

บันทึก

เรื่อง บำนาญพิเศษของครอบครัวนายประพันธ์ ระเบียบ

๑. หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๖๕๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอปัญหาเรื่องการจ่ายบำนาญพิเศษของนายประพันธ์ ระเบียบ อัยการผู้ช่วยชั้นตรี ประจำศาลจังหวัดแม่สอด มาเพื่อพิจารณา และโดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๒ จึงแจ้งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาดังกล่าวเสียก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ปรากฏดังต่อไปนี้ คือ นายประพันธ์ ระเบียบ ผู้เดิมรับราชการอยู่ที่จังหวัดแพร่ แล้วได้ถูกย้ายไปรับราชการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยชั้นตรีประจำศาลจังหวัดแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เมื่อพุทธศักราช ๒๕๓๙ การย้ายนี้เป็นการย้ายไปอยู่ประจำไม่ใช่ให้ไปทำงานเป็นการชั่วคราว ต่อมานายประพันธ์ ระเบียบ ได้ป่วยเป็นไข้จับสั่นและถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ครอบครัวของนายประพันธ์ ระเบียบ จึงร้องขอรับบำนาญพิเศษตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในท้องที่ซึ่งมีโรคภัยชุกชุมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้าเกิดป่วยเจ็บต้องถึงตายเพราะเหตุนั้น ก็ให้ผู้มีสิทธิตามมาตรา ๒๗ ได้รับบำนาญพิเศษ.....”

๓. การให้บำนาญแก่ข้าราชการซึ่งประสบอันตรายในขณะที่ปฏิบัติราชการตามหน้าที่นั้น ได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ ส่วนมาตรา ๒๕ เป็นกรณีพิเศษ กล่าวคือเป็นเรื่องสิทธิของครอบครัวข้าราชการผู้ถึงแก่ความตายในอันที่จะได้รับบำนาญพิเศษตามเงื่อนไขบางประการ มาตรา ๒๕ เป็นเรื่องให้สิทธิพิเศษ หาใช่เป็นเรื่องเกี่ยวแก่การให้บำนาญแก่ตัวข้าราชการนั่นเอง ฉะนั้นจึงต้องตีความเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้โดยเคร่งครัด

๔. กฎหมายนี้คงไม่มีความมุ่งหมายที่จะให้ครอบครัวข้าราชการทุกหนแห่งได้ถูกแต่งตั้งให้ไปประจำยังจังหวัดต่างๆ ที่มีโรคภัยร้ายแรงชุกชุมได้รับบำนาญ โดยทุกรายไป เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้ว งบประมาณแผ่นดินประเภทเงินบำนาญก็จะเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย อนึ่งถ้าหากได้มีความมุ่งหมายที่จะให้บำนาญพิเศษแก่ทุกรายไปแล้ว ก็คงจะได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งในมาตรา ๒๕ ดังเช่นปรากฏตามถ้อยคำในมาตรา ๒๔ ซึ่งบัญญัติเพื่อประโยชน์ของ “ข้าราชการผู้ใด”

๕. แต่มาตรา ๒๕ กลับกล่าวโดยเจาะจงถึงกรณีที่ข้าราชการ “ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในท้องที่ซึ่งมีโรคภัยชุกชุม” จึงเห็นว่าความระมัดระวังในการใช้ถ้อยคำของมาตรานี้

แสดงโดยแจ่มแจ้งว่า มาตรา ๒๘ ไม่มีความมุ่งหมายที่จะให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการซึ่งได้ถูกแต่งตั้งให้ไปทำงานประจำตามตำแหน่งหน้าที่ในบางจังหวัดแต่ให้ใช้เฉพาะข้าราชการที่ได้ถูกสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

๖. การตีความเช่นนี้ เป็นการสอดคล้องต้องกันกับความเห็นของอธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลข (พันตรี ควง อกัยวงศ์) ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลังว่าข้าราชการในกรมไปรษณีย์โทรเลขที่ได้รับคำสั่งให้ไปทำสายโทรเลขโทรศัพท์ในที่กันดารจะต้องไปทำการตรากตรำลำบาก ข้ามห้วย ข้ามเหว และผ่านป่าฝ่าดงซึ่งมีความใช้ชุกชุมในเมื่อได้รับเชื้อใช้มาจากการไปทำการนั้น และได้ถึงแก่ความตายลงเพราะเหตุนั้นครอบครัวไม่ได้รับบำนาญพิเศษ พันตรี ควง อกัยวงศ์ จึงได้เสนอขอให้บัญญัติมาตรานี้ขึ้นไว้โดยประสงค์จะให้บำนาญพิเศษแก่ครอบครัวของผู้ตายซึ่งทางราชการสั่งให้ไปทำงานเป็นครั้งคราว ตัวอย่างเช่นสั่งให้แพทย์ไปทำการปราบปรามโรคระบาดที่เกิดขึ้นชั่วคราวหรือสั่งให้ไปตรวจท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นการชั่วคราว เป็นต้น

๗. กรรมการฯ รู้สึกสงสารครอบครัวของนายประพันธ์ ระเบียบ ที่ไม่ได้รับบำนาญพิเศษ แต่ก็มองไม่เห็นว่าการพิจารณาให้เป็นคนโดยขยายประโยชน์อันจะพึงได้จากมาตรา ๒๘ นี้ ดังที่ครอบครัวของผู้ตายกำลังเรียกร้องอยู่ ให้คลุมไปถึงข้าราชการทุกคนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการอยู่ในท้องที่อันเต็มไปด้วยโรคภัยอันร้ายแรง จะสมานกันกับความจำเป็นของงบประมาณแผ่นดินได้อย่างไร แต่ทั้งนี้เป็นปัญหาในทางนโยบายของรัฐบาล

ความเห็นของกระทรวงมหาดไทยที่ว่า “ถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายใช้ว่า “ข้าราชการผู้ใดได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในท้องที่ซึ่งมีโรคภัยชุกชุม ฯลฯ” เป็นถ้อยคำซึ่งไม่มีทางจะให้เข้าใจว่ามีความหมายจำกัดเฉพาะข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการชั่วคราวดังที่กระทรวงการคลังชี้แจงมาเท่านั้น แต่ย่อมหมายถึงข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในท้องที่ดังกล่าวนั้นทั่วไปด้วย กล่าวคือ บรรดาข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการในท้องที่ซึ่งมีโรคภัยชุกชุมนั้น ถ้ามิใช่เป็นข้าราชการที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่นั้นเองแล้ว ก็ควรจะอยู่ในฐานะเดียวกัน คือ

ถ้าถึงแก่ความตายเพราะโรคภัยที่มีชุกชุมในท้องที่นั้น ครอบครัวก็ย่อมจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญพิเศษ ไม่ว่าข้าราชการผู้นั้นจะได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการชั่วคราว หรือไปปฏิบัติราชการประจำ อนึ่ง แม้จะพิจารณาถึงความประสงค์ของกฎหมายบทนี้ เมื่อครอบครัวของข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราว ก็ยังมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญพิเศษแล้ว ก็ไม่มีเหตุผลอันใดที่จะกล่าวว่าครอบครัวของข้าราชการที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการเป็นการประจำจะไม่มีสิทธิเช่นนั้น เพราะนอกจากการปฏิบัติราชการประจำหรือชั่วคราว ก็เป็นราชการเหมือนกัน แล้วข้าราชการประจำยังต้องต่อสู้กับโรคภัยเป็นเวลานานยิ่งกว่าข้าราชการที่ไปปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราวด้วยซ้ำ” เป็นความเห็นที่น่าสนใจอย่างยิ่ง แต่ก็ไม่สามารถจะยกขึ้นหักล้างนโยบายอันแท้จริงตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของมาตรา ๒๘

๘. กรรมการฯ ฝ่ายข้างมากเห็นว่าจะนำมาตรา ๒๘ มาใช้บังคับแก่กรณีของนายประพันธ์ ระเบียบ ไม่ได้ ในการพิจารณาเรื่องนี้ นายสิทธิ จุณนานนท์ ขอเว้นไม่ออกเสียง

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๖