

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคสองเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐว่า ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ วรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยวรรคหนึ่งเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย และวรรคสามเป็นบทบัญญัติที่กำหนดห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลว่า จะกระทำมิได้ ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใน

ส่วนของคำนิยามที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมความในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเพิ่มสิทธิให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการ ส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้ จึงกำหนดให้ พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมาตรา ๓ บัญญัติให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึง พนักงานส่วนตำบล และมาตรา ๔ บัญญัติให้ ราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึง องค์การบริหารส่วนตำบล

การที่ผู้ร้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วย เงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งด เบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วย บำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้บังคับอยู่ ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย ว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงเป็นผลให้จำเลยยังเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพตาม ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) เนื่องจากตีความ ได้ว่าในวันที่จำเลยเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จำเลยมิได้เป็นบุคคลซึ่งเข้ารับราชการ ในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในเวลา ต่อมาข้อเท็จจริงปรากฏว่า จำเลยได้ขอลาออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้มีคำสั่งกรมอู่เรือที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ อนุมัติให้จำเลยออกจาก ประจําการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วยเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพให้แก่จำเลย รวมเป็น เงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่ารวมถึง พนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อันเข้าเงื่อนไขที่จะต้องครบถ้วนตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) กรมบัญชีกลางจึงมีสิทธิเรียกคืนเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิ คือนับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จ

สำหรับจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยถูกเรียกคืนนับแต่วันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้ว หมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนคุณความดีที่ได้รับราชการมา ทั้งการจ่ายเงินครั้งเดียวที่เรียกว่า “บำเหน็จ” และการจ่ายเงินรายเดือนที่เรียกว่า “บำนาญ” นอกจากนี้ เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่างก็ถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง กล่าวคือ อยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” ดังนั้น เงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหารเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยจะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่างก็เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือเงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ นอกจากนี้ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) กรณีกลับเข้ารับราชการ และการที่ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ทั้งนี้ การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวก็มีเจตนารมณ์

เพื่อป้องกันมิให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้แก่จำเลย เพราะเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน ดังนี้ แม้ว่าสิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะถูกงดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) อันเนื่องมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ก็ตาม แต่บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก็มิได้มีลักษณะเป็นการกระทบหรือลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้จำเลยซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล จึงมิได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายเจริญ ภัคดีชนากุล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ