

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

บำเหน็จ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นเงินก้อนครั้งเดียว ส่วนบำนาญ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นรายเดือน ประเทศไทยได้เริ่มมีระบบบำนาญมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า “ราชการบ้านเมืองมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้จะเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้นก็ตาม แต่ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มเวลา ไม่ใคร่ได้มีโอกาสที่จะสะสมทรัพย์ไว้เลี้ยงตนเมื่อแก่ชราหรือทุพพลภาพ” จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเพื่อจ่ายเบี้ยบำนาญขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ เรียกว่า พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๕๔ และในที่สุดปัจจุบันได้ตราพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นภายใต้กำกับดูแลของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ บำเหน็จบำนาญดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ คือ บำเหน็จบำนาญปกติ บำเหน็จบำนาญพิเศษและบำเหน็จตกทอด

จากข้อเท็จจริงในคดีนี้ จำเลย พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร รับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสารหมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ ต่อมาได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้นายทหารประทวนออกจากประจำการ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วย ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัด

บำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือ จังหวัดสุโขทัย ซึ่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัด อยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้ บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้จำเลยยังเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ เนื่องจากตีความได้ว่าในวันที่จำเลยเข้ารับราชการเป็น พนักงานส่วนตำบล จำเลยมิได้เป็นบุคคลซึ่งเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผล ใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยที่มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย ว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อันเข้าเงื่อนไขที่จะต้องรับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) กรมบัญชีกลางจึงเรียกคืนเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิ คือ นับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วย ดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วน ขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิ ให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงาน ส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ

เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งแม้แต่จำเลยเองก็จะได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเนื่องจากเป็นพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่กลับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มสิทธิให้แก่จำเลยและบุคคลอื่นที่เป็นพนักงานส่วนตำบล และการกำหนดบทนิยามในกฎหมายนั้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่

อนึ่ง สำหรับ จำนวนเงิน ๘๖๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยถูกเรียกคืนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้บุคคลใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้ว หมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินครั้งเดียวหรือจ่ายรายเดือน อีกทั้ง เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) รวมทั้งเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง โดยอยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีจะพบว่า ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหาร เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยจะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง(๓) ให้แก่เบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้แก่จำเลยซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หลักงบประมาณ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง(๓) ที่บัญญัติให้แก่เบี้ยหวัดในกรณี

เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวนี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบลและอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนก็สามารถได้รับสิทธิในการคำนวณเงินบำนาญตามกฎหมายดังกล่าวด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ออกบังคับใช้จึงมิใช่กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อตัดสิทธิในการรับบำนาญของข้าราชการ แต่เป็นการเพิ่มสิทธิให้ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบล ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าแม้ว่าสิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จะใช้บังคับก็ตาม แต่ไม่ได้ถือว่าเป็นการจำกัดหรือลิดรอนสิทธิ ตรงกันข้ามบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลคือทำให้จำเลยเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกระทบหรือลิดรอนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

4, 8'

(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ