

ความเห็นส่วนตัว

ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๑

วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๒

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหลักการทั่วไปว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

รัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยามในมาตรา ๓ โดยกำหนดให้ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร และมาตรา ๔ กำหนดให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร โดยยกเลิกคำนิยามจากเดิมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีได้กำหนดให้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึง พนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงสมควรให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมจำเลยเคยรับราชการทหารในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย และในวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้ลาออกรับราชการทหาร จำเลยจึงมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๔ ซึ่งจ่ายให้กับนายทหารชายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นรายเดือนตั้งแต่ออกรับราชการ และมีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.) ตามพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓ ที่บัญญัติให้

ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหม หรือมีสิทธิได้รับบำนาญปกติหรือบำเหน็จพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มีสิทธิได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ โดยเรียกอว่า “ช.ค.บ.” ในอัตราตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทั้งนี้ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยข้อ ๕ บัญญัติว่า “ทหารซึ่งระบุไว้ในกรณีต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ... (๑) ออกจากราชการได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” และข้อ ๘ บัญญัติว่า “ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๓) เข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ได้รับหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญ ไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ตามมาตรา ๓ หรือมาตรา ๔ ถ้าเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการหรือเข้าทำงานหรือกลับเข้าทำงานสังกัดราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น” แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น ได้ให้คำนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และเมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยไม่รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จำเลยจึงมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. นับแต่วันที่ได้ออกจากราชการทหาร แม้จำเลยจะได้เข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลก็ตาม เนื่องจากจำเลยมิได้เป็นผู้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ได้กำหนดคำนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามกฎหมาย จัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร และคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยกรนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น เมื่อบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นผลให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. อีกต่อไปตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วย เงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้เงินเบี้ยหวัดในกรณีที่เข้ารับราชการ ในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ ที่บัญญัติให้ ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญ ไม่มีสิทธิได้รับ ช.ค.บ. ถ้าเข้ารับราชการหรือ กลับเข้ารับราชการสังกัดราชการส่วนท้องถิ่น แต่จำเลยก็ยังคงได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. รวมถึง บำนาญและบำเหน็จดำรงชีพ เนื่องจากได้มีการย้ายประเภทรับบำนาญและบำเหน็จดำรงชีพ เรื่อยมา

ดังนั้น การที่กรมบัญชีกลางได้เรียกคืนเบี้ยหวัด ช.ค.บ. บำนาญ และบำเหน็จดำรงชีพ ซึ่งจำเลยได้รับเกินสิทธิของตนนับแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับ ก็เพื่อมิให้จำเลยได้รับเงิน เกินสิทธิของตน เพราะเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ต่างก็เป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายให้ข้าราชการเมื่อได้ลาออกจากราชการ โดยคำนวณตามเวลาราชการ กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ได้เริ่ม รับราชการจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือน ด้วยเหตุนี้ เมื่อเดิมจำเลยได้รับเบี้ยหวัดและ ช.ค.บ. ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ แล้วภายหลังมามีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงมิได้เป็นการจำกัดสิทธิการรับเบี้ยหวัด ช.ค.บ. บำนาญ และบำเหน็จดำรงชีพ สิทธิของจำเลยมีอยู่อย่างไรก็ยังคงมีอยู่เช่นนั้นหาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ ประกอบกับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เป็นเงินที่จ่ายจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายงบกลาง “เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ” ซึ่งเป็นเงินในงบประมาณประเภทเดียวกัน ทั้งในการจ่ายเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบการจ่ายเงินแผ่นดินไว้โดยจะต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง อันสอดคล้องกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้ส่งเบี้ยหวัดแก่ทหารหากเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ และพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ ที่บัญญัติให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับช.ค.บ. ถ้าเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการ เพื่อมิให้เกิดการเบิกจ่ายเงินซ้ำซ้อนอันสอดคล้องต่อหลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น มิได้กระทบกระเทือนหรือลดทอนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้เป็นหลักการทั่วไป บทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ทำให้สิทธิแก่บุคคลที่จะโต้แย้งหรือกล่าวอ้างว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ