

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา 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

ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่า พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๑๕๗/๒๕๖๐ ศาลจังหวัดสุโขทัย เดิมจ่าเลยรับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ และได้เสนอรายงานขอลาออกจากราชการ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และต่อมาได้มีคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้นายทหารประทวนออกจากประจำการ อนุมัติให้จำเลยออกจากประจำการได้ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วย ๑) เงินเบี้ยหวัด ๒) เงินบำนาญ ๓) เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (เงิน ช.ค.บ.) และ ๔) เงินบำเหน็จดำรงชีพ ให้แก่จำเลย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ จำเลยได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วให้คงเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ไม่ได้รวมถึงพนักงานส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ทำให้จำเลยยังเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงิน ช.ค.บ. และเงินบำเหน็จดำรงชีพ เนื่องจากตีความได้ว่าในวันที่จำเลยเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล จำเลยมิได้เป็นบุคคลซึ่งเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการอันเข้าเงื่อนไขที่จะต้องรับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) กรมบัญชีกลางจึงเรียกคืนเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิคือ นับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา เป็นจำนวน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากเงินต้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นปรากฏว่า เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ จำนวนเงิน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท ที่จำเลยได้รับจากการลาออกจากราชการทหารเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ และเงินบำเหน็จบำนาญที่จำเลยได้รับในอนาคตตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน คือ เงินจากรายจ่ายงบกลางในส่วนของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ การที่พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือผู้มีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดไม่มีสิทธิได้รับบำนาญตามปกติ และเงิน ช.ค.บ. กรณีกลับเข้ารับราชการและข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญให้แก่จำเลยซึ่งเป็น

การใช้สิทธิตามกฎหมายซ้ำซ้อนกัน อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์หลักงบประมาณ รวมทั้งเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและพนักงานส่วนตำบลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการเพิ่มสิทธิให้แก่บุคคลซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบล ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่บัญญัติให้มีพนักงานส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะลิดรอนสิทธิ หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ตามเจตนารมณ์ที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ ซึ่งแม้แต่จำเลยเองก็จะได้รับสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญเนื่องจากเป็นพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายนี้เช่นกัน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ได้ลิดรอนสิทธิของจำเลย หากแต่กลับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เพิ่มสิทธิให้แก่จำเลยและบุคคลอื่นที่เป็นพนักงานส่วนตำบล และการกำหนดบทนิยามในกฎหมายนั้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในความหมายของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายและสอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทนิยามจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอันอาจขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างใด

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



(นายบุญส่ง กุลบุปผา)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ