

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวิเกียรติ มินะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๔ กำหนดหลักประกันเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคล สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและปวงชนชาวไทย ในส่วนมาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
- (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ
- (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้
- (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ อันเป็นหลักสากลที่ใช้กันอยู่ทั่วไปในนานาชาติ

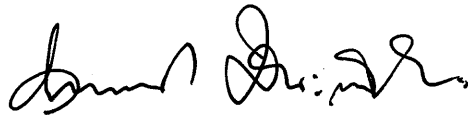
สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ยกเลิกเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) โดยรวมเงินเพิ่มพิเศษเข้าเป็นเงินเดือนจึงต้องแก้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกันและในโอกาสเดียวกันนี้ สมควรที่จะแก้หลักการบางประการในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเสียในคราวเดียวกันด้วย เช่น เปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้มีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์ หรือมีเวลาราชการครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ลาออกจากราชการขอรับบำเหน็จบำนาญได้ และยกเลิกบำนาญตกทอดซึ่งปรากฏว่าได้มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติเป็นอันมาก และเปลี่ยนเป็นบำเหน็จตกทอด อนึ่ง เนื่องจากการที่เอาเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) มารวมกับเงินเดือนและถือเป็นเงินเดือนนั้น เป็นผลให้ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ ภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับบำนาญมีจำนวนสูงขึ้นทั้ง ๆ ที่การคำนวณเป็นไปตามวิธีเดิม จึงสมควรปรับปรุงอัตราเบี้ยหวัดบำนาญของข้าราชการที่ได้รับอยู่ในขณะนี้เพิ่มขึ้นให้สมส่วนกัน เพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการซึ่งได้ปฏิบัติงานให้แก่บ้านเมืองมาแล้วนั้นด้วย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย”

เนื่องด้วยเงินเดือนพื้นฐาน (Base Salary) คือ ค่าตอบแทนที่จ่ายให้กับข้าราชการทุกคนตามประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง เพื่อสะท้อนถึงขนาดของงาน (Job Size) ผลงาน (Performance) และสมรรถนะ (Competency) เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ก็ให้จ่ายบำเหน็จหรือบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๙๔ ทั้งนี้ “ข้าราชการ” หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน “บำเหน็จ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายครั้งเดียว และ “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บัญญัติให้ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายนั้น เป็นการให้ประโยชน์สูงสุดแก่ผู้รับบำนาญอยู่แล้ว เพราะเป็นการได้รับเงินเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้ายขณะรับราชการโดยที่มีได้ทำงานให้ราชการอีกต่อไปแล้ว มิฉะนั้นอาจกลับจะดูไม่เป็นธรรมว่าบุคคลที่ออกจากราชการแล้ว แต่ได้รับเงินบำนาญที่สูงกว่าขณะที่ยังรับราชการอยู่ ทั้ง ๆ ที่ควรจะได้น้อยกว่า เพราะมิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ดังนั้น การตรากฎหมายดังกล่าว ย่อมเป็นการกำหนดขอบเขตที่รัฐ

พึงจะจัดสรรประโยชน์ให้แก่ข้าราชการอย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและสมดุระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่บ้านเมืองทุกคนซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งนี้ ย่อมไม่เป็นการกระทบต่อหลักประกันเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคล ไม่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและปวงชนชาวไทย ตลอดจนไม่เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และแม้ว่าจะไม่ได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำปรารภของกฎหมาย ก็เนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ แต่อย่างไรก็ตาม ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ ก็ได้ระบุเหตุผลไว้ด้วยแล้ว

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ