

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาล ของผู้ค้าสลากรายย่อย

จากการที่ได้ศึกษาการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยนั้นพบว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยจำกัดสิทธิผู้ค้าสลากรายย่อยในการเข้าถึงสลากตามจำนวนที่รัฐกำหนดเท่านั้น ซึ่งเป็นการควบคุมการเข้าถึงสลากในราคาของรัฐจัดสรรอย่างจำกัด และเนื่องจากการมีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพียงชุดเดียวที่ทำหน้าที่ในการดูแลกิจการทั้งหมดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น จึงทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งในระบบลงทะเบียนผู้ค้าและไม่ได้ลงทะเบียนจึงไม่ได้รับสิทธิการเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวข้องกับการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อย

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเสรีภาพเกี่ยวกับการประกอบอาชีพไว้ใน มาตรา 26 วรรคหนึ่ง โดยกำหนดว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

มาตรา 40 โดยกำหนดไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

จากบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นได้ให้ความสำคัญในการที่บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ แต่ที่เป็นประเด็นปัญหา

คือการทำสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยเพียงคนละ 5 เล่มนั้นเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลเกินสมควร โดยผู้ค้าสลากรายย่อยควรมีสิทธิเลือกจำนวนสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ด้วยตัวเอง เนื่องจากความสามารถในการประกอบอาชีพของผู้ค้าสลากรายย่อยย่อมมีไม่เท่ากันทุกคนการที่รัฐกำหนดจำนวนให้ได้สลากเท่ากันนั้นจึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในความสามารถของบุคคลทั้งยังเป็น การเพิ่มภาระให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยที่ต้องหาซื้อสลากมาจำหน่ายเพิ่มจากผู้ค้ารายใหญ่ในราคาที่สูงกว่าที่รัฐจัดสรร จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยนั้นมีความจำเป็นต้องขายสลากเกินราคา เสียไม่ได้ และยังมีผู้ค้าสลากรายย่อยอีกจำนวนมากที่ยังไม่ได้ลงทะเบียนผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงทำให้ผู้ค้าสลากรายย่อยกลุ่มนี้ไม่มีสิทธิเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลในราคาที่รัฐจัดสรรเช่นกัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว วิเคราะห์ได้ว่าในอดีตประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลมาโดยตลอด เนื่องจากโครงสร้างของสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยนั้นมีความซับซ้อนเกี่ยวกับการออกผลิตภัณฑ์สลากกินแบ่งรัฐบาลตั้งแต่เริ่มจากการออกลอตเตอรี่เสือป่า ล้านฉบับ พ.ศ. 2467 สภาอากาศสยาม ลอตเตอรี่รัฐบาลสยาม พ.ศ. 2477 ลอตเตอรี่ของกรมสรรพากร พ.ศ. 2477 สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลของจังหวัดต่าง ๆ สลากกินแบ่งบำรุงเทศบาลทั่วไป พ.ศ. 2477-2478 และสลากกินแบ่งรัฐบาล จะเห็นได้ว่าก่อนจะมาเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาลในปัจจุบันนั้นได้มีการออกจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรเป็นส่วนใหญ่ สำหรับปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลมีขึ้นเพื่อนำรายได้เข้าประเทศโดยตรงไม่ขึ้นตรงต่อองค์กร แต่ได้มีการจัดสรรปันส่วนเข้าองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น และการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นมักจะมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินงานอยู่หลากหลายกลุ่ม อาทิเช่น กลุ่มผู้ค้าสลากตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา กลุ่มผู้ค้าสลากรายย่อย โครงการซื้อ-ขายล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทย กลุ่มผู้พิการ กลุ่มองค์กรการกุศลรวมถึงกลุ่มผู้ค้ารายใหญ่หรือยี่ปี่ว

นอกจากนั้น หากวิเคราะห์เกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จะเห็นได้ว่าการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินกิจการจัดสรรสลากผ่านบุคคลตามกลุ่มดังกล่าวนี้ย่อมทำให้เกิดความไม่ทั่วถึงของสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างแน่นอนเนื่องจากการได้มาของสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละกลุ่มมีการเข้าถึงสลากที่หลากหลายรูปแบบ โดยที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทราบดีอยู่แล้วว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลในงวดนั้น ๆ ได้มีวันที่ออกรางวัลระบุไว้โดยชัดเจน แต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ละเลยการจัดสรรสลากอย่างไม่พร้อมเพรียงกัน หรือไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน กล่าวคือผู้ค้าสลากตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะได้รับการจัดสรรสลากก่อนผู้ค้าสลากรายย่อยโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทยเป็นเวลา 3 วัน โดยที่ผู้ค้าสลากตัวแทนจำหน่ายหรือโควตานั้นไม่ต้องนำเงินมาลงทุนเพื่อซื้อ-จอง

สลากไว้ล่วงหน้าก่อนวันที่ทำการซื้อ-จองสลากเป็นเวลา 15 วันแต่อย่างไร โดยผู้ค้าสลากตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาจะได้รับจัดสรรสลากในวันเดียวกันกับวันที่ทำการซื้อตามสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประกาศกำหนด และในการรับสลากดังกล่าวจะได้รับโดยตรงผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสำนักงานคลังจังหวัด หรือสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นอกจากนี้ผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มีสิทธิในการต่อสัญญาโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยกำหนดให้มีระยะเวลา 1 ปี เมื่อครบกำหนดโควตาแล้วสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะมอบอำนาจให้จังหวัดและคลังจังหวัดดำเนินการทำสัญญาการต่อโควตาให้กับตัวแทนจำหน่ายสลาก โดยไม่ต้องวางหลักประกันแต่อย่างไร

ส่วนผู้ค้าสลากรายย่อยโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทยนั้น จะต้องมีการซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลล่วงหน้าก่อนการได้รับจัดสรรมาจำหน่ายในงวดถัดไปเป็นเวลา 15 วัน โดยที่การซื้อ-จองในแต่ละครั้งก็ต้องนำเงินเข้าบัญชีธนาคารเป็นเงินจำนวน 35,200 บาท ก่อน 18.00 นาฬิกาตามวันและเวลาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประกาศกำหนด และเมื่อถึงวันเวลาที่ต้องทำการซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลผู้ค้าสลากรายย่อยที่ได้นำเงินเข้าบัญชีไว้แล้วหาใช่จะได้รับการจัดสรรสลากทุกคน เนื่องจากสลากจองที่เหลือสิทธิจากวันแรกจะทำการเปิดให้จองในวันที่สองซึ่งจำนวนสลากจะเหลือน้อยกว่าจำนวนผู้ที่ทำการจองจำนวนมาก โดยส่งผลให้เกิดการแย่งสิทธิการจองสลากขึ้น กล่าวคือจะมีทั้งกลุ่มรับจ้างกดสลากจากระบบแอปพลิเคชันรวมถึงการแย่งชิงตู้ ATM เกิดขึ้นเพราะจำนวนที่ไม่เพียงพอของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่รัฐเปิดให้ซื้อ-จอง โดยปัญหาที่พบได้บ่อยและไม่ได้รับการแก้ไขในเวลาที่ต้องทำการซื้อ-จองนั้นคือ ตู้ ATM ในบางพื้นที่บางสาขาอาจมีปัญหาไม่สามารถดำเนินการซื้อ-จองได้ตามปกติ หรือระบบแอปพลิเคชันในการซื้อ-จองสลากมีผู้ใช้งานจำนวนมากพร้อมกันจนเป็นเหตุให้ระบบล่มและไม่สามารถซื้อ-จองสลากในงวดดังกล่าวได้ จึงทำให้สลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเปิดจำหน่ายในเวลานั้นได้ถูกจำหน่ายไปเต็มจำนวนและหมดเวลาซื้อ-จองในที่สุด โดยจะเห็นได้ว่าผู้ค้าสลากรายย่อยในกลุ่มนี้กำลังถูกปฏิเสธการเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาลตามราคาที่รัฐจัดสรร และยังเป็นการสร้างการแข่งขันในการประกอบอาชีพอย่างไม่เป็นธรรมตามมา

ดังนั้น การจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการจัดสรรสลากให้จำนวนรายละ 5 เล่มเฉพาะผู้ที่ลงทะเบียนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เองการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่ผู้ค้าสลากรายย่อยจำนวน 5 เล่มนั้นจึงไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพ ผู้ค้าหลาย ๆ คนจึงต้องหาซื้อสลากเพิ่มจากผู้ค้าสลากรายใหญ่หรือยี่ปี่วในราคาที่สูงกว่ารัฐจัดสรรอย่างไม่มีทางเลือก ดังนั้นจึงเป็นที่มาของสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เกินราคาในท้องตลาดนั่นเอง

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบเกี่ยวกับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยของ สหราชอาณาจักร จะเห็นได้ว่า สหราชอาณาจักรได้ให้ความสำคัญในการกำหนดให้ออกใบอนุญาตการจำหน่ายสลากแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยเป็นอย่างมาก โดยผู้ค้าสลากที่จะสามารถจำหน่ายสลากได้จะต้องได้รับใบอนุญาตแล้วเท่านั้น ซึ่งใบอนุญาตการจำหน่ายสลากนั้นจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) เพื่อคุ้มครองโดยการควบคุมการเล่นอย่างยุติธรรมและโปร่งใส ทั้งนี้ในสหรัฐอเมริกาเองก็ให้ความสำคัญกับการออกใบอนุญาตผู้ค้าสลากรายย่อยเช่นเดียวกัน แม้ผู้ดำเนินกิจการสลากจะเป็นของเอกชนก็ตามแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกฎหมายของมลรัฐ และในส่วนของเครือรัฐออสเตรเลียก็ให้สิทธิผู้ประกอบการธุรกิจที่ผลิตหรือขายสินค้าหรือให้บริการที่มีได้ประกอบการเกี่ยวข้องกับการจัดกิจกรรมเสี่ยงโชค (Lottery) และสมาคมหรือองค์กรการกุศลต่าง ๆ ก็สามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้ โดยการออกใบอนุญาตให้จัดกิจกรรมการส่งเสริมการขาย หรือสลากกินแบ่งรัฐบาลจะอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลโดยรัฐบาลระดับมลรัฐนั้น ๆ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย นั้นให้ความสำคัญในเรื่องการออกใบอนุญาตของผู้ค้าสลากเป็นสำคัญ เนื่องจากผู้ค้าที่มีใบอนุญาตในการประกอบอาชีพจำหน่ายสลากนั้นจะได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนการจำหน่ายทั้งในรูปแบบร้านค้าปลีก ร้านสะดวกซื้อ หรือแม้แต่ร้านหนังสือได้อย่างทั่วถึง จึงไม่มีปัญหาเรื่องการซื้อสลากหลายทอดจนเป็นเหตุทำให้สลากเกินราคา

หากวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้กับผู้ค้าสลากรายย่อยในประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยไม่ต้องมีใบอนุญาตในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแต่อย่างใดก็สามารถจำหน่ายสลากได้ เนื่องจากอาชีพผู้ค้าสลากนั้นเป็นอาชีพอิสระเสรีจึงทำให้ประชาชนที่สนใจในการประกอบอาชีพการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นสามารถจำหน่ายได้ทุกคน และการที่ผู้ค้าสลากที่ไม่ได้เป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งทำให้ไม่มีโอกาสที่จะซื้อสลากในราคาที่รัฐจัดสรรได้ จึงต้องซื้อสลากจากผู้ค้ารายใหญ่หรือจากตัวแทนจำหน่ายเป็นทอด ๆ ดังนั้นจึงทำให้เกิดการขายสลากเกินราคาตามมา และจึงเป็นเรื่องยากที่จะทราบถึงตัวบุคคลที่จำหน่ายสลากเกินราคาจนเป็นเหตุให้ต้องดำเนินคดีเนื่องจากมีผู้ค้าจำนวนมากที่ไม่ได้ลงทะเบียนเป็นตัวแทนจำหน่ายสลาก ซึ่งการจำหน่ายสลากเกินราคาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 39

ดังนั้น เมื่อระบบการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลระหว่างผู้ค้าสลากตัวแทนจำหน่ายหรือ โควตาส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับผู้ค้าสลากรายย่อยโครงการซื้อ-จองล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทย นั้นมีความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของการเข้าถึงสลากกินแบ่งรัฐบาล และไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกันทั้งที่สลากกินแบ่งรัฐบาลก็มีราคาในการซื้อของกลุ่มผู้ลงทะเบียนเป็นผู้ค้าสลากในราคา

70.40 บาทเท่ากัน และได้รับการจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทั้งสิ้นแต่การเข้าถึงสลากนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้และไม่ได้รับการแก้ไขเป็นเวลานานย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำตามมา กล่าวคือ เมื่อผู้ค้าสลากตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาได้รับจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลมาแล้วย่อมถือว่าเป็นกลุ่มแรกที่ได้รับการจัดสรรสลากก่อนกลุ่มอื่นจึงทำให้สลากมีราคาสูงตามมาเนื่องจากมีจำนวนน้อย ดังนั้น เมื่อสลากมีจำนวนน้อยและมีการได้รับจัดสรรก่อนกลุ่มอื่นถึง 3 วันจึงทำให้เป็นการจูงใจผู้ค้าที่มีสลากไว้ในครอบครองต้องการที่จะขายสลากแบบยกกล่องแก่ผู้ค้ารายใหญ่หรือยี่ปั้วในราคาที่สูงซึ่งบางงวดราคาสูงถึงใบละ 90 บาท คิดเป็นเงิน 9,000 บาทในจำนวนสลากยกกล่อง 5 เล่ม โดยต้นทุนที่ผู้ค้าสลากได้รับมาจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นคือ 70.40 บาทต่อใบหรือ 35,200 บาทต่อ 5 เล่ม และเมื่อขายยกกล่องยอมได้กำไรมากถึง 9,800 บาท จากกรณีดังกล่าวจึงเป็นที่มาของธุรกิจการซื้อ-ขายสลากโดยผูกขาด และเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาที่ตามมาคือ การขายปลีกเกินราคา การขายเลขประกบ การขายเลขชุด การแลกเปลี่ยนสลาก และการขายส่ง ที่เกิดขึ้นในท้องตลาดซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เสนอวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ดังนี้

- 1) ต้องขายสลากที่ได้รับจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในลักษณะขายปลีกให้ผู้บริโภคโดยตรงเท่านั้น ห้ามนำไปขายส่งหรือขายให้แก่ผู้ที่ซื้อสลากเพื่อนำไปขายต่อเป็นอันขาด
- 2) ต้องไม่ขายเกินราคาที่กำหนดไว้ในสลาก ไม่ว่าจะเป็นการขายโดยเรียกร้องให้ผู้อื่นซื้อสิ่งของอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่ และรวมทั้งการร้องขอประโยชน์ในลักษณะอื่นใดหรือเรียกสิ่งใด ๆ
- 3) ต้องไม่ขายในสถานศึกษา หรือขายแก่บุคคลซึ่งอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์
- 4) ต้องไม่นำสลากของตนไปรวมชุดกับผู้อื่น หรือนสลากของผู้อื่นมาขายร่วม หรือนำสลากของตนไปขายให้แก่ผู้อื่นเพื่อนำไปรวมชุด หรือแลกเปลี่ยนสลากกับผู้อื่นและหากตรวจพบว่าสลากของตนไปวางไว้เพื่อเตรียมจำหน่ายที่จุดจำหน่ายของผู้อื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้กับสำนักงาน ให้สันนิษฐานว่าผู้นั้นไม่ได้ขายสลากด้วยตนเอง
- 5) ในระหว่างอายุสัญญาหากปรากฏว่าตัวแทนจำหน่ายสลากตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือถูกดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ ทุกกรณีให้ถือว่าผิดเงื่อนไขการจำหน่ายสลาก
- 6) ห้ามมิให้โอนสิทธิตามสัญญาให้แก่ผู้ใดเป็นอันขาด
- 7) ยินยอมให้ความสะดวก และความร่วมมือแก่เจ้าหน้าที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการตรวจสอบสถานที่จำหน่ายของผู้ขาย

นอกจากนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้มีการกำหนดแผนในอนาคตเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา โดยได้แบ่งออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

1) ให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล เพื่อให้ผู้ค้าสลากรายย่อยที่จำหน่ายจริงได้สลากลงไปจำหน่ายได้ตามต้องการ

2) ให้มีการตรวจสอบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้จำหน่ายสลากให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของสำนักงานอย่างเคร่งครัด

3) ประชาสัมพันธ์รณรงค์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนซื้อสลากอย่างพอเพียงและตามราคาที่กำหนด

4) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบดิจิทัล เพื่อแก้ไขปัญหาสลากเกินราคา

ดังนั้น จากการที่ได้ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จะมีขึ้นในอนาคตนั้นจะทำให้เห็นว่า

แนวทางที่ (1) มีความสอดคล้องกับแนวคิดของผู้เขียนเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลในผู้ค้าสลากรายย่อยเพื่อให้เพียงพอต่อการประกอบชีพของผู้ค้าแต่ละคนตามจำนวนที่ผู้ค้าสลากต้องการ และ

แนวทางที่ (2) ให้มีการตรวจสอบการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากอย่างเคร่งครัดโดยผู้เขียนมีความเห็นว่าการตรวจสอบดังกล่าวให้ยึดตามหลักของผู้ค้าสลากที่ขึ้นทะเบียนเป็นสำคัญ เนื่องจากจะทำให้ทราบโดยชัดแจ้งว่าเลขทะเบียนผู้ค้าดังกล่าวนั้นได้มีการจำหน่ายด้วยตนเองหรือนำไปรวมชุด และยังทำให้ตรวจสอบได้อย่างแน่นอนจากเลขทะเบียนผู้ค้าบนสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าเป็นของผู้ค้าสลากรายใดจนนำไปสู่การดำเนินคดีได้โดยง่าย

ส่วนกรณีแนวทางที่ (3) และที่ (4) ผู้เขียนมีความเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศซึ่งจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มผู้ติดการเล่นสลากหรือที่เรียกว่าลูกค้าประจำ คือกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจในการลงทุนกับสลากกินแบ่งรัฐบาลมักจะซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลในจำนวนมาก ๆ เป็นประจำอยู่แล้ว โดยจะเห็นได้ว่า ส่วนใหญ่คือบุคคลที่มีกำลังทรัพย์ซึ่งจะเล่นเพื่อความบันเทิงแต่มีผลพลอยได้คือการถูกรางวัลจากเลขเด็ดเลขดังในจำนวนมาก ๆ

2) กลุ่มผู้เล่นแบบหวังรวย คือกลุ่มที่ชอบเล่นสลากแต่มีกำลังทรัพย์จำกัด โดยกลุ่มนี้จะซื้อสลากในจำนวนไม่มากหรือซื้อเพื่อเสี่ยงโชคเสี่ยงดวงส่วนมากกลุ่มนี้จะประกอบอาชีพเป็นแรงงาน หรือพ่อค้าแม่ค้าเป็นหลัก ในหลายคนจึงมีความคิดที่ว่าถ้าถูกสลากกินแบ่งรัฐบาลก็จะทำให้ชีวิตมีความเป็นอยู่สบายขึ้น

ทั้งนี้ การเสนอแนวคิดสลากดิจิทัลเพื่อแก้ปัญหาสลากเกินราคาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าแม้จะมีความเป็นไปได้ยากที่สลากดิจิทัลนั้นจะเข้าไม่ถึงทุกกลุ่ม โดยสลากดิจิทัลจะมีความเข้าถึงกลุ่มวัยรุ่นได้มากกว่าผู้สูงอายุเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีความเคยชินกับการซื้อสลากแบบจับต้องได้และนำสลากที่ถูกรางวัล ไปขึ้นรางวัลเองมากกว่าการไปซื้อขายสลากในระบบดิจิทัล ซึ่งต้องยอมรับว่าประชาชนจำนวนไม่น้อยยังเข้าไม่ถึงเทคโนโลยีดังกล่าวและยังมีค่าใช้จ่ายอย่างต่อเนื่องตามมามากด้วย แต่เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาสลากเกินราคาดังกล่าว และเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้สามารถซื้อสลากได้ในราคาปกติ การออกสลากเกินราคาดังกล่าวแบบดิจิทัลจึงเป็นทางเลือกที่ควรนำไปใช้ในกิจการสลากเกินราคาดังกล่าวต่อไป เพื่อให้การจำหน่ายสลากมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### 4.2 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากเกินราคาดังกล่าว

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสลากเกินราคาดังกล่าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 39/2 โดยกำหนดว่า ผู้ซื้อขายสลากเกินราคาดังกล่าวแก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท กรณีดังกล่าวเป็นการห้ามซื้อขายสลากเกินราคาดังกล่าวให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี เพื่อเป็นการป้องกันการติดการพนันในเด็กและเยาวชนเนื่องจากเด็กและเยาวชนนั้นมีจิตใจที่อ่อนไหวอาจถูกหลอกได้ง่าย แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้มีการกำหนดการที่บุคคลอายุต่ำกว่าสิบปีจะเป็นผู้ซื้อขายสลากเกินราคาดังกล่าวไว้แต่อย่างใด

นอกจากนั้น สำนักงานสลากเกินราคาดังกล่าวได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประกอบอาชีพจำหน่ายสลากเกินราคาดังกล่าวไว้ว่าต้องมีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 80 ปีบริบูรณ์ จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากเกินราคาดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีก็สามารถประกอบอาชีพจำหน่ายสลากเกินราคาดังกล่าวได้อย่างอิสระเสรี

จากสภาพปัญหาดังกล่าว วิเคราะห์ได้ว่าในสังคมปัจจุบันผู้เยาว์ที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปนั้นมีความสามารถในการประกอบอาชีพและสามารถหารายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้ตั้งแต่ยังเป็นผู้เยาว์ สืบเนื่องมาจากการที่โลกออนไลน์ในปัจจุบันได้มีบทบาทในการดำเนินชีวิตมากขึ้นทุกคนสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างทั่วถึงและเปิดกว้าง จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันคนประกอบอาชีพทางออนไลน์มีตั้งแต่รุ่นเด็กและเยาวชนไปจนถึงผู้สูงอายุก็สามารถหารายได้ด้วยตัวเองได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การที่สำนักงานสลากเกินราคาดังกล่าวได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการซื้อ-ขายสลากเกินราคาดังกล่าวให้แก่บุคคลที่มีอายุไม่ถึง 20 ปีนั้นย่อมไม่มีเหตุผลอันสมควร จากกรณีดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอว่าควรแยกออกเป็น 3 กลุ่มให้ชัดเจน ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ซื้อที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปควรมีสิทธิในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ แต่ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 มาตรา 39/2 ได้มีการกำหนดว่าห้ามขายสลากให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีเท่านั้นหากฝ่าฝืนจะได้รับโทษ คือ ปรับไม่เกิน 10,000 บาท เนื่องจากการที่กฎหมายห้ามให้ทำการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีนั้นเพราะบุคคลกลุ่มนี้ถือว่าเป็นเด็กและเยาวชนที่ยังอยู่ในความดูแลของผู้ปกครองหรือผู้ใช้อำนาจปกครองทั้งสิ้น โดยกฎหมาย เห็นว่าเด็กและเยาวชนในกลุ่มนี้ยังอยู่ในวัยศึกษาเล่นเรียนและยังไม่มีควมรับผิดชอบ จึงไม่ควรปล่อยให้เด็กและเยาวชนนั้นเข้าถึงการเล่นการพนันตั้งแต่ยังเด็กเพราะถ้าปล่อยให้เด็กและเยาวชนเข้าถึงการพนันได้ง่ายขึ้นจะทำให้ส่งผลเสียตามมา คือทำให้ขาดเงินใช้จ่ายในชีวิตประจำวันนำไปสู่มีปัญหาความเครียดทำให้เสียเวลาทำงาน/เรียนจนมีปัญหาสุขภาพตามมา ทั้งยังเสี่ยงต่อการประพฤติดนไม่เหมาะสมหรือก้าวร้าวต่อคนในครอบครัวและสังคมเพราะเด็กจะขาดความยับยั้งชั่งใจมากกว่าผู้ใหญ่ และจะส่งผลให้เด็กเสี่ยงต่อการกระทำความผิดได้ง่ายและกลายเป็นคนติดการพนันได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าห้ามขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีถ้าฝ่าฝืนจะมีความผิด แต่จากการศึกษาจากผู้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยกลับพบว่า นักพนันเด็กที่มีตั้งแต่อายุ 15-18 ปีนั้นเล่น หวยใต้ดินเป็นอันดับ 1 และสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอันดับ 2 ส่วนนักพนันเยาวชนที่มีอายุตั้งแต่ 19-25 ปี เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอันดับ 1 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแม้มีพระราชบัญญัติกำกับดูแลควบคุมการกระทำความผิดของการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีแต่ก็ไม่สามารถควบคุมการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลของบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีได้ โดยจะเห็นได้ว่าเด็กที่มีอายุ 15-18 ปีนั้นเข้าถึงการเล่น หวยใต้ดินมากกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลเนื่องจากสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จำกัดอายุผู้ซื้อจึงทำให้เด็กหันไปเล่น หวยใต้ดินมากขึ้น ทั้ง หวยใต้ดินเองก็มีต้นทุนในการเล่นต่ำกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลและยังเข้าถึงการเล่นได้ง่ายอีกด้วย

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มผู้ซื้อที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีแต่บรรลุนิติภาวะ โดยการสมรสแล้ว กล่าวคือ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เมื่อผู้เยาว์ได้บรรลุนิติภาวะแล้วย่อมสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายในการทำนิติกรรมใด ๆ ได้ด้วยตนเองตามสมควรแก่ฐานะานุรูป เพราะบุคคลที่บรรลุนิติภาวะ โดยการสมรส นั้นกฎหมายถือว่ามิภาวะเป็นผู้ใหญ่เต็มตัวที่จะต้องรับผิดชอบดูแลตัวเองและครอบครัวต่อไป ดังนั้นแม้บุคคลจะมีอายุต่ำกว่า 20 ปีแต่บรรลุนิติภาวะ โดยการสมรสแล้วก็ไม่อาจถูกจำกัดสิทธิในการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลอีกต่อไป

จากหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้น จึงวิเคราะห์ได้ว่าการจำกัดสิทธิการซื้อสลากในบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปียังไม่ใช่วิธีทางออกในการป้องกันผู้เยาว์ติดการพนันสลากกินแบ่งรัฐบาล



และในปัจจุบันสลากกินแบ่งรัฐบาลคือการพนันเพียงชนิดเดียวที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อได้มีการจำกัดสิทธิเช่นนี้ยิ่งจะผลักดันให้ผู้เขยว้นั้นเข้าสู่วงการหวยใต้ดินได้ง่ายขึ้น เนื่องจากหวยใต้ดินนั้นจำนวนเงินในการเล่นก็น้อยกว่าและอัตราการจ่ายก็สูงกว่าสลากกินแบ่งรัฐบาล

กลุ่มที่ 3 กลุ่มผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี กล่าวคือแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดไว้ว่าห้ามขายให้บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี แต่กฎหมายก็ไม่ได้เปิดโอกาสในเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีทำการขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เช่นกัน ซึ่งตามคุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ จึงจะสามารถขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ อย่างไรก็ตาม อาชีพการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลในประเทศไทยนั้นถือเป็นอาชีพที่สุจริตและถูกกฎหมาย โดยรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลบางส่วนก็นำไปใช้ในการส่งเสริมกิจกรรมเพื่อสังคม อาทิเช่น การสร้างโรงพยาบาล การให้ทุนการศึกษาเล่าเรียน หรือช่วยเหลือคุณภาพชีวิตคนพิการซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์จากสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยตรง

นอกจากนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังได้ดำเนินการตามนโยบายส่งเสริมการประกอบอาชีพให้โควตาในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ทั้งยังให้โอกาสประชาชนผู้ที่สนใจในการประกอบอาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องขึ้นทะเบียนผู้ค้าสลากทั้งกลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา และกลุ่มซื้อ-จองสลากผ่านธนาคารกรุงไทยซึ่งจะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) ต้องมีสัญชาติไทย และมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 80 ปีบริบูรณ์
- 2) มีสุขภาพร่างกายแข็งแรงสามารถจำหน่ายได้ด้วยตนเอง หากอายุเกิน 70 ปีต้องมีหนังสือรับรองแพทย์
- 3) ไม่เป็นผู้วิกลจริตจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือผู้ไร้ความสามารถ หรือผู้เสมือนไร้ความสามารถ หรือเป็นโรคติดต่อซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจของสังคม
- 4) ได้รับสลากเพียงโควตาเดียวไม่ซ้ำซ้อน และให้หมายความรวมถึงการไม่ซ้ำซ้อนกับสมาชิกของตัวแทนจำหน่ายประเภทสมาคม มูลนิธิ องค์กร
- 5) ต้องไม่เป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- 6) ต้องไม่เป็นราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ หรือพระภิกษุ
- 7) กรณีใช้สิทธิคนพิการในการเป็นตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล หากจำหน่ายโดยตัวเองไม่ได้โดยสภาพให้ผู้ดูแลคนพิการเป็นผู้จำหน่ายสลากแทน

ดังนั้น คุณสมบัติของตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ให้สิทธิแก่ประชาชนที่มีสัญชาติไทยทุกคนที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีจะต้องร่างกายแข็งแรงและต้องไม่เป็นบุคคลที่ทำงานในราชการ พนักงานลูกจ้างของส่วนราชการ พระภิกษุ แต่ให้รวมไปถึงคนพิการก็สามารถประกอบ

อาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้อย่างเสรี ซึ่งอาชีพผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลยังเป็นการสร้างงานสร้างอาชีพให้แก่ชุมชนอีกด้วย โดยจะเห็นได้จากอำเภอวังสะพุง จังหวัดเลยที่เป็นแหล่งธุรกิจการค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ใหญ่ที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีชื่อว่า “หมู่บ้านขายลอตเตอรี่” จนมีเงินสะพัดในหมู่บ้านถึง 2,000 ล้านบาท โดยที่คนในหมู่บ้านได้มีการซื้ออาชีพขายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นหลักมีจำนวนมากถึง 50,000 คนเนื่องจากชาวบ้านเชื่อว่าเป็นอาชีพที่ช่วยส่งเสริมให้ชาวบ้านมีรายได้หลังจากหมดฤดูเก็บเกี่ยว

หากวิเคราะห์เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า สหราชอาณาจักรได้มีการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลแห่งชาติของสหราชอาณาจักร โดยได้กำหนดไว้ว่าเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจะไม่ได้รับอนุญาตให้เล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลทุกชนิดเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาและคุ้มครองการติดการพนันในเด็กและเยาวชน โดยกำหนดให้ผู้เล่นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปจึงจะสามารถซื้อบัตรชุด Lotto Thunderball หรือ EuroMillions ได้ แต่ต้องซื้อเฉพาะสถานที่ที่ได้รับอนุญาตให้ขายเท่านั้น ซึ่งการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสหราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2548 (Gambling Act 2005)

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ทั้ง 45 รัฐที่นิยมการเล่นลอตเตอรี่ Powerball และ Megamillion จะต้องมิอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปียกเว้นรัฐลุยเซียนา ไอโอวา แอริโซนา เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือลอตเตอรี่เป็นสินค้าที่ถูกกฎหมายและถูกควบคุมโดยรัฐตามกฎหมายระดับรัฐบาลกลาง Children’s Online Privacy Protection Act (COPPA) และเครือรัฐออสเตรเลียก็ได้กำหนดให้บุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีสามารถเข้าร่วมกิจกรรมการส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชค หรือสลากกินแบ่งรัฐบาลได้เช่นกัน

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการจำกัดสิทธิของผู้เยาว์ในการซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เครือรัฐออสเตรเลีย และในประเทศไทย พบว่ามีการจำกัดสิทธิการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลของบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีไว้เช่นกันตามพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ด้วยเหตุผลที่ว่าเป็นการป้องกันการติดการพนันในเด็กและเยาวชน เนื่องจากเด็กและเยาวชนยังมีสภาวะจิตใจที่อ่อนไหวอาจถูกหลอกได้ง่าย อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยอาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นเป็นการสร้างรายได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรอนุญาตให้บุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีสามารถซื้อขายสลากกินแบ่งรัฐบาลได้โดยให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับนานาประเทศที่ได้กำหนดไว้ เพราะอาชีพผู้ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลคือทางเลือกที่เอื้อต่อผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และที่สำคัญบุคคลใดก็สามารถเข้าถึงการเป็นตัวแทนจำหน่ายได้โดยไม่ต้องมีวุฒิการศึกษาแต่อย่างใด

### 4.3 ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยในกลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 มาตรา 35 ได้วางหลักไว้ว่าการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ผูกขาดการจัดสรรสลากกินแบ่งรัฐบาลให้แก่ระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา และระบบซื้อ-จองสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมีสิทธิเพียงคนละ 5 เล่มนั้น จึงเป็นการผูกขาดทางการจัดสรรสลากแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งในระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตา และระบบซื้อ-จองสลากล่วงหน้าต่างถูกจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพโดยที่ผู้ค้าไม่มีสิทธิเลือกตาม มาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หากวิเคราะห์เกี่ยวกับการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้แก่ ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันทางสังคมที่จะมุ่งเน้นในประเด็นการส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคมผ่านการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือและให้โอกาสด้านการจ้างงาน และยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐในประเด็นของการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงการบริหารจัดการองค์กรให้มีประสิทธิภาพและเกิดความสมดุล ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวได้ให้ความสำคัญในด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาค และความเท่าเทียมกันทางสังคมเมื่อเทียบกับการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ดังนั้นควรให้โอกาสผู้ค้าที่จำหน่ายสลากและยังไม่ได้ลงทะเบียนให้มีสิทธิในการเข้าถึงการลงทะเบียนได้มากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างโอกาสความเสมอภาคและความเท่าเทียมในการประกอบอาชีพผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการเข้าถึงสลากในราคาที่รัฐจัดสรร ส่วนกรณียุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการภาครัฐ โดยเห็นควรให้สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยระบบซื้อ-จองล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทยให้มีมาตรฐานการรับจัดสรรสลากจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในวันเดียวกันกับผู้ค้าระบบตัวแทนหรือโควตา

นอกจากนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีโครงการ GLO Official Sellers ขึ้นโดยกลุ่มผู้ค้าสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จะมีสิทธิเข้าร่วมโครงการนี้ได้จะต้องเป็นผู้ค้าตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาที่ขึ้นทะเบียน ซึ่งโครงการดังกล่าวมีขึ้นเพื่อนำร่องในการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคาเพื่อลดความรุนแรงของปัญหาการจำหน่ายสลากเกินราคาอย่างต่อเนื่องด้วยการสร้างจุดจำหน่ายให้ประชาชนสามารถหาซื้อสลากได้ในราคา 80 บาทและเป็นการชำระเงินในการซื้อ-ขายสลากกินแบ่งรัฐบาลผ่านแอปพลิเคชัน “เป่าตัง” และปัจจุบันได้ดำเนินการแล้วเฉพาะเขตกรุงเทพ จำนวน 50 เขต (เขตละ 1 ราย) และจังหวัดนนทบุรี จำนวน 6 อำเภอ(อำเภอละ 1 ราย) โดยตัวแทนจำหน่ายสลากร่วมเครือข่าย GLO Official Sellers จะได้รับการเพิ่มสลากให้จำนวนคนละ 20 เล่มซึ่งจากเดิมมีคนละ 5 เล่ม รวมเป็น 25 เล่มต่องวด

จากโครงการดังกล่าวที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ทำขึ้นนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาที่มีกำลังทรัพย์ เนื่องจากบุคคลที่จะเข้าร่วมโครงการนี้ได้จะต้องเป็นกลุ่มตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาเท่านั้น และจะต้องมีเงินลงทุนในการซื้อสลากมากถึง 25 เล่มต่องวด คิดเป็นเงินลงทุนจำนวน 176,000 บาทตามราคาที่รัฐจัดสรรอย่างผูกขาด ทั้งยังเป็นการกีดกันการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการรายอื่นในอาชีพเดียวกันด้วยการถูกจำกัดสิทธิที่จะได้รับสลากกินแบ่งรัฐบาลจำนวน 25 เล่มได้เฉพาะบางกลุ่มออกไปเป็นธรรมชาติซึ่งเมื่อศึกษาปัญหาอย่างแท้จริงจะพบว่า มีประชาชนที่ประกอบอาชีพจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่มีชื่อในทะเบียนผู้ค้าสลากหรือไม่ได้อยู่ในระบบที่จะเข้าถึงสลากในราคาที่รัฐจัดสรรให้เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ถูกจุดเพราะสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่เปิดการลงทะเบียนผู้ค้าในระบบเพิ่มมาเป็นเวลานาน แต่ไปเพิ่มจำนวนสลากให้แก่ตัวแทนจำหน่ายแทนแม้จะสามารถทำให้ประชาชนผู้ซื้อสลากมีสิทธิเลือกซื้อในราคาที่ไม่เกินราคาจากร้านค้าที่ร่วมโครงการได้ แต่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก็ได้ละเลยและไม่มีการรองรับสำหรับผู้ค้าที่ไม่ได้อยู่ในทะเบียนซึ่งยึดการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นอาชีพ

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรณีการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้าสลากรายย่อยของสหราชอาณาจักรพบว่า การที่คณะกรรมการการพนัน (The Gambling Commission) ได้อนุญาตให้บริษัท Camelot Group เป็นผู้ดำเนินกิจการออกใบอนุญาตในการจำหน่ายสลากแก่ผู้ค้าสลากรายย่อยในปัจจุบันโดยพบว่าบริษัท Camelot Group เป็นเพียงบริษัทเดียวที่ได้รับเลือกให้ประกอบกิจการออกใบอนุญาตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 จนถึงในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นครั้งที่สองของการเลือกตัวแทนออกใบอนุญาตดังกล่าว บริษัท Camelot Group ก็ได้รับเลือกให้ออกใบอนุญาตต่ออีก 7 ปีของการดำเนินการลอตเตอรี่แห่งชาติ ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการผูกขาดบริษัทผู้ค้าเกินควรเนื่องจากบริษัทดังกล่าวได้รับการเลือกให้เข้ามาเป็นผู้ประกอบกิจการ

ออกใบอนุญาตหลายปีติดต่อกัน ซึ่งการดำเนินงานของบริษัทดังกล่าวได้มีการกำหนดให้การออกตั๋วลอตเตอรี่นั้นใช้ได้เฉพาะในระดับประเทศไม่สามารถใช้ได้กับผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร ดังนั้นเมื่อบริษัทดังกล่าวมีอำนาจในการออกใบอนุญาตการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นเวลาหลายปี จึงทำให้รูปแบบการเล่นสลากกินแบ่งรัฐบาลในสหราชอาณาจักรนั้นจึงถูกจำกัดเพียงแต่ในประเทศเท่านั้น

การผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยของสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่า การจัดสรรสลากจะอยู่ในรูปแบบของเอกชนกำกับดูแล และจะเป็นการควบคุมโดยการใช้อำนาจของมลรัฐที่ทำการออกสลากนั้น ซึ่งการประกอบกิจการของผู้ค้าสลากในสหรัฐอเมริกามีความเป็นการค้าที่เสรี กล่าวคือ ผู้ซื้อสลากสามารถซื้อที่ใด เมื่อไรก็ได้โดยการซื้อขายสลากของสหรัฐอเมริกา จะเป็นการซื้อขายแบบออนไลน์เป็นหลัก และผู้ซื้อก็ไม่จำเป็นต้องเป็นคนชาติของสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด ดังนั้นผู้ค้าจะไม่พบปัญหาขายสลากเหลือหรือขายเกินราคาเนื่องจากผู้ค้าสลากจะจำหน่ายได้ก็ต่อเมื่อผู้ซื้อได้ทำการสั่งซื้อเท่านั้น

กรณีการผูกขาดในการจัดสรรโควตาสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ค้ารายย่อยของเครือรัฐออสเตรเลีย จึงไม่พบการผูกขาดทางการค้าในการจัดสรรโควตาสลากแต่อย่างใด เนื่องจากรูปแบบการเข้าถึงสลากของผู้ค้ารายย่อยนั้นจะอยู่ในรูปแบบของผู้ประกอบธุรกิจอื่น ๆ โดยกฎหมายได้ให้สิทธิสามารถจัดกิจกรรมส่งเสริมการขายด้วยการเสี่ยงโชคได้เพื่อเป็นการกระตุ้นทางการค้าหรือธุรกิจเป็นหลักด้วยการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรของตนเอง

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการผูกขาดทางการค้าอย่างแท้จริงและเป็นการแก้ไขปัญหาสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เกินราคาไปในตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลควรเปิดโอกาสขึ้นทะเบียนผู้ค้าสลากเพิ่ม และให้มีการจัดสรรสลากตามจำนวนที่ผู้ค้าต้องการอย่างเสรี สิ่งที่มาจากการเข้าถึงสลากอย่างเป็นธรรมและซื้อขายสลากผ่านสำนักงานสลากได้อย่างเสรีแล้วผู้ค้าก็ต้องปฏิบัติตามมาตรการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลอย่างเคร่งครัดต่อไป และเมื่อทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องได้เข้าระบบแล้วย่อมเป็นเรื่องง่ายสำหรับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการที่จะตรวจสอบสลากกินแบ่งรัฐบาลที่เกินราคาในท้องตลาดได้อย่างถูกต้องว่าสลากที่รวมชุด หรือเกินราคานั้นเป็นของผู้ค้าสลากรายใดในระบบเพื่อที่จะตรวจสอบและดำเนินทางกฎหมายต่อไป

ตามพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 โดยมีการแก้ไขปรับปรุงมาจากฉบับพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 เนื่องจากบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรูปแบบและพฤติกรรมประกอบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าและการกำกับการแข่งขันทางการค้าภายในซึ่งปัจจุบันเป็นอำนาจของหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ

การแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ ดังนั้นจึงขาดความเป็นอิสระไม่มีความคล่องตัวในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า และส่งผลให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนั้น หากวิเคราะห์เกี่ยวกับตลาดกลางในการซื้อ-ขาย (State Consumption) จะเห็นได้ว่า การที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการเองและในกรณีสลากกินแบ่งรัฐบาลรัฐจึงเป็นผู้ขายหลัก การซื้อขายสินค้าและบริการของรัฐจึงได้สร้างตลาดที่มีความมั่นคงหนึ่งขึ้นมาโดยแบ่งกำไรจำนวนมหาศาลให้แก่บริษัทผูกขาด โดยบริษัทผูกขาดร่ำรวยขึ้นบนมูลค่าส่วนเกินที่สร้างขึ้นมาจาก การที่รัฐเป็นผู้ประกอบการและกลไกของการได้มูลค่าส่วนเกินที่เกิดจากการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการคือบทบาทที่สำคัญของราคาซื้อและราคาขายสินค้าของรัฐที่เป็นผู้ประกอบการ และในอดีตสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการผูกขาดกลุ่มผู้ค้าสลากรายใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรสลากโดยตรงจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามสัญญาที่ได้ตกลงกันไว้คือกลุ่มโควตา 5 เสือกองสลากที่ประกอบไปด้วยบริษัท หยกน้ำเพชร จำกัด บริษัท บีบี เมอร์ชานท์ จำกัด บริษัท สลากมหาลาก จำกัด บริษัท ปลื้มวัฒนา จำกัด (ชื่อใหม่ บริษัท แอดวานซ์ เทคโนโลยี ซิสเต็มส์ จำกัด) และบริษัท ไดมอนด์ ลีตโต้ จำกัด โดยผู้ค้าสลากระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาที่มีสถานะเป็นผู้ค้ารายใหญ่หรือยี่ปี่วนั้นมีอำนาจเหนือตลาดเนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ให้สิทธิในการเข้าถึงโควตาสลากเป็นจำนวนมากตามที่ได้ตกลงกันไว้โดยผู้ค้าสลากรายย่อยทั้งหมดจะต้องซื้อสลากจากผู้ค้าสลากรายใหญ่หรือยี่ปี่วอย่างไม่มีทางเลือก

ในทางกลับกันปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ยกเลิกโควตากับผู้ค้ารายใหญ่หรือยี่ปี่วในกลุ่ม 5 เสือกองสลากไปทั้งหมดแล้วโดยมีการเรียกคืนสลากกินแบ่งรัฐบาลเข้าระบบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และได้มีโครงการซื้อ-จองสลากล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทยขึ้น โดยนำสลากจำนวนดังกล่าวไปจัดสรรให้แก่ผู้ค้ารายย่อยในระบบซื้อ-จองล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทย แต่ผู้ค้าสลากระบบนี้ก็ได้ได้รับการจัดสรรสลากที่ต่ำกว่าผู้ค้าระบบตัวแทนจำหน่ายหรือโควตาถึง 3 วันจึงทำให้ผู้ค้าระบบซื้อ-จองสลากล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทยนั้นมีความเสียเปรียบในการจำหน่ายสลากเพราะมีเวลาในการจำหน่ายสลagn้อยกว่าจึงเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ค้าระบบซื้อ-จองสลากล่วงหน้าผ่านธนาคารกรุงไทยเป็นอย่างมากเนื่องจากทำให้เสียโอกาสในการประกอบอาชีพตามที่ควรจะเป็น