

บันทึก

เรื่อง อำนาจการพิจารณากำหนดส่วนผู้รับบำนาญพิเศษ และบำเหน็จตกทอด
ในฐานะผู้อุปการะ หรือผู้อยู่ในความอุปการะ (คำว่า “เจ้ากระทรวง”
ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๔๙๙)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๘๙๑ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ความว่า กระทรวงการคลังขอให้
คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณากำหนดส่วน
ผู้รับบำนาญพิเศษและบำเหน็จตกทอดในฐานะผู้อุปการะ หรือผู้อยู่ในความอุปการะ โดยขอให้
พิจารณาวินิจฉัยคำว่า “เจ้ากระทรวง” ตามมาตรา ๔๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่
๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ เนื่องจากในการปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดส่วนบำนาญพิเศษและบำเหน็จตก
ทอดให้แก่ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตาย ซึ่งตามมาตรา ๔๔ วรรคสามแห่ง
กฎหมายดังกล่าว บัญญัติให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้พิจารณาและกำหนดส่วน จึงเกิดปัญหาขึ้นว่าใน
กรณีรองปลัดกระทรวงซึ่งได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณากำหนดส่วนผู้มีสิทธิ
ได้รับบำนาญพิเศษและบำเหน็จตกทอด จะถือว่าเป็นการสั่งโดยชอบหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหา
ดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า

^๑ มาตรา ๔๔ บำนาญพิเศษที่บัญญัติในลักษณะนี้ ให้จ่ายแก่ทายาทผู้มีสิทธิตามกฎหมายดังนี้

(๑) บุตร ให้ได้รับสองส่วน แต่ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไป ให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามเษหรือภริยา ให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในอนุมาตราใดดังกล่าว หรือทายาทนั้นได้
ตายไปก่อน ก็ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นระหว่างทายาทผู้มีสิทธิตามส่วนในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญ
พิเศษ

ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตรา ก็ให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวง
พิจารณาเห็นว่ามีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่ หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตาย เป็นผู้รับ
บำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้

ถ้าบุคคลผู้ที่ได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ตายลง หรือหมดสิทธิไป ก็ให้ส่วน
ที่ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น

สำหรับปัญหาเรื่องนี้ ประเด็นสำคัญที่จำต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือ คำว่า “เจ้ากระทรวง” ที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น มีความหมายประการใด

เมื่อได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตรา เช่น มาตรา ๒๑ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ ที่บัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้ากระทรวง แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดความหมายของคำว่า “เจ้ากระทรวง” ไว้เลยว่าจะหมายความว่าถึงผู้ใด แต่โดยที่คำว่า “เจ้ากระทรวง” เป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย ฉะนั้น เพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้จึงจำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งเป็นหลัก

สำหรับบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เห็นว่าได้แก่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของคำว่า “เจ้ากระทรวง” ไว้ในมาตรา ๔ ว่า หมายความว่าถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและหมายรวมตลอดถึงปลัดกระทรวงและปลัดทบวง ในกรณีที่กระทรวงซึ่งทบวงนั้นสังกัดอยู่ไม่มีปลัดกระทรวง

เมื่อได้คำนึงถึงวิธิต่างปฏิบัติราชการแห่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้วพอจะเห็นได้ว่า “ปลัดกระทรวง” เป็นตำแหน่งราชการประจำ มีหน้าที่รับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง ฉะนั้น คำว่า “เจ้ากระทรวง” ที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการจึงย่อมมีความหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวงทั้งสองตำแหน่ง กล่าวคือ ณ ที่ใดในกฎหมายที่บัญญัติให้ “เจ้ากระทรวง” มีอำนาจหรือหน้าที่ปฏิบัติกิจการใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวงจะโดยร่วมกันก็ดี หรือโดยคนใดคนหนึ่งในนามของตนเองและหรือแทนอีกคนหนึ่งก็ดี ย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติกิจการนั้นได้โดยชอบ

แต่อำนาจในการสั่งราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวงในฐานะเจ้ากระทรวง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับ

^๒ มาตรา ๑๕ กระทรวงหนึ่ง ๆ มีรัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการ หรือมีทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการและรัฐมนตรีสั่งราชการ เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการ การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือรัฐมนตรีสั่งราชการ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นผู้รักษาราชการแทนได้

อำนาจให้การสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้ว่าราชการภาค หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ และมาตรา ๑๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ แสดงให้เห็นว่า วิธีมอบหมายอำนาจการสั่งราชการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวงแตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใดนั้น ถ้ากฎหมายนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทำการแทนในนามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้ แต่ถ้าจะมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงหรือรองปลัดกระทรวงทำการแทนจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ส่วนอำนาจของปลัดกระทรวง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีและรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงมีอำนาจที่จะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงสั่งราชการแทนได้เฉพาะราชการประจำเท่านั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจเฉพาะตัวไว้เหมือนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การพิจารณากำหนดส่วนอำนาจพิเศษตามนัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นงานที่ต้องปฏิบัติเป็นการเฉพาะตัว ฉะนั้น ปลัดกระทรวงจึงไม่มีอำนาจที่จะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณากำหนดส่วนอำนาจพิเศษได้

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๕

^๓ มาตรา ๑๖ กระทรวงหนึ่ง ๆ นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการ ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงและบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง

ถ้ากระทรวงใดมีราชการประจำมาก จะให้มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่มียุติปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง การสั่งราชการของรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงจะได้อนุมัติ