

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระราชดำริให้มีระบบบำนาญขึ้นครั้งแรกของประเทศไทย โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริว่า “ราชการบ้านเมืองมีมากขึ้นกว่าแต่ก่อน แม้จะเพิ่มเงินเดือนให้มากขึ้นก็ตาม แต่ข้าราชการมีหน้าที่ต้องรับราชการเต็มเวลา ไมใคร่ได้มีโอกาสที่จะสะสมทรัพย์ไว้เลี้ยงตนเมื่อแก่ชราหรือทุพพลภาพ” จึงได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเพื่อจ่ายเบี้ยบำนาญขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ เรียกว่า พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร ศก ๑๒๐

บำเหน็จ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นก้อนครั้งเดียว

บำนาญ หมายถึง เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาโดยจ่ายเป็นรายเดือน

ดังนั้น เมื่อประมวลความหมายของคำว่า “บำเหน็จ” และ “บำนาญ” แล้ว บำเหน็จบำนาญจึงเป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่ทางราชการจ่ายให้เพื่อตอบแทนคุณงามความดีแก่ข้าราชการที่ออกจากราชการโดยได้ทำงานมาด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและอุทิศตน เสียสละเป็นประโยชน์ต่อทางราชการซึ่งสอดคล้องกับหลักความมั่นคงของระบบราชการ (Bureaucracy System) แต่อย่างไรก็ดี การให้บำเหน็จบำนาญซึ่งเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจ่ายเงิน

เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทั่วไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) อนึ่ง สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว จำนวน ๒๘ ครั้ง โดยครั้งสุดท้ายคือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ แยกพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วน คือ

๑. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มีบทบัญญัติสำคัญประกอบด้วย ดังนี้

๑.๑ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง คุณค่าของความเป็นมนุษย์และเป็นสาร์ตละอันเป็นแก่นของสิทธิและเสรีภาพของแต่ละประเภทเพื่อปกป้องคุ้มครองจากการแทรกแซงของรัฐ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของหลักสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาค

๑.๒ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับรองคุ้มครองปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดก็ได้โดยมีอิสระ ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากบุคคลอื่น

๑.๓ ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง หลักการที่รัฐหรือบุคคลจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เท่าเทียมกันหรืออย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันให้แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของเรื่องนั้น ทั้งนี้ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

๑.๔ ปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของความเป็นพลเมืองไทยในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ และรัฐจะบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองและคุ้มครองสถานะบุคคลของความเป็นพลเมืองไทย

ด้วยบทบัญญัติสำคัญดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป จึงมีเจตนารมณ์กำหนดหลักประกันสากลเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคลและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและปวงชนชาวไทยตามรัฐธรรมนูญอย่างเสมอกัน สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔

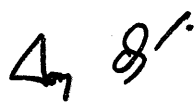
บำนาญปกติให้จำกัดอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย” และมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานนั้น ให้แก่ข้าราชการซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบสามสิบปีบริบูรณ์แล้ว” วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุรับราชการนานได้” เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการรับบำเหน็จบำนาญและวิธีการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน โดยเจตนารมณ์การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกัน เช่น เปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้มีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์ หรือมีเวลาราชการครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ลาออกจากราชการขอรับบำเหน็จบำนาญได้ และยกเลิกบำนาญตกทอดซึ่งปรากฏว่าได้มีความยุ่งยากในทางปฏิบัติเป็นอันมาก และเปลี่ยนเป็นบำเหน็จตกทอด เป็นต้น ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการรับบำเหน็จบำนาญและวิธีการนับเวลาราชการดังกล่าวตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ที่เป็นบททั่วไปของรัฐธรรมนูญ

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

เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ และกฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เกี่ยวข้อง บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดเพดานขั้นสูงของจำนวนเงินบำนาญไว้และการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณเป็นประโยชน์เฉพาะข้าราชการบางพื้นที่เท่านั้น ขณะเดียวกันรัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒

วรรคหนึ่ง และสอดคล้องกับกรอบการดำเนินการทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารสินทรัพย์ของรัฐและเงินคงคลังและการบริหารหนี้สาธารณะตามพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แม้ว่าบทบัญญัติพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๔ กำหนดให้มีการนับเวลาที่ปฏิบัติราชการเป็นทวีคูณเพื่อจัดสรรประโยชน์ให้แก่ ผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นพิเศษมากกว่าข้าราชการทั่วไปก็ตาม แต่การที่บทบัญญัติ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จำกัดบำนาญปกติ ไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายเป็นการกำหนดขอบเขตที่รัฐจะจัดสรรประโยชน์ให้แก่ข้าราชการ อย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติ ราชการให้แก่บ้านเมืองทุกคนซึ่งรวมถึงผู้ที่ได้รับเวลาราชการทวีคูณแล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ดังนั้น จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลและมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปแก่ข้าราชการทั้งทหารและข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติกฎหมายนี้ทุกคน รวมถึงไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่ากฎหมายนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น การตรากฎหมาย เป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิก ทั้งสองสภารวมกัน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ โดยคดีนี้รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้สิทธิคู่ความในคดี โต้แย้งกระบวนการตรากฎหมายได้

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



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ