

บันทึก

เรื่อง สัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศล
แบบอัตโนมัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กระทรวงการคลัง มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๑๐๐/๙๙๕ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล แจ้งว่า ได้จัดทำสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (On-Line) กับบริษัท จาโก จำกัด เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ และได้มีการนำปัญหาเรื่องการจัดทำสัญญาดังกล่าวไปหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันอังคารที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๒ ซึ่งจากการหารือมีปัญหาข้อกฎหมายที่เห็นควรหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่างๆ คือ

๑. โครงการเกี่ยวกับการนำเครื่องจำหน่ายสลากในระบบอัตโนมัติ (On-Line) มาใช้จำหน่ายสลากบำรุงการกุศล แทนการจำหน่ายในระบบจัดพิมพ์สลากออกจำหน่ายในปัจจุบัน อันเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยการทำสัญญาตกลงแต่งตั้งให้บริษัทจาโก จำกัด เป็นผู้จำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (On-Line) ดังกล่าวได้แต่เพียงผู้เดียวตลอดอายุสัญญา และระหว่างนั้นสำนักงานฯ ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้ใดเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (On-Line) ได้อีก นอกจากนั้น บริษัทฯ ยังเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งผู้จำหน่ายย่อยด้วย โดยผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายหรือได้รับการจัดสรรคัดเลือกจะต้องเข้าเป็นคู่สัญญากับบริษัทฯ เท่านั้น และจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ บริษัทฯ ด้วยอีกทั้งบริษัทฯ จะต้องเป็นผู้จัดหาและติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลากอัตโนมัติในทุกจังหวัดทั่วประเทศรวมทั้งติดตั้งศูนย์ประมวลผลข้อมูลพร้อมระบบคอมพิวเตอร์หลัก คอมพิวเตอร์สำรอง ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติกับศูนย์คอมพิวเตอร์หลักและสำรองด้วยค่าใช้จ่ายของบริษัทฯ เอง สำนักงานฯ ไม่มีส่วนรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้บริษัทฯ ยังจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นทั้งหมดเกี่ยวกับการจำหน่ายสลากด้วยเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติแต่ผู้เดียวอีกด้วย ทั้งนี้ บริษัทฯ ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์เป็นจำนวนร้อยละ ๙ (เก้า) ของยอดเงินจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลในแต่ละงวด ตามข้อตกลงในสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับบริษัท จาโก จำกัด เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ ข้อ ๒ ข้อ ๓ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๘ ซึ่งหากสำนักงานฯ จะเป็นผู้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวนี้เอง สำนักงานฯ จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายดังกล่าวทั้งหมด นั้น มีลักษณะเป็นการมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทานหรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด ตามนัยของคำว่า “ร่วมงานหรือดำเนินการ” ในมาตรา ๕ แห่ง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. การคิดคำนวณเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินของโครงการนำเครื่องจำหน่ายสลากในระบบอัตโนมัติ (On-Line) มาใช้แทนวิธีการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลระบบจัดพิมพ์สลากออกจำหน่ายที่ใช้ในปัจจุบัน ตามสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ ฉบับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำกับบริษัท จาโก จำกัด นั้น จะคิดคำนวณจากมูลค่าของเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติ ระบบประมวลผลข้อมูลระบบคอมพิวเตอร์หลัก ระบบคอมพิวเตอร์สำรอง และระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติกับศูนย์คอมพิวเตอร์หลักและสำรอง ที่บริษัทฯ จะต้องเป็นผู้จัดหาและติดตั้ง ตามข้อตกลงข้อ ๒ ของสัญญาฉบับดังกล่าวได้หรือไม่

๓. การแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามโครงการนำเครื่องจำหน่ายสลากในระบบอัตโนมัติ (On-Line) มาใช้จำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแทนการจำหน่ายในระบบจัดพิมพ์สลากออกจำหน่ายในปัจจุบัน หากมีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ ตามนัยของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ สำนักงานฯ จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกเหนือจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วยหรือไม่

๔. สลากบำรุงการกุศลกับสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นสลากประเภทเดียวกันตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่ การแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (On-Line) ฉบับลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๓๙ ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำกับบริษัท จาโก จำกัด เป็นการตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเหมือนกับการตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลอื่น ๆ ทั่ว ๆ ไป ซึ่งสำนักงานฯ สามารถกระทำได้ตามนัยมาตรา ๑๐ มาตรา ๕ (๓) มาตรา ๑๓ (๗) และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

๕. หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นทั้งสี่ข้อแล้วจะมีผลต่อสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ (On-Line) ตามที่ได้จัดทำสัญญาไว้อย่างไร

กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติและดำเนินการแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวเป็นการเร่งด่วนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกรมบัญชีกลาง (นางสาวสุภา ปิยะจิตติ) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายนิวัติวงศ์ ประภาสะโนบล) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (นายนิวัติวงศ์

ประกาศโนเบล) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (พ.ต.อ. จตุรพล โสภณ) และผู้แทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (นายชัยวัฒน์ พสกภักดี) แล้ว ปรากฏหลักฐานและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

(๑) นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๗ เป็นต้นมา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ออกสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ทั้งการพิมพ์สลาก การจำหน่ายสลาก การออกรางวัล และการจ่ายรางวัล ในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้จัดสรรให้แก่ตัวแทนจำหน่ายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล

(๒) สลากบำรุงการกุศลเป็นสลากที่หน่วยงานซึ่งได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ออกสลากตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งแต่เดิมยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เช่น ในปี ๒๕๒๓ กองทัพอากาศได้ขอออกสลากบำรุงมูลนิธิ “คุ้มเกล้า” เป็นสลากแบบชุด และกองทัพอากาศเป็นผู้ดำเนินการออกสลากมาจำหน่ายเองโดยมิได้ขอให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการให้

(๓) ต่อมาในปี ๒๕๓๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๘ กำหนดแนวทางให้หน่วยงานที่มีความประสงค์จะขอออกสลากบำรุงการกุศลถือปฏิบัติ ดังนี้

(๓.๑) ในการขอออกสลากบำรุงการกุศลนั้นหน่วยงานจะต้องนำรายได้ที่ขอออกสลากไปใช้จ่ายในโครงการตามนโยบายของรัฐและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวม

(๓.๒) โครงการดังกล่าวมีความจำเป็นต้องดำเนินการแต่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดินหรือได้รับการสนับสนุนงบประมาณแต่ไม่เพียงพอ

(๓.๓) หน่วยงานดังกล่าวต้องเสนอเรื่องผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด พร้อมทั้งได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย หรือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในกรณีเป็นแผนหรือโครงการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๒) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

^๒ มาตรา ๓๕ การจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจำหน่ายเองหรือแต่งตั้งบุคคลอื่นจะเป็นคนเดียวหรือหลายคนเป็นตัวแทนจำหน่ายทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ในกรณีที่ได้รับเงินช่วยราชการจากตัวแทนจำหน่าย ให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

(๔) เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานที่ขอออกสลากต้องมาทำความเข้าใจความตกลงกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าจะดำเนินการออกสลากบำรุงการกุศลงวดพิเศษในงวดใดจากนั้นจึงไปขออนุญาตออกสลากดังกล่าวต่อกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติการพนันฯ

(๕) ในการออกสลากบำรุงการกุศลที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยแล้วนั้นหน่วยงานจะจัดทำหนังสือมอบอำนาจให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อดำเนินการจัดพิมพ์จำหน่าย ออกรางวัล และจ่ายรางวัล รวมทั้งมอบอำนาจกระทำการและลงนามในนิติกรรมเอกสารและหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสลากบำรุงการกุศล และดำเนินการอื่น ๆ ตามที่จำเป็น ทั้งนี้ โดยอนุโลมใช้ระเบียบ คำสั่งต่าง ๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่นเดียวกับการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ตลอดจนการมอบอำนาจช่วงและถอดถอนผู้รับมอบอำนาจช่วงได้ตามแต่จะเห็นสมควร โดยหน่วยงานผู้มอบอำนาจยอมรับผูกพันการกระทำใด ๆ ที่ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจช่วงได้กระทำไปภายในขอบเขตแห่งการมอบอำนาจนั้น

(๖) สำหรับการทำสัญญาแต่งตั้งให้บริษัท จาโก จำกัด เป็นผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติตามที่ขอหาหรือนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

(๖.๑) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตกลงแต่งตั้งให้บริษัทเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลที่หน่วยงานมอบอำนาจให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการโดยเป็นผู้จัดจำหน่ายตามจำนวนและงวดที่สำนักงานสลากฯ จะแจ้งให้บริษัทฯ ทราบเป็นคราว ๆ ไป โดยใช้เครื่องแบบอัตโนมัติระบบ On line

(๖.๒) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลยังคงมีสิทธิที่จะจัดพิมพ์และจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลในแต่ละงวดด้วยวิธีปัจจุบัน แต่จะไม่เพิ่มปริมาณการพิมพ์ควบคู่ไปกับการจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติที่บริษัทได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนจำหน่าย

(๖.๓) ในปีแรกที่เริ่มจำหน่าย บริษัทรับประกันว่าจะจำหน่ายสลากแต่ละงวดอย่างต่ำให้ได้ไม่น้อยกว่า ๒ ล้านฉบับ และปริมาณยอดขึ้นต่ำจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อยปีละ ๑ ล้านฉบับ หรือกว่านั้นตามที่บริษัทร้องขอเนื่องจากความต้องการของระบบตลาด ทั้งนี้ โดยได้รับอนุมัติจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลหรือตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด แล้วแต่กรณี

(๖.๔) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสัญญาว่าจะไม่อนุญาตให้ผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติระบบ On line หรือทำนองเดียวกับระบบ On line ในระหว่างอายุของสัญญา

(๖.๕) สำหรับวิธีการจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลตามสัญญานั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดหมายเลขสลากและมอบสลากม้วนที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์ข้อความไว้บางส่วน เช่น ชื่อของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ราคาสลาก ฯลฯ ซึ่งบริษัทจะจ่ายค่าตอบแทนสลากม้วนให้แก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามราคาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์ให้บริษัทไม่ได้หรือไม่ทันกับความต้องการ บริษัทมีสิทธิจัดหาสลากม้วนจากที่อื่นได้ แต่จะต้องมีคุณภาพและ

รูปแบบตามที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดและอยู่ภายใต้การตรวจและรับรองของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก่อนทุกม้วน เมื่อมีผู้มาซื้อสลาก เครื่องจำหน่ายสลากจะพิมพ์หมายเลขสลากตามที่ผู้ซื้อต้องการพร้อมทั้งวันเวลาที่ซื้อสลากลงบนสลากม้วน ทั้งนี้ ภายในหมายเลขที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดไว้ให้ และเมื่อหมายเลขใดมีการพิมพ์ออกจำหน่ายไปแล้วจะมีระบบป้องกันเพื่อมิให้มีการพิมพ์หมายเลขดังกล่าวซ้ำอีก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) พิจารณาปัญหาข้อหาหรือตลอดจนข้อเท็จจริงและได้ตรวจสอบข้อตกลงของสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติแล้ว เห็นว่า ตามข้อหาหรือมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาดังนี้

(๑) สลากบำรุงการกุศลกับสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสลากประเภทเดียวกันตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

(๒) การแต่งตั้งผู้แทนตามสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติตามข้อหาหรืออยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

(๓) การคิดคำนวณวงเงินหรือมูลค่าของโครงการจะคิดจากมูลค่าของเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติ รวมทั้งระบบประมวลผลข้อมูล ระบบคอมพิวเตอร์หลัก ระบบคอมพิวเตอร์สำรอง และระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเครื่องจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติกับศูนย์คอมพิวเตอร์หลักและสำรองที่บริษัทเป็นผู้จัดหาและติดตั้งตามสัญญา ด้วยหรือไม่

(๔) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลได้ตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๕ (๓) มาตรา ๑๓ (๗) และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ เช่นเดียวกับการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลทั่วไปหรือไม่

(๕) ข้อวินิจฉัยข้างต้นจะมีผลต่อสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติตามที่ได้จัดทำสัญญาไว้อย่างไร

ประเด็นที่หนึ่ง สลากบำรุงการกุศลและสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสลากซึ่งมีที่มาของการออกสลากแตกต่างกัน กล่าวคือ สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นสลากที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจออกตามมาตรา ๕ (๑)^๓ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ส่วนสลากบำรุงการกุศลเป็นสลากที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นขออนุญาตออกสลากเพื่อนำรายได้ไปใช้จ่าย ซึ่งผู้ขอออกสลากต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ สลากทั้งสองจึงเป็นสลากที่มีที่มาแตกต่างกันและผู้ออกสลากเป็นคนละหน่วยงานกัน ด้วยเหตุดังกล่าวสลากบำรุงการกุศลกับสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงมิใช่สลากประเภทเดียวกัน

ประเด็นที่สอง การใดจะอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ การนั้นจะต้องเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงาน

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

หรือดำเนินการในโครงการ“ อันเป็นกิจการของรัฐซึ่งมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป“ การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์ จำหน่าย ออกวางวัล และจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลซึ่งเป็นสลากที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น มีลักษณะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กระทำตามมาตรา ๕ (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ การออกสลากบำรุงการกุศลจึงเป็นกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามกฎหมาย“ กิจการดังกล่าวจึงเป็น “กิจการของรัฐ”“ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะฉะนั้นการที่สำนักงานสลากฯ มอบให้ บริษัทจากาฯ เข้ามาดำเนินการตามสัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติเพื่อประโยชน์ในการจัดการออกสลากบำรุงการกุศลให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ โดยมีการจำหน่ายสลากแบบอัตโนมัติด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก จึงถือเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ“ ในกิจการของรัฐ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น หากโครงการดังกล่าวมีวงเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปก็ย่อมอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม มูลค่าของโครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปที่จะอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะคำนวณเช่นใดนั้นจะต้องพิจารณาจากมูลค่าของการลงทุนที่แท้จริงทั้งหมดในโครงการซึ่งการคิดคำนวณจากมูลค่าในการลงทุนจัดหาและติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลาก

“ มาตรา ๖ ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่ประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในโครงการใด เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด

“ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“กิจการของรัฐ” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายหรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทรัพย์สินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

“ร่วมงานหรือดำเนินการ” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใดหรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

แบบอัตโนมัติระบบประมวลผลข้อมูล ระบบคอมพิวเตอร์หลัก ระบบคอมพิวเตอร์สำรอง และระบบเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างเครื่องจำหน่ายสลากกับศูนย์คอมพิวเตอร์หลักและสำรองรวมกันทั้งหมดนั้นก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณวงเงินหรือมูลค่าทรัพย์สินของโครงการดังกล่าวได้

ประเด็นที่สี่ มาตรา ๕ (๓)^{๙๐} เป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดกิจการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกระทำได้ตามขอบวัตถุประสงค์ ส่วนบทบัญญัติอื่นๆ เช่น มาตรา ๑๐^{๙๑} และมาตรา ๑๓ (๗)^{๙๒} เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปขององค์กรตามพระราชบัญญัติ เช่น รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไรสำหรับกรณีกิจการแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลนั้น เนื่องจากสลากบำรุงการกุศลเป็นคณะประเภทกับสลากกินแบ่งรัฐบาล การแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลจึงมิใช่การแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๓๕^{๙๓} อย่างไรก็ดี การแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากเป็นกิจการที่องค์กรที่ดำเนินการออกสลากสามารถกระทำได้ตามปกติทั่วไป บทบัญญัติตามมาตรา ๑๓(๗) และมาตรา ๓๕ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในอันที่จะยกเว้นมิให้การแต่งตั้งตัวแทนจำหน่ายสลากต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ประการใด ดังนั้น การให้สิทธิการจำหน่ายโดยการแต่งตั้งตัวแทนให้จำหน่ายสลากจำนวนหนึ่งได้แต่ผู้เดียวให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหากมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปก็ย่อมต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ประเด็นที่ห้า สัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อมีการทำขึ้นโดยบุคคลซึ่งมีอำนาจกระทำการและได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด หากสัญญาแต่งตั้งให้บริษัท จาโกฯ เป็นผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลเป็นสัญญาที่มีมูลค่าโครงการตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปซึ่งต้องอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว การแต่งตั้งบริษัท จาโกฯ เป็นผู้แทนจำหน่ายสลากบำรุงการกุศลก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๙๑} มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และเพื่อประโยชน์ในการนี้จะสั่งให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานยื่น สั่งให้กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินการ

^{๙๒} มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๙๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนต่างๆ ด้วย ดังนั้น การที่ได้กระทำไปโดยมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่มีผลผูกพันในแง่ของสัญญากับหน่วยงานของรัฐ

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๒