

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีหนังสือ ที่ สสร. ๓๙๙๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๑ และครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว และอนุมัติโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิจารณาดำเนินการตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไว้ต่อกรณีดังกล่าวแล้ว แต่ปรากฏว่ามีประเด็นปัญหาในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินโครงการสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม โดยแบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ช่วง คือ การจำหน่ายด้วยสลากใบและการจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก ซึ่งได้ดำเนินการจัดหาผู้จำหน่ายสลากด้วยเครื่องดังกล่าวตามขั้นตอนและระเบียบวิธีปฏิบัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งต่อมาได้ตกลงทำสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ กับบริษัทล็อกซเลย์ จีเทค เทคโนโลยี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ประกอบด้วยระบบงานที่สำคัญตามสัญญา ได้แก่ ระบบเกมสลากและระบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยตอบข้อหารือของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เกี่ยวกับกรณีที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะนำระบบเกมสลากตามสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ มาใช้ในการจำหน่ายสลากที่อยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้หรือไม่แล้ว ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๖๘ - ๖๖๙/๒๕๕๐ สรุปความได้ว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๕ ประกอบกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ การให้บริการระบบเกมสลากเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการดำเนินการในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่บัญญัติไว้

ในมาตรา ๕ ดังนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงสามารถนำการให้บริการระบบเกมสลากตามสัญญาดังกล่าวมาใช้ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้

อย่างไรก็ตาม สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทางเกี่ยวกับกรณีการจัดพิมพ์และการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก โดยนำระบบเกมสลากมาใช้ในการจำหน่ายสลาก โดยฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า สามารถนำเครื่องจำหน่ายสลากและระบบเกมสลากตามสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ มาใช้ดำเนินการจัดพิมพ์และจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัวได้ เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำสัญญาดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ มิใช่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ นอกจากนี้ สัญญาดังกล่าวเป็นการจ้างให้บริการระบบเกมสลากซึ่งมีหลายเกม ได้แก่ เกมสลากแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ดิจิตัลเกม ลอตโต้ คีโน สपोर्टเบตติง (ชอกเกอร์) มิได้มีวัตถุประสงค์ให้บริการพิมพ์และจำหน่ายสลากกินรวบแต่อย่างใด โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะจัดสรรเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ หรือไม่อย่างไร นั้น เป็นการตัดสินใจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยลำพัง บริษัทคู่สัญญาไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การจัดพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องจัดพิมพ์โดยโรงพิมพ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ เท่านั้น การพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยเครื่องจำหน่ายสลากจึงไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อีกทั้งสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากฉบับที่ทำขึ้นในระหว่างเวลาที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยแล้วว่า การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) โดยมีการจัดสรรเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นสลากกินแบ่งรัฐบาล แต่เป็นสลากกินรวบ ซึ่งอยู่นอกเหนือวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ถือได้ว่าสัญญาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมาย และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกโครงการไปแล้ว ย่อมทำให้สัญญาไม่มีผลบังคับ จึงขอหารือว่า การที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกการดำเนินโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) จะมีผลทำให้สัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ ถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ และหากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก ตามมติคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล จะนำเครื่องจำหน่ายสลากและระบบเกมสลากมาใช้ดำเนินการจัดพิมพ์และจำหน่ายได้หรือไม่ และจะนำสัญญาเลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ มาใช้ในการดำเนินโครงการนี้ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง กรณีการออกเลขรางวัล

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีปัญหาในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การออกเลขรางวัล โดยมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองแนวทาง กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่จะจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก สามารถ

อ้างอิงผลการออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลปกติ (แบบปัจจุบัน) หรือจะออกเลขรางวัลใหม่ โดยไม่อ้างอิงผลการออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลปกติ (แบบปัจจุบัน) ก็ได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่า การออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่จะจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก ต้องอ้างอิงผลการออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลปกติ (แบบปัจจุบัน) เท่านั้น จึงขอหารือว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องดำเนินการออกเลขรางวัลอย่างไร จึงจะถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สาม กรณีการจ่ายเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัล สำหรับผู้ถูกรางวัลแตกต่างกันเป็นสองแนวทาง โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เงินรางวัลสามารถผันแปรไปตามจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากซึ่งจะเฉลี่ยให้แก่ผู้ถูกรางวัลตามสัดส่วนของจำนวนเงินที่ถูกรางวัล โดยมียอดรวมของเงินรางวัลไม่เกินร้อยละหกสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลาก เนื่องจากเป็นไปตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การจ่ายเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาล นั้น นอกจากจะต้องจ่ายเงินรางวัลร้อยละหกสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากแล้ว ยังต้องจ่ายเงินรางวัลแต่ละรางวัลในอัตราที่เท่ากันทุกงวดด้วย จึงขอหารือว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องดำเนินการจ่ายเงินรางวัลอย่างไร จึงจะถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สี่ อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือรับทราบโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก

ตามที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๑ และครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว และอนุมัติโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก อันเป็นการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๕ และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ นั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามกฎหมาย แต่ประสงค์จะหารือว่า เมื่อคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีหน้าที่ต้องนำเสนอโครงการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนหรือไม่ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปเกี่ยวกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล นั้น หมายความว่ารวมถึงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วยหรือไม่ หรือเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ

ประเด็นที่ห้า ความรับผิดชอบในค่าเสียหายหากรัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการ

เนื่องจากตามสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ ข้อ ๑๒.๑ กำหนดให้ในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายล้มเลิกโครงการ หรือมีความจำเป็นต้องล้มเลิกโครงการ ผู้ว่า

จ้าง (สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล) จะชดเชยการลงทุนบางส่วนให้แก่ผู้รับจ้าง (บริษัทล็อกซเล่ย์ จีเทค เทคโนโลยี จำกัด) เป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าจ้างบริการเฉลี่ยต่อ ๑ (หนึ่ง) เดือน นับแต่วันที่เริ่มจำหน่ายจริง ถึงวันยกเลิกสัญญา จำนวนไม่เกิน ๑๒ (สิบสอง) เดือน โดยผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าชดเชยอย่างใดอีก แต่ปรากฏว่านับแต่วันที่ได้ทำสัญญาจนถึงปัจจุบัน ยังมิได้มีการจำหน่ายสลากจริง แต่ผู้รับจ้างได้ลงทุนด้านระบบเครือข่ายสื่อสาร ระบบควบคุม และบริหารข้อมูล ซึ่งประกอบด้วยฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์ รวมทั้งได้ติดตั้งเครื่องจำหน่ายสลากและอุปกรณ์ไปแล้ว ๖,๕๐๐ ราย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงขอหารือว่า หากคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติให้ยกเลิกโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลากแล้ว บริษัทล็อกซเล่ย์ จีเทค เทคโนโลยี จำกัด จะอาศัยข้อสัญญานี้เรียกค่าชดเชยจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้หรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด และเริ่มนับจากเวลาใด และจะเรียกค่าเสียหายฐานผิดสัญญาตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) และผู้แทนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่องโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (ห่วยบนดิน) นั้น จะมีผลทำให้สัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ ถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะนำเครื่องจำหน่ายสลากและระบบเกมสลากมาใช้ดำเนินการจัดพิมพ์และจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ได้หรือไม่ และจะนำสัญญาเลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ มาใช้กับการดำเนินโครงการนี้ได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง การออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่จำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก นั้น ต้องอ้างอิงผลการออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ดำเนินการในปัจจุบันหรือไม่

ประเด็นที่สาม การจัดสรรเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยให้เงินรางวัลผันแปรไปตามจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากเฉลี่ยให้แก่ผู้ถูกรางวัลตามสัดส่วนของจำนวนเงินที่ถูกรางวัล โดยให้มียอดรวมของเงินรางวัลไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลาก นั้น ชอบด้วยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สี่ โครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ซึ่งคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการได้แล้ว นั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องเสนอโครงการดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไปหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่ห้า หากคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลจะมีมติยกเลิกโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลากตามสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๘ แล้ว บริษัทล็อกซเลย์ จีเทค เทคโนโลยี จำกัด มีสิทธิเรียกค่าชดเชยจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามสัญญาได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ที่อนุมัติโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคมแล้วนั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการยกเลิกสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากซึ่งมีผลใช้บังคับและได้มีการปฏิบัติตามสัญญาไปแล้วแต่อย่างใด

สำหรับวิธีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลโดยมีวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ความเห็นชอบ และกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓^๒ แห่ง

^๑ มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๒) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

(๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

^๒ มาตรา ๑๓ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการ และวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) การออกระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

(๒) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการประชุม

(๓) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและวิธีการปฏิบัติงาน

(๔) การกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือน การให้สวัสดิการ และการสงเคราะห์พนักงานและลูกจ้าง

(๕) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การออกจากตำแหน่ง วินัย และการลงโทษพนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการให้สิทธิแก่พนักงานและลูกจ้างอุทธรณ์การลงโทษได้ด้วย

(๖) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินประเภทค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าล่วงเวลา และการจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ

พระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่สำคัญของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่จะต้องกระทำก็คือ การจัดให้มีการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลให้ครบถ้วนตามขั้นตอนหรือกระบวนการของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยการดำเนินการที่สำคัญคือ การพิมพ์หรือจัดให้มีสลาก การจำหน่ายสลาก การออกเลขรางวัล และการจ่ายเงินรางวัล แต่ก็มีได้หมายความว่า การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องดำเนินการจัดพิมพ์สลากจากโรงพิมพ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น เนื่องจากมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อกำหนดว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถดำเนินกิจการใดได้ และมีได้มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ บังคับว่าการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลต้องพิมพ์ที่โรงพิมพ์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น ดังนั้นเมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประสงค์จะดำเนินโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก โดยนำเครื่องจำหน่ายสลากมาใช้ในการพิมพ์และจำหน่ายสลากก็ย่อมสามารถกระทำได้ ส่วนการจะนำสัญญาจ้างระบบเกมสลาก เลขที่ ๑๑๙/๒๕๔๔ มาใช้กับการดำเนินโครงการดังกล่าวได้หรือไม่ นั้น เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องพิจารณา จึงมิใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะพิจารณาให้ความเห็น

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่จะจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก จะต้องอ้างอิงผลการออกเลขรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ดำเนินการในปัจจุบันหรือไม่ นั้น ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายแต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับวิธีการให้ได้มาซึ่งเลขที่ถูกรางวัล ซึ่งอยู่ในดุลพินิจของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะพิจารณาได้เอง

ประเด็นที่สาม เห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้เคยวินิจฉัยประเด็นปัญหานี้ไว้แล้วในเรื่องเสร็จที่ ๖๖๘ – ๖๖๙/๒๕๕๐^๓ สรุปความได้ว่า หากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลประสงค์จะออกสลากแบบหมายเลข ๓ หลัก และ ๒ หลัก โดยมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือกระบวนการในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล

(๗) การกำหนดราคา วิธีการจำหน่าย และการคัดเลือกตัวแทนจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล

(๘) การออกระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการซื้อและการจ้าง

(๙) การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณประจำปี

(๑๐) การออกข้อบังคับว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จ การจ่ายเงินสวัสดิการและการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่พนักงานและลูกจ้าง ตลอดจนการจัดการเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง กองทุนสวัสดิการ และกองทุนสงเคราะห์

^๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกสลากแบบหมายเลข ๓ หลัก และ ๒ หลัก และการให้บริการระบบเกมสลาก ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๔๕๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๖๘ – ๖๖๙/๒๕๕๐)

ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ แล้ว แม้จะไม่ได้กำหนดจำนวนเงินรางวัลไว้แน่นอนทำนองเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ดำเนินการในปัจจุบัน หรือการจ่ายเงินรางวัลจะต้องผันแปรตามจำนวนสลากที่มีการจำหน่ายได้ หรือเงินรางวัลที่ผู้ถูกรางวัลจะได้รับต้องลดลงตามส่วนในกรณีที่จำหน่ายสลากไม่หมดก็ตาม ก็เป็นเงื่อนไขการจ่ายเงินรางวัลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะกำหนดขึ้นได้ ดังนั้น การจัดสรรเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยให้เงินรางวัลผันแปรไปตามจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากเฉลี่ยให้แก่ผู้ถูกรางวัลตามสัดส่วนของจำนวนเงินที่ถูกรางวัล โดยให้มียอดรวมของเงินรางวัลร้อยละหกสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลาก จึงชอบด้วยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการและวางนโยบายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงมีอำนาจในการออกระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ดังนั้น ในกรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๔/๒๕๕๑ และครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ และวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เห็นชอบโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก และให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลทำโครงการเสนอขอความเห็นชอบกระทรวงการคลังก่อนดำเนินการต่อไปแล้ว กรณีจึงไม่มีประเด็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยอีก

ประเด็นที่ห้า เห็นว่า การให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการให้ความเห็นต่อปัญหาข้อกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายนั้นจะต้องมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นแล้ว และหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นเห็นว่าปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงนั้น เป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ สำหรับข้อหาหรือในประเด็นนี้เป็นปัญหาการบังคับตามสัญญา ซึ่งยังไม่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^๔ มาตรา ๒๒ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้จัดสรรดังนี้

- (๑) ร้อยละหกสิบเป็นเงินรางวัล
- (๒) ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบแปดเป็นรายได้แผ่นดิน
- (๓) ไม่เกินกว่าร้อยละสิบสองเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๒