

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการมีเคสสถานของตนเอง “ซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้”

ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้าน

ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๓ (กรณี พลโท อภิชาติ อธิ์ธำรง)

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้มีหนังสือ ลับ ที่ กท.๐๓๑๐/๒๐๙ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๕ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นขัดแย้งระหว่างพลโท อภิชาติ อธิ์ธำรง กับกระทรวงการคลังในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความโดยสรุปว่า ตามที่กระทรวงการคลังเห็นว่า พลโท อภิชาติฯ ไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้นับแต่ได้มีบ้านของตนเองแล้วนั้น พลโท อภิชาติฯ อ้างว่าไม่สามารถเข้าอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวได้เนื่องจากมีเหตุไคร้เคียงกับภรรยาอย่างรุนแรง จำเป็นต้องเข้าบ้านผู้อื่นและเบิกค่าเช่าบ้านจากทางราชการตลอดมา แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า ข้ออ้างของ พลโท อภิชาติฯ เป็นเหตุส่วนตัว จะนำมาอ้างเพื่อใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ได้ และสิทธิในการเบิกค่าเช่าบ้านของ พลโท อภิชาติฯ ย่อมระงับไปตั้งแต่วันที่บ้านหลังนั้นก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งจะเข้าไปอยู่อาศัยได้ พลโท อภิชาติฯ ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว และขอให้วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาหนังสือหารือดังกล่าวโดยได้เชิญผู้แทนวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมาร่วมประชุมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๓ (๒)^๑ และข้อ ๔^๒ กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่กระทรวง ทบวง กรมได้ จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่าง

^๑ ข้อ ๓ กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่บุคคลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) กระทรวง ทบวง กรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วน หรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบแล้ว แต่ตามหนังสือที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหรือนั้น วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเพียงแต่แสดงความเห็นของ พลโท อภิชาติฯ ให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณา โดยที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรยังมิได้มีความเห็นในปัญหานี้ไปในทางหนึ่ง ทางใด และอีกประการหนึ่งวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรมิได้มีฐานะเป็นกรมหรือเทียบเท่ากรม เพียงแต่เป็นส่วนราชการในกองบัญชาการทหารสูงสุดตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ เท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงได้ชี้แจงให้ผู้แทนวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทราบ เพื่อให้วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

ต่อมากองบัญชาการทหารสูงสุดได้มีหนังสือ ลับ ที่ กท.๐๓๑๐/๓๙ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาความเห็นที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เสนอ และวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้มีหนังสือ ลับ ที่ กท.๐๓๑๐/๑๙ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๒๖ ถึงคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเห็นด้วยกับ ความเห็นของ พลโท อภิชาติฯ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ฟังคำชี้แจงจาก ผู้แทนส่วนราชการดังกล่าวข้างต้นประกอบกับเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วได้ความว่า เดิม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องจากสำนักงาน ป.ป.ป.ตามหนังสือที่ สร.๘๐๖/๑๘๔๙ ลง วันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ ให้พิจารณากรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าพลโท อภิชาติฯ ซึ่งดำรงตำแหน่ง เจ้ากรมยุทธการทหารบกและช่วยราชการที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรได้เบิกเงินค่าเช่าบ้านจาก ทางราชการไปโดยไม่ถูกต้อง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วได้ข้อเท็จจริงว่า พลโท อภิชาติฯ ได้เริ่มใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตั้งแต่วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๗ นางบรรศรีธีรธำรง ซึ่งเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายของ พลโท อภิชาติฯ ได้ยื่นคำร้อง ขอปลูกบ้านเลขที่ ๘/๙ ซอยเจริญมิตร ตำบลคลองตัน อำเภอพระโขนง จังหวัดพระนคร ใน หลักฐานทะเบียนบ้านปรากฏว่า พลโท อภิชาติฯ เป็นหัวหน้าครอบครัว แต่ พลโท อภิชาติฯ มิได้ เข้าพักอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าวด้วย ยังคงอยู่ในบ้านเช่าหลังเดิมต่อไป จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๑๙ จึงเลิกเช่าและไม่เบิกค่าเช่าบ้าน ปรากฏว่าค่าเช่าบ้านที่ พลโท อภิชาติฯ ใช้สิทธิเบิกตั้งแต่ เดือนเมษายน ๒๕๐๗ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๑๙ เป็นเงิน ๑๗๓,๒๕๐ บาท และกรณีที่ พลโท อภิชาติฯ มิได้เข้าไปอยู่อาศัยกับภรรยาในบ้านดังกล่าวเป็นเพราะมีเหตุโกรธเคืองกับภรรยาอย่าง รุนแรงถึงกับภรรยาได้นำเรื่องร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา จนมีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัย แก่ พลโท อภิชาติฯ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพฤติการณ์แสดงให้เห็น และทำให้เชื่อได้ว่า พลโท อภิชาติฯ ไม่อาจอยู่ร่วมกับภรรยาในเคหสถานของตนเองได้ ดังนั้น สิทธิการเบิกเงินค่าเช่าบ้านจึงน่าจะไม่ระงับไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบ ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๓ และได้แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบ กระทรวงการคลัง พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พลโท อภิชาติฯ ไม่สามารถอยู่ร่วมกับภรรยาเพราะโกรธเคืองกับภรรยา อย่างรุนแรงนั้นเป็นเหตุส่วนตัว จะอ้างเป็นเหตุเพื่อใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๙ แห่ง พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ กระทรวงการคลังจึงได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๕๐๒/๒๗๓๕๖ ลงวันที่

๔ สิงหาคม ๒๕๒๕ แจ้งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบเพื่อดำเนินการเรียกเงินค่าเช่าบ้านคืนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาที่หารือประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า ตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งไปยังผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรโดยหนังสือที่ กค.๐๕๐๒/๓๒๓๒๐ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๒๕ ว่า การที่ พลโท อภิชาติฯ อ้างว่าไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยในบ้านของตนเพราะโกรธเคืองกับภรรยาอย่างรุนแรงนั้น เป็นเหตุส่วนตัว จะอ้างเป็นเหตุเพื่อใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ได้ สิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของ พลโท อภิชาติฯ ย่อมระงับไปตั้งแต่วันที่บ้านหลังนั้นก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยพร้อมที่จะเข้าไปอยู่อาศัยได้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ยังไม่เห็นพ้องด้วย เพราะมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวบัญญัติว่า “ข้าราชการซึ่งได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้ว ภายหลังได้มีเคหสถานของตนเองซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้หรือได้ไปอาศัยผู้อื่นอยู่โดยมิต้องเสียค่าเช่า ให้งดการเบิกจ่ายค่าเช่าบ้านสำหรับข้าราชการผู้นั้นเสียตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป” จะเห็นได้ว่าข้าราชการซึ่งได้รับค่าเช่าบ้านอยู่แล้วภายหลังมีเคหสถานของตนเอง สิทธิในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการนั้นจะระงับไปจะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๙ กล่าวคือ ได้มีเคหสถานของตนเองและซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้ สำหรับเหตุในประการแรกไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเพราะปรากฏข้อเท็จจริงว่า นางบวรศรีฯ ซึ่งเป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของพลโท อภิชาติฯ ได้ขอลูกบ้านในระหว่างการสมรส คือ พลโท อภิชาติฯ ได้จดทะเบียนสมรสกับนางบวรศรีฯ เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๐ และจดทะเบียนหย่าเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๕ นางบวรศรีฯ ได้ยื่นคำร้องขอลูกบ้านเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๗ บ้านหลังนี้จึงเป็นสินสมรสซึ่ง พลโท อภิชาติฯ มีกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางบวรศรีฯ ดังนั้น พลโท อภิชาติฯ ย่อมมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะเข้าไปอยู่อาศัยในบ้านหลังนี้ได้เพราะเป็นเจ้าของด้วยส่วนหนึ่ง คงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเหตุประการที่สองว่า คำว่า “ซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้” ในมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีความหมายเพียงใด ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ในการวินิจฉัยว่าสมควรจะอาศัยอยู่ได้หรือไม่นั้น ต้องอาศัยเหตุหลายประการมาพิจารณาประกอบกัน การที่พิจารณาแต่เพียงสภาพของเคหสถานอย่างเดียวเท่านั้นหาชอบไม่ เพราะความหมายของคำว่า “ซึ่งสมควรจะอาศัยอยู่ได้” นั้น มีความหมายรวมถึงเหตุอื่นซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างร้ายแรงถึงขนาดที่จะเป็นเหตุให้ไม่สามารถอยู่ร่วมกันได้อีกด้วย เช่นการอยู่ร่วมกันจะเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือทำลายความผาสุกอย่างมากของสามีหรือภรรยา ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๖๒^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเหตุ

^๓ มาตรา ๑๔๖๒ ถ้าการอยู่ร่วมกันจะเป็นอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือทำลายความผาสุกอย่างมากของสามีหรือภรรยา ฝ่ายที่จะต้องรับอันตรายหรือความเสียหายอาจร้องต่อศาลขอให้สั่งอนุญาตให้ตนอยู่ต่างหากในระหว่างที่เหตุนั้นๆ ยังมีอยู่ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ศาลจะกำหนดจำนวนค่าอุปการะเลี้ยงดูให้ฝ่ายหนึ่งเสียให้อีกฝ่ายหนึ่งตามควรแก่พฤติการณ์ก็ได้

ฟ้องหย่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๑๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบรรดาเหตุทั้งหลายที่ประมวลกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้ ก็เกิดจากสามีหรือภรรยาเป็นต้นเหตุ จะกล่าวว่าเหตุเหล่านี้ไม่ใช่เหตุส่วนตัวระหว่างสามีภรรยาได้อย่างไร ดังนั้น การที่กระทรวงการคลังอ้างว่าการที่ พลโท อภิชาติฯ ไม่สามารถเข้าอยู่อาศัยในบ้านร่วมกับภรรยาได้เพราะโกรธเคืองกับภรรยาอย่างรุนแรงเป็นเหตุส่วนตัว ซึ่งจะนำมาอ้างเพื่อใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๓ ต่อไปไม่ได้นั้น ก็เท่ากับกระทรวงการคลังไม่รับพิจารณาความเดือดร้อนของพลโท อภิชาติฯ เลย ซึ่งเป็นการไม่สมควร เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๓ ย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยปัญหานี้ โดยการฟังความต่อไปว่าเหตุโกรธเคืองกับภรรยาอย่างรุนแรงที่ พลโท อภิชาติฯ อ้างนั้น จะมีความร้ายแรงถึงขนาดที่จะพอฟังได้หรือไม่ว่าเป็นเหตุซึ่งไม่สมควรจะอาศัยอยู่ได้ต่อไปด้วย

^๔ มาตรา ๑๕๑๖ เหตุฟ้องหย่ามีดังต่อไปนี้

- (๑) สามีอุปการะเลี้ยงดูหรือยกย่องหญิงอื่นฉันทริยาหรือภริยามีชู้ อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้
- (๒) สามีหรือภริยาประพฤติชั่ว ไม่ว่าความประพฤติชั่วนั้นจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ถ้าเป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่ง
 - (ก) ได้รับความอับอายขายหน้าอย่างร้ายแรง
 - (ข) ได้รับความดูถูกเกลียดชังเพราะเหตุที่คงเป็นสามีหรือภริยาของฝ่ายที่ประพฤติชั่วอยู่ต่อไป หรือ
 - (ค) ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินควร ในเมื่อเอาสภาพฐานะและความเป็นอยู่ร่วมกันฉันสามีภริยามาคำนึงประกอบอีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องหย่าได้
 - (๓) สามีหรือภริยาทำร้าย หรือทรมานร่างกายหรือจิตใจ หรือหมิ่นประมาทหรือเหยียดหยามอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุพการีของอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้ ถ้าเป็นการร้ายแรง อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องหย่าได้
 - (๔) สามีหรือภริยาจงใจละทิ้งร้างอีกฝ่ายหนึ่งไปเกินหนึ่งปี อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องหย่าได้
 - (๕) สามีหรือภริยาถูกศาลสั่งให้เป็นคนสาบสูญ อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้
 - (๖) สามีหรือภริยาไม่ให้ความช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูอีกฝ่ายหนึ่งตามสมควรหรือทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อการที่เป็นสามีหรือภริยากันอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ ถ้าการกระทำนั้นถึงขนาดที่อีกฝ่ายหนึ่งเดือดร้อนเกินควรในเมื่อเอาสภาพ ฐานะและความเป็นอยู่ร่วมกันฉันสามีหรือภริยามาคำนึงประกอบ อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องหย่าได้
 - (๗) สามีหรือภริยามีวิกลจริตตลอดมาเกินสามปี และความวิกลจริตนั้นมีลักษณะยากจะหายได้ กับทั้งความวิกลจริตถึงขนาดที่จะทนอยู่ร่วมกันฉันสามีภริยาต่อไปไม่ได้ อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้
 - (๘) สามีหรือภริยาผิดพันท่อนที่ทำไว้เป็นหนังสือในเรื่องความประพฤติอีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้
 - (๙) สามีหรือภริยาเป็นโรคติดต่ออย่างร้ายแรงอันอาจเป็นภัยแก่อีกฝ่ายหนึ่งและโรคมีลักษณะเรื้อรังไม่มีทางที่จะหายได้ อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องหย่าได้
 - (๑๐) สามีหรือภริยามีสภาพร่างกาย ทำให้สามีหรือภริยานั้นไม่อาจร่วมประเวณีได้ตลอดกาล อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่าได้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๖๖