

บันทึก

เรื่อง ขอให้ตีความปัญหาข้อกฎหมาย (คำว่า “บุตร” ในมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ หมายความว่ารวมถึงบุตรซึ่งศาลพิพากษาว่า
เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตายด้วยหรือไม่)

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือจากกระทรวงการคลังที่
กค.๐๒๐๓/๑๗๔๗ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๓ แจ้งว่า นางสาวพุลศิริ ประเสริฐศรีและ
นางสาวเพ็ญศิริ ประเสริฐศรี ได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีว่า ศาลจังหวัดนนทบุรีได้มีคำสั่งให้ผู้
ร้องเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของนายกิติ ประเสริฐศรี หลังจากนายกิติประเสริฐศรี ถึงแก่กรรม
แล้ว แต่เมื่อผู้ร้องยื่นเรื่องราวขอรับเงินสงเคราะห์รายเดือนตกทอดในฐานะทายาทของนายกิติ
ประเสริฐศรี ต่อการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้รับแจ้งจากการรถไฟแห่งประเทศไทยว่าไม่อาจ
จ่ายเงินดังกล่าวให้ได้ เพราะขัดต่อระเบียบการจ่ายเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่อนุโลม
ตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ประกอบกับมติของ
คณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลังและได้อธิปไตยปฏิบัติมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๐๖
ว่าบุตรไม่ชอบด้วยกฎหมายในวันที่บิดาถึงแก่ความตายไม่มีสิทธิรับบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด
หรือบำเหน็จตกทอด ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวน่าจะไม่ใช่ชอบด้วยเหตุผล ทั้งนี้เนื่องจาก
ในปี พ.ศ.๒๕๐๙ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๕ ให้บุตรซึ่ง
ศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายหลังบิดาตายแล้วมีสิทธิรับมรดกของบิดาในฐานะ
ทายาทโดยธรรมได้ตามมาตรา ๑๕๕๘

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการจ่ายเงิน
บำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ พ.ศ.๒๔๙๔ ซึ่งกระทรวงการคลังถือปฏิบัติตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๐๖ เป็นต้นมา ได้ยึด
หลักเกณฑ์ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีว่า บุตรซึ่งมี
สิทธิในบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอดจะต้องเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายซึ่งมี
ตัวอยู่ในวันที่บิดาตายเป็นสำคัญ ถ้าในวันที่บิดาตาย บุตรนั้นยังไม่เป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย
แม้ภายหลังจะมีคำพิพากษาของศาลว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมาย ก็ย่อมไม่มีสิทธิในบำนาญ
พิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอด แต่โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมใหม่เมื่อปี พ.ศ.๒๕๐๙ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๕๘ ให้บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่า
เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายมีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม จึงเห็นว่า เมื่อ
หลักเกณฑ์ของกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้ นานที่ทางราชการจะได้แก้ไขระเบียบการจ่ายเงิน
ดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อไปด้วย

รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) สั่งและปฏิบัติราชการแทน
นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้กระทรวงการคลังแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญให้

สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องและบุคคลอื่นซึ่งได้รับความเดือดร้อนในกรณีทำนองเดียวกัน

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังไม่สมควรที่จะแก้ไขหลักเกณฑ์การรับบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอด ของบุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตาย ให้มีสิทธิเช่นเดียวกับบุตรในการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่โดยมีเหตุผลทั้งในข้อกฎหมายและความยุ่งยากในการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ โดยเฉพาะในข้อกฎหมาย กรมบัญชีกลางมีความเห็นว่า ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) เคยให้ความเห็นไว้ว่า บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังที่บิดาได้ตายไปแล้ว ย่อมไม่มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฯ เพราะขณะที่สิทธิในบำนาญพิเศษเกิดขึ้น บุตรนั้นยังหาสิทธิที่จะได้รับไม่ กรมบัญชีกลางจึงเสนอความเห็นในเรื่องนี้ให้กระทรวงการคลังพิจารณา เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย หากกระทรวงการคลังพิจารณาสั่งการประการใด กรมบัญชีกลางจะได้ดำเนินการต่อไป

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยสภาพแห่งธรรมชาติและความเป็นธรรม บุตรชอบด้วยกฎหมายตามคำพิพากษาของศาลภายหลังบิดาตาย ย่อมเป็นบุตรของผู้ตาย โดยแท้จริงอันควรได้รับการสงเคราะห์ยิ่งกว่าบุคคลอื่น เช่น ผู้อุปการะหรือผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตาย กฎหมายก็ยิ่งให้การสงเคราะห์ ประกอบกับเมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ใหม่ โดยให้บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตายมีสิทธิที่จะได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมด้วยแล้ว อาจมีผลทำให้การตีความคำว่า “บุตร” ตามมาตรา ๔๔ (๑)^๑แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เปลี่ยนไปโดยหมายรวมถึงบุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตายด้วย แต่เนื่องจากเป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมาย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นต่อไป

^๑มาตรา ๔๔ บำนาญพิเศษที่บัญญัติในลักษณะนี้ ให้จ่ายแก่ทายาทผู้มีสิทธิตามเกณฑ์ ดังนี้

(๑) บุตร ให้ได้รับสองส่วน แต่ถ้าผู้ตายมีบุตรตั้งแต่สามคนขึ้นไป ให้ได้รับสามส่วน

(๒) สามหรือภริยา ให้ได้รับหนึ่งส่วน

(๓) บิดามารดา หรือบิดา หรือมารดาที่มีชีวิตอยู่ ให้ได้รับหนึ่งส่วน

ถ้าผู้ตายไม่มีทายาท ผู้มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษในอนุมาตราใดดังกล่าวหรือทายาทนั้นได้ตายไปก่อน ก็ให้แบ่งบำนาญพิเศษนั้นระหว่างทายาทผู้มีสิทธิตามส่วนในอนุมาตราที่มีทายาทผู้มีสิทธิได้บำนาญพิเศษ

ถ้าไม่มีทายาท ผู้มีสิทธิได้บำนาญพิเศษดังกล่าวทั้ง ๓ อนุมาตรา ก็ให้บุคคลซึ่งเจ้ากระทรวงพิจารณาเห็นว่ามีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นผู้อุปการะผู้ตายอยู่หรือเป็นผู้อยู่ในความอุปการะของผู้ตาย เป็นผู้รับบำนาญพิเศษตามส่วนที่เจ้ากระทรวงจะได้กำหนดให้

ถ้าบุคคลผู้ที่ได้รับบำนาญพิเศษอยู่ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ตายลงหรือหมดสิทธิไป ก็ให้ส่วนที่ผู้นั้นได้รับอยู่เป็นอันยุติลงเพียงนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ประชุมปรึกษาปัญหาที่กระทรวงการคลังหรือ โดยมีผู้แทนกระทรวงคมนาคม (การรถไฟแห่งประเทศไทย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังและกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าสิทธิในเงินบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้นได้เป็นที่ยอมรับกันว่ามีใช้มรดกของผู้ตาย ดังนั้น ถึงแม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ จะมีมาตรา ๑๕๕๘^๒ บัญญัติให้บุตรนอกกฎหมายซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตาย มีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมได้ ก็คงมีผลแต่เฉพาะสิทธิในมรดกของผู้ตายเท่านั้น การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในข้อนี้หาจะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้บุตรนอกกฎหมายซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตาย มีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอดด้วยไม่ ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของบุตรผู้ตายในบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอด จึงยังคงถือหลักที่คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลฎีกาได้พิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า บุตรนอกกฎหมายซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตายแล้ว ไม่มีสิทธิรับบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ^๓ ดังที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและกรมบัญชีกลางได้ให้ความเห็นไว้โดยละเอียดแล้ว

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นสมควรกล่าวไว้ในบันทึกนี้ด้วยว่า ในเรื่องนี้ความจริงกระทรวงการคลังทั้งในอดีตและปัจจุบันก็มีความเห็นว่า บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตายนั้น เมื่อพิจารณาโดยสภาพแห่งธรรมชาติและความเป็นธรรมแล้ว ย่อมเป็นบุตรของผู้ตายโดยแท้จริง จึงควรได้รับการสงเคราะห์ให้ได้รับบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอดหรือบำเหน็จตกทอดยิ่งกว่าบุคคลอื่น เช่น ผู้ซึ่งอยู่ในอุปการะของผู้ตายหรือผู้มีอุปการะแก่ผู้ตาย ซึ่งแม้บุคคลเหล่านี้จะเป็นบุคคลอื่น เมื่อผู้ตายไม่มีบิดามารดาบุตรภรรยา ก็ยังได้รับการสงเคราะห์ให้ได้รับบำนาญพิเศษ บำนาญตกทอด หรือบำเหน็จตกทอดด้วยประกอบกับเมื่อได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ใหม่โดยให้บุตรซึ่งศาลพิพากษาว่าเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายภายหลังบิดาตาย มีสิทธิที่จะได้รับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ตายด้วยแล้ว กระทรวงการคลังก็น่าจะได้พิจารณาแก้ไขกฎหมายในเรื่องสิทธิของผู้ซึ่งได้รับบำเหน็จบำนาญในกรณีเช่นนี้ และแก้ไขระเบียบการจ่ายเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความ

^๒มาตรา ๑๕๕๘ การฟ้องคดีขอให้รับเด็กเป็นบุตรของผู้ตายที่ได้ฟ้องภายในกำหนดอายุความมรดก ถ้าศาลได้พิพากษาว่าเด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้ตาย เด็กนั้นมีสิทธิรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม

ในกรณีที่ได้มีการแบ่งมรดกไปแล้ว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยเรื่องลามิควรรได้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๓ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔/๒๕๐๕, ที่ ๖๓๕/๒๕๑๖, ที่ ๑๕๘๖/๒๕๑๗และที่ ๒๑๖/๒๕๑๘

เป็นธรรมเนียมแก่บุคคลซึ่งสมควรจะได้รับการสงเคราะห์ต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๓