

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิรับบำเหน็จตกทอดในฐานะที่เป็นบุตร
หรือในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะตามกฎหมายว่าด้วย
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔
(บำเหน็จตกทอดของนายชาย ไซยสวัสดิ์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๖๒๓๖ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๑๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นตามความประสงค์ของกระทรวงการคลังในปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ผู้อยู่ในอุปการะว่า บุตรหรือบุตรบุญธรรมที่มีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้วไม่ได้ศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือชั้นอุดมศึกษา หรือไม่ใช่บุคคลพิการหรือทุพพลภาพซึ่งไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตกทอดในฐานะบุตรแล้วจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดในฐานะผู้อยู่ในอุปการะได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาโดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นผู้ขอให้กระทรวงการคลังจ่ายบำเหน็จตกทอดซึ่งเป็นปัญหาในเรื่องนี้แล้ว

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายชาย ไซยสวัสดิ์ เป็นข้าราชการบำนาญสังกัดกระทรวงคมนาคมได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๑๑ มีนางสาวชุพันธ์ ไซยสวัสดิ์ เป็นบุตรบุญธรรม และไม่มีทายาทอื่นอีก ขณะที่นายชาย ไซยสวัสดิ์ ถึงแก่กรรม นางสาวชุพันธ์ ไซยสวัสดิ์ มีอายุเกิน ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้ว และได้เป็นผู้อยู่ในระหว่างการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด แต่กระทรวงคมนาคมได้ขอให้กระทรวงการคลังจ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่นางสาวชุพันธ์ ไซยสวัสดิ์ ในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะของนายชาย ไซยสวัสดิ์

กรณีจึงมีปัญหว่า เมื่อนางสาวชุพันธ์ ไซยสวัสดิ์ ผู้เป็นบุตรบุญธรรมไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดในฐานะเป็นบุตรเพราะมีอายุเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะได้หรือไม่

กระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นสองนัย คือทั้งมีสิทธิและไม่มีสิทธิ

ในนัยที่เห็นว่ามีสิทธิ กระทรวงการคลังให้เหตุผลว่า ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วในกรณีเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของพระศิริผลว่าถ้าหากบุตรได้กระทำการอย่างผู้อุปการะก็มีสิทธิในฐานะเป็นผู้อุปการะได้ ซึ่งอาจนำมาปรับแก้กรณีผู้อยู่ในอุปการะได้เช่นเดียวกัน นอกจากนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะแล้ว แม้ผู้นั้นจะเป็นบุตร กฎหมายก็ไม่ได้ห้ามมิให้รับบำเหน็จบำนาญตกทอดไม่ อนึ่ง การที่บุคคลใดจะเป็นผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตายหรือไม่ ก็ย่อมต้องอาศัยข้อเท็จจริง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะแล้ว ก็ควรจ่ายบำเหน็จบำนาญตกทอดให้ ยิ่งเป็นบุตรด้วยแล้วก็สมควรอย่างยิ่งที่จะจ่ายให้ เพราะบิดามารดาต้องอุปการะบุตรอยู่แล้ว

ในนัยที่เห็นว่าไม่มีสิทธิ กระทรวงการคลังให้ความเห็นว่า ตามมาตรา ๔๔วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติว่าถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอด คือบุตร สามีหรือภริยา บิดามารดา ก็ให้จ่ายแก่ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะ ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ ที่ว่านี้จะหมายถึงบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่บุตรสามีหรือภริยา หรือบิดามารดาซึ่งเป็นทายาทของผู้ตาย บุตรที่มีอายุครบ ๒๐ ปี หรือ ๒๖ ปีบริบูรณ์แล้วแต่กรณีนั้น กฎหมายบัญญัติให้หมดสิทธิรับบำเหน็จตกทอด เพราะกฎหมายสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีความสามารถประกอบสัมมาอาชีพเลี้ยงตัวเองได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยบิดามารดาอีกต่อไป และเมื่อไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดในฐานะบุตรแล้วจะกลับมาขอรับบำเหน็จตกทอดในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะอีกย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติวรรคแรก ซึ่งวางหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดไว้อย่างชัดเจนแล้ว ผลจะกลายเป็นว่าทางราชการต้องสงเคราะห์บุตรของข้าราชการผู้ตายไปไม่มีสิ้นสุด ไม่ว่าบุตรนั้นจะอยู่ในฐานะเลี้ยงตัวเองได้หรือไม่ จะทำให้บทบัญญัติเรื่องจำกัดอายุของบุตรเป็นหมันไม่มีผลใช้บังคับแก่บุตรได้ และนอกจากนั้นหากจะวินิจฉัยโดยอาศัยข้อเท็จจริงว่าบุตรยังต้องรับอุปการะอยู่ แม้จะหมดสิทธิไปตามวรรคแรกแล้ว อาจกลับมามีสิทธิในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะอีกได้ กฎหมายก็น่าจะบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่ามีสิทธิเช่นนั้นได้ ดังเช่นในกรณีที่บุตรทุพพลภาพ เมื่อหมดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดเพราะอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้ว ก็ยกเว้นให้รับบำเหน็จตกทอดได้ ถ้าเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงได้ความดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่า นายชาย ไซยสวัสดิ์ ขณะถึงแก่กรรมไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด ฉะนั้นปัญหาที่ว่า นางสาวชูพันธ์ ไซยสวัสดิ์ จะมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดหรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามความในวรรคสาม ของมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งมีว่า “ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตรา ก็ให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวงพิจารณาเห็นว่า มีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตาย เป็นผู้รับบำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้” ในกรณีนี้ได้ความว่าเจ้ากระทรวงคมนาคมซึ่งผู้ตายเป็นข้าราชการบำนาญในสังกัดได้แจ้งไปยังกระทรวงการคลังขอให้จ่ายบำเหน็จตกทอดให้แก่ นางสาวชูพันธ์ ไซยสวัสดิ์ ในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังได้กล่าวมาแล้ว นางสาวชูพันธ์ ไซยสวัสดิ์ จึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดตามความเห็นของกระทรวงการคลังในนัยแรก ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นพ้องด้วย

เหตุผลที่กระทรวงการคลังยกขึ้นกล่าวในนัยที่สองว่า นางสาวชูพันธ์ ไซยสวัสดิ์ ไม่ควรมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด โดยอาศัยเหตุที่นางสาวชูพันธ์ ไซยสวัสดิ์ เป็นบุตรของผู้ตายนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นความเห็นเช่นนั้น และเห็นว่าเพื่อความชัดเจนสมควรกล่าวไว้ด้วยว่าที่ไม่มีความเห็นเช่นนั้นโดยอาศัยเหตุผลประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สิทธิรับบำเหน็จตกทอดในฐานะที่เป็นบุตร กับ สิทธิรับบำเหน็จตกทอดในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะนั้น ไม่ควรนำมาวินิจฉัยปะปนหรือเกี่ยวข้อง กัน เพราะกฎหมายได้บัญญัติเหตุแห่งการได้สิทธิและหมดสิทธิไว้แตกต่างกัน และแยกไว้ต่างหาก จากกันในมาตรา ๔๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ และมาตรา ๔๕^๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บุตรของผู้ตายอาจเป็นผู้อยู่ใน อุปการะของผู้ตายด้วยหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่บุตรเป็นผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตายด้วยนั้น เมื่อมีสิทธิ ได้รับบำเหน็จตกทอดในฐานะบุตรไปแล้ว ตามบทกฎหมายที่ได้กล่าวมาก็หมดสิทธิที่จะได้รับ บำเหน็จตกทอดในฐานะผู้อยู่ในอุปการะ เพราะผู้ตายมีทายาทรับบำเหน็จตกทอดนั้นอยู่แล้ว แต่ ถ้าในขณะตายบุตรผู้นั้นหมดสิทธิไปเพราะมีอายุเกินกำหนดที่จะได้รับ การหมดสิทธิไปเพราะเหตุ นั้นก็หาได้เป็นเหตุลบล้างข้อเท็จจริงหรือฐานะที่บุตรผู้นั้นเป็นผู้อยู่ในอุปการะไปด้วยไม่ เหตุ ฉะนั้น จึงย่อมจะกล่าวได้โดยถูกต้องตามความเป็นจริงว่า เหตุที่บุตรผู้นั้นมีสิทธิได้รับบำเหน็จตก ทอด ก็เพราะเขาเป็นผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตาย หากได้เปลี่ยนฐานะจากการไม่มีสิทธิใน ฐานะบุตร มามีสิทธิในฐานะเป็นผู้อยู่ในอุปการะแต่อย่างใดไม่

^๑ มาตรา ๔๔ บำนาญพิเศษที่บัญญัติในลักษณะนี้ ให้จ่ายแก่ทายาทผู้มีสิทธิตามเกณฑ์ ดังนี้

(๑) บุตร ให้ได้รับสองส่วน แต่ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไป ให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามีหรือภริยา ให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดา ที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในอนุมาตราใดดังกล่าว หรือทายาทนั้นได้ ตายไปก่อน ก็ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นระหว่างทายาทผู้มีสิทธิตามส่วนในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญ พิเศษ

ถ้าไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตรา ก็ให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวง พิจารณาเห็นว่า มีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่ หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตายเป็นผู้รับ บำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้

ถ้าบุคคลผู้ที่ได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ตายลงหรือหมดสิทธิไป ก็ให้ส่วนที่ ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น

^๒ มาตรา ๔๕ บำนาญพิเศษที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ ให้จ่ายโดยกำหนดเวลาและเงื่อนไขดัง นี้

(๑) บุตร ให้มีสิทธิได้รับจนอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่ออายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์นั้น กำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษา หรือในชั้นอุดมศึกษา หรือชั้นการศึกษาที่ทางราชการรับรองให้เทียบเท่าก็ ให้ได้รับต่อไปตลอดเวลาที่ยังทำการศึกษาอยู่ในสถานศึกษา แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(๒) สามีหรือภริยา ให้ได้รับตลอดชีวิต เว้นแต่ทำการสมรสใหม่

(๓) บิดามารดา ให้ได้รับตลอดชีวิต

(๔) บุคคลอื่นนอกจากที่ได้กล่าวไว้ใน (๑) (๒) และ (๓) ถ้าอายุยังไม่ถึงยี่สิบปีบริบูรณ์ให้ อนุโลมรับอย่างบุตร แล้วแต่กรณี ถ้าไม่เข้าลักษณะดังกล่าวแล้ว ให้รับอยู่เพียงสิบปี

ถ้าผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษเป็นผู้พิการถึงทุพพลภาพอยู่ก่อนแล้ว หรือในระหว่างที่มีสิทธิ ได้รับบำนาญพิเศษ ก็ให้ผู้นั้นได้รับบำนาญพิเศษตลอดเวลาที่ทุพพลภาพอยู่

เมื่อกรณีเป็นดังที่ได้กล่าวมา ก็หาเหตุที่จะเห็นไปในทางที่ว่าทางราชการจะต้องสงเคราะห์บุตรของผู้ตายโดยไม่มีสิ้นสุด ดังที่กระทรวงการคลังว่ามานั้นไม่ เพราะการสงเคราะห์ที่ให้นั้นมิใช่ให้เพราะการเป็นบุตร แต่เป็นการให้เพราะเป็นผู้อยู่ในอุปการะซึ่งแม้ผู้ที่ได้รับจะมีใช้ เป็นบุตรก็ย่อมจะมีสิทธิได้รับอยู่แล้ว

ส่วนที่กระทรวงการคลังได้แสดงเหตุผลไว้อีกประการหนึ่งว่า หากจะให้บุตรซึ่งหมดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดเพราะความเป็นบุตร กลับมีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดเพราะเป็นผู้อยู่ในอุปการะ กฎหมายก็ควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้มีสิทธิเช่นนั้น เช่นเดียวกับที่บัญญัติในเรื่องบุตรตกเป็นผู้ทุพพลภาพนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ตามกฎหมายดังได้กล่าวมาแต่ต้น ย่อมแสดงแจ้งชัดอยู่แล้วว่า การเป็นผู้อยู่ในอุปการะนั้นเป็นเหตุให้รับบำเหน็จตกทอด และผู้เป็นบุตรก็ย่อมจะเป็นผู้อยู่ในอุปการะได้ ฉะนั้นการที่จะนำเอาเหตุที่บัญญัติให้เกิดสิทธิเพราะเป็นผู้อยู่ในอุปการะกลับมาเป็นข้อยกเว้น จึงย่อมจะเป็นไปไม่ได้ ไม่เหมือนกรณีบุตรมีอายุเกิน ๒๐ ปีหรือ ๒๖ ปี ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้หมดสิทธิรับบำเหน็จตกทอดเมื่อกฎหมายต้องการจะไม่ให้หมดสิทธิในกรณีที่บุตรทุพพลภาพ จึงต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้คงมีสิทธิต่อไป

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า นางสาวชุพันธ์ ไชยสวัสดิ์ มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดตามกฎหมาย และมีความเห็นชอบด้วยเหตุผลที่กระทรวงการคลังยกขึ้นกล่าวในนี้แรก

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภาพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๑๓