเหลื่อมล้ำเข้าครอบงำในทุกภาคส่วน โดยเฉพาะสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ผู้ค้าสลากรายย่อยไม่มีโอกาสเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่รัฐจัดสรรให้จึงทำให้ต้องซื้อสลากจากผู้ค้ารายใหญ่ในราคาที่สูงกว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด จึงส่งผลให้สลากที่ขายในท้องตลาดนั้นมีราคาแพง

<sup>45</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *ภารกิจและผู้พิการ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/lottery/thai/cripple-care>. [2564, 14 มีนาคม].

<sup>46</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 (ตอนที่ 82 ก), หน้า 40.

<sup>47</sup> อธิคม คุณาภูมิ. (2560). *โครงการ “จัดการความรู้งานวิจัยเชิงยุทธศาสตร์ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการแก้ปัญหาความยากจน ระยะที่ 1”*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ฝ่ายวิจัยเพื่อท้องถิ่น. หน้า 15.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

<sup>49</sup> สมชัย จิตสุชน. (2558). *ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย: แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางขับเคลื่อนนโยบาย* รายงานการวิจัย สนับสนุนโดยธนาคารแห่งประเทศไทย. หน้า 16.

### 1) แผนวิสาหกิจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ประจำปี 2564-2570

ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดทำโดยสถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ โดยพัฒนาขีดความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพิ่มประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลของภาครัฐและภาคเอกชน โดยยุทธศาสตร์ชาติได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ดังนี้<sup>50</sup>

- (1) ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
- (2) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- (3) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพ ทรัพยากรมนุษย์
- (4) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและความเท่าเทียมทางสังคม
- (5) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- (6) ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ทั้งนี้ จะเห็นว่ายุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันทางสังคม ที่จะมุ่งเน้นในประเด็นการส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคมผ่านการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ และให้โอกาสด้านการจ้างงานและยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นของการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพ และเกิดความสมดุล<sup>51</sup>

### 3.2.3 พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อใช้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน โดยตรง และจัดการ โรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ รวมถึง

<sup>50</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *แผนวิสาหกิจสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประจำปี 2564-2570*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. หน้า 16.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

กำหนดรายได้และรายจ่ายทั้งกระทำกรอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล<sup>52</sup>

1) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสลากกินแบ่งรัฐบาล

พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 10 ได้วางหลักว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริงแสดงความคิดเห็นทำรายงานอื่นสั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน<sup>53</sup> ตามพระราชบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีทำหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น

ทั้งนี้ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 11 ได้วางหลักให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล” ประกอบด้วย<sup>54</sup>

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานประมาท ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจและผู้แทนสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ กฎหมาย การตลาด หรือสังคม ด้านละไม่เกินหนึ่งคนเป็นกรรมการ

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 13 ได้กำหนดให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนี้<sup>55</sup>

<sup>52</sup> ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เรื่อง โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน สรุปอำนาจหน้าที่สำคัญ วิธีการดำเนินงาน และสถานที่ติดต่อเพื่อรับข้อมูลข่าวสารของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ.2562 (2562, 13 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 136 (ตอนพิเศษ 152 ง), หน้า 23.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517. มาตรา 10.

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. มาตรา 11.

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517. มาตรา 13.

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

ในขณะเดียวกันคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญและมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานและการบริหารจัดการที่ดีโดยคำนึงถึงผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยรวม มีคุณธรรมในการดำเนินงาน มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี ดังนี้<sup>56</sup>

1) คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้บริหาร และพนักงานทุกคน ยึดมั่นในการปฏิบัติตามหลักและแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีในรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และแนวทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) จำนวน 9 หมวด ดังนี้

- (1) บทบาทของภาครัฐ
- (2) สิทธิและความเทียมกันของผู้ถือหุ้น

<sup>56</sup> คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2563). *ประกาศเรื่องนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/files/about/promote-transparency/policy-cg/policy-cg63.pdf>. [2564, 14 มีนาคม].

- (3) คณะกรรมการ
- (4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย
- (5) ความยั่งยืนและนวัตกรรม
- (6) การเปิดเผยข้อมูล
- (7) การบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน
- (8) จรรยาบรรณ
- (9) การติดตามผลการดำเนินงาน

2) จัดให้มีนโยบายและแนวทางปฏิบัติด้านการรายงานผลการดำเนินงานด้านการเงิน และไม่ใช้การเงิน การรายงานการปฏิบัติตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีตามมาตรฐานสากล และการรายงานผลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

3) จัดให้มีคู่มือการกำกับดูแลกิจการที่ดีเพื่อให้กรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้บริหาร และพนักงานทุกคนรับทราบเพื่อทำความเข้าใจและยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

4) จัดให้มีการต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้มั่นใจว่าได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริตรวมทั้งปฏิบัติตามมาตรการต่อต้านการทุจริต

5) จัดให้มีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติที่ดีด้านการแข่งขันทางการตลาดที่เป็นธรรม การป้องกันการรั่วข้อมูลภายใน การป้องกันการเกิดรายการเกี่ยวโยง และการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางการกำกับดูแลที่ดี

6) คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีของกรรมการเพื่อใช้เป็นกรอบในการตรวจสอบการปฏิบัติงานในระหว่างปีที่ผ่านมาสามารถนำมาแก้ไขและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน โดยนำเสนอผลการปฏิบัติงานที่ได้ต่อที่ประชุมคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อพิจารณา

7) จัดให้มีการบริหารจัดการและแนวทางการปฏิบัติที่ดี โดยคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครอบคลุมทุกกลุ่ม

8) จัดให้มีนโยบาย คู่มือการปฏิบัติงาน และแผนงานการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม และสิ่งแวดล้อม นโยบายและรายงานการพัฒนาความยั่งยืนตามมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับ รวมถึงเสริมสร้างนวัตกรรมมาใช้ในการพัฒนา ปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงาน การให้บริการและการบริหารจัดการภายในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ

9) จัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลสารสนเทศของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งในเรื่องทางการเงินและที่ไม่ใช่ทางการเงินอย่างเพียงพอถูกต้องครบถ้วนเชื่อถือได้และทันเวลาเพื่อให้

ผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับข้อมูลสารสนเทศอย่างเท่าเทียมกัน

10) คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ นโยบายและแผนงานที่สำคัญของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยจะต้องพิจารณาถึง ปัจจัยเสี่ยงและวางแผนทางการบริหารจัดการที่มีความเหมาะสมรวมทั้งดำเนินการตามระบบบริหาร ความเสี่ยงและการควบคุมภายในเพื่อให้มั่นใจว่าแผนงานหรือการดำเนินงานจะบรรลุตามพันธกิจ และวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

11) จัดให้มีคู่มือจริยธรรมและจรรยาบรรณที่ครบถ้วนและสอดคล้องกับมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับเพื่อให้คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ผู้บริหาร และพนักงานทุกคนใช้เป็น แนวทางในการประพฤติปฏิบัติควบคู่ไปกับข้อบังคับและระเบียบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานตามแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีของสำนักงานสลากกินแบ่ง รัฐบาลรวมถึงสอดคล้องดูแลเรื่องการจัดการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางผลประโยชน์

12) คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลวางระบบการกำกับติดตามและประเมินผล การดำเนินงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายและขอบเขตการดำเนินงานและกำกับดูแลให้มีการนำผล การประเมินไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานรวมทั้งรายงานผลให้คณะกรรมการ สลากกินแบ่งรัฐบาลทราบอย่างสม่ำเสมอและเผยแพร่ในรายงานประจำปีของสำนักงานสลากกิน แบ่งรัฐบาล

ดังนั้นจะสรุปได้ว่า หน่วยงานสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยมีการตั้ง คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลแยกออกจากกิจการการพนันประเภทอื่นเพื่อให้มีหน้าที่กำกับ ดูแลเกี่ยวกับกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยเฉพาะนอกจากนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็มีสถานะ อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีเป็นหลักแม้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลของประเทศไทยจะแยกตัว ออกจากกิจการการพนันทุกชนิดแต่อำนาจในการตัดสินใจและดำเนินกิจการต่าง ๆ ในหน่วยงาน ก็ยังต้องขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีทั้งสิ้น และรูปแบบขององค์กรสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังมี สถานะโดยที่รัฐเป็นทั้งผู้กำกับดูแลและดำเนินการเอง

นอกจากนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้ร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ อาทิเช่น ธนาคาร อาคารสงเคราะห์ โดยได้ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการออกรางวัลสลากออมทรัพย์ ธอส. ทุกวันที่ 16 ของเดือนให้มีการออกสลากออมทรัพย์ ธอส. ชุดแรกโดยธนาคารเริ่มจำหน่ายในชื่อชุดวิมานเมฆ หน่วยละ 1 ล้านบาท จำนวน 27,000 ล้านหน่วย หรือคิดเป็นวงเงิน 27,000 ล้านบาท ทั้งนี้มีกำหนด ให้ออกรางวัลเดือนละ 27 รางวัล มูลค่ารางวัลละ 200,000 บาทโดยธนาคารจะนำเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากออมทรัพย์

ไปสนับสนุนการปล่อยสินเชื่อบ้านให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลางได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง<sup>57</sup>

ทั้งนี้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถขึ้นเงินรางวัลที่ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารออมสินได้ทุกรางวัล ยกเว้นรางวัลที่ 1 โดยการขึ้นเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลกับธนาคารตามที่ได้กำหนดนั้น จะขึ้นรางวัลได้เฉพาะงวดนั้น ตัวอย่างเช่นธนาคารจะจ่ายเงินรางวัลให้ในงวดปัจจุบันที่ออกรางวัล ตั้งแต่เวลา 18.00 ของวันที่ออกรางวัลในงวดนั้นจนถึงเวลา 12.00 นาฬิกาของวันที่ออกรางวัล ในงวดถัดไป<sup>58</sup>

สำหรับกรณีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยตามประกาศโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำการจัดสรรสลากให้ผู้ค้าสลากรายย่อยจำนวนคนละ 5 เล่มนั้น<sup>59</sup> เพื่อเป็นการกระจายสลากให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยให้ทั่วถึงมากขึ้นด้วยความร่วมมือระหว่าง 3 หน่วยงานของรัฐได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด โดยตัวแทนจำหน่ายสลากทั้งหมดจะสามารถเข้าถึงราคาต้นทุนในราคาฉบับละ 70.40 บาทซึ่งจะได้กำไรฉบับละ 9.60 บาท<sup>60</sup> โดยการจัดสรรสลากให้ผู้ค้ารายย่อยคนละ 5 เล่มนั้นซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ดังนั้นผู้ค้าสลากในบางรายจึงต้องหาซื้อสลากเพิ่มจากผู้ค้าสลากรายใหญ่ในราคาที่สูงกว่าที่รัฐจัดสรรอย่างไม่มีทางเลือก จึงเป็นเหตุให้การจำหน่ายสลากในท้องตลาดมีราคาสูงตามมาและยังเป็นความเสี่ยงต่อการกระทำ ความผิดของผู้ค้ารายย่อยตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 39 วางหลักไว้ว่า ผู้ใดเสนอขายหรือขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>57</sup> สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. (2562). *ธนาคารอาคารสงเคราะห์และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ การออกรางวัลสลากออมทรัพย์ ๕๐๕. ทุกวันที่ 16 ของเดือน.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://thainews.prd.go.th/th/news/detail/TCATG190806133749538>. [2564, 14 มีนาคม].

<sup>58</sup> ไทยรัฐออนไลน์. (2563). *ถูกลอตเตอรี่ แวะขึ้นเงินที่ธนาคารออมสิน ช.ก.ส. กรุงไทย ยกเว้นรางวัลที่ 1.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.thairath.co.th/business/finance/1841508>. [2564, 16 มีนาคม].

<sup>59</sup> กองประชาสัมพันธ์ สำนักสื่อสารองค์กร สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2564). *ข่าวประกาศโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าสลากกินแบ่งรัฐบาล.* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.glo.or.th/glo-news/detail/6ff4f282-d575-4889-982b-4bc690ad985eK>. [2564, 16 มีนาคม].

<sup>60</sup> กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 227 ร. เรื่อง การแก้ปัญหาการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา [ของ นายสุญญ์พงษ์ เกี่ยวข้อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย]. (2564, 22 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่ม 138 (ตอนพิเศษ 135 ง), หน้า 5.

และยังไม่ได้ออกรางวัลในราคาเกินกว่าที่กำหนดในสลากกินแบ่งรัฐบาล ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

ทั้งนี้ ในการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ควบคุมไว้ในมาตรา 39/2 วางหลักไว้ว่า ผู้ใดขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะเห็นได้ว่าในประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการเข้าถึงการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอย่างมาก จึงได้มีการกำหนดอายุผู้ซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเอาไว้ ทั้งนี้ยังให้รวมถึงกรณีผู้ขายสลากก็ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีด้วยตามคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล<sup>61</sup>

ในขณะที่เดียวกันการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยในกลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาในประเทศไทยนั้นยังพบว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่ผู้ค้าสลากเฉพาะกลุ่ม เช่น กรณีโครงการ GLO Official Sellers ที่ให้สิทธิแก่ผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาเท่านั้นสามารถลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการเพื่อจำหน่ายสลากในจำนวน 25 เล่มตามราคาของรัฐจัดสรรได้ จึงเป็นการกีดกันทางการค้าสำหรับผู้ค้าสลากรายอื่นที่ไม่ใช่ตัวแทนจำหน่าย ตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 35 วางหลักไว้ว่า การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ดังนั้น จากการศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายสหราชอาณาจักร กฎหมายสหรัฐอเมริกา กฎหมายเครือรัฐออสเตรเลีย และกฎหมายประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ในแต่ละประเทศได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ที่จะเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลและการพนันทุกชนิดไว้อย่างเข้มงวด แต่มีเพียงประเทศไทยที่ให้สิทธิบุคคลที่จะซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี โดยที่ต่างประเทศจะกำหนดไว้เพียง 18 ปีเท่านั้นจึงจะสามารถซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล และประเทศไทยก็เป็นเพียงประเทศเดียวที่ผู้ประกอบการอาชีพเป็นผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ต้องมีใบอนุญาตในการค้าสลากก็สามารถค้าสลากได้อย่างอิสระเสรี

<sup>61</sup> สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล. (2559). *ประกาศเรื่องคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล*. นนทบุรี: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล.