



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๐/๒๕๖๓ วันที่ ๑๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๖๓

เรื่อง พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรศสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๓๗ วรศหนึ่งและวรศสาม หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งคำโต้แย้งของจำเลย (พันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๙๗/๒๕๖๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

กองทัพบก ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องพันจ่าเอก นเรศ เทียนบุตร เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง พิษณุโลก ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๗/๒๕๕๘ ว่า เดิมผู้ถูกฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งช่างไฟฟ้าสื่อสาร หมวดช่างไฟฟ้าสื่อสารและอิเล็กทรอนิกส์ แผนกซ่อม กองช่าง กองบัญชาการกองเรือลำน้ำ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีลาออกจากราชการ และวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๑ ได้รับอนุมัติให้ออกจากประจำการได้ตามคำสั่งกรมอิเล็กทรอนิกส์ทหารเรือ ที่ ๑๐๒/๒๕๔๑ โดยมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๔๕ และทางราชการได้เบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ อันประกอบด้วย เงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท แต่ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๔๑ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางซ้าย อำเภอเมือง จังหวัดสุโขทัย ซึ่งข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๘ วรศหนึ่ง (๓) ระบุว่า ทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้ว ให้งดเบี้ยหวัดในกรณีเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับ



กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จึงมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีโดยสัสดีจังหวัดสุโขทัยให้เรียกเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพ ผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพที่เบิกจ่ายเงินเกินสิทธิคืนแก่ทางราชการ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากกรมบัญชีกลางจึงได้เรียกเงินดังกล่าวคืน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และหนังสือขอผ่อนชำระหนี้ต่อผู้ฟ้องคดี หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีไม่มาทำสัญญาผ่อนชำระหนี้และไม่ชำระเงินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองพิชฌุโลก แต่ศาลปกครองพิชฌุโลกเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงรอกการพิจารณาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นไปยังศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัดสุโขทัย) และศาลจังหวัดสุโขทัย มีความเห็นฟ้องกับศาลปกครองพิชฌุโลก จึงได้โอนคดีไปยังศาลจังหวัดสุโขทัย

ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดสุโขทัย จำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดีเดิม) ได้ยื่นคำโต้แย้งเพื่อขอให้ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่าพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๑๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ ให้แก่ไขบทนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยยกเลิกในส่วนของพนักงานตำบล และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ต่อมาพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ความในมาตรา ๓ ให้แก่ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยการเพิ่มคำว่า “พนักงานส่วนตำบล” ในส่วนบทนิยามของ “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” และคำว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ในส่วนบทนิยามของ “ราชการส่วนท้องถิ่น”

การที่โจทก์ (ผู้ฟ้องคดีเดิม) นำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมาตัดสิทธิประโยชน์ของจำเลยซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้โดยเรียกเงินคืนจากจำเลย จำนวน ๘๗๓,๖๓๘.๒๘ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันฟ้องจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จนั้น จึงเป็นการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับให้มีผลย้อนหลังทำให้จำเลยต้องเสียสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับอยู่ก่อนที่กฎหมายใช้บังคับ เป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิตามกฎหมายของจำเลย ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและขัดต่อหลักนิติธรรม เป็นอันใช้บังคับมิได้ ทั้งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของจำเลยในฐานะปวงชนชาวไทย ซึ่งย่อมได้รับความคุ้มครองและเสมอภาคในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

ศาลจังหวัดสุโขทัยเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒



๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดสุโขทัยส่งคำโต้แย้งของจำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๑๒ ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดสุโขทัยจะใช้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔ บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖๑ มาตรา ๔๑ วรรคสาม และมาตรา ๕๐ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติเพิ่มเติมในส่วนของคำนิยาม ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่ารวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามดังกล่าวตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติมีขึ้นเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลได้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและทำให้เกิดความชัดเจนแน่นอน สอดคล้องกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่และอำนาจดำเนินกิจการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ

เจตนารมณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็เพื่อให้ข้าราชการที่มีสถานะเป็นพนักงานส่วนตำบล และอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนสามารถได้รับสิทธิในการคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายดังกล่าว พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ใช้บังคับจึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อตัดสิทธิการรับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ



บทบัญญัติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะกระทบกระเทือนสิทธิของจำเลย หากแต่เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลมีความเสมอภาคในการรับบำเหน็จบำนาญ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งเป็นการเพิ่มสิทธิให้พนักงานส่วนตำบลทุกคนมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามที่กฎหมายนี้กำหนด แม้สิทธิในการได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพของจำเลยจะได้ตามกฎหมายอื่น ก็ไม่เป็นการจำกัดสิทธิของจำเลยแต่อย่างใด หากแต่ผลของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายนี้ เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อันสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคตามกฎหมาย

ส่วนกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ และเงินบำเหน็จดำรงชีพมาก่อน และต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ทำให้จำเลยไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ และเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญอีกต่อไป นั้น เห็นว่า พระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๕ (๑) กำหนดให้ผู้ได้รับเบี้ยหวัดหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัด ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญและเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญในกรณีกลับเข้ารับราชการ และข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยเงินเบี้ยหวัด พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๘ วรรคหนึ่ง (๓) ที่ให้งดเบี้ยหวัดกรณีทหารซึ่งได้รับเบี้ยหวัดอยู่แล้วเข้ารับราชการในตำแหน่งซึ่งมีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญ

การที่กรมบัญชีกลางให้เรียกเงินที่จำเลยได้รับเกินสิทธิคืน ก็เพื่อไม่ให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางในหมวดหรือประเภทของเงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญโดยถือเป็นเงินจากงบประมาณประเภทเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เป็นการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมิได้กระทบกระเทือนสิทธิของจำเลย มิได้ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม