

บันทึก

เรื่อง บำนาญพิเศษ (กรณี ม.ล.กรี เดชาติวงศ์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๔๐๑๖/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับบำนาญพิเศษ ซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

กระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาจ่ายบำนาญพิเศษให้แก่ครอบครัวของ ม.ล.กรี เดชาติวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งได้ประสบอันตรายถึงแก่ความตายเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ เป็นจำนวนถึงเงินเดือนเดือนสุดท้ายของ ม.ล. กรี เดชาติวงศ์ ตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. ม.ล.กรี เดชาติวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก่อนถึงแก่ความตายได้รับพระราชทานเงินเดือนเดือนละ ๑,๗๐๐ บาท ถ้าพิจารณาตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งบัญญัติให้ครอบครัวของผู้ตายได้รับบำนาญพิเศษเป็นจำนวนถึงเงินเดือนเดือนสุดท้าย ก็มีสิทธิจะได้รับบำนาญพิเศษเป็นเงินเดือนละ ๘๕๐ บาท

๒. ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้กำหนดจำกัดบำนาญอย่างสูงไว้ปีละ ๗,๒๐๐ บาท หรือเดือนละ ๖๐๐ บาท ฉะนั้น ปัญหาจึงมีว่า การจำกัดบำนาญอย่างสูงตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ นี้ จะคลุมถึงบำนาญพิเศษด้วยหรือไม่

๓. แต่ว่าการจำกัดบำนาญอย่างสูงตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ ถ้าคลุมถึงบำนาญพิเศษตามมาตรา ๒๗ ด้วยแล้ว บำนาญปกติกับบำนาญพิเศษก็หามีความแตกต่างกันอย่างใดไม่ นอกจากระยะเวลาที่ปฏิบัติงานมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ จะเห็นได้ว่า บำนาญมี ๒ อย่าง คือ บำนาญปกติกับบำนาญพิเศษ และการคำนวณบำนาญ ๒ อย่างนี้ ก็

มีหลักเกณฑ์แตกต่างกัน กล่าวคือ บำนาญปกติคำนวณตามเวลาราชการและตามเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ได้รับก่อนพ้นหน้าที่ราชการ (มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘) ส่วนบำนาญพิเศษหาได้คำนวณตามเวลาราชการไม่ ในบางกรณีกฎหมายให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้กำหนดได้ตั้งแต่เท่านั้นส่วนถึงเท่านั้นส่วนของเงินเดือนเดือนสุดท้าย (มาตรา ๒๔) และในบางกรณีกฎหมายก็กำหนดไว้ตายตัวว่า เป็นจำนวนถึงเงินเดือนเดือนสุดท้าย (มาตรา ๒๗)

ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๑๙ ซึ่งบัญญัติว่า “บำนาญนั้นมีจำกัดอย่างสูงปีละเจ็ดพันสองร้อยบาท...” โดยเหตุที่มาตรานี้ใช้คำว่า “บำนาญ” ลอยๆ จึงเป็นปัญหาว่าบำนาญตามมาตรานี้หมายความว่าบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษ หรือทั้ง ๒ อย่าง จะเห็นได้ชัดว่ามาตรา ๑๙ เป็นมาตราที่บัญญัติต่อเนื่องมาจากมาตรา ๑๗ และ ๑๘ กล่าวคือ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ว่าด้วยวิธีการคำนวณบำนาญ ซึ่งในบางกรณีเมื่อคำนวณตามวิธีการในสองมาตรานี้แล้วบำนาญอาจจะสูงกว่าปีละ ๗,๒๐๐ บาทก็ได้ แต่กฎหมายต้องการจะจำกัดบำนาญไม่ให้สูงกว่าปีละ ๗,๒๐๐ บาท จึงได้มีมาตรา ๑๙ บัญญัติขึ้นไว้ดังกล่าวมาแล้ว และก็เมื่อมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบำนาญปกติดังได้แสดงให้เห็นแล้วข้างต้น มาตรา ๑๙ ซึ่งบัญญัติต่อเนื่องมาจากสองมาตรานี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบำนาญปกติ เช่นเดียวกัน และเพราะเหตุนี้บำนาญในมาตรา ๑๙ จึงหมายความว่าบำนาญปกติอย่างเดียว

อาจมีข้อค้านได้ว่า ความในพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ บางมาตรา ได้กล่าวถึง “บำนาญ” และได้มีความกล่าวยกเว้น “บำนาญพิเศษ” ไว้ด้วย คือมาตรา ๒๑ ซึ่งมีว่า “ผู้ได้รับบำนาญอยู่ เว้นแต่บำนาญพิเศษที่บัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๒๙.. ถ้าผู้นั้นขาดสิทธิได้รับบำนาญ.....” เช่น มาตรา ๑๙ จึงน่าจะต้องแปลว่ามีความหมายรวมทั้งบำนาญพิเศษด้วย ข้อค้านดังว่านี้ถ้าหากจะมี คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เห็นว่าไม่ชอบด้วยเหตุผล เพราะในเบื้องต้นจะต้องเข้าใจว่า เมื่อกล่าวถึง “บำนาญ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติที่กล่าวข้างต้นย่อมมีความหมายถึงบำนาญปกติหรือบำนาญพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่พระราชบัญญัตินั้นได้แยกไว้หรือมีความหมายรวมกันทั้งสองอย่าง ซึ่ง ณ ที่ใดจะมีความหมายอย่างใด ก็ย่อมจะต้องพิจารณาเนื้อความที่บัญญัติไว้ ณ ที่นั้นๆ เช่นใน มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ข้าราชการผู้ซึ่งได้รับ “บำนาญ” ถ้ารัฐบาลเรียกให้กลับเข้ารับราชการอีก....” คำว่า “บำนาญ” ในมาตรานี้ก็จะเห็นได้ว่ามีความหมายเฉพาะบำนาญปกติเท่านั้น เพราะเนื้อความของมาตรานี้แสดงให้เห็นเช่นนั้น ดังความที่ว่า “ถ้ารัฐบาลเรียกให้กลับเข้ารับราชการอีก” ซึ่งแสดงว่าผู้นั้นเป็นผู้เคยได้รับราชการมา บำนาญที่ได้ก็คือบำนาญเพราะเหตุทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในประเภทบำนาญปกติ ส่วน ณ ที่ใดที่อาจตีความได้ว่ามีความหมายทั้งสองอย่าง คือทั้งบำนาญปกติและบำนาญพิเศษด้วยแล้ว และเมื่อความประสงค์ของพระราชบัญญัติไม่เป็นเช่นนั้น ก็จะต้องกล่าวไว้เพื่อความชัดเจน เช่นกล่าวยกเว้นบำนาญชนิดที่ไม่ประสงค์นั้นไว้ให้ปรากฏ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ ฉะนั้นจะถือเอาเหตุที่กฎหมายมาตรานี้บัญญัติยกเว้นบำนาญพิเศษไว้ เช่นในมาตรา ๒๑ มาแปลความหมายในมาตราอื่นๆ ที่กล่าวถึงบำนาญแต่ลอยๆ เช่น มาตรา ๑๙ ว่ามีความหมายรวมทั้งบำนาญปกติและบำนาญพิเศษด้วย จึงไม่ชอบด้วยเหตุผลโดยนอกจากมาตรา ๑๙ จะเป็นมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับการคำนวณบำนาญต่อจากมาตรา ๑๗ และ

มาตรา ๑๘ อันว่าถึงบำนาญปกติโดยเฉพาะ ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ความในมาตรา ๑๙ ยังแสดงให้เห็นในตัวเองด้วยว่า มีความหมายเฉพาะบำนาญปกติเท่านั้น เพราะได้กล่าวถึงการคำนวณบำนาญเป็นปี ๆ ซึ่งบำนาญที่คำนวณเป็นปี ๆ นี้ก็เฉพาะบำนาญปกติเท่านั้น (ดูมาตรา ๕) ซึ่งต่างกับบำนาญพิเศษอันคำนวณเป็นเดือน ๆ

นอกจากนั้น ในทางกลับกันกับข้ออ้างที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรกล่าวเพิ่มเติมไว้ด้วยว่า ถ้าการให้บำนาญพิเศษไม่ประสงค์จะให้เกินปีละ ๗,๒๐๐ บาท เหมือนเช่นบำนาญปกติแล้ว ก็จะต้องกล่าวไว้เช่นนั้นในมาตรา ๒๗ เช่นกล่าวในเบื้องต้นแห่งมาตรานั้น อันเป็นวิธีเขียนกฎหมายตามปกติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๙” ดังนี้เป็นต้นด้วยแต่ก็หาได้มีข้อความทำนองนี้ในมาตรา ๒๗ ด้วยไม่

อย่างไรก็ตาม มีข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะต้องระลึกว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ว่า ข้าราชการผู้ประสบเหตุอันตรายเพราะปฏิบัติการในหน้าที่ มีสิทธิที่จะได้บำนาญทั้งที่เป็นบำนาญปกติและบำนาญพิเศษด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ถ้าจะแปลความหมายคำว่า “บำนาญ” ในมาตรา ๑๙ ว่ารวมทั้งบำนาญพิเศษด้วยแล้ว บำนาญนั้น ๆ รวมกัน ก็จะต้องจำกัดเพียงปีละ ๗,๒๐๐ บาท ซึ่งจะเป็นการทำลายความมุ่งหมายของมาตรา ๒๔ ที่กล่าวข้างต้น เช่นในกรณีที่ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำนาญปกติเป็นอัตราชั้นสูงอยู่แล้วก็ไม่สามารถที่จะได้รับบำนาญพิเศษอีกได้ อันเป็นผลให้ข้าราชการผู้นั้นไม่ได้รับความช่วยเหลือของทางราชการในการทุพพลภาพอย่างใดเลย

อาศัยเหตุดังกล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เมื่อกรณีที่ทหารเรือมาตองด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๒ แล้ว ครอบครัวของผู้ตายก็มีสิทธิจะได้รับบำนาญพิเศษเป็นจำนวนถึงเงินเดือนเดือนสุดท้ายของผู้ตาย โดยไม่ต้องคำนึงถึงความในมาตรา ๑๙

(ลงชื่อ) เสริม วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๙๐