

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๒๒/๒๕๖๑

วันที่ ๑๐ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง { ศาลปกครอง 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 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอภาค” มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ที่บัญญัติเกี่ยวกับการรับรองหลักการในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเท่าที่จำเป็น และสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

สำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการรับบำเหน็จบำนาญ และวิธีการนับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ สำหรับข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน ซึ่งมีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจการคลังของประเทศโดยที่ยังคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อข้าราชการ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ ยกเลิกบทบัญญัติที่จำกัดจำนวนเงินบำนาญปกติอย่างสูงไว้เดือนละหนึ่งพันบาท ทำให้ไม่มีการจำกัดจำนวนเงินบำนาญปกติอย่างสูงไว้ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่ของข้าราชการในขณะนั้น แต่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้จำกัดจำนวนเงินบำนาญปกติอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ปรับปรุงนิยามเงินเดือนเดือนสุดท้ายให้รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิด (พ.ป.ผ.) เพื่อคำนวณบำเหน็จบำนาญสำหรับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับเวลาราชการจากการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณโดยอัตโนมัติเมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกเป็นการนับเวลาราชการเป็นทวีคูณตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ส่วนผู้ซึ่งกระทำหน้าที่ตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ในระหว่างเวลาที่มีการรบหรือการสงคราม หรือมีการปราบปรามการจลาจลหรือในระหว่างเวลาที่มีพระบรมราชโองการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือในระหว่างเวลาที่สั่งให้เป็นนักดำเรือดำน้ำ ให้นับเวลาราชการที่ปฏิบัติการตามสั่งเป็นทวีคูณโดยอัตโนมัติเช่นเดิม แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวนี้ จะไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนก็ตาม ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “ข้าราชการ” หมายความว่า ทหารและข้าราชการพลเรือน “ทหาร” หมายความว่า นายทหารสัญญาบัตร นายทหารประทวน ตลอดจนว่าที่ยศนั้น ๆ และพลทหารประจำการ “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการตำรวจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครูตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการครู และข้าราชการกลาโหมพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วย

ระเบียบข้าราชการทหาร “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ” หมายความว่า เวลาราชการที่ข้าราชการรับราชการมาตั้งแต่ต้นจนถึงวันสุดท้ายที่ได้รับเงินเดือนตามเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” หมายความว่า เงินเดือนที่ได้รับจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ออกจากราชการ รวมทั้งเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชา และหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับปราบปรามผู้กระทำความผิด แต่ไม่รวมถึงเงินเพิ่มอย่างอื่น ๆ ... “บำนาญ” หมายความว่า เงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นเงินเดือน” มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ให้จ่ายบำเหน็จบำนาญให้ตามเกณฑ์ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “วิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญให้กระทำ ดังนี้ (๒) สำหรับบำนาญให้ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการคำนวณบำนาญที่ตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วย ๕๐ คูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการซึ่งหากจะได้ผลลัพธ์เท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้าย จำนวนปีเวลาราชการต้องเท่ากับ ๕๐ หากจำนวนปีเวลาราชการน้อยกว่า ๕๐ ผลลัพธ์ซึ่งเป็นจำนวนเงินบำนาญที่จะได้รับย่อมน้อยกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑๔ บำนาญปกติให้จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย” โดยมีเจตนารมณ์ที่ปรากฏตามกฎหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ยกเลิกเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) โดยรวมเงินเพิ่มพิเศษเข้าเป็นเงินเดือนจึงต้องแก้กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการให้สอดคล้องกันและในโอกาสเดียวกันนี้สมควรที่จะแก้หลักการบางประการในกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญเสียในคราวเดียวกันด้วย ... อนึ่งเนื่องจากการที่เอาเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว (พ.) มารวมกับเงินเดือนและถือเป็นเงินเดือนนั้น เป็นผลให้ข้าราชการซึ่งออกจากราชการภายหลังวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ได้รับบำนาญมีจำนวนที่สูงขึ้นทั้ง ๆ ที่การคำนวณเป็นไปตามวิธีเดิม จึงสมควรปรับปรุงอัตราเบี้ยหวัดบำนาญของข้าราชการที่ได้รับอยู่ในขณะนี้เพิ่มขึ้นให้สมส่วนกันเพื่อความเป็นธรรมแก่ข้าราชการซึ่งได้ปฏิบัติงานให้แก่บ้านเมืองมาแล้วนั้นด้วย” ซึ่งจากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถเข้าใจได้ว่า มาตรา ๙ นี้ต้องการวางหลักการว่าให้จำกัดจำนวนเงินบำนาญปกติไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้ายภายหลังจากที่ได้คำนวณตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เนื่องจากเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้รวมเงินเพิ่มพิเศษประจำเดือนชั่วคราว

เข้าเป็นเงินเดือนแล้ว แม้จะใช้วิธีการคำนวณบำนาญแบบเดิม จำนวนเงินบำนาญก็เพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก จึงต้องมีการกำหนดเพดานไว้ เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ แล้ว เห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับบำนาญเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้าย ต้องมีเวลาราชการ ๕๐ ปีขึ้นไป

การที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่ควรมีการจำกัดเพดานจำนวนเงินบำนาญปกติอย่างสูง แต่ควรให้ได้รับบำนาญตามผลลัพธ์การคำนวณจำนวนเงินบำนาญตามวิธีการที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ กำหนดไว้ เห็นว่า บำนาญเป็นการจ่ายเงินตอบแทนข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วด้วยเงินงบประมาณของแผ่นดิน ซึ่งหากไม่จำกัดวงเงินแล้วย่อมเป็นภาระต้องงบประมาณแผ่นดิน และคำว่า “เงินเดือนเดือนสุดท้าย” ได้รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาชีพและหรือเงินการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำผิดไว้แล้ว จำนวนเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่ใช้ในการคำนวณบำนาญจึงมากกว่าเงินเดือนปกติ ซึ่งถือเป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการอยู่แล้ว หากไม่มีการกำหนดเพดานจำนวนเงินบำนาญเอาไว้ ข้าราชการที่มีเวลาราชการมากกว่า ๕๐ ปี ย่อมได้รับบำนาญมากกว่าจำนวนเงินเดือนเดือนสุดท้าย เมื่อบำนาญเป็นเงินตอบแทนผู้ที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว การให้ประโยชน์ตอบแทนผู้ที่ไม่ได้ปฏิบัติงานให้แก่ราชการแล้วมากกว่าขณะที่ผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ ย่อมเป็นเรื่องที่ผิดปกติวิสัย และไม่มีเหตุผลสมควรเช่นนั้น นอกจากนี้การนับเวลาราชการเป็นทวีคูณนั้นเป็นประโยชน์เฉพาะข้าราชการบางตำแหน่งหรือบางพื้นที่เท่านั้น มิได้เป็นประโยชน์แก่ข้าราชการทั่วไปทุกคน การที่กฎหมายกำหนดให้นำเวลาราชการทวีคูณมารวมคำนวณบำเหน็จบำนาญจึงเป็นกรณีที่รัฐตระหนักถึงความเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการดังกล่าว และจัดสรรประโยชน์ให้เป็นกรณีพิเศษ อย่างไรก็ตาม รัฐต้องป้องกันมิให้การให้ประโยชน์ตอบแทนนั้นเป็นภาระงบประมาณแผ่นดินจนอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ แม้ว่าบทบัญญัติพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๔ กำหนดให้มีการนับเวลาที่ปฏิบัติราชการเป็นทวีคูณ เพื่อจัดสรรประโยชน์ให้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นพิเศษมากกว่าข้าราชการทั่วไปก็ตาม แต่การที่บทบัญญัติพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จำกัดเงินบำนาญปกติไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย ก็เป็นการกำหนดขอบเขตที่รัฐจะจัดสรรประโยชน์ให้แก่ข้าราชการ

อย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของข้าราชการที่ปฏิบัติราชการให้แก่บ้านเมืองทุกคนซึ่งรวมถึงผู้ได้รับเวลาราชการทวีคูณด้วยแล้ว ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีทั้งไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมและหลักความเสมอภาคของบุคคล และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ทหารและข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้ทุกคน จึงมิได้เป็นกรณีมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ มิได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมาย เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้แล้วในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘ - ๑๑/๒๕๔๖ ซึ่งเป็นการวางหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ อันเป็นหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่งว่า ในกรณีที่ศาลหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๕ อาจยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ การตรากฎหมายเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อเสนอมายังศาลรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิคู่ความในคดีโต้แย้งได้ อีกทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ ตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ทราบว่ามีหน้าที่ระบุถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎหมายไว้ด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

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



(นายนงดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ