เรื่องเสร็จที่ ๔๑/๒๕๓๐

บันทึก

เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับวุฒิครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ นร ๐๑๐๘/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายจิรศักดิ์ อินทรหอมได้ร้องเรียนต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ว่า นายจิรศักดิ์ ฯ เป็นครูประชาบาลเมื่อวันที่ ๑กรกฎาคม ๒๔๘๔ ขณะนั้นมีวุฒิมัธยมปีที่ ๒ พิเศษ (ม.๒ พิเศษ) ต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ จึงได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีสิทธินับเวลาราชการในระหว่างเป็นครูประชาบาลเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๘ นายจิรศักดิ์ ฯ ได้ครบเกษียณอายุราชการและได้ขอรับบำนาญเหตุสูงอายุ กรมบัญชีกลางได้ตัดเวลาราชการระหว่างที่เป็นครูประชาบาลออก โดยมีเหตุผลว่าวุฒิ ม.๒ พิเศษมิใช่เป็นวุฒิที่อาจถือได้ว่าเป็นประกาศนียบัตรครูตามมาตรา ๔ (๒)[๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ เนื่องจากวุฒิ ม. ๑ – ๒ – ๓ พิเศษเป็นหลักสูตรที่จัดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูในท้องถิ่นกันดารในชนบทที่ห่างไกล โดยคัดเลือกเด็กในท้องถิ่นกันดารนั้นส่งไปเรียนหลักสูตรดังกล่าวเพื่อจะได้ออกไปเป็นครูในท้องถิ่นกันดารในชนบทนั้น มิใช่เป็นหลักสูตรประกาศนียบัตรครูตามความในมาตรา ๔ (๒)นายจิรศักดิ์ ฯ จึงได้สอบถามไปยังกรมวิชาการและกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการแล้ว ได้รับคำยืนยันว่า วุฒิ ม.๒ พิเศษ เป็นการศึกษาชั้นพิเศษในโรงเรียนประจำจังหวัดเพื่อแก้ไขเรื่องขาดแคลนครูประชาบาล เป็นหลักสูตรเฉพาะปี ได้แก่ ชั้น ม.๑ พิเศษ ม.๒ พิเศษ และ ม.๓ พิเศษ ผู้สำเร็จการศึกษาชั้นใดชั้นหนึ่งก็มีสิทธิได้รับการบรรจุเป็นครูได้ จึงถือว่าวุฒิดังกล่าวเป็นวุฒิทางครูตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ สามารถนำสิทธิไปใช้ในการนับเวลาราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ แต่กรมบัญชีกลางไม่ยอมรับความเห็นของกรมวิชาการ นายจิรศักดิ์ ฯ จึงได้ร้องเรียนต่อ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด ตามคำแนะนำของกรมการฝึกหัดครู สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็น

---

[๑]มาตรา ๔ ผู้ใดเป็นครูประชาบาลหรือสารวัตรศึกษา ตามระเบียบครูประชาบาลและสารวัตรศึกษาอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ และอยู่ในเกณฑ์ต่อไปนี้ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

(๑) มีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และ

(๒) เป็นผู้ได้รับประกาศนียบัตรครู หรือประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาหรือเทียบวิทยฐานะเท่าประโยคมัธยมศึกษา หรือเป็นผู้ได้รับเงินเดือนตั้งแต่ ๒๐ บาทขึ้นไป และได้ทำหน้าที่การงานแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือเป็นผู้ได้ทำหน้าที่การงานมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๑๐ ปี

เรื่องเกี่ยวกับการวินิจฉัยตีความข้อกฎหมาย จึงใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย เพื่อประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เห็นว่า ปัญหานี้จะมีผลไปถึงการนับเวลาราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญของครูประชาบาลตามมาตรา ๒๓ วรรคสอง[๒] แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ด้วย ซึ่งในเรื่องการนับเวลาราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญของครูประชาบาลนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องการนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญของครูโรงเรียนประชาบาล (กรณีนายทองเสียงไพเราะ) เมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๙ ว่า ครูประชาบาลที่ได้รับการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็ให้นับเวลาระหว่างที่เป็นครูประชาบาลติดต่อกับวันที่ได้มีการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะนั้น เป็นเวลาราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วย แต่ในปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในกรณีร้องทุกข์ของนางบรรจง ประมวลรัฐการ เพราะกระทรวงการคลังไม่ยอมจ่ายบำนาญให้ เมื่อปี พ.ศ.๒๔๙๘ ว่า ครูประชาบาลซึ่งได้รับการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ และต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีสิทธิที่จะนำเอาเวลาตอนที่เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญมารวมเป็นเวลาราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญได้เท่านั้น แต่จะนำเอาเวลาตอนที่เป็นครูประชาบาลมารวมเป็นเวลาราชการเพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วยไม่ได้ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ จึงได้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๐๑ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง และกระทรวงการคลังได้ยึดถือปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตลอดมา ดังนั้น ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในเรื่องนี้ คือ วุฒิมัธยมปีที่ ๒ พิเศษ จะถือว่าเป็นประกาศนียบัตรครูตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ หรือไม่

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการฝึกหัดครูและกรมวิชาการ)

---

[๒]มาตรา ๒๓ การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้นให้นับแต่วันรับราชการรับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ซึ่งมิใช่อัตราข้าราชการวิสามัญหรือลูกจ้าง

ครูประชาบาล สารวัตรศึกษา หรือข้าราชการวิสามัญที่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายให้ยกฐานะหรือให้เปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๗ ได้ และเมื่อได้มีการยกฐานะหรือเปลี่ยนฐานะเป็นข้าราชการที่มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญดังกล่าวแล้ว ก็ให้นับเวลาระหว่างที่เป็นครูประชาบาล สารวัตรศึกษา หรือข้าราชการวิสามัญที่ติดต่อกับวันที่ได้มีการยกฐานะหรือการเปลี่ยนฐานะนั้นเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้ด้วย

และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สรุปได้ว่า แต่เดิมนั้นการจัดการฝึกหัดครูได้จัดขึ้นตามความต้องการและจำเป็นของประเทศ จึงมีหลักสูตรฝึกหัดครูแตกต่างกันมากมายหลายหลักสูตร เมื่อได้มีการตั้งกรมการฝึกหัดครูขึ้นแล้วจึงได้มีการพิจารณาปรับปรุงหลักสูตรฝึกหัดครูใหม่ทั้งหมด สำหรับการฝึกหัดครูประชาบาลแต่เดิมนั้นจังหวัดต่าง ๆ จัดกันขึ้น กำหนดหลักสูตรเวลาอบรม และพื้นความรู้ของนักเรียนไม่เหมือนกัน จึงไม่มีการเทียบการฝึกหัดครูประชาบาลให้เท่ากับชั้นใด ๆ การจัดหลักสูตรมัธยมพิเศษนั้นจัดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.๒๔๘๒ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคัดเลือกนักเรียนเตรียมเป็นครูประชาบาลในท้องถิ่นกันดารเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนครูประชาบาลในท้องที่ดังกล่าว และจัดเพียงชั้นมัธยมปีที่ ๑ พิเศษเท่านั้น โดยรับผู้ที่สำเร็จการศึกษาชั้นประถมปีที่ ๔ มาเรียน การเรียนก็จัดเป็นชั้นพิเศษในโรงเรียนประจำจังหวัดนั่นเอง ต่อมา เพื่อให้ได้ครูที่มีคุณวุฒิสูงขึ้นกว่านี้ตามความต้องการของจังหวัดต่าง ๆ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดหลักสูตรไว้เป็น ๓ ปี คือ ชั้นมัธยมปีที่ ๑ พิเศษ ชั้นมัธยมปีที่ ๒ พิเศษ และชั้นมัธยมปีที่ ๓ พิเศษ หลักสูตรแต่ละปีไม่ต่อกัน นักเรียนที่เรียนสำเร็จชั้นใดชั้นหนึ่งก็สามารถออกไปเป็นครูได้ ไม่จำเป็นต้องเรียนตลอดหลักสูตรทั้ง ๓ ปี ใน พ.ศ.๒๔๘๖ กระทรวงศึกษาธิการได้พิจารณาปรับปรุงคุณภาพของครูประเภทนี้ให้ดียิ่งขึ้น โดยให้จังหวัดจัดส่งไปเรียนในโรงเรียนฝึกหัดครูที่อยู่ใกล้เคียงกับจังหวัดนั้นแทนที่จะจัดเป็นชั้นพิเศษในโรงเรียนประจำจังหวัดของตนดังที่เคยปฏิบัติมา โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๔๘๖ กระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับการคัดเลือกนักเรียนชั้นประถมปีที่ ๔ เข้ามาเรียนเตรียมเป็นครูประชาบาลไว้ว่า การเรียนที่โรงเรียนประจำจังหวัดให้เรียกชื่อว่า ชั้นมัธยมปีที่ ๑ - ๒ - ๓ พิเศษ แต่การเรียนที่โรงเรียนฝึกหัดครูให้เรียกชื่อว่า ชั้นฝึกหัดครูประชาบาลปีที่ ๑ - ๒ - ๓ ส่วนการสอนนั้นให้สอนตามหลักสูตรชั้นมัธยมพิเศษปีที่ ๑ - ๒ - ๓ ของกระทรวงศึกษาธิการที่ได้กำหนดไว้แล้วเวลาเรียนแบ่งออกเป็น ๓ ปี สำหรับชั้นปีที่ ๑ ให้รับนักเรียนที่สำเร็จชั้นประถมปีที่ ๔ เข้ามาเรียน ชั้นปีที่ ๒ ให้รับนักเรียนที่สำเร็จชั้นปีที่ ๑ เข้ามาเรียน และชั้นปีที่ ๓ ให้รับนักเรียนที่สำเร็จชั้นปีที่ ๒ เข้ามาเรียน ผู้ที่เรียนสำเร็จชั้นฝึกหัดครูประชาบาลปีที่ ๓ ให้ได้รับประกาศนียบัตรประโยคครูประชาบาล และมีสิทธิใช้อักษรย่อ ป.บ. ท้ายชื่อเพื่อแสดงวิทยฐานะประกาศนียบัตรประโยคครูประชาบาลนี้ กระทรวงการคลังได้ยอมรับว่าเป็นประกาศนียบัตรครูตามความหมายของมาตรา ๔ (๒)[๓] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ ผู้ที่เรียนสำเร็จชั้นฝึกหัดครูประชาบาลมีสิทธิได้รับเงินเดือนสูงกว่าชั้นมัธยมพิเศษ โดยผู้ที่เรียนสำเร็จชั้นฝึกหัดครูประชาบาลปีที่ ๑ - ๒ - ๓ จะได้รับเงินเดือนในอัตรา ๑๔ บาท - ๑๖ บาท -และ ๒๐ บาท ตามลำดับ ในขณะที่ผู้ที่เรียนสำเร็จชั้นมัธยมปีที่ ๑ - ๒ - ๓ พิเศษจะได้รับเงินเดือนในอัตรา ๑๐ บาท - ๑๔ บาท - และ ๑๖ บาท ตามลำดับ เท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทน ฯ แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบ

---

[๓]โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือครูประชาบาลโดยยกฐานะครูประชาบาลขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และเนื่องจากคุณวุฒิที่กำหนดไว้สำหรับครูประชาบาลนั้นต่ำกว่าที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญมาก กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขในการยกฐานะครูประชาบาลไว้ในมาตรา ๔ (๒)[๔] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เงื่อนไขประการหนึ่งที่กำหนดไว้ ก็คือ ครูประชาบาลที่จะได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับนั้น จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับประกาศนียบัตรครู หรือประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาหรือเทียบวิทยฐานะเท่าประโยคมัธยมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ครูประชาบาลที่ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทันทีนั้น มีคุณสมบัติที่แตกต่างไปจากคุณสมบัติขั้นต่ำที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญมากเกินไป สำหรับกรณีของนายจิรศักดิ์ อินทรหอม นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายจิรศักดิ์ฯ ได้รับการศึกษาที่โรงเรียนประจำจังหวัดสองปี จึงเป็นผู้มีวุฒิมัธยมปีที่ ๒ พิเศษ และถึงแม้ว่า วุฒิมัธยมปีที่ ๒ พิเศษ จะถือได้ว่าเป็นวุฒิทางครู แต่ก็ไม่อาจถือว่าเป็นประกาศนียบัตรครูตามความหมายของมาตรา ๔ (๒)[๕]แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๙๑ ได้ เพราะตามแนวทางปฏิบัติสำหรับการคัดเลือกนักเรียนชั้นประถมปีที่ ๔ เข้ามาเรียนเตรียมเป็นครูประชาบาล ที่กระทรวงศึกษาธิการในสมัยนั้นวางไว้ได้กำหนดว่า ผู้ซึ่งจะได้รับประกาศนียบัตรครูจะต้องเป็นผู้สำเร็จชั้นฝึกหัดครูประชาบาลปีที่ ๓ ที่โรงเรียนฝึกหัดครู จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ความเห็นของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จึงถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐

---

[๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)
[๕]โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)