

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายบำเหน็จบำนาญ

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๒๐๐๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของพระศิริผล และของ ส.อ.เสน่ห์ ฉายาชวลิต บางประการ ตามที่กระทรวงการคลังได้แจ้งไปนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอดังต่อไปนี้

(ก) กรณีของพระศิริผล

๑. เนื่องจากมาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๓๘ ผู้ใดได้รับบำนาญปกติอยู่ หรือผู้มีสิทธิจะได้รับบำนาญปกติ หรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพ ถึงแก่ความตาย ให้ทายาทของผู้นั้นได้รับบำนาญตกทอดต่อไปในอัตราครึ่งหนึ่งของบำนาญที่ได้รับ หรือควรจะได้รับตามเกณฑ์ตั้งบัญญัติในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕” จึงมีปัญหว่า ผู้อุปการะจะมีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้ผู้อุปการะของผู้ได้รับบำนาญปกติอยู่หรือมีสิทธิจะได้รับบำนาญปกติ หรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพ ซึ่งถึงแก่ความตาย หากมีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดไม่ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวแล้วบัญญัติให้ทายาทของบุคคลเหล่านั้นเท่านั้นได้รับบำนาญตกทอด ส่วนการที่กฎหมายอ้างถึงเกณฑ์ตามมาตรา ๔๔ และ ๔๕ นั้น หาได้หมายความว่ารวมถึงการให้ผู้อุปการะได้รับบำนาญตกทอดด้วยไม่ เป็นแต่เมื่อเป็นทายาทซึ่งย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดแล้ว ทายาทคนใดชั้นไหน จะพึงได้รับบำนาญตกทอดเท่าใด ก็เป็นไปตามเกณฑ์ตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ และ ๔๕ เท่านั้น อีกประการหนึ่งเมื่อพิจารณา บทบัญญัติในมาตรา ๔๔ เฉพาะอย่างยิ่งวรรคที่ว่า “ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตรา ก็ให้บุคคลซึ่งมีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่ หรือเป็นผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตาย ซึ่งเจ้ากระทรวงจะพิจารณาเห็นสมควร.....” เป็นการแสดงให้เห็นว่า ผู้อุปการะไม่ใช่ทายาท เพราะถ้าเป็นทายาทแล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้ว่า ถ้าไม่มีทายาทก็ให้บุคคลซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่เป็นผู้ได้รับ

อนึ่ง ตามที่กระทรวงการคลังตั้งข้อสังเกตว่าเมื่อพิจารณามาตรา ๔๑ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ได้รับอันตรายดังกล่าวในมาตรา ๓๗ ถ้าถึงแก่ความตายเพราะเหตุนั้นก่อนได้รับบำนาญพิเศษ

ไป นอกจากบำนาญปกติซึ่งอาจตกทอดตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ ๓ ก็ให้จ่ายบำนาญพิเศษตามมาตรานี้ให้แก่ทายาทผู้มีสิทธิอีกด้วย ตามเกณฑ์ดังที่บัญญัติในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕.....” ก็จะเห็นได้ว่าทายาทได้รับบำนาญทั้งสองอย่าง คือทั้งบำนาญตกทอดและบำนาญพิเศษ และมาตรา ๔๑ ก็ดี มาตรา ๔๙ ก็ดี ได้กล่าวถึงเฉพาะทายาทเท่านั้น มิได้กล่าวถึงผู้มีอุปการะไว้แต่ประการใด ถ้าหากจะตีความว่าผู้อุปการะมิใช่ทายาทแล้วจะได้รับแต่เฉพาะบำนาญพิเศษ ส่วนบำนาญตกทอดไม่ได้รับก็เห็นจะไม่ถูกต้องและยุ่งยากในการพิจารณาอย่างยืงนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มาตรา ๔๑ นี้เป็นเรื่องของบทบัญญัติในลักษณะ ๒ อันว่าด้วยบำนาญพิเศษ ซึ่งกฎหมายมุ่งหมายที่จะสงเคราะห์แก่บุคคลที่ประสบอันตรายในกรณีพิเศษ จึงได้ให้บุคคลที่มีทายาทคือผู้อุปการะมีโอกาสได้รับประโยชน์ด้วย และมาตรา ๔๔ และ ๔๕ นั้นเองก็เป็นบทบัญญัติอันว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการจ่ายบำนาญพิเศษโดยเฉพาะ ซึ่งมีบทบัญญัติให้ผู้อุปการะได้รับด้วย ฉะนั้น ในกรณีตามมาตรา ๔๑ ผู้อุปการะจึงมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษและบำนาญตกทอดด้วย ส่วนกรณีตามมาตรา ๔๙ เป็นเรื่องอยู่ในบทบัญญัติลักษณะ ๓ ว่าด้วยบำนาญตกทอด ซึ่งเมื่อมิได้มีบทบัญญัติให้ผู้อุปการะได้รับด้วยดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงย่อมหาสิทธิได้รับทำนองเดียวกับกรณีตามมาตรา ๔๑ นั้นไม่

๒. ปัญหาว่าอย่างไรเรียกว่า อุปการะตามความหมายของพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อกฎหมายมิได้ให้วิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “อุปการะ” ไว้ก็จำเป็นต้องพิจารณาตามความหมายธรรมดาสามัญ และอย่างไรที่เรียกว่าเป็นการอุปการะก็ย่อมแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ฉะนั้น การที่ถามว่า จะต้องให้ความช่วยเหลือเพียงใด หรือจะต้องอุปการะแก่ผู้ยากจนขัดสนหรือไม่ จึงจะถือได้ว่าอุปการะตามความในกฎหมายนั้นนั้น จึงยากที่จะกำหนดและให้ความหมายให้แน่นอนตายตัวลงไปได้

สำหรับคำถามที่ว่าจะต้องอุปการะตลอดมาจนถึงแก่กรรมหรืออุปการะชั่วระยะเวลาหนึ่งก็มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอดนั้น เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า ผู้อุปการะไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตกทอด จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาข้อนี้

ส่วนคำถามที่ว่าบุตรควรจะได้รับบำนาญตกทอดในฐานะเป็นผู้อุปการะหรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เนื่องจากบุตรซึ่งเป็นทายาทมิได้หมายความว่ารวมถึงผู้อุปการะดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ฉะนั้น ถ้าหากว่าบุตรได้กระทำตนอย่างผู้อุปการะก็มีสิทธิในฐานะที่เป็นผู้อุปการะได้

๓. ปัญหาว่าในการแบ่งส่วนบำนาญให้แก่ผู้อุปการะในกรณีที่มีผู้อุปการะหลายคนซึ่งตามมาตรา ๔๔ ให้อำนาจแก่เจ้ากระทรวงพิจารณาว่า ใครบ้างควรจะได้รับและจะได้รับเท่าใดตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้ นั้น ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ มีความเห็นแตกต่างไปจากเจ้ากระทรวงจะทักท้วงเปลี่ยนแปลงส่วนที่เจ้ากระทรวงแบ่งไว้แล้วจะได้หรือไม่ เพียงใดนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การแบ่งส่วนบำนาญให้แก่ผู้อุปการะนั้น ตามมาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการได้บัญญัติให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้

พิจารณา ฉะนั้น ถ้าเจ้ากระทรวงเห็นควรให้ใครเป็นผู้รับตามส่วนเท่าใด เมื่อไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่มีสิทธิทักท้วงแต่ประการใด

(ข) กรณี ส.อ.เสน่ห์ ฉายาขวลิต

กระทรวงการคลังได้ถามมาว่า เนื่องจากมาตรา ๔๘ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการบัญญัติว่า “ข้าราชการผู้ใดตายในระหว่างรับราชการอยู่ หรือทหารกองหนุนมีเบี้ยหวัดตาย ถ้าความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของตนเอง ก็ให้ทายาทได้รับบำนาญตกทอด...” ปัญหาจึงมีว่าอย่างไรเรียกว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ปัญหาว่าอย่างไรเรียกว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงนั้น เมื่อกฎหมายมิได้ให้คำวิเคราะห์ศัพท์หรือบัญญัติไว้เป็นพิเศษก็ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้วแต่พฤติการณ์เป็นเรื่อง ๆ ไป และไม่อาจที่จะวางหลักให้ตายตัวได้

อนึ่ง ตามที่กระทรวงการคลังยกขึ้นมากล่าวอ้างกรณี ส.อ.เสน่ห์ ฉายาขวลิตซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมาสุราเดินโซเซมาตามถนน เห็นรถสามล้อเครื่องผ่านมา ยกมือขอโดยสาร (ในรถนั้นมีคนโดยสารอยู่แล้ว) พอรถเข้ามาใกล้ เซลลาเข้ามาปะทะรถ จึงถูกชนล้มลงหัวฟาดถนนถึงแก่ความตาย พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนแล้ว มีความเห็นว่าเหตุเกิดจากความประมาทของผู้ตายเองที่ดื่มสุราจนเมาถึงขนาด อย่างนี้จะถือว่าถึงแก่กรรมเนื่องจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า ส.อ.เสน่ห์ ฉายาขวลิต ตายเพราะความประมาทที่ดื่มสุราจนเมาการตายของ ส.อ.เสน่ห์ ฉายาขวลิต จึงมิได้เกิดจากการดื่มสุราโดยตรง หากแต่เกิดจากความประมาท นอกจากนั้นการดื่มสุราก็หาใช่เป็นสิ่งที่มิกฎหมายห้ามโดยเด็ดขาดไม่ กรณีตามที่ยกมากล่าวข้างต้นนี้ จึงหาใช่เป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามความหมายของกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๘