

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๔๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้ หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ดังนี้

นายเฉลิมพร ปิยณรงค์โรจน์ ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๔๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้ หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วยนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗



- ๒ -

หรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๘/ว(ท) ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ ๒ ระบุว่า “การนับเวลารับราชการเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา ให้นับโดยคำนวณเวลาราชการทั้งหมดของผู้นั้นรวมกันตั้งแต่วันบรรจุเข้ารับราชการจนถึงวันที่มีระยะเวลารับราชการไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี หรือ ๒๕ ปี แล้วแต่กรณี ...

๒.๒ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ต้องเป็นระยะเวลารับราชการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามดังกล่าว ไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการหรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณรวมเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เช่น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานมหาวิทยาลัย” ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหายจากการกำหนดแนวทางปฏิบัติและบทนิยามดังกล่าว เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล มีระยะเวลารับราชการ ๒๑ ปี ๗ เดือน ๓๑ วัน และดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลอีก ๓ ปี ๓ เดือน ๗ วัน หากนำระยะเวลารับราชการทั้งสองตำแหน่งมารวมกัน ผู้ร้องเรียนย่อมมีสิทธิขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๘ แต่กลับไม่สามารถนับระยะเวลารับราชการในตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลรวมกับระยะเวลารับราชการในตำแหน่งอื่นให้ครบ ๒๕ ปีได้ ส่งผลให้เสียสิทธิดังกล่าว เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๓ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๔) ประกอบมาตรา ๗๑ พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพนักงานเทศบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ นอกจากนี้ พนักงานส่วนตำบลยังทำหน้าที่บริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทั้งยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



- ๓ -

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติให้พนักงานส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ในความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เช่นเดียวกับข้าราชการ และไม่ได้มีมาตราใดบัญญัติให้ในกรณีที่พนักงานส่วนตำบลกระทำความผิด ในฐานะความผิดเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพนักงานเทศบาล จะต้องได้รับโทษต่ำกว่า แสดงให้เห็นว่าสถานะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล ข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และข้าราชการพลเรือนที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ล้วนถือเป็นการปฏิบัติราชการทั้งสิ้น เพียงแต่แตกต่างกันในสังกัดของความเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศ ยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๖๔ และฉบับก่อนหน้านี้ ล้วนเปิดโอกาสให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิขอพระราชทาน เครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าวไม่แตกต่างจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และข้าราชการพลเรือนอื่น บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ เป็นการตรากฎหมายที่ทำให้บุคคล ไม่เหมือนกันในกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ผู้ร้องมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคระหว่าง บุคคลให้มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญ เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะ ของเรื่องนั้น ๆ การที่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” มิได้หมายความว่ารวมถึงข้าราชการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะ เดียวกันกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยไม่ได้กำหนดให้หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบล และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบล มีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหาร



- ๔ -

ส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานสุขาภิบาล พนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะ อีกทั้งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญทำนองเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ดังนั้น เมื่อพนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นควรมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย เป็นการตรากฎหมายที่ทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้ร้องยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่าพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฉ้อโกง ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ



- ๕ -

พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูล พร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่รับราชการ มาด้วยความเรียบร้อยไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี แต่เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งแนวทางปฏิบัติ ในการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา ซึ่งกำหนดให้กรณี “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ต้องเป็นไปตามบทนิยามของพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามดังกล่าว จึงไม่สามารถนำระยะเวลา รับราชการหรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เช่น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงาน มหาวิทยาลัย โดยจากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาในสังกัด กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ กำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ดังนั้น บทนิยามดังกล่าว มีข้อสังเกตว่าเหตุใดข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นกำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาไม่ได้ถูกกำหนดรวมอยู่ในบทนิยามตามพระราชบัญญัติ เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เห็นว่า กรณีดังกล่าวไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติและกำหนด หลักเกณฑ์ในการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีรักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ พิจารณาคุณสมบัติและหลักเกณฑ์การเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา รวมทั้งพนักงาน ส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็น “ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการ



- ๖ -

ฝ่ายพลเรือน” ตามบทนิยาม “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาถือเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยามีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา ได้ต่อเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เสียก่อน สำหรับหน่วยงานที่จะดำเนินการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนนั้น พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๑๔ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันรวมถึงการตราหรือออกกฎหมายลำดับรองด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ด้วยเหตุนี้ การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะนับระยะเวลารับราชการเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา โดยต้องพิจารณาตรวจสอบระยะเวลารับราชการของพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ส่วนกรณีพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาซึ่งเกษียณอายุหรือพ้นจากราชการไปแล้วนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติและรับราชการอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา

๓. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า ที่ประชุมมีประเด็นพิจารณาทบทวนคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” เหตุใดไม่มีผลผูกพันไปถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา โดยข้อมูลเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ในส่วนของพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลว่า ปัจจุบัน (ในขณะที่มีการประชุม) ยังไม่มีสถานะเป็นข้าราชการจึงไม่ได้เพิ่มเติมไว้



- ๗ -

และกระทรวงมหาดไทยอยู่ระหว่างการยกร่างกฎหมายระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนสถานะของพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการ เมื่อเปลี่ยนสถานะตามกฎหมายแล้ว ก็อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาต่อไป

๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรี จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ภายหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ มีการตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น แต่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิที่จะได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึง จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้เพิ่มเติมประเภทข้าราชการไว้ในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ยังไม่ขยายให้ครอบคลุมไปถึงพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากไม่ใช่ข้าราชการ และปัจจุบันสถานภาพยังไม่แน่นอน กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายว่าพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยามีสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือไม่ ดังนั้น พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ของคำว่า “ข้าราชการอื่น” ซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” การยกร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา ฉบับดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบไม่ปรากฏว่าผู้ร้องแสดงเหตุผลประกอบคำร้องว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติ



- ๘ -

เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพระราชทานแก่ข้าราชการหรือผู้ที่รับราชการด้วยความดีความชอบและจงรักภักดีต่อแผ่นดิน เหรียญจักรมาลาเป็นเหรียญที่พระราชทานแก่ข้าราชการทหาร ตำรวจ ที่รับราชการประจำการหรือในกองประจำการรวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี ส่วนเหรียญจักรพรรดิมาลาเป็นเหรียญพระราชทานแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี เพื่อเป็นบำเหน็จแห่งความยั่งยืนหรือความมั่นคงในราชการ พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้พนักงานเทศบาลได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะปรับปรุงยกฐานะของพนักงานเทศบาลให้มีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นกำลังใจและสิ่งยึดเหนี่ยวให้พนักงานเทศบาลได้ระลึกถึงเกียรติ วินัย และความเสียสละ เพื่อประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่ ปัจจุบันมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามกฎหมายเฉพาะเพิ่มขึ้น แต่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึง สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเสียใหม่ เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน



- ๙ -

โดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานสุขาภิบาล พนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินกิจการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะ มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ควรมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันโดยปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กำหนด



- ๑๐ -

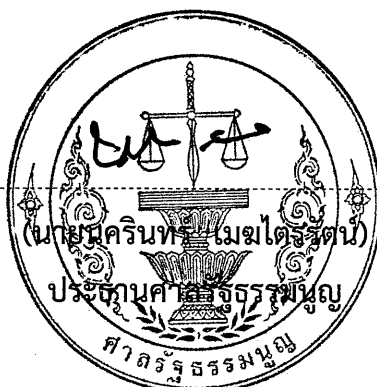
หลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาว่า จะต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี โดยต้องเป็นระยะเวลารับราชการของ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามตามมาตรา ๔ ไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการหรือระยะเวลา ปฏิบัติงานมาคำนวณรวมเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติ เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติเงื่อนไขสำหรับข้าราชการอื่น ที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาไว้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และประการที่สอง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่กฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ หมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาล ที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ย่อมเห็นได้ว่า นิยามดังกล่าวกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลต้องเป็นผู้ได้รับ การบรรจุและแต่งตั้งให้ “ปฏิบัติราชการ” ประกอบกับพนักงานส่วนตำบลต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อน ขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย แสดงให้เห็นว่า พนักงานส่วนตำบลอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติราชการที่มีลักษณะ เดียวกับงานของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพนักงานเทศบาล และเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่องอยู่ในหน่วยงานที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ถือได้ว่าพนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ตามเงื่อนไขประการแรก และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขประการที่สอง โดยต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกา



- ๑๑ -

กำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเสียก่อนอีกด้วย บทนิยามดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะประเภทข้าราชการที่ระบุชื่อไว้เท่านั้น แต่บัญญัติครอบคลุมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกำหนดให้เพิ่มสิทธิแก่ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายเฉพาะ ให้สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้เสมอภาคกันผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีขั้นตอนชัดเจนและมีความชอบธรรม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดบทนิยามดังกล่าวจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล หากแต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้บุคคลในสังกัดหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนสามารถเข้าถึงสิทธิในการขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้โดยเสมอกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม





- ๑๒ -

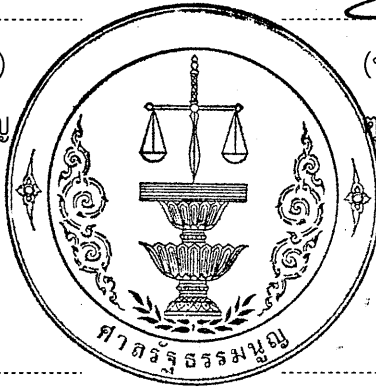
(คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘)

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ