

บันทึก

เรื่อง พระราชพินัยกรรมพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
เกี่ยวกับเงินเลี้ยงชีพของเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณา ปัญหาเรื่องพระราชพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวในกรณีเกี่ยวกับเงินเลี้ยงชีพของเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้ส่งมาโดยหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๖๕๒/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๖๕ นั้นแล้ว

๑. กรรมการเห็นสมควรจะต้องทำความเข้าใจความถึงพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพระราชทานเงินเลี้ยงชีพตามพระราชพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเป็นแนวความคิดตามตัวอักษรหรือตามความมุ่งหมายแห่งพระราชหัตถเลขานั้น

ก) พระราชหัตถเลขาฉบับแรกได้วางหลักเกณฑ์ไว้ซึ่งข้อ ๑ มีความว่า “หลักแห่งการพระราชทานเงินเลี้ยงชีพนี้ อาศัยเกณฑ์ที่ว่าไว้ที่อุปถัมภ์ จึงจะพระราชทาน เพื่อเลี้ยงชีพ เพราะฉะนั้น เมื่อผู้ใดมีที่อุปถัมภ์แล้ว ย่อมไม่มีเหตุจะได้เงินรายนี้ ที่อุปถัมภ์ในที่นี้หมายความว่า บรรดารายได้ประจำที่จะพึงได้จากพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาล กล่าวคือ เงินเดือนในราชการไม่ว่าในเวลานี้หรือในเวลาต่อไปข้างหน้า และเงินเบี้ยบำนาญ” เมื่อหลักเกณฑ์ที่กล่าวถึง “เวลาต่อไปข้างหน้า” ดังนี้ ที่กำหนดวิธีการไว้ก็เพื่อกาลภายหน้าด้วย

ข) พระราชหัตถเลขายังมีความต่อไปว่า “ผู้ที่รับราชการ ได้เงินเดือนเป็นผลประโยชน์อยู่แล้วไม่ควรให้เงินเลี้ยงชีพนี้ เพราะมิได้ไร้ผู้อุปถัมภ์”

๒. ตามข้อความแห่งพระราชหัตถเลขานี้ ปรากฏว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงแก้ไขปรับปรุงบัญชีเงินเลี้ยงชีพซึ่งพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ก่อนได้ทรงทำไว้นั้น พระองค์มีพระราชประสงค์จำนงหมายอันใหญ่ยิ่งจะพระราชทานเงินเลี้ยงชีพต่อเมื่อไร้ที่อุปถัมภ์ (เช่น เงินเดือน, เบี้ยบำนาญ ฯลฯ)

อย่างไรก็ดี หลักอันนี้อาจตีความได้เป็นสองนัย

นัยที่หนึ่ง เมื่อมีที่อุปถัมภ์อย่างใด ๆ แล้ว เงินเลี้ยงชีพซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดพระราชทานไว้ก็เป็นอันระงับไป แต่การตีความดังนี้ปราศจากเหตุผล เพราะเป็นต้นว่า ถ้าบุคคลซึ่งมีนามปรากฏในพระราชพินัยกรรมของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ว่าให้ได้รับพระราชทานเงินเลี้ยงชีพปีละ ๒๐,๐๐๐ บาทนั้น เมื่อได้รับเงินเดือนหรือเบี้ยบำนาญแต่เพียงปีละ ๖๐๐ บาทแล้ว เงินเลี้ยงชีพนั้นก็จะต้องตัดเสียสิ้น การตีความเช่นนี้เป็นอันตกไปแล้ว ดังจะเห็นได้ในเรื่องเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ นี้เอง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดเงินเลี้ยงชีพให้ ๔,๐๐๐ บาทเพิ่มเข้ากับเบี้ยบำนาญซึ่งเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ ได้รับอยู่แล้ว ๑๒,๐๐๐ บาท

นัยที่สอง ถ้อยคำในพระราชหัตถเลขาที่ว่าไว้รูปถัมภ์ (เช่น เงินเดือน, เบี้ยบำนาญ ฯลฯ) นั้น หมายความว่าต้องเทียบตามส่วนแห่งเงินเลี้ยงชีพที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดไว้ คือว่ามีที่อุปถัมภ์ (เช่น เงินเดือน, เบี้ยบำนาญ ฯลฯ) อยู่เท่าใดแล้ว ในส่วนนี้ไม่พระราชทานเงินเลี้ยงชีพ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงให้ตัวอย่างอันดีไว้ตามการตีความโดยนัยที่สองนี้ คือ ในกรณีเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ นั้นเอง โดยที่พระองค์ได้ทรงกำหนดพระราชทานเงินเลี้ยงชีพให้แก่เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ เป็นเงิน ๔,๐๐๐ บาท ทั้งนี้หมายความว่า ในการตีความที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยอมรับนั้น เงินเลี้ยงชีพ ๑๖,๐๐๐ บาทซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดไว้นั้น แบ่งออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนหนึ่งมีที่อุปถัมภ์ (เบี้ยบำนาญ ๑๒,๐๐๐ บาท) และอีกส่วนหนึ่งไม่มีที่อุปถัมภ์ (๔,๐๐๐ บาท)

๓. กรรมการเห็นว่า การตีความตามนัยที่สองเท่านั้นพอที่พึงรับฟังได้ และพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสนับสนุนข้อนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

๔. ถ้างั้น ผลก็จะเป็นว่าเมื่อขาดความอุปถัมภ์ (เงินเดือน เบี้ยบำนาญ ฯลฯ) ไปเท่าใด พระคลังข้างที่จะต้องจ่ายเงินเลี้ยงชีพเพิ่มขึ้นเท่าที่ขาดไปตามหลักเกณฑ์ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดไว้

ไม่ต้องสงสัยเลยว่า พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงคำนึงถึงจำนวนเงินอันแน่นอน ซึ่งเป็นเครื่องอุปถัมภ์เจือจุน ข้อนี้แหละแสดงให้เห็นต้นเหตุที่ทรงกำหนดเบี้ยเลี้ยงชีพให้เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ เป็นจำนวน ๔,๐๐๐ บาท

เพราะฉะนั้น หากว่าความอุปถัมภ์ (เงินเดือน เบี้ยบำนาญ ฯลฯ) จะต้องลดลงเพียงชั่วคราวหรือตลอดกาลก็ดี เงินเลี้ยงชีพก็ต้องเพิ่มขึ้นในตัว เพื่อให้คุ้มจำนวนเงินที่ลดลงและให้คงเท่าจำนวนเดิมไว้

กรรมการเห็นว่า สำนักงานพระคลังข้างที่จะต้องจ่ายให้เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีฯ เป็นจำนวน ๔,๐๐๐ - ๓๔๔๐ บาทต่อปี トラบเท่าเวลาที่มีการลดบำนาญชั่วคราวนี้ ยังคงเป็นอยู่ ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาแต่หลักเกณฑ์ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำหนดไว้ในเรื่องเงินเลี้ยงชีพซึ่งพระเจ้าแผ่นดินพระองค์ก่อนได้ทรงกำหนดไว้ และได้ลดลงเพราะมีความอุปถัมภ์แล้ว

๕. แต่ข้อสังเกตและความเห็นที่สรุปไว้นี้ไม่เกี่ยวกับเงินพิเศษซึ่งสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดีปีละ ๔๐๐๐ บาท เงินพิเศษนี้เกี่ยวกับเงินเลี้ยงชีพตามที่กำหนดไว้ในพระราชพินัยกรรมซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแก้ไขกำหนดวิธีการไว้เป็นเงินที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประทานโดยตรงเป็นพระมหากรุณาพิเศษเฉพาะตัวเจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวหรือผู้สืบสันตติวงศ์อาจเพิกถอนเสียได้ด้วยเหตุที่เป็นการให้โดยพระมหากรุณาธิคุณ ไม่ใช่ในฐานะส่วนพระองค์ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันจะเพิกถอนการให้นี้เสียหรือจะทรงพระกรุณาให้ต่อไปก็ได้ตามแต่พระราชประสงค์ ถ้าทรงเพิกถอน ผู้ใดจะคัดค้านไม่ได้

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๓๙