

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

## ๒. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๙๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบรรดากฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญทหาร กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการฝ่ายพลเรือน และบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วใน พระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการ” หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน

“ทหาร” หมายความว่า นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวน ตลอดจนว่าที่ยศนั้น ๆ และพลทหารประจำการ

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการ การเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และข้าราชการกลาโหมพลเรือนตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร (นิยามคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗)

“เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการ รับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

“เงินเดือนเดือนสุดท้าย” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภท เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่ม การเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ส่วนข้าราชการตำรวจ ซึ่งกรมตำรวจส่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจโดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้าง เงินเดือนเดือน



สุดท้าย หมายความว่า เงินเดือนที่ผู้ว่าจ้างจ่ายตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาตามอัตราเงินเดือนในบัญชี ต่อท้ายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษ รายเดือนสำหรับค่าวิชา และหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะ และหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้อง ฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ

(มาตรา ๔ นิยามคำว่า “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๖)

ฯลฯ

ฯลฯ

“บำเหน็จ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว

“บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน

ฯลฯ

ฯลฯ

**มาตรา ๖** เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

สิทธิในบำเหน็จหรือบำนาญเป็นสิทธิเฉพาะตัว จะโอนไม่ได้

**มาตรา ๒๔** ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักดำเรือดำน้ำ ให้นับเวลาราชการ ที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ ประเภทเงินเดือนก็ตาม

ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ใด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณา ให้ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นได้รับการนับเวลาราชการ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวีคูณได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้พิจารณาความจำเป็นของสถานการณ์โดยคำนึงถึงความยากลำบากและการเสี่ยงอันตรายอย่างแท้จริง ของข้าราชการนั้น

ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้นับเวลาราชการเป็นทวีคูณ ตามวรรคสอง ถ้าผู้ใดมีเวลาราชการซึ่งอาจนับเป็นทวีคูณในเวลาเดียวกันได้หลายประการ ก็ให้นับเวลา ระหว่างนั้นเป็นทวีคูณแต่ประการเดียว



**มาตรา ๒๙** เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญให้นับแต่จำนวนปี เศษของปี ถัดถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปี

การนับระยะเวลาตามความในวรรคก่อน สำหรับเดือนหรือวัน ให้คำนวณตามวิธีการ จ่ายเงินเดือน และให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี สำหรับจำนวนวัน ถ้ามีรวมกันหลายระยะ ให้นับสามสิบวันเป็นหนึ่งเดือน

**มาตรา ๓๑** ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้น ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายเป็นเกณฑ์ คำนวณ แต่ถ้าเป็นการคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ ซึ่งพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุ ตามมาตรา ๑๙ เงินเดือนเดือนสุดท้ายให้หมายความรวมถึงเงินเดือนที่ได้เลื่อนในวันสุดท้าย ของปีงบประมาณนั้นด้วย

การเลื่อนเงินเดือนในวันสุดท้ายของปีงบประมาณนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิรับเงินเดือนที่ได้เลื่อน แต่เงินเดือนที่ได้เลื่อนนั้นให้ถือเสมือนว่าเป็นเงินเดือนเดิม

ข้าราชการผู้ใดเคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง แล้วพ้นจากตำแหน่งที่มี เงินเดือนสูงก่อนพ้นจากราชการ ให้ถือเงินเดือนเดือนสุดท้ายของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงจาก เงินงบประมาณประเภทเงินเดือนที่เคยได้รับอยู่นั้นเป็นเงินเดือนเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ ในกรณีที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับปรับอัตราเงินเดือนของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงก่อนข้าราชการผู้นั้น พ้นจากราชการ ให้ถือเงินเดือนของตำแหน่งที่มีเงินเดือนสูงที่ปรับตามกฎหมายหรือข้อบังคับนั้นแล้ว เป็นเงินเดือนเดือนสุดท้ายสำหรับตั้งเป็นเกณฑ์คำนวณ

**มาตรา ๓๒** วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้กระทำ ดังนี้

(๑) สำหรับบำเหน็จ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

(๒) สำหรับบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ

(มาตรา ๓๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๖)

พ.ศ. ๒๕๓๙)

**๓. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒**

**มาตรา ๖** ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๔ บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งมีเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสามสิบปีบริบูรณ์แล้ว



ถ้าข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุรับราชการนานได้”

(มาตรา ๑๔ ยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด)

มาตรา ๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือน เดือนสุดท้าย

(มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะโดยไม่ได้ผนวกรวมเป็นฉบับเดียวกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ จึงเป็นคนละมาตรากับมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน)

#### ความเห็น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของพันเอก อัครวิชญ์ หรือสุทธิพงษ์ เจริญพร ผู้ฟ้องคดี ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๒/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งเป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางจะใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

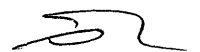
ประเด็นต่อมาจึงมีว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับ



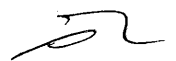
ความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และปวงชนชาวไทยทุกคนได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ส่วนมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นหลักการรับรองและคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ว่าในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรที่ใช้อำนาจจะต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี อันเป็นหลักการสำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุม ตรวจสอบ หรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนตามอำเภอใจ โดยในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนตามหลักการดังกล่าวนี้จะต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และได้สัดส่วนหรือมีความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมที่จะได้รับกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนจะต้องสูญเสียไปอันเนื่องมาจากกฎหมายนั้น

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการรับบำเหน็จบำนาญปกติ เวลาราชการและการนับเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ บำเหน็จบำนาญพิเศษ บำเหน็จดำรงชีพ การนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันเงินกู้ บำเหน็จตกทอด การพิจารณาส่งจ่าย บำเหน็จบำนาญ การเสียสิทธิรับบำนาญ สำหรับข้าราชการทั้งทหารและข้าราชการพลเรือน เพื่อให้สิทธิประโยชน์หลายประการตอบแทนแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ ซึ่งรัฐมีหน้าที่จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการจากเงินงบประมาณของแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ได้มีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการหลายครั้ง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจการคลังของประเทศและความเป็นธรรมต่อข้าราชการ เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จำกัดบำนาญปกติอย่างสูงไว้เดือนละหนึ่งพันบาท เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่ความเป็นอยู่และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ



ซึ่งได้รับราชการมานานสมควรให้สิทธิในการคำนวณบำนาญตามกฎหมายโดยไม่มีข้อจำกัดขั้นสูงไว้สำหรับบำนาญที่จะพึงได้รับ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้จำกัดบำนาญปกติจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ปรับปรุงบทนิยามเงินเดือนเดือนสุดท้ายให้เงินเดือนเดือนสุดท้ายรวมเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด (พ.ป.ผ.) เพื่อการคำนวณบำเหน็จบำนาญ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการโดยอัตโนมัติเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการชั่วคราวเป็นการชั่วคราวเป็นทวีคูณเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เนื่องจากหลักเกณฑ์การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการที่ถูกกำหนดให้เป็นไปโดยอัตโนมัติเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องการจะประหยัดงบประมาณรายจ่าย

ส่วนพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย” และมาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสามสิบปีบริบูรณ์แล้ว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานได้” โดยมีเจตนารมณ์ที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ยกเลิกเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) โดยรวมเงินเพิ่มพิเศษเข้าเป็นเงินเดือน จึงต้องแก้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกันและในโอกาสเดียวกันนี้สมควรที่จะแก้หลักการบางประการในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเสียในคราวเดียวกันด้วย เช่น เปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้มีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์ หรือมีเวลาราชการครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ลาออกจากราชการขอรับบำเหน็จบำนาญได้ และยกเลิกบำนาญตกทอดซึ่งปรากฏว่าได้มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติเป็นอันมาก และเปลี่ยนเป็นบำเหน็จตกทอด อนึ่ง เนื่องจากการที่นำเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) มารวมกับเงินเดือนและถือเป็นเงินเดือนนั้น เป็นผลให้ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับบำนาญมีจำนวนที่สูงขึ้น ทั้ง ๆ ที่การคำนวณเป็นไปตามวิธีเดิม จึงสมควร



ปรับปรุงอัตราเบี้ยหวัดบำนาญของข้าราชการที่ได้รับอยู่ในขณะนี้เพิ่มขึ้นให้สมส่วนกัน เพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการซึ่งได้ปฏิบัติงานให้แก่บ้านเมืองมาแล้วนั้นด้วย” พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จึงตราขึ้นเพื่อวางหลักการว่าบำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายภายหลังจากที่ได้คำนวณตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๔ นิยามคำว่า “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ... และมาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้กระทำ ดังนี้ ... (๒) สำหรับบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ” ซึ่งประกอบกับการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณด้วยนั้น มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักดำเรือดำน้ำ ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนั้นจะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ใด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาให้ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึคนั้นได้รับการนับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวีคูณได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้พิจารณาความจำเป็นของสถานการณ์โดยคำนึงถึงความยากลำบากและการเสี่ยงอันตรายอย่างแท้จริงของข้าราชการนั้น” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้นับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามวรรคสอง ถ้าผู้ใดมีเวลาราชการซึ่งอาจนับเป็นทวีคูณในเวลาเดียวกันได้หลายประการ ก็ให้นับเวลาระหว่างนั้นเป็นทวีคูณแต่ประการเดียว” แล้ว เห็นว่า การรับบำนาญปกติตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นการที่รัฐจ่ายเงินรายเดือนให้แก่ข้าราชการเพื่อตอบแทนการทำงานของข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้ว ซึ่งการจ่ายเงินบำนาญปกติดังกล่าวอาศัยเงินงบประมาณของแผ่นดินทั้งหมด การจ่ายเงินบำนาญปกติให้ข้าราชการ





ที่พ้นจากราชการไปแล้วโดยไม่จำกัดวงเงินที่จะได้รับยอมทำให้เกิดเป็นภาระต่องบประมาณแผ่นดิน และเมื่อพิจารณานิยามของคำว่า “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายยังกำหนดให้เงินเดือนเดือนสุดท้ายครอบคลุมไปถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิดด้วย ทำให้เงินเดือนเดือนสุดท้ายเพิ่มมากขึ้นนอกเหนือไปจากเงินเดือนปกติ ถือเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้นสำหรับข้าราชการอยู่แล้ว ประกอบกับการนับวันเวลาราชการทวิคูณเป็นประโยชน์เฉพาะข้าราชการบางตำแหน่งหรือบางพื้นที่ที่ได้รับสิทธินับเวลาราชการเป็นทวิคูณเป็นสองเท่าของเวลาราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่จริงในช่วงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ข้าราชการทั่วไปแม้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในช่วงเวลาหรือพื้นที่ดังกล่าว ก็อาจไม่ได้รับสิทธิการนับเวลาราชการทวิคูณ การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิข้าราชการนำเวลาราชการทวิคูณมานับเป็นเวลาราชการแล้ว ยังสามารถนำเวลาราชการทวิคูณมาใช้คำนวณบำเหน็จบำนาญได้อีกทอดหนึ่ง ย่อมเป็นที่ประจักษ์ทั่วไปว่ารัฐได้ตระหนักถึงความเสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักรบเรือดำน้ำ หรือในกรณีที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกดังกล่าว จึงได้ตอบแทนด้วยการให้นับเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นทวิคูณ ดังนั้นแม้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จะจำกัดสิทธิหรือประโยชน์ในการรับบำนาญปกติให้ได้รับอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายอาจทำให้ข้าราชการบางรายได้รับสิทธิการรับบำนาญน้อยลงไปบ้าง แต่ก็มีได้ต่ำกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับก่อนออกจากราชการซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิประโยชน์เป็นการทั่วไปเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาหลักการบริหารงานคลังที่ดีสำหรับการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการเป็นความสมดุระหว่างประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม จึงเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและความเสมอภาค ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า การประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ มิได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ ทั้งมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ศาลรัฐธรรมนูญได้



วางหลักไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ที่ให้สิทธิในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ อายยืนคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่ากฎหมายนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทราบว่าจะต้องระบุงถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎหมายไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖



(นายวรวิทย์ กังคศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ