

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายชัช ชลวร 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 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญตามที่ขอให้วินิจฉัยมาตรา ๓ ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม สำหรับมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้หลักประกันว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง และปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค โดยความในวรรคหนึ่ง บัญญัติหลักประกันความเสมอภาคไว้ว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และความในวรรคสาม บัญญัติว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่าง จะกระทำมิได้

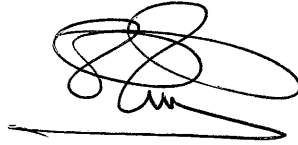
สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีความมุ่งหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพิจารณาจากเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่ว่า “โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงาน

ส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ... นอกจากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๕๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อปรับปรุงการคิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วและภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ ให้นับเวลาราชการก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังได้ ปรับปรุงให้ข้าราชการทุกประเภทใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการคำนวณบำนาญและปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดในกรณีไม่มีทายาทผู้มีสิทธิ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ให้สอดคล้องกัน” พิจารณาแล้วเห็นได้ว่า ก่อนที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ในปี ๒๕๔๓ กฎหมายฉบับเดิมก่อนแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยามที่กำหนดหน่วยงานและข้าราชการของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ซึ่งไม่มีองค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลรวมอยู่ด้วย เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น หรือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๕๔ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญที่ให้แก่ทหารและข้าราชการพลเรือนโดยรวมถึงข้าราชการบางประเภทที่มีกฎหมายบัญญัติให้นำไปใช้โดยอนุโลมด้วย มีการปรับปรุงตามสถานการณ์และความจำเป็น จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ในปี ๒๕๔๓ โดยมีสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติม ๓ เรื่อง ดังนี้ (๑) ให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (๒) ปรับปรุงการคิดเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการไปแล้วและภายหลังกลับเข้ารับราชการใหม่ และ (๓) ปรับปรุงให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกประเภทใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการคำนวณบำนาญและปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดในกรณีไม่มีทายาทผู้มีสิทธิ ในส่วนของการกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลได้รับสิทธิเท่าเทียมกันกับข้าราชการในราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามตามมาตรา ๔ ในส่วนของคำว่า “ข้าราชการ

ส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร” และคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร” จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” โดยให้รวมถึงพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยอันเป็นประเด็นแห่งคดีนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้บรรลุผลของการให้ผู้ปฏิบัติงานของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่าง ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิหรือเสรีภาพ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสามแต่อย่างใด

ส่วนข้อที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามดังกล่าวนั้น เป็นการรอนสิทธิการได้รับประโยชน์อื่นของตนที่ได้รับตามกฎหมายซึ่งมีอยู่เดิมก่อนที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ฯ ฉบับนี้ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิในเรื่องบำเหน็จบำนาญของพนักงานส่วนตำบลผู้ใด แต่กลับเป็นการให้สิทธิในเรื่องบำเหน็จบำนาญแก่พนักงานส่วนตำบลโดยเริ่มนับแต่วันที่กฎหมายใช้บังคับ มิได้มีเนื้อหาใดที่จำกัดสิทธิตามที่มีการกล่าวอ้าง ส่วนที่บุคคลใดจะถูกตัดสิทธิที่ได้รับตามกฎหมายฉบับอื่นนั้น ย่อมต้องพิจารณาจากกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงมิใช่กรณีที่จะได้แย้งได้ว่ามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

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



(นายชัย ชลวร)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ