

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๘๔ มาตรา ๔ ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” โดยให้หมายความว่า ข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและ

บุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหยี่ยุจักรมาลาและเหยี่ยุจักรพรรดิมาลาเป็นหนึ่งในเหยี่ยุราชอิสริยาภรณ์สำหรับพระราชทานเป็นบำเหน็จความชอบในราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องราชอิสริยาภรณ์ เป็นเครื่องหมายแสดงถึงเกียรติยศที่พระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานแก่ผู้กระทำความดีความชอบอันเป็นประโยชน์แก่ราชการหรือสาธารณชนตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อเป็นบำเหน็จความชอบและเครื่องหมายเชิดชูเกียรติยศให้แก่ผู้ที่ได้รับพระราชทานตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์และพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์” โดยเหยี่ยุจักรมาลาและจักรพรรดิมาลาเป็นเหยี่ยุบำเหน็จความชอบในราชการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อพระราชทานแก่ข้าราชการหรือผู้ที่รับราชการด้วยความดีความชอบและจงรักภักดีต่อแผ่นดิน โดยเหยี่ยุจักรมาลาเป็นเหยี่ยุที่พระราชทานแก่ข้าราชการทหาร ตำรวจ หรือผู้ที่มีความดีความชอบในการป้องกันประเทศ ส่วนเหยี่ยุจักรพรรดิมาลานั้นเป็นเหยี่ยุพระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือนที่รับราชการด้วยความซื่อสัตย์ เสียสละและมีความดีความชอบ

ข้อกล่าวอ้างที่ว่า พระราชบัญญัติเหยี่ยุจักรมาลาและเหยี่ยุจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ไม่ได้กำหนดให้พนักงานส่วนตำบลในอยู่ความหมายของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดำเนินกิจการสาธารณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน กรณีจึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบลด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงมีปัญหา

เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เห็นว่า พระราชบัญญัติ
เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติ
หลักเกณฑ์ในการเสนอขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง
โดยบัญญัติให้เหรียญจักรพรรดิมาลาสำหรับพระราชทานข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่รับราชการมาด้วย
ความเรียบร้อย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี และโดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้นิยามความหมายของ
คำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการในหน่วยงานประเภทต่าง ๆ
อาทิ ข้าราชการพลเรือนที่สังกัดกระทรวง กรม ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ข้าราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วน
จังหวัด ฯลฯ รวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและ
มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติไว้ในตอนท้าย
ของมาตรา ๔ การนี้จึงมีผลทำให้ผู้ที่จะเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา แม้ไม่ได้เป็น
ข้าราชการพลเรือนตามนิยามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ ก็มีคุณสมบัติที่จะได้รับเหรียญจักรพรรดิมาลาได้
หากมีสถานะสองประการ ต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง เป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะ
เดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีการปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่องและมีความมั่นคงยาวนาน
ประการที่สอง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน เห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้
ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อกำหนดให้ข้าราชการอื่นในหน่วยงานของรัฐที่
จัดตั้งขึ้นมาใหม่ภายหลัง ให้อยู่ในนิยามของคำว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีสิทธิเสนอขอพระราชทาน
เหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เนื่องด้วยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา
พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการภายใน ต่อมาได้มีการออกหนังสือแนวทางปฏิบัติในการเสนอขอ
พระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาแจ้งไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของ
ผู้ขอพระราชทานเหรียญ เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอพระราชทาน โดยต้องเป็น
ผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดมิให้เกิดกรณี
ผู้ที่ได้รับพระราชทานเหรียญแล้ว ต่อมาขาดคุณสมบัติจนเป็นเหตุให้ต้องจัดทำเรื่องขอพระราชทานอภัย
และขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตถอนชื่อผู้ได้รับพระราชทานในภายหลัง ด้วยเหตุนี้ การที่จะเสนอ
ขอรับพระราชทานเหรียญนั้นย่อมต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้
ในพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทเป็นสำคัญ และเมื่อยังมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้

ข้าราชการอื่นในหน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนย่อมไม่อาจตีความให้สิทธิแก่ข้าราชการอื่นให้มีคุณสมบัติที่จะเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้

แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะได้นิยามคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ให้หมายถึงพนักงานส่วนตำบล ซึ่งทำให้พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เห็นว่ามีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ทั้งยังเป็นการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งต่างจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอขอรับพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา ซึ่งถือเป็นสิ่งตอบแทนพิเศษที่มอบให้แก่ข้าราชการปฏิบัติดีปฏิบัติชอบเพื่อเชิดชูเกียรติยศแก่ผู้ที่ได้รับพระราชทานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตด้วยความเรียบร้อยมาเป็นเวลานานและมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น การนี้จึงไม่สามารถนำคำนิยามของกฎหมายอื่นมาแปลความเพื่อขยายความหมายของคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ให้รวมถึงข้าราชการอื่นโดยที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ และเมื่อพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ได้นิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” โดยไม่ได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลเป็นเหตุให้พนักงานส่วนตำบลไม่สามารถเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้นั้น จึงไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการหรือบุคคลใดในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลกรณีนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔

บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ