

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ร้อง
ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

คดีนี้สืบเนื่องจากผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้ร้อง) ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่ โดยเฉพาะบัญญัติว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” เนื่องจากบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมข้าราชการหลายประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครู และข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึงพนักงานส่วนตำบล ส่งผลให้ผู้ร้องเรียนไม่สามารถนำระยะเวลาการปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลมารวมกับอายุงานราชการในตำแหน่งอื่นให้ครบ ๒๕ ปี เพื่อขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้ ทำให้พนักงานส่วนตำบลขาดสิทธิเสมอภาคด้านการขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้นิยามให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือนครอบคลุมพนักงานส่วนตำบลซึ่งมีสถานะและหน้าที่ปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันโดยไม่มีเหตุผลที่รับฟังได้ อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ที่บัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างบุคคล ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓ (๑) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

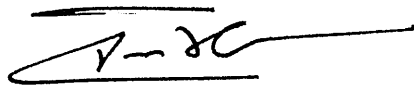
ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” เป็นการกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยมีหลักการว่า รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่อยู่ในสถานะที่ใกล้เคียงหรือเหมือนกันด้วยมาตรฐานเดียวกัน แต่มีได้หมายความว่าบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกกลุ่มอย่างเหมือนกันในทุกรายละเอียดโดยมิได้พิจารณาถึงข้อแตกต่างในเชิงสถานะ พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีวัตถุประสงค์เพื่อยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่มาอย่างยาวนานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและมีความประพฤติอันดีงามตลอดมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวรวมทั้งสิ้น ๓ ครั้ง ครั้งที่ ๑ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของเหรียญจักรมาลาเท่านั้น ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๗ ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ แก้ไขบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” เพิ่มเติมข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและหมายความรวมถึงพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ทั้งนี้เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ

เข้ามาในบทนิยามดังกล่าว ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยกำหนดบทนิยามให้ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้” มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า โดยที่ปัจจุบันมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามกฎหมายเฉพาะเพิ่มขึ้น แต่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึง สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน เห็นได้ว่า บทนิยามของ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” มิได้จำกัดเฉพาะประเภทข้าราชการที่ระบุชื่อไว้เท่านั้น แต่บัญญัติครอบคลุมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย หมายความว่า ข้าราชการอื่นที่มีลักษณะการปฏิบัติราชการอย่างต่อเนื่องมั่นคงและปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนย่อมมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาด้วย หากมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ปัญหาว่า “พนักงานส่วนตำบล” เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาการตีความของฝ่ายบริหาร

กล่าวคือ หากฝ่ายบริหารเห็นว่าพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของรัฐอยู่ภายใต้ระเบียบวินัยและการบรรจุแต่งตั้งที่ดำเนินการตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั่วไป มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่องมั่นคง อยู่ในความหมายบทนิยามของข้าราชการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานส่วนตำบลย่อมมีสิทธิได้รับเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นกัน พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มิได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล ไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายจिरินติ หะวานนท์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ