

บันทึก

เรื่อง การตีความการดำเนินงานตามปณิธานการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติ
การอุปการะสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๖/๑๑๔๐ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการปฏิบัติงานตามปณิธานการสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการอุปการะสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ กระทรวงมหาดไทยมีปัญหาข้อกฎหมายบางประการที่ไม่อาจวินิจฉัยได้ จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อนำคำวินิจฉัยมาเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานต่อไป โดยมีปัญหาดังนี้ คือ

๑. การที่บุคคลหลายคนได้ตกลงเข้ากันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพเฉพาะกรณีคู่สมรสของบุคคลที่ได้ตกลงเข้ากันนั้นถึงแก่ความตาย โดยหากตัวสมาชิกถึงแก่ความตายจะไม่มี การสงเคราะห์และจัดการศพ นั้น เป็นการดำเนินงานที่ขัดต่อ มาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๔ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการอุปการะสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดี หรือไม่

๒. ในกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายไปก่อนคู่สมรส ก็ให้คู่สมรสของสมาชิกที่มีชื่อระบุไว้ในใบสมัครมีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อสืบแทนได้ และเมื่อสมาชิกสืบแทนผู้นั้นถึงแก่ความตาย ผู้รับเงินสงเคราะห์ก็กลับกลายเป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่สมาชิกเป็นการดำเนินงานที่ขัดต่อ มาตรา ๔ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการอุปการะสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ และข้อ ๑๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอุปการะสงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่

๓. การที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งถึงแก่ความตายโดยผิดปกติ เช่น กระทำ อหิวาตกโรคด้วยใจสมัครก็ดี ถูกผู้รับเงินสงเคราะห์ประทุษร้ายจนถึงแก่ความตายก็ดี การอุปการะสงเคราะห์หรือสมาคมอุปการะสงเคราะห์ได้กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขและเงื่อนไข ในเรื่องการเงินสงเคราะห์ไว้ โดยจ่ายให้เป็นบางส่วน แต่เรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากสมาชิกอื่นตามปกติ เป็นการขัดต่อมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๔ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการอุปการะสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่และหากไม่เป็นการขัดต่อพระราชบัญญัตินี้แล้วจะนำเงินส่วนที่เหลือไปอุทิศให้แก่องค์กรกุศลอื่นในนามของสมาชิกผู้ตาย เป็นการขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการอุปการะสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่

๔. กรณีที่นายทะเบียนได้รับขึ้นทะเบียนไว้แล้ว สมควรจะมีวิธีดำเนินการแก้ไขอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์) และ

ผู้แทนครุสภาแล้ว ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้อหาหรือตามปัญหาที่หนึ่ง ปัญหาที่สอง และปัญหาที่สี่ เป็นปัญหาเกี่ยวกับระเบียบครุสภาว่าด้วยการฉกฉวยสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกครุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยปัญหาที่สองเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องกับปัญหาที่หนึ่ง ส่วนปัญหาที่สามเป็นปัญหาเกี่ยวกับร่างข้อบังคับการฉกฉวยสงเคราะห์ของกระทรวงสาธารณสุข (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.และผู้แทนครุสภาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การฉกฉวยสงเคราะห์ของครุสภามี ๒ ประเภท คือ การฉกฉวยสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกครุสภา (ช.พ.ค.) ตามระเบียบครุสภาว่าด้วยการฉกฉวยสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกครุสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพสมาชิก ช.พ.ค. และสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิก ช.พ.ค. ที่ถึงแก่กรรม และการฉกฉวยสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกครุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) ตามระเบียบครุสภาว่าด้วยการฉกฉวยสงเคราะห์ช่วยเพื่อนสมาชิกครุสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพคู่สมรสของสมาชิก ช.พ.ส. และสงเคราะห์ในเรื่องการเงินแก่สมาชิก ช.พ.ส. เมื่อคู่สมรสถึงแก่กรรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง การที่บุคคลหลายคนตกลงเข้ากันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพเฉพาะกรณีคู่สมรสของบุคคลที่ตกลงเข้ากันนั้นถึงแก่ความตาย โดยหากสมาชิกถึงแก่ความตายจะไม่มี การสงเคราะห์และจัดการศพนั้น เป็นการดำเนินงานที่ขัดต่อ มาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๔ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการฉกฉวยสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือเป็นการขัดต่อศีลธรรมอันดีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทนิยามของคำว่า “การฉกฉวยสงเคราะห์” และ “เงินสงเคราะห์” ตามมาตรา ๔ วรรคสองและวรรคห้า^{*} แห่งพระราชบัญญัติการฉกฉวยสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว จะเห็นได้ว่าการฉกฉวยสงเคราะห์ตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้จะต้องเป็นการดำเนินการเพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกในการจัดการศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกในกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตาย ดังนั้น การตกลงเข้ากันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกัน

^{*} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การฉกฉวยสงเคราะห์” หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้ากันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ตกลงเข้ากันนั้นซึ่งถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหาทำไรเพื่อแบ่งปันกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินสงเคราะห์” หมายความว่า เงินที่สมาชิกร่วมกันออกช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพหรือค่าจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกถึงแก่ความตายรวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจการของสมาคมฉกฉวยสงเคราะห์

ฯลฯ

ฯลฯ

และกันในการจัดการศพในกรณีคู่สมรสของสมาชิกถึงแก่ความตาย แต่เมื่อสมาชิกถึงแก่ความตาย จะไม่มีการสงเคราะห์และจัดการศพ จึงเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อพันธนิยมของคำว่า “การ ฌาปนกิจสงเคราะห์” ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะให้ถือเอาแต่เฉพาะกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตาย เท่านั้นเป็นเกณฑ์ในการจ่ายเงินสงเคราะห์ มิใช่กรณีความตายของบุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นสมาชิก ด้วย

ปัญหาประการที่สอง ในกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายไปก่อนคู่สมรส ก็ให้คู่ สมรสของสมาชิกที่มีชื่อระบุไว้ในใบสมัครมีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อสืบแทนได้และเมื่อ สมาชิกสืบแทนผู้นี้ถึงแก่ความตาย ผู้รับเงินสงเคราะห์ก็กลับกลายเป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่สมาชิก เป็น การดำเนินงานที่ขัดต่อมาตรา ๔ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจ สงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ และข้อ ๑๓^๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฌาปนกิจ สงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่าโดยที่ ปัญหาประการที่สองนี้เป็นปัญหาต่อเนื่องกับปัญหาประการที่หนึ่ง และเมื่อได้มีความเห็นตาม ปัญหาประการที่หนึ่งว่า การตกลงเข้ากันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพใน กรณีคู่สมรสของสมาชิกถึงแก่ความตาย เป็นการดำเนินการที่ขัดต่อพันธนิยมของคำว่า “การ ฌาปนกิจสงเคราะห์” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ แล้ว การที่จะให้คู่สมรสของสมาชิกซึ่งถึงแก่ความตายมีสิทธิสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพื่อสืบแทน จึง ไม่อาจกระทำได้

ปัญหาประการที่สาม การที่สมาชิกถึงแก่ความตายโดยผิดปกติ เช่นกระทำ อหิวาตกรรมด้วยใจสมัคร หรือถูกผู้รับเงินสงเคราะห์ประทุษร้ายจนถึงแก่ความตาย การ ฌาปนกิจสงเคราะห์หรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จะจ่ายเงินสงเคราะห์ให้เพียงบางส่วน แต่ เรียกเก็บเงินสงเคราะห์จากสมาชิกอื่นตามปกติจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๔ วรรคห้า^๓ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่ และถ้าจะนำเงินส่วน ที่เหลือไปอุทิศให้แก่องค์กรกุศลอื่น จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติการ ฌาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ.๒๕๑๗ หรือไม่

^๒ข้อ ๑๓ ให้การฌาปนกิจสงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เป็น งานสวัสดิการของส่วนราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นผู้แทนในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการจะมอบหมายให้คณะกรรมการคน หนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

คณะกรรมการต้องมีหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ เป็นประธานกรรมการ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔มาตรา ๘ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จะมีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจตามบทแห่ง พระราชบัญญัตินี้เท่านั้น

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จะมีวัตถุประสงค์นอกจากการฌาปนกิจสงเคราะห์ด้วยมิได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่าตามบทนิยามของคำว่า “เงินสงเคราะห์” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ การใช้จ่ายเงินสงเคราะห์จะทำได้ใน ๓ กรณี คือ (๑) เป็นค่าจัดการศพของสมาชิก (๒) เป็นเงินสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกซึ่งถึงแก่ความตายและ (๓) เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ แต่การที่จะมีการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงินหรือครอบครัวของสมาชิกซึ่งถึงแก่ความตายในกรณีใดและในจำนวนเท่าใด นั้นพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๗ มิได้กำหนดไว้ ดังนั้น กรณีตามปัญหานี้ การฌาปนกิจสงเคราะห์หรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จึงสามารถกำหนดในระเบียบหรือข้อบังคับให้มีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพียงบางส่วนได้ และไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ วรรคสองและวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ เพราะพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติห้ามไว้ แต่การที่จะนำเงินส่วนที่เหลือไปอุทิศให้แก่องค์การกุศลอื่นในนามของสมาชิกผู้ตายถือได้ว่าเป็นการนำเงินสงเคราะห์ไปใช้อย่างอื่นนอกขอบวัตถุประสงค์ของการฌาปนกิจสงเคราะห์จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗

ปัญหาประการที่สี่ กรณีที่นายทะเบียนได้รับขึ้นทะเบียนไว้แล้ว จะมีวิธีดำเนินการแก้ไขอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่าโดยที่ปัญหาประการที่สี่นี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกครูสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม (ช.พ.ส.) ตามระเบียบครูสภาว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกครูสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อบทนิยามของคำว่า “การฌาปนกิจสงเคราะห์” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ วิธีการแก้ไขจึงสมควรที่นายทะเบียนจะใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.๒๕๑๗ สั่งให้คณะกรรมการการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเหลือเพื่อนสมาชิกครูสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรมจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าวให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น แก้ไขระเบียบครูสภาว่าด้วยการฌาปนกิจสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกครูสภาในกรณีคู่สมรสถึงแก่กรรม พ.ศ.๒๕๑๘ โดยกำหนดให้คู่สมรสของสมาชิกเป็นผู้มีคุณสมบัติสมัครเป็นสมาชิก ช.พ.ส.ได้ด้วยตนเอง และกำหนดให้มีการจ่ายเงินสงเคราะห์ในกรณีที่คู่สมรสซึ่งเป็นสมาชิกนั้นถึงแก่ความตาย

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^๖มาตรา ๓๘ เพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ให้เป็นไปด้วยดี เมื่อมีกรณีที่นายทะเบียนเห็นสมควรที่จะได้ฟังความคิดเห็นและคำวินิจฉัยของสมาชิกในปัญหาหรือกิจการใด นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เรียกประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาหรือกิจการนั้นได้ และให้นำมาตรา ๒๑ วรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๓๒