

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ 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 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ กำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตย และหลักแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมาตรา ๔ วางหลักทั่วไปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพอื่น และความเสมอภาคของบุคคล ให้แก่ปวงชนชาวไทย ในส่วนมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักความเสมอภาคของบุคคลโดยบัญญัติรับรองความเท่าเทียมกันของบุคคล และได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลว่าไม่ว่าชายหรือหญิงย่อมมีความเท่าเทียมกันจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้ แต่กรณีมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นนั้นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

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

ได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยาม โดยปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่า โดยที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามในคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ...พนักงานส่วนตำบล...” และคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ...องค์การบริหารส่วนตำบล...”

ในคดีนี้ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร) ในคดีแพ่ง หมายเลขคำที่ ๑๕๗/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า

กองทัพบก เป็นโจทก์ ฟ้องพันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร เป็นจำเลย ต่อศาลปกครองพิษณุโลก ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๕๗/๒๕๕๘ ว่า เดิมจำเลยรับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้ขอลาออกจากราชการ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วยเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท

เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งในข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้น จำเลยจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัดตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ ซึ่งกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือแจ้ง สัสดีจังหวัดสุโขทัยให้เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่เบิกจ่ายเงินเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ เมื่อโจทก์ได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางแล้วก็ได้ดำเนินการเรียกเงินคืนจากจำเลย และจำเลยได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้พร้อมหนังสือขอผ่อนชำระหนี้ต่อสัสดีจังหวัดสุโขทัย แต่หลังจากจำเลยทำหนังสือรับสภาพหนี้แล้วกลับไม่ยอมทำสัญญาการผ่อนชำระหนี้และไม่ยินยอม

ชำระเงินดังกล่าวให้แก่โจทก์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพิษณุโลก และเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงมีคำสั่งให้โอนคดีนี้ไปยังศาลจังหวัดสุโขทัย

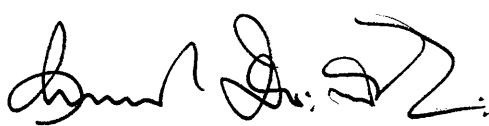
จากข้อเท็จจริงจึงเห็นได้ว่า ในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่จำเลยได้ขอลาออกจากราชการ และในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๕๑ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วยเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ย่อมเป็นช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ โดยในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ จำเลยได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ได้กำหนดค่านิยามของ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่าพนักงานส่วนตำบลด้วย และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่าองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย จึงทำให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ และเงิน ช.ค.บ. อีกต่อไป เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ และเงิน ช.ค.บ. ในกรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๕๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่กำหนดให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางให้เรียกเงิน จำนวน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท คืน ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ โดยถือเป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน อันเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ และหลักกระจายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้น หากพิจารณาในเจตนารมณ์ของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ปรากฏตามหมายเหตุในการประกาศใช้

พระราชบัญญัติว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อตัดสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ แต่เป็นการเพิ่มสิทธิให้พนักงานส่วนตำบลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ และแม้จำเลยจะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ซึ่งเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จะใช้บังคับก็ตาม ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการจำกัดหรือลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่ผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิที่ทำให้จำเลยเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ด้วย ดังนั้นพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมิได้กระทบกระเทือนหรือลิดรอนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม มิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

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



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ