

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอก อัครวิชัย หรือสุทธิพงษ์ เจริญพร) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๒/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

พันเอก อัครวิชัย หรือสุทธิพงษ์ เจริญพร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้แก้ไขคำสั่งจ่ายบำนาญปกติตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๑.๓/๒๒/๐๐๔๒๕๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ โดยให้คำนวณบำนาญตามเวลาราชการที่ผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการทหารตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ จนถึงเกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นเวลา ๔๐ ปี ๑๐ เดือน รวมกับเวลาราชการที่นับเป็นทวีคูณตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๔ เป็นเวลา ๑๑ ปี ๘ เดือน ๒๗ วัน รวมเป็นเวลาราชการทั้งสิ้น ๕๒ ปี ๖ เดือน ๒๗ วัน



การนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๙ ให้นับแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปี จึงนับเวลาราชการของผู้ฟ้องคดีได้เป็นเวลา ๕๓ ปี เมื่อคำนวณบำนาญด้วยวิธีตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ แล้วย่อมได้ผลลัพธ์มากกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้ายของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งจ่ายเงินบำนาญให้ผู้ฟ้องคดีเดือนละ ๕๘,๓๕๕ บาท เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้าย ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือสอบถามผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับการชี้แจงว่าการคำนวณบำนาญเป็นไปตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ประกอบกัน โดยบทบัญญัติมาตรา ๙ จำกัดจำนวนบำนาญอย่างสูงไม่เกินจำนวนเงินเดือนเดือนสุดท้าย การสั่งจ่ายบำนาญปกติดังกล่าวจึงถูกต้องแล้ว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันหลักการคำนวณบำนาญดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เมื่อมาตรา ๙ บัญญัติให้จำกัดจำนวนบำนาญปกติอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย และมีได้มีบทบัญญัติในกฎหมายโดยยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว การคำนวณบำนาญจึงเป็นไปตามวิธีการที่บัญญัติไว้ตามความในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ โดยจ่ายได้สูงสุดไม่เกินจำนวนเงินเดือนเดือนสุดท้ายตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙

ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าการใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย เนื่องจากการคำนวณบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ ให้กระทำโดยตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ บำนาญที่ผู้ฟ้องคดีคำนวณได้มีผลลัพธ์เกินกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้อำนาจปกติจำกัดจำนวนไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายโดยคำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายจำนวน ๕๒,๘๕๕ บาท รวมกับเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) จำนวน ๕,๕๐๐ บาท เท่ากับ ๕๘,๓๕๕ บาท ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากรัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ



พลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ยกเลิกเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) โดยรวมเงินเพิ่มพิเศษเข้าเป็นเงินเดือน จึงต้องแก้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกัน แต่ในกรณีของผู้ฟ้องคดีมิได้มีการนำเอาเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) มารวมกับเงินเดือน และถือเป็นเงินเดือน จึงไม่สามารถนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีได้ ประกอบกับ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ไม่มีความสัมพันธ์กันและไม่อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน จึงไม่สามารถนำมาตรา ๙ มาใช้บังคับเหนือหรือเป็นเงื่อนไขของมาตรา ๓๒ ในการคำนวณบำนาญ ร่วมกันได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ แก้ไขครั้งสุดท้าย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๐ (ที่ถูกต้องคือ พ.ศ. ๒๕๓๙) ส่วนมาตรา ๙ ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ หากบทบัญญัติ ทั้งสองมาตราขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังหรือหากมาตรา ๙ ขัดหรือแย้ง กับมาตรา ๓๒ ต้องถูกยกเลิกไป ประกอบกับการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๔ นั้นเป็นผลจากการปฏิบัติหน้าที่ในเขตที่มีการ ประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือในเขตย่านอันตราย หรือกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลา ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อตอบแทนการทำงานเสี่ยงอันตราย ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธินำเวลาราชการ ที่เป็นทวีคูณมารวมเป็นเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ หากจำนวนปีเวลาราชการเท่ากับ ๕๐ ปี หรือมากกว่า ผลลัพธ์การคำนวณบำนาญย่อมมากกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ให้บำนาญปกติ จำกัดจำนวนไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการรับบำนาญของข้าราชการ ที่มีเวลาราชการมากกว่า ๕๐ ปี โดยเฉพาะเจาะจง และเป็นกฎหมายที่มีได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ทั้งการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้ระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ จึงมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลที่มีสิทธิได้รับบำนาญ ตามจำนวนเวลาราชการของตน ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ



- ๔ -

พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ซึ่งการที่จะวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ศาลปกครองกลางต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก่อนว่าการจ่ายเงินบำนาญปกติต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ หรือไม่ อย่างไร จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๙ บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงส่งความเห็นและคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่ เห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางจะใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดการคุ้มครองปัจเจกบุคคลเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลทุกคนตามหลักสากลและคุ้มครองแก่ประชาชนชาวไทยอย่างเสมอกัน โดยวรรคหนึ่ง



บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติรับรองหลักการในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็น และสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

สำหรับพระราชบัญญัติบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของการรับบำนาญและวิธีการนับเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำนาญของข้าราชการซึ่งใช้บังคับกับทหารและข้าราชการพลเรือน โดยมาตรา ๔ นิยามคำว่า “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ... มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำนาญหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “วิธีคำนวณบำนาญ ให้กระทำดังนี้ ... (๒) สำหรับบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ”



- ๖ -

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ แก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจการคลังของประเทศโดยยังคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อข้าราชการ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ยกเลิกบทบัญญัติที่จำกัดบำนาญปกติอย่างสูงไว้เดือนละหนึ่งพันบาท เพื่อให้เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ แก้ไขหลักการดังกล่าวโดยมีเจตนารมณ์ดังปรากฏตามเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ยกเลิกเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) โดยรวมเงินเพิ่มพิเศษเข้าเป็นเงินเดือน จึงต้องแก้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกันและในโอกาสเดียวกันนี้สมควรที่จะแก้หลักการบางประการในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเสียในคราวเดียวกันด้วย ...” และวางหลักการให้บำนาญปกติจำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายโดยมาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย” ส่วนการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขการนับเวลาราชการจากการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณโดยอัตโนมัติ เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก มาเป็นการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หลักการที่ให้บำนาญปกติจำกัดจำนวนไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายภายหลังจากที่ได้คำนวณตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากมีการแก้ไขกฎหมายให้รวมเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราวเข้าเป็นเงินเดือน ทำให้จำนวนเงินบำนาญเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จึงต้องมีการกำหนดเพดานขั้นสูงไว้ และเมื่อพิจารณาประกอบกับวิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ ที่กำหนดวิธีคำนวณบำนาญให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ ซึ่งหากได้ผลลัพธ์เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้าย จำนวนปีเวลาราชการต้องเท่ากับ ๕๐ ปี หากจำนวนปีเวลาราชการน้อยกว่า ๕๐ ปี ผลลัพธ์ซึ่งเป็นจำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับย่อมน้อยกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย ผู้ที่จะได้รับบำนาญเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายจึงต้องมีเวลาราชการ ๕๐ ปีขึ้นไป ซึ่งโดยปกติข้าราชการทั่วไปจะมีเวลาราชการไม่ถึง ๕๐ ปี เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ บัญญัติให้ผู้ที่เข้ารับราชการต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า



- ๗ -

สิบแปดปีอันเป็นหลักการเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ จึงเห็นได้ว่าหากข้าราชการผู้ใดเข้ารับราชการเมื่ออายุ ๑๘ ปี และเกษียณราชการเมื่ออายุ ๖๐ ปี ข้าราชการผู้นั้นมีเวลาราชการ ๔๒ ปี เมื่อคำนวณตามวิธีการนี้แล้วข้าราชการผู้นั้นย่อมได้รับบำนาญน้อยกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย

นอกจากนี้ เงินบำนาญของข้าราชการเป็นเงินที่จ่ายตอบแทนข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว ด้วยเงินงบประมาณของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องอยู่ภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังที่ดี โดยถือว่าเป็นระเบียบแบบแผนที่ใช้กับการจัดการทางการเงินของรัฐเพื่อให้สามารถรักษาดุลยภาพระหว่างรายได้กับรายจ่ายของรัฐอันส่งผลต่อเสถียรภาพทางการคลังของรัฐ ดังนั้น ในการจ่ายเงินไม่ว่าจะเป็นบำเหน็จหรือบำนาญต้องคำนึงถึงวินัยทางการเงินการคลังของรัฐด้วย การคำนวณบำเหน็จบำนาญ “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” ได้รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิดไว้แล้ว ถือเป็น การให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการโดยรัฐตระหนักถึงความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาเป็นเวลานานและเป็นการจัดสรรประโยชน์ให้เป็นพิเศษเพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยเหมาะสมสมควร ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องป้องกันมิให้การให้ประโยชน์ตอบแทนนั้นเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินเกินสมควรจนอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ แม้จะจำกัดสิทธิของบุคคลแต่เป็นการจำกัดสิทธิอย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของข้าราชการที่เคยปฏิบัติราชการให้แก่บ้านเมือง ไม่ได้กระทบกระเทือนถึงบำนาญปกติซึ่งคำนวณตามเวลาราชการตามจริงอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ข้าราชการทุกคนพึงได้รับ ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล ทั้งยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้



- ๘ -

บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

ส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มีได้ระบุ
เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ
เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เห็นว่า
ศาลรัฐธรรมนูญเคยวางหลักการวินิจฉัยประเด็นนี้แล้วว่า การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒
เป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ที่มีได้ให้สิทธิโต้แย้งว่า
กฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย
ในประเด็นนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖





- ๙ -

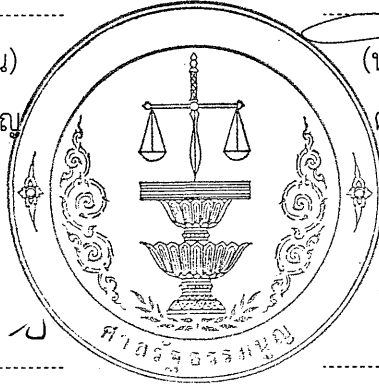
(คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๓)

(นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนพดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ