

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

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (พันเอก อัครวิชัย หรือสุทธิพงษ์ เจริญพร) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๕๒/๒๕๖๑ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้แก้ไขคำสั่งจ่ายบำนาญปกติที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองสั่งจ่ายเงินบำนาญให้ผู้ฟ้องคดีเท่ากับเงินเดือนเดือนสุดท้าย เนื่องจากการคำนวณบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ ให้กระทำโดยตั้งเงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ และบำนาญที่ผู้ฟ้องคดีคำนวณได้มีผลลัพธ์เกินกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้จ่ายบำนาญปกติจำกัดจำนวนไว้ อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธินำเวลาราชการที่เป็นทวีคูณมารวมเป็นเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญได้เป็นเวลา ๕๓ ปี ผลลัพธ์การคำนวณบำนาญย่อมมากกว่าเงินเดือน เดือนสุดท้าย การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ให้บำนาญปกติจำกัดจำนวนไว้อย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย เป็นการจำกัดสิทธิในการรับบำนาญ ของข้าราชการที่มีเวลาราชการมากกว่า ๕๐ ปี โดยเฉพาะเจาะจง และเป็นกฎหมายที่ได้มีผลใช้บังคับเป็น การทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ทั้งการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้มิได้ระบุ เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิไว้ มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยจำกัดสิทธิของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลที่มีสิทธิได้รับบำนาญ ตามจำนวนเวลาราชการของตน พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖

ศาลปกครองกลางเห็นว่า การที่จะวินิจฉัยในประเด็นที่เป็นเนื้อหาของคดี ศาลปกครองกลางต้อง วินิจฉัยประเด็นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีก่อนว่าการจ่ายเงินบำนาญปกติต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ หรือไม่ อย่างไร เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางต้องใช้บทบัญญัติมาตรา ๙ บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงส่งความเห็นและคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีและศาลปกครองกลาง จะใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขของการรับบำเหน็จบำนาญและวิธีการนับเวลาราชการสำหรับ คำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการซึ่งใช้บังคับกับทหารและข้าราชการพลเรือน โดยมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้วางหลักการให้บำนาญปกติ จำกัดจำนวนอย่างสูงไม่เกินเงินเดือนเดือนสุดท้าย และเมื่อพิจารณาประกอบกับวิธีคำนวณบำเหน็จบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๓๒ ที่กำหนดวิธีคำนวณบำนาญให้ตั้ง เงินเดือนเดือนสุดท้ายหารด้วยห้าสิบคูณด้วยจำนวนปีเวลาราชการ ดังนั้น ผู้ที่จะได้รับบำนาญเท่ากับเงินเดือน เดือนสุดท้ายจึงต้องมีเวลาราชการ ๕๐ ปีขึ้นไป ซึ่งโดยปกติข้าราชการทั่วไปจะมีเวลาราชการไม่ถึง ๕๐ ปี เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ บัญญัติให้ผู้ที่จะเข้ารับ ราชการต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี จึงเห็นได้ว่าหากข้าราชการผู้ใดเข้ารับราชการเมื่ออายุ ๑๘ ปี และเกษียณราชการเมื่ออายุ ๖๐ ปี ข้าราชการผู้นั้นมีเวลาราชการ ๔๒ ปี เมื่อคำนวณตามวิธีการนี้แล้ว ข้าราชการผู้นั้นย่อมได้รับบำนาญน้อยกว่าเงินเดือนเดือนสุดท้าย

นอกจากนี้ เงินบำนาญเป็นเงินที่จ่ายตอบแทนข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วด้วยเงิน งบประมาณของแผ่นดินที่ต้องอยู่ภายใต้หลักวินัยการเงินการคลังที่ดี การคำนวณบำเหน็จบำนาญ “เงินเดือน เดือนสุดท้าย” ได้รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนสำหรับค่าวิชาและหรือเงินเพิ่มการเลื่อนฐานะและหรือสำหรับ ประจำตำแหน่งที่ต้องฝ่าอันตรายเป็นปกติ และหรือสำหรับการสู้รบ และหรือสำหรับการปราบปรามผู้กระทำความผิดไว้แล้ว ถือเป็นกาให้ประโยชน์ตอบแทนแก่ข้าราชการในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาเป็นเวลานาน และเป็นการจัดสรรประโยชน์ให้เป็นพิเศษ เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยเหมาะสมสมควร ในขณะที่เดียวกันรัฐต้องป้องกันมิให้การให้ประโยชน์ตอบแทนนั้นเป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินเกินสมควร จนอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ แม้จะจำกัดสิทธิของบุคคลแต่เป็นการจำกัดสิทธิ อย่างพอเหมาะพอควรแก่กรณีและสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของข้าราชการที่เคยปฏิบัติ ราชการให้แก่บ้านเมือง ไม่ได้กระทบกระเทือนถึงบำนาญปกติซึ่งคำนวณตามเวลาราชการตามจริงอันเป็น

สิทธิขั้นพื้นฐานที่ข้าราชการทุกคนพึงได้รับ ซึ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณี และไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาคของบุคคล ทั้งยังเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคล หนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

ส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๒ มิได้ระบุ เหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัตินี้ตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยวางหลักการวินิจฉัยประเด็นนี้แล้วว่าการ ยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจิรนิติ หะวานนท์ และนายณกต เทพพิทักษ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน  
นางสาววรรณรัตน์ สุพรรณธีราร  
นางสาวธาริณี มณีรอด ผอ.กค.๗  
ว่าที่เรื่อตรี ดิเรก สุขสว่าง ผอ.สค.๔  
นายบพ นามบุตร ผอ.สค.๒  
นางสาวณิชาภา ภูมินายก ผอ.สค.๒  
นายชวลิต ศรีโถมงาม ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาววรรณรัตน์ สุพรรณธีราร  
ผอ.กค.๓