

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๖๖๗๕/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๔๙๘ แจ้งว่า กระทรวงกลาโหมได้ส่งปัญหาข้อกฎหมายเรื่องขอให้ตีความพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

เรื่องนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ส่งจ่ายบำนาญพิเศษของนายเสวต เทศน์ธรรม ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนศิลปศึกษาแล้ว ขณะนี้กำลังศึกษาต่ออยู่ในมหาวิทยาลัยศิลปากร เสียตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นวันปิดภาคเรียนในวันสิ้นปีการศึกษาของโรงเรียนศิลปศึกษา โดยอ้างเหตุผลว่า นายเสวต เทศน์ธรรม เกิดเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๔๗๕ ขณะอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์กำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษา จึงมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษเฉพาะขณะที่ยังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษาเท่านั้น กระทรวงกลาโหมเห็นว่า ที่กระทรวงการคลังส่งจ่ายบำนาญพิเศษของนายเสวต เทศน์ธรรม นั้นไม่เป็นการถูกต้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๔๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งประสงค์ให้ผู้รับบำนาญพิเศษภาคบุตรได้รับบำนาญพิเศษต่อไปจนสำเร็จชั้นอุดมศึกษาแต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๔๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ บัญญัติว่า “(๑) บุตร ให้มีสิทธิได้รับจนอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่ออายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์นั้นกำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษา หรือในชั้นอุดมศึกษา หรือชั้นการศึกษาที่ทางราชการรับรองให้เทียบเท่า ก็ให้ได้รับต่อไปตลอดเวลาที่ยังทำการศึกษาอยู่ในสถานศึกษา แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์” บทบัญญัตินี้มีได้มีข้อห้ามไว้ชัดเจนว่า เมื่ออายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ถ้ากำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าก็ให้ได้รับบำนาญพิเศษต่อไปเพียงเรียนจบชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า หรือว่าเมื่ออายุยี่สิบปีบริบูรณ์ถ้ากำลังศึกษาอยู่ในชั้นอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าก็ให้ได้รับบำนาญพิเศษไปจนเรียนจบชั้น อุดมศึกษาหรือเทียบเท่า เท่านั้น แต่เมื่อกฎหมายใช้คำว่า “...ก็ให้ได้รับต่อไปตลอดเวลาที่ยังทำการศึกษาอยู่ในสถานศึกษา” ดังนี้ก็อาจแปลความได้ว่า ขณะที่ผู้นั้นมีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์นั้นถ้ากำลังศึกษาอยู่ในสถานศึกษาใดเมื่อศึกษาจบชั้นสูงสุดในสถานศึกษานั้นแล้ว ก็อาจศึกษาต่อในสถานศึกษาอื่นซึ่งต่อเนื่องกันได้ แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ กล่าวคือถ้าขณะอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์กำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษา เมื่อเรียนจบชั้นเตรียมอุดมศึกษาปีที่ ๒ แล้ว ผู้นั้นจะได้รับบำนาญพิเศษอยู่ต่อไป

ตลอดเวลาที่ไปศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษา (คือมหาวิทยาลัย) หรือชั้นการศึกษาที่ทางราชการรับรองให้เทียบเท่ากับชั้นอุดมศึกษา เว้นแต่ผู้นั้นจะมีอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์เสียก่อนเรียนสำเร็จชั้นอุดมศึกษาก็ให้ได้รับบำนาญพิเศษเพียงเมื่ออายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์เท่านั้น ถ้าความประสงค์ของกฎหมายจะให้บำนาญพิเศษตามที่กระทรวงการคลังเข้าใจแล้ว ก็ต้องบัญญัติว่า “....ก็ให้ได้รับต่อไปตลอดเวลาที่ยังทำการศึกษาอยู่ในสถานศึกษานั้น ๆ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์จะให้บำนาญพิเศษเฉพาะระหว่างที่ทำการศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่ในขณะเมื่อมีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์เท่านั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นนั้น จึงไม่ทำให้เข้าใจไปได้ว่า “สถานศึกษา” ในที่นี้หมายถึงสถานศึกษาที่ผู้นั้นกำลังศึกษาอยู่ขณะที่มีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์เท่านั้น อนึ่ง ถ้านำเอาบทบัญญัติวรรคสองของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งบัญญัติว่า “บุตรชายบุตรหญิงได้รับจนอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่ออายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์นั้นกำลังศึกษาอยู่ในชั้นเตรียมอุดมศึกษาหรือในชั้นอุดมศึกษา ก็ให้ได้รับต่อไปจนสำเร็จการศึกษา แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์” มาพิจารณาเทียบเคียงดูกับบทบัญญัติมาตรา ๔๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า ความหมายมิได้แตกต่างกันประการใด เป็นแต่เดิมคำว่า สถานศึกษา ลงไปในตอนท้ายของมาตรา ๔๕ (๑) ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น และในกรณีเช่นนี้ ในระหว่างที่ใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญทหาร พุทธศักราช ๒๔๘๒ อยู่ นั้น กระทรวงการคลังได้ยอมจ่ายบำนาญพิเศษให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษตลอดเวลาที่เข้าศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษา แต่ไม่เกินอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่มีเหตุผลประการใดที่กระทรวงการคลังจะสั่งงดจ่ายบำนาญพิเศษของนายเสวต เทศน์ธรรม เสียในระหว่างที่ทำการศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยเฉพาะในลักษณะบำเหน็จบำนาญพิเศษนี้แล้วจะเห็นได้ว่าการที่รัฐจ่ายบำนาญพิเศษให้แก่บุตรข้าราชการที่ตายเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ก็โดยประสงค์ที่จะช่วยเหลือให้บุตรข้าราชการเหล่านี้สามารถทำการการศึกษาได้ติดต่อกันไปจนสำเร็จไม่ต้องยุติการศึกษาเสียกลางคัน หรือจนผู้นั้นจะมีอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์หากจะตีความตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ก็จะหมายความว่า รัฐสนับสนุนแต่เฉพาะผู้ไม่ขยันหมั่นเรียนหรือเรียนไม่ดีซึ่งเรียนช้าอยู่ในสถานศึกษาแห่งเดียว เพราะพวกนี้ได้รับบำนาญพิเศษไปจนครบอายุยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ถ้าผู้นั้นมีการศึกษาดีสำเร็จชั้นเตรียมอุดมศึกษาแล้ว ก็ตัดบำนาญพิเศษเสีย ไม่สนับสนุนให้เข้าศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษาการแปลความเช่นนี้ย่อมเป็นการตัดสิทธิของบุคคล และเป็นการตรงกันข้ามกับความมุ่งหมายที่รัฐจะสนับสนุนหรือจะตอบแทนแก่ผู้ได้รับบำนาญพิเศษ และตามธรรมดาผู้ที่เข้าศึกษาในชั้นเตรียมอุดมศึกษาย่อมมีความมุ่งหมายที่จะเข้าศึกษาต่อในชั้นอุดมศึกษาหรือชั้นการศึกษาที่เทียบเท่าชั้นอุดมศึกษาทั้งนั้น ฉะนั้น การที่จะให้ความช่วยเหลือใน

การศึกษาแต่เพียงชั้นเตรียมอุดมศึกษาเท่านั้น โดยไม่ยอมให้ความช่วยเหลือในการศึกษาต่อชั้น
อุดมศึกษาย่อมไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔

อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า นายเสวต เทศน์
ธรรม ยังคงมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตลอดเวลาที่ทำการศึกษาต่ออยู่ในมหาวิทยาลัยศิลปากร
แต่ไม่เกินอายุสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๔๙๘