



ที่ มท ๐๘๐๘.๕/๑๗๖๔

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๗๗/ มกราคม ๒๕๖๒

เรื่อง แจ้งผลการพิจารณาคำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงิน
เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิงห์ส่องมาด้วย สำเนาหนังสือคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ

ที่ สว(สนช)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/๑๐๐๐ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๑

จำนวน ๑ ชุด

ด้วยกระทรวงมหาดไทย โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับแจ้งผลการประชุม
ของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๖๑ เมื่อวันพุธที่ ๒๘
กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ กรณีการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของข้าราชการบำนาญส่วนท้องถิ่นหลายจังหวัด
ซึ่งได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์กฎหมายไม่เป็นธรรม ในเรื่องที่ข้าราชการบำนาญส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานเดียวที่ไม่มีสิทธิ
นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงินดังเช่นข้าราชการบำนาญอื่น
และเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยให้แก้ไขเพิ่มเติม
การนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน เพื่อบรเทาความเดือดร้อน
และเพื่อให้ผู้รับบำนาญสามารถดำเนินชีพอยู่ได้โดยเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สรุปผลได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการการฯ พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(คณะกรรมการพิเศษ) เพราะเห็นว่าผิดต่อเจตนาرمณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้มีบำเหน็จตกทอดไปยังทายาท
จึงไม่สมควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐

๒. หากฎฐานามีนโยบายที่จะช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น
ในประเด็นดังกล่าว ก็ชอบที่จะให้การช่วยเหลือสนับสนุนด้วยวิธีการอื่น เช่น การขอความร่วมมือสถาบัน
การเงินของรัฐต่างๆ พิจารณาสนับสนุนการให้เงินกู้แก่ข้าราชการบำนาญเป็นกรณีพิเศษ

๓. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างข้าราชการทุกประเภท รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมาย
เกี่ยวกับบำเหน็จตกทอดให้เป็นไปตามเจตนาرمณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวตามความเห็น
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการพิเศษ) โดยไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับแก่ข้าราชการบำนาญที่ได้ดำเนินการ
ในกรณีดังกล่าวไปก่อนแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบและขอให้แจ้งนายอำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด
เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญทราบ

ขอแสดงความนับถือ

นายบดุตรรัม เลิศสุขเกษม

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น

ส่วนบำเหน็จบำนาญและสวัสดิการ

โทร. ๐-๒๒๔๑-๙๐๖๙ ต่อ ๑๐๘ โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๕๑๐

ผู้ประสานงาน นายสุรชัย แก้วจิณดา ๐๙๕๕ ๕๕๕๕ ๙๙๙๙๙๙



ที่ สว(สธ)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/๙๐๐๐

สำนักงานรัฐมนตรี
ชุดที่ ๑๓๕
วันที่ ๑๖ มี.ค. ๒๕๖๑
เวลา ๑๔.๔๕
กระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๑๐๐

๗๕๓ มีนาคม ๒๕๖๑

๗๓๘

๒ ก. ม.ค. ๒๕๖๑

16.30

เรื่อง ขอแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด่วนที่สุด ที่ สว(สธ)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/๑๘๙ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑ วันที่ ๑๘๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการ

กรรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
เลขรับ ๑๕๐๗๗

วันที่ ๒๑ มี.ค. ๒๕๖๑

เวลา

จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่ อ้างถึง คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือถึงท่านให้พิจารณา บุคคลเข้าร่วมชุมเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์กฎหมายไม่เป็นธรรม กรณีข้าราชการบำนาญ ส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิในการนำบำเหน็จกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้สถาบันการเงิน ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว และในคราวประชุม คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๑ วันพุธที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ คณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบกับรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เพื่อให้ท่าน พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามรายงานผลการพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนของคณะกรรมการที่แนบมาพร้อมนี้

ที่ กท 0102/ ๑๒๘๗ จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

เรียน อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
เพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลโท

(ชาญชัย ภู่ทอง)

สำนักปลัดสำนักงานรัฐมนตรี

เลขที่รับ ๑๙๙

วันที่ ๒๑ มี.ค. ๒๕๖๑

เวลา

(นายพงศธร กาญจนะจิตรา)

หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒๑ มี.ค. ๒๕๖๑

ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ผู้รับบำเหน็จบำนาญและสวัสดิการ

เลขที่รับ ๑๙๙

วันที่ ๒๑ มี.ค. ๒๕๖๑

เวลา

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๘๗๘๘-๘

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๘๗๘๘

หน.ก. ๑๙๙
จันท. ๑๙๙

ลงวันที่ ๒๑ มี.ค. ๒๕๖๑



ที่ สว(สนช)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/๒๐๐๙

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิตบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน ตุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๒๕ มีนาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ขอแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิตบัญญัติแห่งชาติ
ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช)(กมธ ๒) ๐๐๑๐/๑๘๙ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๑

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการการฯ จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือถึงท่านให้พิจารณา
บุคคลเข้าร่วมชุมเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์กฎหมายไม่เป็นธรรม กรณีข้าราชการบำนาญ
ส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิในการนำบำเหน็จทดหอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้สถาบันการเงิน
ความละเมิดทราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการการได้พิจารณาศึกษาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว และในคราวประชุม
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิตบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๑ วันพุธที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑
คณะกรรมการการได้ให้ความเห็นชอบกับรายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เพื่อให้ท่าน
พิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รายละเอียดปรากฏตามรายงานผลการพิจารณาเรื่อง
ร้องเรียนของคณะกรรมการการที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

พลโท

(ชาญชัย ภูทอง)

ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สภานิตบัญญัติแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

โทรศัพท์ ๐ ๒๕๓๑ ๕๗๘๘๘-๙

โทรสาร ๐ ๒๕๓๑ ๕๗๘๘๘



รายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน
กรณีกฎหมายไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบ้านญาณข้าราชการ
ส่วนท้องถิน พ.ศ. ๒๕๐๐

ของ

คณะกรรมการการปักครองท้องถิน สถาบันติบัญญัติแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปักครองท้องถิน
สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขานุการสถาบันติบัญญัติแห่งชาติ

รายงานผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียน
กรณีกฏหมายไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิน พ.ศ. ๒๕๐๐

ของ
คณะกรรมการการปกครองท้องถิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง กรณีกฏหมายไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิน พ.ศ. ๒๕๐๐

๑. ข้อร้องเรียน

นางฉัตรา เนตรัตน์ และคณะ รวมทั้งนายวิทยา คงพันธุ์พุกษา ข้าราชการบำนาญส่วนท้องถินผู้ประสานงานข้าราชการส่วนท้องถินหลายจังหวัด ได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์กฏหมายไม่เป็นธรรมกรณีข้าราชการบำนาญส่วนท้องถินเป็นหน่วยงานเดียวที่ไม่มีสิทธิในการนำบำเหน็จกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้สถาบันการเงินดังเช่นข้าราชการบำนาญอื่น และเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิน พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมการนำสิทธิในบำเหน็จกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ซึ่งมีเหตุผลที่ว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุผลทุพพลภาพ อาจนำสิทธิในบำเหน็จกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงินได้ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และเพื่อให้ผู้รับบำนาญสามารถดำเนินชีพอยู่ได้โดยเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ แต่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิน พ.ศ. ๒๕๐๐ ยังไม่ได้รับการแก้ไขตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่อย่างใด

๒. ประเด็นพิจารณา

สมควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิน พ.ศ. ๒๕๐๐ ตามที่ผู้ร้องได้เสนอมาหรือไม่

๓. ข้อกฏหมาย

๓.๑ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

“มาตรา ๔๕ ข้าราชการผู้ได้ตายในระหว่างรับราชการอยู่หรือทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตายถ้าความตายนั้นมีได้เกิดขึ้นเนื่องจากการประพฤติข้ออ่ายร้ายแรงของตนเอง ให้จ่ายเงินเป็นบำเหน็จกทอดเป็นจำนวนตามเกณฑ์คำนวณในมาตรา ๓๒ (๑) ให้แก่ทายาಥผู้มีสิทธิตามเกณฑ์ ดังนี้

(๑) บุตรให้ได้รับสองส่วน ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไปให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามีหรือภริยาให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดาหรือบิดาหรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ในกรณีที่ไม่มีทายาทในอนุมัตราได้ หรือทายาทนั้นได้ตายไปเสียก่อนให้แบ่งเงินดังกล่าว
ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิในอนุมัตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับ

ในกรณีที่ไม่มีทายาททั้งสามอนุมัตราดังกล่าวให้จ่ายแก่บุคคลซึ่งผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ต่อ
ส่วนราชการเจ้าสังกัดตามแบบและวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ไม่มีทายาทและบุคคลซึ่งผู้ตายได้แสดงเจตนาไว้ตามวรรคสาม หรือบุคคลนั้นได้
ตายไปก่อน ให้สิทธิในบำเหน็จกทอดนั้นเป็นอันยุติลง

ในกรณีที่ได้มีการจ่ายบำเหน็จกทอดไปแล้วหากปรากฏว่ามีบุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของ
ศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องร้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายใน
หนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดาเพิ่มขึ้น ให้แบ่งบำเหน็จ
กทอดนั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิโดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มี
สิทธิตั้งแต่วันตายของเจ้าบ้านญุ ในการนี้ให้กระทรวงการคลังเรียกคืนบำเหน็จกทอดจากทายาท
ซึ่งรับบำเหน็จกทอดไปก่อนแล้วตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

ในกรณีที่ไม่สามารถเรียกคืนบำเหน็จกทอดที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเกินไปในส่วนของตนตาม
วรรคห้าได้ กระทรวงการคลังไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำเหน็จกทอดให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของ
ศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปถึงวันเกิดสิทธิรับบำเหน็จกทอดแต่อย่างใด”

๓.๒ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๔๗/๒ ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราเหตุพุพลาภอาจนำสิทธิ
ในบำเหน็จกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราเหตุพุพลาภได้รับบำเหน็จดำรง
ชีพไปแล้ว หากประสงค์จะนำสิทธิในบำเหน็จกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันการกู้เงินกับ
สถาบันการเงิน ให้หักบำเหน็จดำรงชีพออกจากสิทธิในบำเหน็จกทอดเสียก่อน”

๓.๓ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐

“มาตรา ๔๗ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ได้ตายระหว่างรับราชการอยู่ ถ้าความตายนั้นมีได้
เกิดขึ้นเนื่องจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตนเอง ให้จ่ายเงินเป็นบำเหน็จกทอดเป็นจำนวนตาม
เกณฑ์จำนวนในมาตรา ๓๒ (๑) โดยจ่ายให้แก่ผู้มีสิทธิตามหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินบำเหน็จ
กทอด ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่ถึงแก่ความตายโดยอนุโลม
และเพื่อประโยชน์ในการนี้ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการบัญญัติให้
กระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดในเรื่องได้ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดในเรื่องนั้นแทน

ในกรณีที่ได้มีการจ่ายบำเหน็จกทอดไปแล้ว หากปรากฏว่ามีบุตรเพิ่มขึ้นโดยคำพิพากษา
ของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย ซึ่งได้มีการฟ้องร้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรก่อนหรือภายใน
หนึ่งปีนับแต่วันที่บิดาตายหรือนับแต่วันที่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของบิดา ให้แบ่งบำเหน็จกทอด
นั้นใหม่ระหว่างทายาทผู้มีสิทธิ โดยถือว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษานั้นเป็นทายาทผู้มีสิทธิ
ตั้งแต่วันตายของข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้นั้น หากปรากฏว่าบุตรชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นผู้มีสิทธิตาม

“วรรณนี้ในกรณีเช่นนี้ให้จังหวัดเรียกคืนบำเหน็จตกทอดจากทายาทซึ่งรับบำเหน็จตกทอดไปก่อนแล้ว ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีที่ไม่สามารถเรียกคืนบำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้ทายาทซึ่งรับเกินไปในส่วนของตนตาม วรรคสองได้ จังหวัดไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดให้แก่บุตรซึ่งได้มีคำพิพากษาของศาลว่า เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายย้อนหลังไปถึงวันเกิดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดแต่อย่างใด”

๔. การดำเนินงานของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งจากเอกสารหลักฐานต่างๆ และเชิญ พนักงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ดังนี้

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

- | | |
|----------------------|---------------------------------------|
| ๑. นางวิภา ฐูสรานนท์ | ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น |
| ๒. นางสาวรี มาลา | ผู้อำนวยการส่วนบำเหน็จบำนาญ |
| ๓. นายนิยม วิหคเพร | หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย |

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

- | | |
|-----------------------------|------------------|
| ๑. นายณู Narat อาภาศิริผล | นิติกรชำนาญการ |
| ๒. นายสุจิริต แก้วจินดา | นิติกรปฏิบัติการ |
| ๓. นางสาวลัลน์ลลิต หอมลำดวน | นิติกรปฏิบัติการ |

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| - นายภาคภูมิ รุจิธรรมเดช | นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ |
|--------------------------|--------------------------|

จากการรับฟังคำชี้แจงและพิจารณาจากเอกสารหลักฐานต่างๆ สรุปได้ดังนี้

๔.๑ นายณู Narat อาภาศิริผล นิติกรชำนาญการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้ให้ ข้อมูลต่อที่ประชุมว่าการจ่ายเงินบำนาญให้กับผู้รับบำนาญคำนวณจากเวลาการรับราชการ ซึ่งข้าราชการบำนาญที่ออกจากราชการมาเป็นระยะเวลานานแล้ว เงินบำนาญก็จะลดลงซึ่งไม่พอกับการ ดำรงชีพ และทุกครั้งที่มีการปรับเงินเดือนให้กับข้าราชการก็จะปรับเพิ่มเงินให้กับผู้รับบำนาญด้วย โดย เรียกเงินที่เพิ่มให้นี้ว่าผู้รับค่าครองชีพเบี้ยหวัดบำนาญ ซึ่งจะจ่ายเป็นเบอร์เซ็นต์เมื่อนับผู้รับเงินเดือน และปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเนื่องจากว่าผู้รับบำนาญได้ออกจากราชการมานานและไม่มีเงินเพียงพอ ต่อการครองชีพ รัฐบาลในสมัยนั้นมีแนวความคิดว่าจะทางช่วยผู้รับบำนาญหาเงินได้เพิ่มขึ้นอย่างไร แต่เพื่อไม่ให้เป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดินมากจนเกินไป จึงให้นำเงินในอนาคตมาใช้ก็คือเงินบำเหน็จ ตกทอด โดยเป็นเงินที่รัฐจะจ่ายให้กับทายาทเมื่อผู้รับบำนาญถึงแก่ความตายซึ่งมีการแก้กฎหมายเกิดขึ้น ที่เรียกว่าบำเหน็จดำรงชีพมาใช้จ่ายได้ประมาณครึ่งหนึ่งแต่ไม่เกินสี่แสนบาท

ต่อมาได้มีการร้องเรียนของผู้รับบ้านญาเพิ่มเติมว่าถึงให้มาใช้ก่อนครึ่งหนึ่งก็ไม่เพียงพอ และเรียกร้องขอเพิ่มอีกครึ่งหนึ่งที่เหลือ แต่รัฐบาลเห็นว่าต้องใช้งบประมาณในส่วนนี้สูงพอสมควร ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดว่าบ้านจะตกลงที่ส่วนที่เหลืออยู่ให้ไปดำเนินการติดต่อส่วนราชการต้นสังกัดและ ราชการต้นสังกัดจะแจ้งข้อมูลมาอย่างกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางจะออกหนังสือให้ฉบับหนึ่ง เรียกว่าหนังสือรับรองสิทธิ รับรองว่าข้าราชการหรือผู้รับบ้านญาผู้นี้ในอนาคตจะมีสิทธิได้รับเงินก้อนนี้ จากทางราชการและบุคคลนั้นต้องถือหนังสือฉบับนี้ไปติดต่อกับสถาบันการเงินเพื่อไปขอภัยโดยมีหนังสือ ฉบับนี้เป็นหลักค้ำประกันเงินกู้ โดยคลังจะหักมูลหนี้จากบ้านญาทุกๆ เดือน จนกว่าจะชำระหนี้ หมด แต่ถ้าผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้หรือเสียชีวิต กระทรวงการคลังจะนำบ้านญาจตุกทอดของผู้รับบ้านญาที่ ทายาทจะได้รับมาจ่ายคืนให้สถาบันการเงินนั้น โดยเกิดเป็นภาระหมายที่มีข้อว่าบ้านญาจะค้ำประกัน ซึ่งข้าราชการพลเรือนได้ดำเนินการไปแล้ว แต่ปัญหาของข้าราชการท้องถิ่นก็คือเมื่อนำประเด็นดังกล่าว เสนอรัฐบาล โดยรัฐบาลได้มีแนวทางนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไป และไม่เห็นชอบกับแนวทางดังกล่าว โดยเห็น ว่าบ้านญาจตุกทอดมีขึ้นเพื่อให้ทายาทได้ใช้หลังจากที่ผู้รับบ้านญาเสียชีวิต ซึ่งเห็นว่าผิดวัตถุประสงค์ที่จะ นำเงินของทายาทมาใช้ และในเรื่องนี้ได้เสนอรัฐบาลไปแล้วแต่รัฐบาลไม่เห็นชอบที่จะดำเนินการใน รูปแบบนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาการร้องเรียนของข้าราชการบ้านญาส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการให้ เหมือนกับข้าราชการพลเรือน

๔.๒ นางวิภา ฐานานนท์ ผู้อำนวยการสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น ได้ให้ข้อมูลต่อที่ประชุมว่าในส่วนข้าราชการท้องถิ่นมีแนวทางที่จะดำเนินการให้ เหมือนกับข้าราชการพลเรือน โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีการเสนอภาระหมายในส่วนนี้ไปยังรัฐบาลยุคที่ ผ่านมา และยังไม่ได้รับการพิจารณาที่มีการยุบสภาพก่อน ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป และต่อมาได้ เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าให้มีการตรวจร่างอีกครั้ง และมีการเสนอร่างต่อคณะกรรมการรักษาระบัณฑิต แห่งชาติ (คสช.) แต่ได้มีการคืนร่างดังกล่าวมาและให้นำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีก้าไป ทบทวนว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของภาระหมายหรือไม่ และต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีการชะลอร่าง ภาระหมายดังกล่าว ทั้งนี้ระหว่างมีการชะลอได้มีการเสนอเรื่องร้องเรียนเข้ามาจำนวนมาก และร่าง ภาระหมายดังกล่าวได้มีการทบทวนว่าภาระหมายดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่อย่างไร และได้มีการ สอบถามไปยังกรมบัญชีกลางว่ามีปัญหาอย่างไรบ้างในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ซึ่งกรมบัญชีกลาง เห็นว่าบ้านญาจตุกทอดในการค้ำประกันไม่ได้มีปัญหาในทางปฏิบัติ และต่อมาได้เสนอรัฐบาลโดยให้ เหตุผลความเหลื่อมล้ำและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้ให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของรัฐบาลพิจารณาและมีความเห็นว่าให้กระทรวงมหาดไทยได้นำ ร่างดังกล่าวกลับไปพิจารณาทบทวนอีกครั้ง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการร่วมประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเหตุผลทางนโยบายของรัฐบาล ให้พิจารณาผลดีผลเสียหลักการและเหตุผลเป็นอย่างไรที่ขอแก้ไขของข้าราชการพลเรือน ซึ่งกรมบัญชีกลางให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะนำเงินในส่วนนี้มาช่วยเหลือผู้รับบำนาญในบางส่วน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และผลกระทบที่เกิดขึ้นมีหลายประการ เช่น เมื่อผู้รับบำนาญรับเงินในส่วนนี้ไปแล้วต่อมาถูกไล่ออกจากราชการจากผลของการสอบสวนทางวินัย การล้มลาย ค่าครองชีพ แต่ทั้งนี้กรมส่งเสริมฯ เห็นว่าเป็นสิทธิของผู้รับบำนาญที่จะเลือกหรือให้เงินบำนาญหรือบำเหน็จมาใช้ประโยชน์อย่างไร

๔.๓ นายภาคภูมิ รุจิ Juradech Nakkuhamayakutzhivikachanayukar สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ข้อมูลสรุปได้ดังนี้

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้เป็นบำเหน็จตกทอดเพื่อไปค้ำประกันกับสถาบันการเงินได้ และเนื่องในของการแก้ไขในขณะนั้นเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้มีมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจในช่วงเวลาดังกล่าว

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ กระทรวงมหาดไทยได้มีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้สามารถนำบำเหน็จตกทอดมาเป็นหลักในการค้ำประกันได้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการตรวจแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าว และสำนักงานได้ส่งร่างดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป

ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้มีการยุบสภาพมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวค้างอยู่ที่สภา

ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งว่าร่างที่ค้างสภาพจะดำเนินการอย่างไร คณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้สอบถามไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ามีความเห็นอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาม呂พิเศษให้ความเห็นว่าบำเหน็จตกทอดนั้นไม่ได้เป็นสิทธิของข้าราชการแต่เป็นสิทธิของทายาท กรณีที่ข้าราชการเสียชีวิตระหว่างเป็นข้าราชการหรือเป็นข้าราชการบำนาญ เงินบำเหน็จตกทอดก็จะเป็นสิทธิของทายาทเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเสียชีวิต คณะกรรมการกฤษฎีกาม呂พิเศษได้ให้ความเห็นว่าด้วยเหตุผลและเจตนาหมิ่นของกฎหมายในเรื่องของบำเหน็จบำนาญนั้น มิได้ประสงค์จะให้บำเหน็จตกทอดเป็นเงินของข้าราชการผู้นั้น จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลของเจตนาหมิ่นที่จะนำบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักในการค้ำประกัน และการที่ทายาทจะมีสิทธิได้รับหรือไม่ได้รับบำเหน็จตกอดก็ผูกพันว่าข้าราชการผู้นั้นจะอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาอายุราชการหรือไม่ อาจจะเกิดเหตุการณ์ที่ข้าราชการผู้นั้นถูกปลดออก ไล่ออก ซึ่งจะทำให้บำเหน็จบำนาญนั้นหมดสิ้นลง อย่างไรก็ตาม เงินบำเหน็จตกทอดดังกล่าวเป็นเงินในอนาคต หากมีอะไรเกิดขึ้นอาจจะกระทบกับการเงินการคลังของรัฐ และถือว่าเป็นหลักประกันที่ไม่มีอยู่จริง และคณะกรรมการกฤษฎีกาม呂พิเศษได้ตอบกลับไปยังคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และคณะกรรมการกฤษฎีกาม呂พิเศษได้นำเรื่องนี้ให้กระทรวงมหาดไทยนำร่างดังกล่าวกลับไปทบทวนอีกครั้ง

ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กระทรวงมหาดไทยได้นำร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นโดยมีเนื้อหาเหมือนเดิม ไม่มีการพิจารณาเหตุผลและเจตนาตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแนะนำ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นและเหตุผลประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ว่าตามหลักการควรให้บำเหน็จตอกทอดสู่ทายาท อย่างไรก็ตามเห็นว่าเป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ แต่ในฐานะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นในเชิงกฎหมาย เพื่อรักษาหลักการของกฎหมาย และควรนำกฎหมายบำเหน็จบำนาญหรือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาเรื่องพื้นหรือปรับปรุงแก้ไขให้มีปัญหาในอนาคต แต่ก็ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างไรในชั้นการพิจารณาของรัฐบาล

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับข้อร้องเรียนเห็นว่าขณะนี้มีการปฏิรูปประเทศไทยในด้านต่างๆ และสิ่งที่ได้พิจารณาแล้วพบว่าเกิดความล้าไม่เท่าเทียมของระบบ ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้า สิทธิประโยชน์ บางประการของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งควรต้องมีการปฏิรูปทั้งระบบทั้งนี้คณะกรรมการธารมาริการฯ จะนำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวต่อไป เมื่อข้าราชการบำนาญได้มีการเบิกเงินบำเหน็จตอกทอดมาใช้แล้วก็คงจะมีปัญหาถ้ามีการเรียกคืนหรือไม่ให้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพราะข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ได้ดำเนินการใช้ไปแล้ว แต่ปัจจุบันจะแก้ไขปัญหาอย่างไรซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องนำมาพิจารณาทางอกร่วมกันที่รัฐบาลจะต้องหาข้อยุติให้ได้

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการหารือข้อกฎหมายเป็นการผูกพันโดยมติ คณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการมีหลักที่จะรับรองที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ แต่หากไม่ดำเนินการ ก็สามารถที่จะขอทบทวนความเห็นก็ได้หรือส่วนราชการจะดำเนินการไปโดยส่วนราชการต้องรับผิดชอบ ทั้งนี้ เป็นการเสนอข้อเท็จจริงข้อกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ตาม บำเหน็จดำรงชีพเป็นสิทธิของข้าราชการ และบำเหน็จตอกทอดเป็นสิทธิของทายาทคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการทักท้วงในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการแต่เห็นว่าเป็นเรื่องนโยบายซึ่งไม่สามารถดำเนินการตามข้อทักษะได้ ซึ่งที่ประชุมขณะนั้นได้มีการแสดงความเห็นว่าตามหลักการไม่สามารถทำได้ที่จะนำเงินบำเหน็จตอกทอดของทายาทไปเป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันได้ แต่สุดท้ายที่ประชุมก็ดำเนินการตามความเห็นของรัฐบาลในขณะนั้นเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและเหตุผลของรัฐบาลในขณะนั้นที่ให้บำเหน็จตอกทอดไปเป็นหลักค้ำประกันเงินกู้ เพราะต้องการช่วยเหลือค่าครองชีพ และเป็นเหตุผลที่เกิดขึ้นจากการร้องเรียนในสมัยนั้น แต่ก็กังวลในเรื่องสิทธิของทายาท เมื่อกันกันซึ่งได้วางกรอบไว้ว่าให้สามารถนำมาใช้ได้ครั้งหนึ่ง แต่ไม่เกินสี่แสนบาท แก้ไขปัญหาปากท้องข้าราชการบำนาญ และเป็นเรื่องที่รัฐบาลแก้ไขปัญหาความเดือนร้อน การดำรงชีพของผู้รับบำนาญ และรัฐบาลไม่ได้เสียงบประมาณในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากจนเกินไป

๕. ข้อพิจารณา

๕.๑ คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ ให้ความเห็นว่าบាเน็จตกทอดนั้นไม่ได้เป็นสิทธิของข้าราชการแต่เป็นสิทธิของทายาท กรณีที่ข้าราชการเสียชีวิตระหว่างเป็นข้าราชการหรือเป็นข้าราชการบำนาญ เงินบាเน็จตกทอดก็จะเป็นสิทธิของทายาทเพื่อเลี้ยงดูครอบครัวในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเสียชีวิต คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษได้ให้ความเห็นว่าด้วยเหตุผลและเจตนาرمณ์ของกฎหมายในเรื่องของบាเน็จบำนาญนั้น มิได้ประสงค์จะให้บាเน็จตกทอดเป็นเงินของข้าราชการผู้นั้น จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลของเจตนาرمณ์ที่จะนำบाเน็จตกทอดไปเป็นหลักในการค้ำประกันและการที่ทายาทจะมีสิทธิได้รับหรือไม่ได้รับบाเน็จตกทอดก็ผูกพันว่าข้าราชการผู้นั้นจะอยู่ในตำแหน่งตามระยะเวลาอายุราชการหรือไม่ หากจะเกิดเหตุการณ์ที่ข้าราชการผู้นั้นถูกปลดออก ໄล่ออก ซึ่งจะทำให้บាเน็จบำนาญนั้นหมดสิ้นลง อย่างไรก็ตาม เงินบाเน็จตกทอดดังกล่าวเป็นเงินในอนาคตหากมีอะไรเกิดขึ้นอาจจะกระทบกับการเงินการคลังของรัฐ และถือว่าเป็นหลักประกันที่ไม่มีอยู่จริง

๕.๒ การแก้ไขพระราชบัญญัติบាเน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๘๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบាเน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๙๓ เป็นการแก้ไขตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น โดยอ้างเหตุผลความจำเป็นเรื่องการกระตุ้นเศรษฐกิจ แต่เป็นการแก้ที่ขัดต่อเหตุผลและเจตนาرمณ์ของการให้มีบाเน็จตกทอด

๖. ความเห็นของคณะกรรมการธิการฯ

คณะกรรมการธิการฯ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

๖.๑ คณะกรรมการธิการฯ พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ เพราะเห็นว่าผิดต่อเจตนาرمณ์ของกฎหมายที่ประสงค์ให้มีบाเน็จตกทอดไปยังทายาท จึงไม่สมควรที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบाเน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐

๖.๒ หากรัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนให้กับกลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเด็นดังกล่าว ก็ขอบคุณที่จะให้การช่วยเหลือสนับสนุนด้วยวิธีการอื่น เช่น การขอความร่วมมือสถาบันการเงินของรัฐต่างๆ พิจารณาสนับสนุนการให้เงินกู้แก่ข้าราชการบำนาญเป็นกรณีพิเศษ

๖.๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างข้าราชการทุกประเภท รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับบाเน็จตกทอดให้เป็นไปตามเจตนาرمณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าวตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ โดยไม่มีผลย้อนหลังไปบังคับแก่ข้าราชการบำนาญที่ได้ดำเนินการในกรณีดังกล่าวไปก่อนแล้ว

๖.๔ ควรแจ้งให้ผู้ร้อง กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย ทราบต่อไป