

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔
(กรณีสืบเอกชน สุธรรม)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๓๕๖๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๕ แจ้งว่า กระทรวงกลาโหมได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในเรื่องที่กระทรวงกลาโหมได้ขอให้จ่ายบำนาญตกทอดของสืบเอกชน สุธรรมซึ่งถูกร้อยตรีสมศักดิ์ จันทระประภา ยิงตายให้แก่ทายาท แต่กระทรวงการคลังตอบขัดข้องโดยอ้างว่า การตายของสืบเอกชนฯ เกิดจากการประพบัติช่วยเหลืออย่างร้ายแรงของตนเอง ทายาทไม่มีสิทธิจะได้รับบำนาญตกทอด

ในเรื่องนี้มีปัญหาสองประการซึ่งกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงการคลังมีความเห็นไม่ตรงกัน คือ

๑. ความตายของสืบเอกชนฯ เกิดขึ้นจากการประพบัติช่วยเหลืออย่างร้ายแรงของตนเองหรือไม่
๒. ใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาข้อ ๑

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ก่อนที่จะได้วินิจฉัยปัญหาข้อ ๑ ที่ว่า ความตายของสืบเอกชน สุธรรม เกิดขึ้นจากการประพบัติช่วยเหลืออย่างร้ายแรงของตนเองหรือไม่นั้น สมควรที่จะวินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ ที่ว่า ใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อ ๑ เสียก่อน

ในการวินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ นี้ในเบื้องต้นพึงเข้าใจว่าในกรณีที่ข้าราชการถึงแก่ความตายและทายาทได้ยื่นเรื่องขอรับบำนาญตกทอดตามมาตรา ๔๘^๑ กระทรวงเจ้าสังกัดมีหน้าที่จะต้องตรวจสอบการขอรับบำนาญตกทอดนั้นตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑^๒ แห่ง

ส่งพร้อมหนังสือที่ ๒๔๒๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๕

^๑ มาตรา ๔๘ ข้าราชการผู้ใดตายในระหว่างรับราชการอยู่ หรือทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตาย ถ้าความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการประพบัติช่วยเหลืออย่างร้ายแรงของตนเองก็ให้ทายาทได้รับบำนาญตกทอดในอัตราครึ่งหนึ่งของบำนาญปกติตามวิธีคำนวณในมาตรา ๓๒ และตามเกณฑ์ตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕

แม้ผู้ถึงแก่ความตายนั้นจะยังไม่มีสิทธิได้บำนาญปกติ ก็ให้คำนวณบำนาญปกติได้เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัติมาตรานี้

^๒ มาตรา ๕๑ เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จหรือบำนาญแล้ว ให้รับตรวจสอบนำส่งให้ถึงกระทรวงการคลังภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับ และเมื่อกระทรวงการคลังได้รับ

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ การตรวจสอบตามนัยแห่งมาตรา ๕๑ นี้ ย่อมคลุมถึงการสอบสวนว่า ข้าราชการผู้นั้นถึงแก่ความตายเพราะการประพาดชัวย่างร้ายแรงหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าความตายของข้าราชการผู้นั้นมิได้เกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรง ทายาทย่อมมีสิทธิได้บำนาญตกทอดตามมาตรา ๔๘ เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้ตรวจสอบสาเหตุความตายของข้าราชการผู้นั้นแล้วก็ส่งหลักฐานการตายพร้อมด้วยเรื่องราวขอรับบำนาญตกทอดไปยังกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งย่อมหมายความว่า กระทรวงการคลังอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของกระทรวงเจ้าสังกัดก็ได้

สำหรับปัญหาที่ว่าใครจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่า ความตายของสิบเอกชั้น สุธรรม เกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงของตนเองหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการที่กระทรวงกลาโหมจะถือว่า เมื่อมาตรา ๔๘ มิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของใครที่จะวินิจฉัยแล้ว ก็ควรจะเป็นอำนาจของกระทรวงเจ้าสังกัดตามนัยแห่งมาตรา ๕๓^๓ ที่จะพิจารณาว่าความตายนั้นเกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงหรือไม่ โดยนำมาตรา ๕๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแต่เพียงมาตราเดียวนั้น ย่อมไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๓ เพราะการวินิจฉัยของกระทรวงเจ้าสังกัดตามมาตรา ๕๓ นั้น เป็นการวินิจฉัยว่า การกระทำผิดวินัยนั้นร้ายแรงถึงขนาดจะลงโทษไล่ออกหรือปลดออกหรือไม่เท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยว่าความตายเกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงตามมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น กระทรวงเจ้าสังกัดจะต้องวินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๕๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงเจ้าสังกัดตรวจสอบและสอบสวนในขั้นต้นว่าความตายของข้าราชการผู้นั้นเกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประกอบการวินิจฉัยของกระทรวงการคลังต่อไป ฉะนั้น สำหรับกรณีสิบเอกชั้น สุธรรม กระทรวงกลาโหมจะต้องตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ เสียก่อนว่า ความตายของสิบเอกชั้นฯ เกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงซึ่งจะเป็นเหตุให้ทายาทไม่ได้รับบำนาญตกทอดหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามิได้เกิดจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงแล้ว กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัดก็ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๕๓ ต่อไปอีกว่า การกระทำของสิบเอกชั้นฯ เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ถ้ากระทรวงกลาโหมวินิจฉัยว่าไม่เป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง ทายาทมีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดและเมื่อได้ยื่นเรื่องราวขอรับบำนาญตกทอดไปยังกระทรวงการคลังแล้ว กระทรวงการคลังอาจพิจารณาสั่งจ่ายบำนาญตกทอดโดยเห็นชอบด้วยกับกระทรวงกลาโหม หรือกระทรวงการคลังอาจสั่งว่าความตายของสิบเอกชั้นฯ เกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรง ทายาทไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดตามมาตรา ๔๘ ก็ได้ การพิจารณาว่าความตายเกิดขึ้นจากการประพาดชัวย่างร้ายแรงหรือไม่นี้ เป็นการพิจารณาว่าทายาทจะมีสิทธิ

เรื่องราวดังกล่าวแล้ว ให้รับพิจารณาสั่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับ ทั้งนี้เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอเอง หรือในกรณีจำเป็นอย่างอื่น

^๓ มาตรา ๕๓ ข้าราชการผู้ใดมีกรณีหรือต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงแก่ความตายก่อนได้รับการวินิจฉัยเรื่องที่ทำผิดวินัยนั้น ให้กระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาวินิจฉัยว่า ถ้าผู้นั้นไม่ถึงแก่ความตายเสียก่อนจะต้องได้รับโทษถึงไล่ออกหรือปลดออกหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษถึงไล่ออกหรือปลดออก ทายาทไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามมาตรา ๔๘

ได้รับบำนาญตกทอดตามมาตรา ๔๘ หรือไม่ กระทรวงการคลังย่อมพิจารณาสั่งเห็นด้วยหรือไม่ เห็นด้วยกับกระทรวงเจ้าสังกัดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลัง พิจารณาสั่งได้ แต่อย่างไรก็ดีมาตรา ๕๑ นี้ มิได้บัญญัติไว้ว่าการพิจารณาสั่งของกระทรวงการคลัง เป็นที่สุด ฉะนั้นถ้ากระทรวงการคลังกับกระทรวงเจ้าสังกัดมีความเห็นขัดแย้งกันก็อาจมีการ วินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งนั้นต่อไปได้

สำหรับการวินิจฉัยปัญหาข้อ ๑ ที่ว่าความตายของสิบเอกชั้นฯ เกิดขึ้นจากการ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตนเองหรือไม่นั้น เนื่องจากกระทรวงคลังและกระทรวงกลาโหมยัง โต้แย้งในข้อเท็จจริงอันอยู่ กล่าวคือ กระทรวงการคลังเห็นว่าสิบเอกชั้นฯ ได้เสพสุราจนมีนเมา และก่อการอาละวาดขึ้นก่อน ในที่สุดได้ล้วงเอามีดปลายแหลมขึ้นมาจากกระเป๋ากางเกงจะเข้าทำ ร้ายร้อยตรีสมศักดิ์ฯ จึงถูกร้อยตรีสมศักดิ์ฯ ยิงตาย สิบเอกชั้นฯ มีเจตนาจะฆ่าร้อยตรีสมศักดิ์ฯ หากไม่ถูกยิงตายก็จะถูกฟ้องฐานพยายามฆ่าคนโดยเจตนา แต่กระทรวงกลาโหมเห็นว่าตามรูป เรื่องยังฟังไม่ได้ว่า สิบเอกชั้นฯ มีเจตนาจะฆ่าร้อยตรีสมศักดิ์ฯ เพราะสิบเอกชั้นฯ ไม่มีสาเหตุกับ ร้อยตรีสมศักดิ์ฯ ไม่มีพยานคนใดเห็นสิบเอกชั้นฯ ถือมีดและไม่ได้มีดมาเป็นของกลาง เมื่อ ข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยอมรับระหว่างกระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมเช่นนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่อาจพิจารณาปัญหาดังกล่าวได้ เพราะการวินิจฉัยจะต้องอาศัย ข้อเท็จจริงที่ยุติหรือยอมรับกันแล้วระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งสอง

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๙