

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

พิจารณาแล้ว ผู้ฟ้องคดีเป็นนายทหารนอกราชการและเป็นข้าราชการบำนาญโดยเกษียณอายุราชการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เริ่มนับเวลาราชการตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ นับเวลาราชการปกติได้ ๔๐ ปี ๑๐ เดือน และนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๒๔ ได้อีก ๑๑ ปี ๘ เดือน ๒๗ วัน รวมเป็นเวลาราชการที่จะนำมาใช้ในการคำนวณบำนาญทั้งสิ้น ๕๒ ปี ๖ เดือน ๒๗ วัน แต่เนื่องจากในการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญให้นับแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปีตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๒๙ ดังนั้น เวลาราชการของผู้ฟ้องคดีที่จะนำมาใช้ในการคำนวณบำนาญคือ ๕๓ ปี สำหรับวิธีการคำนวณบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๒ (๒) เมื่อกำหนดบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับตามมาตรา ๓๒ (๒) ดังกล่าวแล้วจะได้ผลลัพธ์เป็นเงินบำนาญเดือนละ ๖๑,๘๕๖.๓๐ บาท แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย” ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินเดือนเดือนสุดท้าย

เป็นเงิน ๕๓,๐๘๐ บาท เบิกลด ๒๒๕ บาท ก็มีเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ หรือ พ.ส.ร. อีก ๕,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทั้งสิ้นเดือนละ ๕๘,๓๕๕ บาท ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๑.๓/๒๒/๐๐๔๒๙๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ หากคำนวณบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ (๒) เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ที่ให้จ่ายบำนาญปกติได้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย จะมีผลลัพท์เป็นส่วนต่างอยู่ที่ ๖๑,๘๕๖.๓๐ - ๕๘,๓๕๕ = ๓,๕๐๑.๓๐ บาท ปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ที่ให้จ่ายบำนาญปกติอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย เป็นการจำกัดสิทธิในการรับบำนาญของข้าราชการที่มีเวลารับราชการปกติรวมกับเวลาราชการเป็นทวีคูณแล้วมากกว่า ๕๐ ปี โดยเฉพาะหรือไม่

เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา ซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน “ข้าราชการ” หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน “ทหาร” หมายความว่า นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวน ตลอดจนว่าที่ยศนั้น ๆ และพลทหารประจำการ ส่วน “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และข้าราชการกลาโหมพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ส่วนการนับเวลาราชการเพื่อคำนวณบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญให้นับแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปี” วรรคสอง บัญญัติว่า “การนับระยะเวลาตามความในวรรคก่อน สำหรับเดือนหรือวัน ให้คำนวณตามวิธีการจ่ายเงินเดือน และให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี สำหรับจำนวนวัน ถ้ามีรวมกันหลายระยะ ให้นับสามสิบวันเป็นหนึ่งเดือน” และวิธีการคำนวณบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้กระทำ ดังนี้ (๑) สำหรับบำเหน็จ ให้ตั้งเงินเดือน

เดือนสุดท้ายคุณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ (๒) สำหรับบำนาญ ให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบ
คุณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ” สำหรับการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณเป็นไปตามพระราชบัญญัติบำเหน็จ
บำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ซึ่งกระทำหน้าที่
ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปราม
การจลาจล หรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลา
ที่สั่งให้เป็นนักรบเรือดำน้ำ ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณ แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนั้น
จะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มี
การประกาศใช้กฎอัยการศึกในเขตพื้นที่ใด ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาให้ข้าราชการซึ่งประจำ
ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกนั้นได้รับการนับเวลาราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้น
เป็นทวีคูณได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้พิจารณาความจำเป็น
ของสถานการณ์โดยคำนึงถึงความยากลำบากและการเสี่ยงอันตรายอย่างแท้จริงของข้าราชการนั้น”
และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้นับเวลาราชการ
เป็นทวีคูณตามวรรคสอง ถ้าผู้ใดมีเวลาราชการซึ่งอาจนับเป็นทวีคูณในเวลาเดียวกันได้หลายประการ
ก็ให้นับเวลาระหว่างนั้นเป็นทวีคูณแต่ประการเดียว” จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มีผลบังคับใช้กับข้าราชการทุกคนที่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย
ฉบับนี้ การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณนั้นก็มิได้บัญญัติให้สิทธิเฉพาะข้าราชการทหารเท่านั้น ข้าราชการ
พลเรือนบางกลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึกก็มีสิทธิได้รับการนับเวลาราชการ
ที่ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเป็นทวีคูณได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย ซึ่งในปัจจุบัน
ข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ยังคงได้รับสิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณ
ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๔ ข้าราชการผู้ใดจะมีสิทธิได้รับ
เวลาราชการเป็นทวีคูณหรือไม่ และจะมีเวลาราชการเป็นทวีคูณมากน้อยเพียงใดนั้น ล้วนเป็นเหตุการณ์
ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งสิ้น ข้าราชการแต่ละคนที่เข้ามารับราชการมีอาจล่วงรู้สถานการณ์
ของประเทศชาติบ้านเมืองในอนาคตได้ว่า จะเกิดสถานการณ์การรบหรือสงครามขึ้นเมื่อใด จะมีการจลาจล
เกิดขึ้นหรือไม่ หรือจะมีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก
ในเขตพื้นที่ใดบ้างหรือไม่ และหากมีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจริง สถานการณ์ต่าง ๆ จะเกิดขึ้นต่อเนื่อง
ยาวนานเพียงใด ข้าราชการจะได้สิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณหรือไม่ ล้วนเป็นสิ่งที่มีโอกาส
คาดการณ์ล่วงหน้าได้ สถานการณ์ที่ข้าราชการจะได้สิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณส่วนใหญ่
เนื่องมาจากการประกาศใช้กฎอัยการศึก ไม่ว่าจะเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร

หรือในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ข้าราชการผู้ใดจะได้สิทธินับเวลาราชการเป็นทวีคูณในช่วงเวลาและในเขตพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือไม่เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดซึ่งจะต้องพิจารณาความจำเป็นของสถานการณ์โดยคำนึงถึงความยากลำบาก และการเสี่ยงอันตรายอย่างแท้จริงของข้าราชการนั้น เช่น คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ อนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอการให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณแก่ข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเพิ่มเติมในพื้นที่ของจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา โดยกำหนดให้นับได้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ หากครบกำหนดระยะเวลาแล้ว สถานการณ์ยังไม่เปลี่ยนแปลง กระทรวงการคลังจะพิจารณาเสนอให้สิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตพื้นที่ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป และหากได้มีการประกาศเลิกใช้กฎอัยการศีกก่อนวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ก็ให้สิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณเป็นอันสิ้นสุดลงด้วย สำหรับจังหวัดสตูล เนื่องจากสถานการณ์ในพื้นที่เป็นเพียงพื้นที่ที่กลุ่มโจรหลบซ่อนพักพิงชั่วคราว เมื่อถูกฝ่ายเจ้าหน้าที่กดดันจากพื้นที่จังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา เท่านั้น ประกอบกับปัจจุบันยังไม่ได้มีการก่อเหตุร้ายรุนแรง เมื่อพิจารณาถึงความเสี่ยงภัยของเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบกับจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี และยะลา แล้วเห็นว่า ยังไม่สมควรที่จะนับเวลาราชการเป็นทวีคูณ แต่อย่างไรก็ดี หากในอนาคตสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนมีความเสี่ยงภัยเทียบได้กับสามจังหวัดดังกล่าว ก็จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนับเวลาราชการเป็นทวีคูณต่อไป กับเคยมีประกาศกองทัพบก ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เวลา ๐๓.๐๐ นาฬิกา และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๒/๒๕๕๗ เรื่อง การประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา ต่อมาเมื่อสถานการณ์หมดความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎอัยการศึกตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เลิกใช้กฎอัยการศึกตามประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘ นอกจากนั้นยังมีประกาศกองทัพบกที่ ๔ เรื่อง การใช้กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ เมื่อวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ และเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งต่อมาได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เลิกใช้กฎอัยการศึก ตามประกาศกองทัพบกที่ ๔

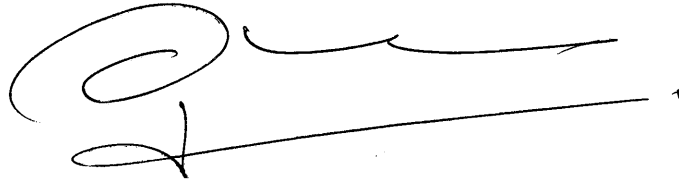
ทั้งสองฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ จากการประกาศใช้กฎอัยการศึกของกองทัพภาคที่ ๔ ดังกล่าว ทำให้ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้มีโอกาสได้รับสิทธิในการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณมากกว่าข้าราชการที่รับราชการอยู่ในพื้นที่อื่น ๆ และก่อนหน้านี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “สิทธิที่จะนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการซึ่งประจำปฏิบัติหน้าที่อยู่ในเขตที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึกให้เป็นอันยุติลงนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณาให้มีสิทธินับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ” เจตนารมณ์ในการบัญญัติมาตรา ๗ นี้ขึ้นมา เนื่องจากหลักเกณฑ์การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการในปัจจุบันถูกกำหนดให้เป็นไปโดยอัตโนมัติ เมื่อได้มีประกาศใช้กฎอัยการศึก ซึ่งไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องการจะประหยัดงบประมาณรายจ่าย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาให้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ จึงเห็นได้ว่า เป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิที่จะนับเวลาราชการเป็นทวีคูณของข้าราชการเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องการจะประหยัดงบประมาณรายจ่าย เช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบันและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “การกู้เงิน การลงทุน การตรากฎหมาย การออกกฎ หรือการดำเนินการใด ๆ ของรัฐที่มีผลผูกพันทรัพย์สินหรือก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังแก่รัฐ ต้องพิจารณาความคุ้มค่า ต้นทุน และผลประโยชน์ เสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความยั่งยืนทางการเงินการคลังของรัฐด้วย” เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะ และหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ฯลฯ “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน” แล้วเห็นว่า เงินเดือนเดือนสุดท้ายให้รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนด้วย ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่มีโอกาสได้รับเงินบำนาญมากกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้ายตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ นอกจากนั้น

เงินบำนาญเป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมา หากให้ข้าราชการบำนาญได้รับเงินบำนาญมากกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ได้รับขณะที่ยังรับราชการอยู่ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่มีเหตุผลสมควรเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับเงินเดือนเดือนสุดท้ายเป็นเงิน ๕๓,๐๘๐ บาท เบิกลด ๒๒๕ บาท ก็มีเงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ หรือ พ.ส.ร. อีก ๕,๕๐๐ บาท รวมเป็นเงินบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทั้งสิ้นเดือนละ ๕๘,๓๕๕ บาท ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๑๑.๓/๒๒/๐๐๔๒๙๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้นถือเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับเงินบำนาญมากกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ได้รับเพียง ๕๓,๐๘๐ บาท อยู่แล้ว

ดังนั้น ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” วรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุดูเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ที่ให้จ่ายบำนาญปกติได้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับข้าราชการทุกคนที่มีสิทธิได้รับบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิเฉพาะข้าราชการที่มีเวลาราชการปกติรวมกับเวลาราชการเป็นทวีคูณแล้วมากกว่า ๕๐ ปี ซึ่งเป็นเรื่องของอนาคตและเป็นเรื่องที่มีโอกาสการณได้ล่วงหน้า จึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง อีกทั้งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่ให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตลอดจนมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่อย่างใดด้วย ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า ไม่ควรมีการจำกัดเพดานขั้นสูงของจำนวนบำนาญปกติ แต่ควรให้ได้รับบำนาญตามผลลัพธ์การคำนวณบำนาญตามมาตรา ๓๒ และที่โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๙ มิได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นสาระแก่คดีอันควรได้รับการวินิจฉัย

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



(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ