ความเห็นส่วนตน

ของ นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี 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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม เป็นการบัญญัติถึงการกำหนดวิถีทางการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายให้เหตุผลได้และเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชน มาตรา ๔ บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน เป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่เป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนพึงได้รับโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติและรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ปวงชนชาวไทยได้รับอย่างเสมอกัน จึงมิใช่กรณีที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ จะขัดหรือแย้งได้

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า จำเลยถูกฟ้องให้ชดใช้เงินเบี้ยหวัดบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่ได้รับเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ รวมเป็นเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท เงินดังกล่าวเป็นเงินที่ได้จากการรับราชการทหารและลาออกเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ตามคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้นายทหารประทวนออกจากประจำการ ในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย ที่ ๕๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๑ เรื่อง บรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนตำบล จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ได้แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๔ ว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า "... พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ..." และแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามว่า ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า "... องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ..." เป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังเพื่อตัดสิทธิประโยชน์ของจำเลยที่มีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายฉบับดังกล่าวประกาศใช้บังคับ ทำให้เสียสิทธิและประโยชน์ของจำเลยตามกฎหมาย เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นอันใช้บังคับมิได้ เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของจำเลยที่เป็นปวงชนชาวไทยย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกันในทางกฎหมาย สิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

พิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๗๐ ที่บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗๐ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๖ และมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการในเขต

องค์การบริหารส่วนตำบล การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ได้เพิ่มบทนิยามของ “พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ในส่วนของ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และเพิ่ม “องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ในส่วนของ “ราชการส่วนท้องถิ่น” นั้น เห็นว่า การเพิ่มถ้อยคำในบทนิยามดังกล่าวเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม เพศ เพื่อให้พนักงานส่วนท้องถิ่นได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่พึงมีพึงได้ของแต่ละบุคคล บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

การที่จำเลยต้องเสียสิทธิประโยชน์และถูกฟ้องเรียกเงินดังกล่าวคืนนั้น เป็นไปตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้ทหารที่ได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วให้งดเบี้ยหวัดเมื่อเข้ารับราชการในตำแหน่งที่มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) ที่กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ผู้ได้รับบำนาญปกติหรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ในกรณีที่เข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักการที่มีกฎหมายห้ามหรือจำกัดสิทธิไว้ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ประกอบพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๓๐ ที่บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิเสรีภาพได้อย่างเป็นการทั่วไป และในการใช้สิทธิกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้นี้ยังมีผลให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซ้ำซ้อนกัน เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ส่วนที่โต้แย้งว่าเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังเพื่อตัดสิทธินั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้มีผลบังคับกับข้อเท็จจริงและเป็นประโยชน์แก่พนักงานส่วนตำบลที่จะได้สิทธิเท่าเทียมกันกับข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในการได้รับบำเหน็จบำนาญเพื่อเป็น

หลักประกันและเป็นการตอบแทนที่รับราชการมานาน กรณีนี้เป็นการปรับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงให้สอดคล้องกับการใช้บังคับกฎหมายให้ถูกต้องและเป็นธรรมตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นการให้สิทธิประโยชน์ มิใช่การบังคับย้อนหลังที่เป็นโทษอย่างการกำหนดโทษทางอาญาหรือบังคับโทษกับข้อเท็จจริงแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในบำเหน็จบำนาญอย่างเป็นธรรม มีความเสมอกันในกฎหมายให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันและเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้ว

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

(นายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ