

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุรเกียรติ์ มาประณีต ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

“ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง พัทธา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

๑๗๑

๑๗๑

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

๑๗๑

๑๗๑

พิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงฟังได้ว่า พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร รับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ และได้เสนอรายงานขอลาออกราชการ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และต่อมาได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ อนุมัติให้ออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่างๆ อันประกอบด้วย ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท โดยเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร

ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ไม่มีบทบัญญัติ ของกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งกำหนด ให้พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย โดยข้อบังคับ กระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับ เบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้คงเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ดังนั้น กรณีของพันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร จึงไม่มี สิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงทำให้ได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. เงินบำเหน็จดำรงชีพเกินสิทธิไปเป็นจำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ต่อมา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๒๐.๖/๒๓๐๒๔ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งสัสดี จังหวัดสุโขทัยให้ดำเนินการเรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่เบิกจ่ายเงินเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ

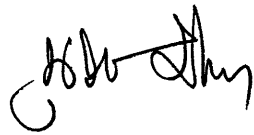
การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิ ให้กับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงาน ส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่ เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับ บำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของ พระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งแม้แต่จำเลยเองก็จะได้สิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเนื่องจากเป็น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายนี้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ลิดรอนสิทธิ ของจำเลย หากแต่กลับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มสิทธิให้แก่จำเลยและบุคคลอื่นที่เป็นพนักงาน

ส่วนตำบล และการกำหนดบทนิยามในกฎหมายนั้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทนิยามจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอันอาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

นอกจากนี้ จำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่ถูกเรียกคืนนั้นมิวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้บุคคลใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ เมื่อพิจารณาบทนิยามและความหมายของ “บำเหน็จบำนาญ” แล้ว หมายถึงเงินที่จ่ายเพื่อตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาไม่ว่าจะเป็นการจ่ายเงินครั้งเดียวหรือจ่ายรายเดือน อีกทั้ง เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เงินเบี้ยหวัด เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) รวมทั้งเงินบำเหน็จดำรงชีพ ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือว่าเป็นเงินงบประมาณที่อยู่ในหมวดของงบประมาณรายจ่ายส่วนกลาง กล่าวคืออยู่ในส่วนของ “เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นประกอบกับข้อเท็จจริงในคดีจะพบว่า ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ที่จำเลยได้รับการลาออกจากราชการทหารเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยจะได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และ เงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการ และ ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หลักงบประมาณ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่บัญญัติให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งการมีกฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ก็มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยซ้ำซ้อน

อย่างที่ ได้เคยกล่าวมาแล้วในข้างต้นนั่นเอง กับทั้งข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบล และอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนสามารถได้รับสิทธิในการคำนวณเงินบำนาญตามกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ออกบังคับใช้จึงมีใช้กฎหมายที่ออกมาเพื่อตัดสิทธิในการรับบำนาญของข้าราชการ แต่เป็นการเพิ่มสิทธิให้ข้าราชการซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบลและอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว ดังนั้น แม้ว่าสิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ จะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จะใช้บังคับก็ตาม ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นการจำกัดหรือลดรอนสิทธิ หากแต่ผลจากการบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลคือทำให้จำเลย เป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ และส่งผลให้ถูกงดเงินเบี้ยหวัดของทหาร ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การเรียกให้คืนเงินดังกล่าวมิได้เกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ บทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกระทบหรือลดรอนสิทธิ มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม และมีได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติ ในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อความที่รับรองสิทธิ และเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ บทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติ อยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงมิใช่บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่บุคคลที่จะได้แย้งหรือกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายณรงค์ มาประณีต)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ