

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จตกทอด
ตามร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
และร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๒/๖๙๖๖ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่กำหนดเงื่อนไขเพิ่มขึ้นสำหรับผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดที่เป็นบุตรและผู้ซึ่งผู้ตายได้แสดงเจตนาให้เป็นผู้ได้รับบำเหน็จตกทอด และเสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปแล้ว นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า เนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวในประเด็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะที่ ๑) เห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องบำเหน็จตกทอดตามกรณีนี้ ไม่เป็นการรอนสิทธิ เนื่องจากยังไม่อาจถือเป็นสิทธิของข้าราชการหรือผู้รับบำนาญได้จนกว่าผู้นั้นจะถึงแก่ความตาย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลอาจพิจารณาแก้ไขได้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเป็นการใช้อำนาจรัฐแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติให้สิทธิ ซึ่งสิทธิตามกฎหมายนั้นควรได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งว่า

๑. การแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้เป็นการรอนสิทธิของข้าราชการและผู้รับบำนาญหรือไม่

๒. กรณีเป็นการขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

เนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และอาจมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการและผู้รับบำนาญได้ จึงขอให้นำเข้าที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเรื่องที่หารือนี้เป็นปัญหาสำคัญที่สมควรพิจารณาอย่างรอบคอบ จึงเสนอปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๕)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) และผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้ว เห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่ประสงค์จะหารือ คือ การ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยเพิ่มเงื่อนไขจำกัดตัวบุคคลผู้จะพึงมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามกรณีนี้จะเป็นการรอนสิทธิของข้าราชการหรือผู้รับบำนาญ และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๕) โดยเสียงข้างมากได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นการเพิ่มเงื่อนไขจำกัดตัวบุคคลผู้จะพึงมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด ซึ่งในปัจจุบันเป็นสิทธิของข้าราชการตามกฎหมายที่จะให้ตกแก่บุคคลดังกล่าวได้โดยไม่มีข้อจำกัดเช่นนั้น ดังนั้น การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้จึงเป็นการลิดรอนสิทธิของข้าราชการที่มีอยู่เดิมลงไป ส่วนปัญหาที่ว่า การลิดรอนสิทธิของข้าราชการเช่นนี้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๕) มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองจะต้องมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ (๑) สิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์โดยที่ผู้ใดไม่อาจจะละเมิดได้ เช่น สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓๐^๑ และ (๒) สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และให้มีการกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น เช่น สิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘^๒ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทนี้รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้รัฐเป็นผู้กำหนดขอบเขตและการจำกัดสิทธิได้ สำหรับในประเด็นเรื่องบำเหน็จตกทอดตามกรณีที่หารือนี้ แม้จะถือว่าเป็นสิทธิของข้าราชการผู้ซึ่งมีคุณสมบัติหรือเข้าตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็ตาม แต่เนื่องจากสิทธิในการได้รับบำเหน็จตกทอดเป็นสิทธิที่เกิดจากรัฐให้เป็นการตอบแทนความชอบแก่ข้าราชการ โดยให้เป็นเงินแก่ทายาทหรือบุคคลซึ่งข้าราชการผู้นั้นได้แสดงเจตนาไว้ซึ่งเงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าวมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่า สิทธิดังกล่าวมิใช่สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองอย่างสมบูรณ์หรือสิทธิและ

^๑ มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

^๒ มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ กล่าวโดยเฉพาะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้มีการกำหนดสิทธิดังกล่าวไว้อย่างแข็งข้อ สำหรับกรณีนี้รัฐบาลเห็นว่าหลักการของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความไม่เหมาะสม เพราะในบางกรณีข้าราชการผู้นั้นไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเลี้ยงดูบุคคลอื่นที่ข้าราชการผู้นั้นได้แสดงเจตนาไว้ จึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องนี้เพื่อประสงค์ที่จะให้การใช้จ่ายเงินของรัฐในกรณีของการจ่ายบำเหน็จตกทอดเป็นไปเพื่อการสงเคราะห์บุคคลที่ข้าราชการผู้นั้นจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือหรือเลี้ยงดูจริง ๆ จึงเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องในทางนโยบายของรัฐบาลที่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความชอบธรรมและความเหมาะสมตามความเป็นจริงสำหรับแต่ละกรณีได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๓