

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัวของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กระทรวงการคลังและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัวของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๒๐๕.๑/๒๐๘๐๘ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัวตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ตั้งแต่วัดประจำวัน ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำรายได้จากการขายสลากมาจัดสรรคืนสู่สังคมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนคนยากจน ในด้านการศึกษา การแพทย์ สังคม และสาธารณสุข และเพื่อดำเนินการให้เป็นกิจการที่รัฐสามารถควบคุมและกำกับดูแลให้ถูกต้องอย่างเหมาะสมตามกฎหมาย โดยมีวิธีการ ดังนี้

๑. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดประเภทของสลากที่ออกจำหน่ายเป็น ๔ ประเภท คือ

๑.๑ สลากเลขท้าย ๓ ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก ๓ ตัวตรง) เงินรางวัลต่อราคาสลาก ๑ บาท หลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ ๕๐๐ บาท

๑.๒ สลากเลขท้าย ๓ ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขไม่ตรงหลัก (สลาก ๓ ตัวโตัด) เงินรางวัลต่อราคาสลาก ๑ บาท หลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ ๑๐๐ บาท

๑.๓ สลากเลขท้าย ๒ ตัว รางวัลที่หนึ่ง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก ๒ ตัวบน) เงินรางวัลต่อราคาสลาก ๑ บาท หลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ ๖๕ บาท

๑.๔ สลากเลขท้าย ๒ ตัวล่าง แบบตรงเลขตรงหลัก (สลาก ๒ ตัวล่าง) เงินรางวัลต่อราคาสลาก ๑ บาท หลังจากหักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว รางวัลละ ๖๕ บาท

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๑๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะให้ผู้ซื้อสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ระบุหมายเลขที่ต้องการและเลือกชนิดราคาสลากว่าต้องการสลากชนิดราคา ๒๐ บาท ๕๐ บาท หรือ ๑๐๐ บาท โดยให้ผู้แทนจำหน่ายที่ได้รับอนุญาตกรอรายละเอียดของประเภทสลาก เลขสลากที่ซื้อ และลงลายมือชื่อบนสลากให้กับผู้ซื้อ ทั้งนี้ การซื้อสลากจะมีผลสมบูรณ์เมื่อผู้แทนจำหน่ายได้ส่งข้อมูลการจำหน่ายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลรับทราบ

๓. นอกจากเงินรางวัลตามมูลค่าสลากตาม ๑. แล้ว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กำหนดรางวัลพิเศษเรียกว่ารางวัลแจ๊คพ็อต โดยจัดสรรเงินรางวัลให้ทุกงวดๆ ละ ๒๐ ล้านบาท และมีเงื่อนไขว่าเลขชุดสลากที่ซื้อ ๒ หลักตรงกับผลการออกรางวัลเลขท้าย ๒ ตัวล่าง และเลขที่สลาก ๖ หลักท้ายตรงกับผลการออกรางวัลที่หนึ่งของการออกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลในงวดนั้น ๆ

หากการออกรางวัลในงวดนั้น ๆ ไม่มีผู้ถูกรางวัลแจ๊คพ็อต หรือมีผู้ถูกรางวัลแจ๊คพ็อต แต่จ่ายเงินรางวัลแจ๊คพ็อตไม่ครบตามยอดรางวัลสมทบสูงสุด เงินรางวัลแจ๊คพ็อตในงวดนั้นจะยกยอดไปสมทบกับเงินรางวัลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดสรรไว้ให้ งวดละ ๒๐ ล้านบาทในงวดถัดไป หากเงินรางวัลมียอดสมทบถึง ๑๐๐ ล้านบาทขึ้นไปในงวดใด สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินการตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนด เพื่อบังคับให้ต้องจ่ายเงินรางวัลแจ๊คพ็อตทั้งหมด

ผู้ที่ถูกรางวัลแจ๊คพ็อตจะได้รับเงินรางวัลดังนี้

- ร้อยละ ๒๕ ของยอดเงินรางวัลแจ๊คพ็อต สำหรับสลากราคา ๒๐ บาท
- ร้อยละ ๕๐ ของยอดเงินรางวัลแจ๊คพ็อต สำหรับสลากราคา ๕๐ บาท
- ร้อยละ ๑๐๐ ของยอดเงินรางวัลแจ๊คพ็อต สำหรับสลากราคา ๑๐๐ บาท

๔. ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๙ คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้มีมติให้มีการเปลี่ยนแปลงเงินรางวัลใหม่ โดยให้มีผลตั้งแต่งวดประจำวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ดังนี้

๔.๑ เงินรางวัลแจ๊คพ็อต สำหรับผู้ที่ซื้อสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่สลากมีเลขชุดที่ตรงกับเลขท้าย ๒ ตัวล่าง และเลขที่สลาก ๖ หลักท้ายตรงกับผลการออกรางวัลที่หนึ่งของการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลในงวดนั้น ๆ ให้จ่ายตามอัตรา ดังนี้

- สลากราคา ๒๐ บาท ได้รับเงินรางวัล ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท
- สลากราคา ๕๐ บาท ได้รับเงินรางวัล ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และ
- สลากราคา ๑๐๐ บาท ได้รับเงินรางวัล ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๔.๒ เงินรางวัลพิเศษ สำหรับผู้ซื้อสลากที่มีเลขที่สลาก ๖ หลักท้ายตรงกับรางวัลที่หนึ่งของงวดนั้น ๆ

- สลากราคา ๒๐ บาท ได้รับเงินรางวัล ๑๐๐,๐๐๐ บาท
- สลากราคา ๕๐ บาท ได้รับเงินรางวัล ๒๕๐,๐๐๐ บาท
- สลากราคา ๑๐๐ บาท ได้รับเงินรางวัล ๕๐๐,๐๐๐ บาท

เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้กระจายเงินรางวัลแจ็กพอตให้มีผู้ถูกรางวัลมากขึ้นในแต่ละงวดตามวิธีดังกล่าว จึงไม่มีการสมทบหรือสะสมเงินรางวัลแจ็กพอตในงวดต่อไป

นอกจากนี้ ผู้แทนจำหน่ายที่จำหน่ายสลากที่ถูกรางวัลแจ็กพอตและรางวัลพิเศษจะได้รับเงินรางวัลพิเศษ ร้อยละ ๑ ของยอดเงินรางวัลด้วย

๕. เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการขายสลากนั้นได้นำไปจัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ดังนี้

- เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ไม่เกินร้อยละ ๒๐
- เป็นเงินสมทบเข้ากองทุนเงินรางวัลเพื่อนำไปใช้สำหรับจ่ายรางวัล

และจัดสรรคืนสู่สังคม ร้อยละ ๘๐

กระทรวงการคลังจึงขอหารือปัญหากฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจดำเนินการออกสลากดังกล่าวโดยถือว่า

๑.๑ เป็นการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามนัยมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่

๑.๒ เป็นการกระทำที่สามารถดำเนินการโดยขออนุญาตออกสลากดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือไม่

๑.๓ การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการออกสลากโดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ เพียงใด

๒. หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีชอบด้วยกฎหมายขอหารือว่า

๒.๑ การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่ได้ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จะมีผลกระทบในเชิงนิติสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับผู้ซื้อสลากหรือไม่ เพียงใด

๒.๒ ถ้าคณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังชุดปัจจุบันมีนโยบายให้มีการดำเนินการออกสลากดังกล่าวต่อไปได้ และประสงค์จะให้มีการกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำรายได้จากการขายสลากเข้าสู่ระบบรายรับของแผ่นดินให้ถูกต้อง ควรจะได้มีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างไร

๒.๓ การที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว และคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลและพนักงานซึ่งได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความรับผิดชอบอย่างไรด้วยหรือไม่ เพียงใด

๒.๔ ควรจะมีแนวทางดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมที่มีชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีหนังสือลับ ที่ ๗๐๘๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมอบหมายให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของรายได้ให้หักเป็นค่าใช้จ่ายไม่เกินกว่าร้อยละ ๒๐ ส่วนที่เหลือให้นำสมทบเข้ากองทุนเงินรางวัลเพื่อนำไปใช้สำหรับจ่ายรางวัล และภายหลังหักค่าบริหารกองทุน และการประกันความเสี่ยงการจ่ายเงินรางวัลแล้ว หากกองทุนมีเงินส่วนเกินเหลือเหมาะสมเพียงพอในแต่ละช่วงเวลาให้จัดสรรคืนสู่สังคม ซึ่งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ตามหลักการของโครงการตั้งแต่งวดที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นมา และได้ปรับปรุงการจ่ายเงินรางวัลให้มีความเหมาะสมเป็นระยะ ตลอดจนได้นำเงินที่ได้รับจัดสรรคืนสู่สังคม โดยนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนคนยากจนตามมติคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้มีการเตรียมการในระยะที่สอง (การจำหน่ายด้วยเครื่องจำหน่ายสลากอิเล็กทรอนิกส์) ของโครงการนี้ไปด้วยแล้ว

โดยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยงานอื่นๆ ได้สอบถามมายังสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเกี่ยวกับข้อกฎหมายในการดำเนินงานการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัวว่า เป็นไปตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ หรือไม่ เพียงใด ประกอบกับเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาดำเนินการต่อไป สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงขอหารือปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้

๑. การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการนั้น เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งได้อ้างอิงถึงกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่

- พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗
- พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘
- กฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘
- มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๓

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีความเห็นและเข้าใจมาโดยตลอดว่าเป็นการดำเนินการตามขอบเขตและวัตถุประสงค์แห่งมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ รวมทั้งได้มีการดำเนินการขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทย และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามพระราชบัญญัติการพนันฯ มาโดยตลอด สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเห็นว่า การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงขอหารือว่า ความเข้าใจและการดำเนินงานของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ผ่านมาถูกต้องแล้วหรือไม่

๒. หากมีความเห็นว่า ข้อหาหรือตาม ๑. ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาลฯ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลขอหารือเพิ่มเติมว่า

๒.๑ บุคคลที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ดำเนินการ ตามหลักการของโครงการโดยสุจริตและเชื่อว่าถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกประการ จะถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบแล้วหรือไม่

๒.๒ การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่ดำเนินการมาแล้ว ในแต่ละงวด โดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฯ แล้ว เป็นการทำหน้าที่ครบถ้วน เสร็จสิ้นแล้วใช้หรือไม่

๒.๓ หากรัฐบาลยังคงนโยบายให้ดำเนินโครงการสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ทั้งในระยะที่หนึ่งและระยะที่สองต่อไป จึงขอคำแนะนำว่า จะต้องดำเนินการ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง เพื่อให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหาหรือของ กระทรวงการคลังและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการขอให้วินิจฉัยให้ความเห็นในปัญหา ข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน และเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เพื่อพิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยรวมพิจารณาไปพร้อมกันเป็นเรื่องเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของ กระทรวงการคลังและสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงาน ปลัดกระทรวง กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ) ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนสำนักงาน สลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังนี้

๑. ในปัจจุบันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีการดำเนินการออกสลาก ๓ ประเภท ได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล สลากพิเศษ (สลากบำรุงการกุศลเดิม) และสลากพิเศษ แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยมีความเป็นมาและวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยสรุปดังนี้

^๑ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการ โดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่างๆ ประกอบเป็น กรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการกฤษฎีกาเลือกกรรมการกฤษฎีกาคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๑.๑ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นกิจการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕^๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ โดยรายได้จากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลนี้ต้องจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ โดยแบ่งเป็น ๓ ส่วนคือ จัดสรรเป็นเงินรางวัลร้อยละหกสิบ จัดสรรเป็นรายได้แผ่นดินไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบแปด และจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานและค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายสลากไม่เกินกว่าร้อยละสิบสอง ส่วนดอกผลที่เกิดขึ้นจะนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินและสมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน แล้วแต่กรณี และหากมีเงินที่ได้รับนอกจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว มาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการพนันฯ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๓๖^๕ ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการออกสลากที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้วและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมาย

ส่วนรูปแบบสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ออกในปัจจุบันมีเพียงรูปแบบเดียวคือ เป็นสลากที่มีหมายเลข ๖ หลัก จำหน่ายเป็นชุด การถูกรางวัลใช้หมายเลขประจำสลากในการเสี่ยงโชค และหมายเลขประจำสลากใบหนึ่งอาจถูกรางวัลได้หลายรางวัล

^๒มาตรา ๕ ให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งขึ้นเรียกว่า “สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) ออกสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (๒) จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาล หรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ
- (๓) กระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

^๓มาตรา ๒๒ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลให้จัดสรรดังนี้

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

^๔มาตรา ๒๓ เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับไว้้นนอกจากเงินที่ได้รับตามมาตรา ๒๒ ให้สมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน

^๕มาตรา ๓๖ ให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หนี้ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหนี้ที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่าการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายนั้น

๑.๒ การออกสลากพิเศษ (สลากบำรุงการกุศลเดิม) เป็นกิจการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ในโครงการหารายได้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยการออกสลากพิเศษ โดยมีรูปแบบสลากเช่นเดียวกับสลากกินแบ่งรัฐบาลตาม ๑.๑ และมีเงื่อนไขการจ่ายเงินรางวัล การถูกรางวัล และการเสี่ยงเลขรางวัล สำหรับเลขประจำสลากพิเศษ อิงกับการออกเลขรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลตาม ๑.๑ แต่เงินรางวัลที่กำหนดไว้ของสลากพิเศษจะแตกต่างจากสลากกินแบ่งรัฐบาลในบางกรณี โดยเงินรางวัลที่นำมาจ่ายในทุกงวดนั้นจัดสรรจากรายได้จากการจำหน่ายสลากดังกล่าวเป็นจำนวนร้อยละหกสิบ

ในการออกสลากประเภทนี้ในทุกงวด สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการขออนุญาตตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายว่าด้วยการพนันด้วย

เหตุที่มีการดำเนินการออกสลากพิเศษประเภทนี้ เนื่องมาจากระยะเวลาในการออกสลากบำรุงการกุศลที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการมาแต่เดิมได้สิ้นสุดลงในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๔ กระทรวงการคลังจึงได้เสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี ดำเนินการโครงการเพื่อการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ เพื่อนำเงินไปใช้ประโยชน์ในกิจการสาธารณประโยชน์ที่จำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีซึ่งไม่สามารถใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินได้ โดยให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการออกสลากพิเศษดังกล่าว และให้มีระยะเวลาในการดำเนินการได้คราวละ ๒ ปี ซึ่งต่อมาได้มีการขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้ขยายระยะเวลาของโครงการเป็นคราวๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งในปัจจุบัน ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เห็นชอบให้ขยายระยะเวลาโครงการหารายได้โดยการออกสลากพิเศษนี้ อีกเป็นเวลา ๒ ปีจนถึงงวดประจำวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๐

สำหรับการจัดสรรรายได้จากการออกสลากพิเศษดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดสรรเงินรายได้ของโครงการเพื่อสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งให้นำรายได้ของโครงการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลส่งให้ฝากไว้ในบัญชีที่เรียกชื่อว่า “โครงการเพื่อการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ” และกระทรวงการคลังเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลและให้จัดสรรรายได้เพื่อจ่ายสำหรับกิจการสาธารณประโยชน์ กรณีจำเป็นอื่นๆ ที่รัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณสนับสนุนได้ โดยเสด็จพระราชกุศลตามพระราชอัธยาศัย สมทบเป็นเงินบริจาคและนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเพื่อประโยชน์และความจำเป็นในการบริหารการคลังของประเทศส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ ตลอดจนหน่วยงานหรือองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หรือคณะบุคคลอาจขอรับความช่วยเหลือโดยขอรับการจัดสรรเงินดังกล่าวได้ โดยในการพิจารณาจัดสรรเงินหากไม่เกินกว่า ๕๐ ล้านบาทให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาโครงการเพื่อการสาธารณประโยชน์จากรายได้โดยการออกสลากพิเศษ ซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ ๒๙๙/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ แต่หากเกินกว่า ๕๐ ล้านบาทให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลพิจารณาอนุมัติ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

๑.๓ การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เป็นกิจการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นชอบหลักการโครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินโครงการคือ เพื่อนำรายได้จากการจำหน่ายสลากจัดสรรคืนสู่สังคมและประชาชนโดยตรงในด้านการศึกษา การแพทย์ ศาสนา สังคม และสาธารณประโยชน์ โดยแบ่งการดำเนินโครงการออกเป็นสองระยะ คือ ระยะที่หนึ่ง การจำหน่ายด้วยระบบพิมพ์สลากใบ และระยะที่สอง การจำหน่ายด้วยเครื่องสลากอิเล็กทรอนิกส์

การออกรางวัลสลากประเภทนี้โดยใช้เลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ของรางวัลที่หนึ่ง และเลขท้าย ๓ ตัว ของสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวดเป็นเลขรางวัล โดยผู้ซื้อสามารถเลือกซื้อตัวเลขและจำนวนเงินที่ต้องการโดยไม่จำกัด และต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายการพนัน กล่าวคือ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฯ สำหรับการออกสลากทุกงวด โดยต้องขออนุญาตเป็นรายครั้ง

เนื่องจากวิธีการถูกเลขรางวัลและการเสี่ยงรางวัลของสลากประเภทนี้อาจจะทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินรางวัลเกินกว่ารายได้ที่รับจากการจำหน่ายสลากในบางงวด ดังนั้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการจ่ายเงินรางวัล จึงได้มีการจัดตั้งกองทุนเงินรางวัลเพื่อจ่ายเงินรางวัลแต่ละงวดของสลากประเภทนี้ต่างหาก โดยโอนเงินรายได้จากการจำหน่ายสลากประเภทนี้หลังหักค่าใช้จ่ายทั้งหมดเข้าไว้เป็นกองทุนเงินรางวัล และการใช้จ่ายเงินจากกองทุนดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ว่าด้วยกองทุนเงินรางวัลสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว พ.ศ. ๒๕๔๙ และใช้ระเบียบนี้บังคับในเวลาต่อมาตามระเบียบ ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการกำหนดให้จัดสรรเงินออกเป็นหลายส่วน เช่น จ่ายเป็นเงินรางวัลและค่าบริหารจัดการกองทุนเงินรางวัล จ่ายคืนสู่สังคมตามมติคณะรัฐมนตรี และจ่ายสำหรับกิจกรรมเพื่อการรณรงค์สร้างทัศนคติให้ประชาชนและเยาวชนให้เข้าใจโทษและพิษภัยเกี่ยวกับการพนัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ตามข้อหารือของกระทรวงการคลัง และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล มีประเด็นข้อหารือที่ต้องพิจารณาให้ความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ได้หรือไม่ และหากไม่สามารถกระทำได้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการโดยขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฯ หรืออาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่

ประเด็นที่สอง หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าว จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ได้รับอนุญาตและดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติการพนันฯ แล้วใช่หรือไม่

ประเด็นที่สาม หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะมีผลทางกฎหมายในเชิงนิติสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับผู้ซื้อสลากหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สี่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ซึ่งได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่ และต้องมีความรับผิดชอบอย่างไรด้วยหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่ห้า หากรัฐบาลมีนโยบายให้ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัวต่อไปได้ (รวมทั้งการดำเนินโครงการในระยะที่สองด้วย) และประสงค์จะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำรายได้จากการจำหน่ายสลากเข้าสู่ระบบรายรับของแผ่นดินให้ถูกต้อง ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่หก หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมายควรจะมีแนวทางการดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาประเด็นข้อหาหรือที่ต้องพิจารณาให้ความเห็นดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงและเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ได้หรือไม่ และหากไม่สามารถกระทำได้ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการโดยขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฯ หรืออาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่

เห็นว่า การดำเนินกิจการใดของนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และมีวัตถุประสงค์เพื่อออกสลากกินแบ่งรัฐบาล ดำเนินกิจการโรงพิมพ์ และกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเท่านั้น การดำเนินการใดที่ไม่ได้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ดังกล่าว สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลย่อมไม่มีอำนาจกระทำได้

โดยที่พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ มิได้บัญญัตินิยามคำว่า “สลากกินแบ่งรัฐบาล” ไว้ อีกทั้งพระราชบัญญัติการพนันฯ ก็มีได้บัญญัตินิยามคำว่า “สลากกินแบ่ง” ไว้เช่นกัน กรณีจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งปวงแห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ เอง ซึ่งได้บัญญัติเป็นสาระสำคัญว่า สลากกินแบ่งรัฐบาลที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะออกได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ ต้องเป็นสลากกินแบ่งที่

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ เป็นผู้ออก โดยรูปแบบและวิธีการเสี่ยงโชคและการให้รางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลนั้นจะต้องมีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการออกสลากให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒^๗ บัญญัติไว้เท่านั้น กล่าวคือ ต้องมีการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลมาเป็นเงินรางวัลตามมาตรา ๒๒ (๑) โดยเงินรางวัลต้องไม่เกินร้อยละหกสิบของเงินรายได้ที่ได้รับจากการจำหน่ายสลาก และจัดสรรเงินไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบแปดเป็นรายได้แผ่นดินตามมาตรา ๒๒ (๒) เพราะทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่ต้องรับความเสี่ยงในการจ่ายเงินรางวัลในแต่ละงวดเกินจำนวนดังกล่าว และการที่เงินรางวัลที่ต้องจ่ายจะลดลงตามส่วนของเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย ซึ่งมีผลทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่มีโอกาสที่จะขาดทุนจากการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ ดังนั้น การออกสลากของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่มีการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลากนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ หรือที่มีผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีโอกาสขาดทุน จึงไม่ใช่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาล

สำหรับรูปแบบและวิธีการเสี่ยงโชคและการให้รางวัลของสลากพิเศษ แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว นั้น มีลักษณะเป็นการเสี่ยงโชคเพื่อให้รางวัลแก่ผู้เล่นโดยอาศัยหมายเลขที่ถูกรางวัลของสลากกินแบ่งรัฐบาลในแต่ละงวด ผู้เล่นได้รับเงินรางวัลเป็นประโยชน์ตอบแทน โดยจะได้รับเงินรางวัลเต็มตามจำนวนที่กำหนดไว้ในเงื่อนไขการจ่ายเงินรางวัลในทุกกรณี ไม่ว่าจะมีการจำหน่ายสลากเป็นจำนวนเท่าใด โดยเงินรางวัลจะไม่ลดลงตามส่วนของการจำหน่ายสลาก อันเป็นเหตุให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลผู้ออกสลากต้องรับผิดชอบในการจ่ายเงินรางวัลในแต่ละงวดเอง ซึ่งอาจเกินกว่ารายได้จากการจำหน่ายสลาก รูปแบบและวิธีการเสี่ยงโชคและการให้รางวัลพิเศษ แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว เช่นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบหลักการของสลากกินแบ่งรัฐบาลในลักษณะสำคัญที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า สลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ที่ออกตามรูปแบบและวิธีการดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็น “สลากกินแบ่งรัฐบาล” ตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ แต่เป็นสลากกินรวบ ดังนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจึงไม่มีอำนาจออกสลากดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ได้

ส่วนปัญหาว่าการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว จะถือว่าเป็นการกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ หรือไม่ นั้น เห็นว่า การกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะต้องเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ซึ่งได้แก่ การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๕ (๑) และกิจการโรงพิมพ์ตามมาตรา ๕ (๒) เท่านั้น ดังนั้น เมื่อสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว มีใช้สลากกินแบ่งรัฐบาลแล้ว ย่อมไม่อาจถือได้ว่าการออกสลากดังกล่าวเป็นการกระทำการ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

อื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมาตรา ๕ (๓) ดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้งหากตีความว่าการออกสลากดังกล่าวเป็นการกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ไม่ใช่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลและกิจการโรงพิมพ์ตามมาตรา ๕ (๑) และ (๒) ด้วยแล้ว ย่อมมีผลทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด และอาจจะมีผลกระทบต่อการดำเนินกิจการหลักของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเองด้วย ทั้งนี้ ตามแนวตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานไว้แล้วว่า กรณีรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง การกระทำการที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการของรัฐวิสาหกิจตามบทบัญญัติว่าด้วยวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้น ต้องเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องหรือเป็นประโยชน์แก่กิจการที่ระบุไว้ในวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจนั้นเท่านั้น^๘

นอกจากนี้ กรณีไม่อาจนำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๕๗๐/๒๕๕๒^๙ ว่า การที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจัดพิมพ์จำหน่าย ออกรางวัล และจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลซึ่งเป็นสลากที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฯ เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ มาเทียบเคียงกับการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ได้เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันว่า การออกสลากบำรุงการกุศลดังกล่าวเป็นกรณีที่หน่วยงานหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ขออนุญาตออกสลากตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน และเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินการ โดยมาทำความตกลงกับสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อมอบอำนาจให้ดำเนินการต่าง ๆ แทนเกี่ยวกับจัดพิมพ์จำหน่าย ออกรางวัล และจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศล และหน่วยงานหรือองค์กรที่ขออนุญาตเป็นผู้ขอรับเงินรายได้จากการออกสลากเพื่อไปใช้จ่ายตามเจตนารมณ์ของการออกสลากของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น

ดังนั้น การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ตามรูปแบบและวิธีการที่ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ย่อมไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์

^๘ บันทึก เรื่อง อำนาจของการไฟฟ้านครหลวงในการดำเนินกิจการสถานพยาบาล (มาตรา ๖ ประกอบกับมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑) ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๘๙๐ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๔๗๔/๒๕๓๕) และบันทึก เรื่อง การก่อสร้างอาคารต่อเนื่องในส่วนที่เหนือพื้นที่ศูนย์ซ่อมบำรุงระบบรถไฟฟ้าบริเวณห้วยขวาง ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๓๔ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๔๐/๒๕๓๙)

^๙ บันทึก เรื่อง สัญญาแต่งตั้งผู้แทนจำหน่ายและจ่ายรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๘๓๒ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๕๗๐/๒๕๕๒)

ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล จึงไม่สามารถดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าว

สำหรับการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะสามารถออกสลากพิเศษ แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยการขออนุญาตตามพระราชบัญญัติการพนันฯ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ว่าตามมาตรา ๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการพนันฯ ประกอบกับข้อ ๔ วรรคสอง ค. (๑๓)^{๑๑} แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๔ (พ.ศ. ๒๕๔๘)ฯ บัญญัติให้สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง เป็นการพนันประเภทหนึ่งที่เจ้าพนักงานจะออกใบอนุญาตได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งอนุมัติแล้วก็ตาม แต่โดยที่การออกสลากพิเศษ แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ตามรูปแบบและวิธีการที่ดำเนินการในขณะนี้ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำการที่อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ การขออนุญาตเพื่อออกสลากดังกล่าวตามพระราชบัญญัติการพนันฯ มิได้เป็นผลให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้ง และมีวัตถุประสงค์กำหนดไว้เป็นการเฉพาะกลับมีวัตถุประสงค์และอำนาจในการออกสลากดังกล่าวได้แต่อย่างใด

^{๑๐}มาตรา ๔ ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุนไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใดๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุนไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุนไว้ในวรรค ๒ ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดขึ้น หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข ๕ ถึง ๑๕ ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้น จะให้รางวัลตีราคาเป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ ผู้ได้รับรางวัลที่ให้ไปแล้วกลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น

^{๑๑}ข้อ ๔ ๑) ๑) ๑)

๑) การพนันต่อไปนี้ ให้ออกใบอนุญาตได้เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งอนุมัติแล้ว

๑) ๑) ๑)

(๑๓) สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง

๑) ๑) ๑)

ส่วนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะสามารถดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นรูปแบบการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง จึงอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งปวง ทั้งนี้ ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย จึงไม่สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือลบล้างกฎหมายได้^{๑๖}

อย่างไรก็ตาม มติของคณะรัฐมนตรีย่อมมีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งเห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว และดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงมีผลผูกพันให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลต้องปฏิบัติตาม

ประเด็นที่สอง หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการที่ได้ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าว จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ได้รับอนุญาตและดำเนินการถูกต้องตามพระราชบัญญัติการพนันฯ แล้วใช้หรือไม่

เห็นว่า โดยที่กฎหมายว่าด้วยการพนันเป็นกฎหมายของรัฐในการควบคุมการจัดการให้มีการเล่นการพนันของประชาชนโดยวิธีการอนุญาต โดยมีได้มีบทบัญญัติที่เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตแต่ประการใด ดังนั้น แม้ว่าสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะไม่มีอำนาจออกสลากดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ก็ตาม แต่เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการขออนุญาตออกสลากดังกล่าวตามกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้มีการเล่นจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแล้ว กรณีย่อมถือว่าการออกสลากที่ได้ดำเนินการไปแล้วเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการพนันฯ

ประเด็นที่สาม หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะมีผลทางกฎหมายในเชิงนิติสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับผู้ซื้อสลากหรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า แม้ว่าการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จะมีใช้กิจการอันอยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ ซึ่งมีผลทำให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่มีอำนาจกระทำได้อีกก็ตาม

^{๑๖}บันทึก เรื่อง สิทธิการทำไมในพื้นที่ที่เปิดทำประโยชน์ในเขตป่าสัมปทาน ซึ่งส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่วนมาก ที่ สร. ๐๖๐๑/๙๖ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสรีที่ ๒๘/๒๕๒๖)

แต่การที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินการและให้นำรายได้ที่เกิดจากการออกสลากดังกล่าว ไปดำเนินการกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ ย่อมถือได้ว่ารัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ซึ่งมีลักษณะเป็นสลากกินรวบ กรณีย่อมต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามความในมาตรา ๘๕๔^{๑๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กำหนดให้มีผลตามกฎหมายผูกพันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและผู้ซื้อสลากในฐานะคู่สัญญาตามนัยแห่งมาตราดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินการที่ได้กระทำไปแล้วในเชิงนิติสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกับผู้ซื้อสลากนับตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงย่อมมีผลทางกฎหมายผูกพันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลและผู้ซื้อสลากในฐานะคู่สัญญา

ประเด็นที่สี่ สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล คณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล พนักงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ซึ่งได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ จะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่ และต้องมีความรับผิดชอบอย่างไรด้วยหรือไม่ เพียงใด

เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือไม่ และต้องมีความรับผิดชอบอย่างไรด้วยหรือไม่ เพียงใด นั้น จำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นรายกรณี ในชั้นนี้จึงยังไม่อาจวินิจฉัยให้ความเห็นได้

ประเด็นที่ห้า หากรัฐบาลมีนโยบายให้ออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ต่อไปได้ (รวมทั้งการดำเนินโครงการในระยะที่สองด้วย) และประสงค์จะให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำรายได้จากการจำหน่ายสลากเข้าสู่ระบบรายรับของแผ่นดินให้ถูกต้อง ควรจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างไร

เห็นว่า หากรัฐบาลมีนโยบายให้ออกสลากดังกล่าวต่อไป สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องนี้ได้ ตลอดจนบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้จากการจำหน่ายสลากดังกล่าวและการนำรายได้จากการจำหน่ายสลากเข้าสู่ระบบรายรับของแผ่นดิน พร้อมกับมีระบบควบคุมตรวจสอบและเป็นไปอย่างโปร่งใสด้วย

^{๑๑}มาตรา ๘๕๔ อันการออกสลากกินแบ่งก็ดี ออกสลากกินรวบก็ดี ท่านว่าเป็นสัญญาอันจะผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การนั้นเฉพาะราย นอกนั้นท่านให้บังคับตามบทบัญญัติมาตรา ๘๕๓

มาตรา ๘๕๓ อันการพนันหรือขันต่อ ท่านว่าหากก่อให้เกิดหนี้ไม่ สิ่งที่ได้ให้กันไปในการเล่นหรือขันต่อก็จะทวงคืนไม่ได้ เพราะเหตุหามูลหนี้หนึ่งอย่างใดมิได้

ข้อบัญญัติที่กล่าวนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงข้อตกลงเป็นมูลหนี้หนึ่งอย่างใดอันฝ่ายข้างเสียพนันขันต่อหากทำให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อจะใช้หนี้เงินพนันหรือขันต่ออันด้วย

ประเด็นที่หก หากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ไม่ชอบด้วยกฎหมายควรมีแนวทางการดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

เห็นว่า โดยที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อปรากฏว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ที่เห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ กรณีย่อมสมควรเร่งดำเนินการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามกฎหมายต่อไป

(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๕๙