

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

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

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

๓๐

ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะและมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ควรจะมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้นิยามให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งๆที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขอพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาของทหารและตำรวจและข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยเหรียญจักรพรรดิมาลาสำหรับพระราชทานข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี โดยผู้ที่จะได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ซึ่งการกำหนดบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔

(Handwritten mark)

มาตรา ๔ เดิมกำหนดให้ข้าราชการตามกฎหมายต่าง ๆ อยู่ในความหมายของบทนิยามดังกล่าว ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้กำหนดเพิ่มพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายปรับปรุงยกฐานะของพนักงานเทศบาลใหม่ให้มีสิทธิเทียบเท่ากับข้าราชการพลเรือน การกำหนดบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” จึงมิได้หมายความเฉพาะข้าราชการตามกฎหมาย แต่ได้เปิดโอกาสให้พนักงานเทศบาลซึ่งมีความพร้อมและสถานะที่ชัดเจนในการมีสิทธิขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายเฉพาะเพิ่มขึ้น พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงได้ปรับปรุงแก้ไขกำหนดให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่าง ๆ มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยไม่รวมถึงพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากสถานะยังไม่มี ความชัดเจน จึงมีความจำเป็นเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนอยู่ในความหมายตาม บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไข ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีการปฏิบัติราชการ เป็นประจำต่อเนื่องและมีความมั่นคงยาวนาน และประการที่สอง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดบทนิยามคำว่า “ข้าราชการ ฝ่ายพลเรือน” ไม่เคร่งครัดตายตัว มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเพิ่มให้เหมาะสมได้ ลดขั้นตอนและ ระยะเวลาในการพิจารณา โดยไม่ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตราเป็นพระราชบัญญัติที่มีกระบวนการ ขั้นตอนและใช้เวลาในการพิจารณามาก เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะ เดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีการปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่องและมีความมั่นคงยาวนาน สามารถเข้าถึงสิทธิในการขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ การพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๔๔ ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ฝ่ายบริหารต้องไปพิจารณาว่ามีข้าราชการอื่น ซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและสมควรตราพระราชกฤษฎีกาหรือไม่ นอกจากนี้ แม้พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” เช่นเดียวกับข้าราชการส่วน ท้องถิ่นอื่นตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ ที่บัญญัติบทนิยามคำว่า “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานส่วนตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และพนักงาน

๐๐๐

ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นอื่นขึ้น แต่ไม่รวมถึงข้าราชการกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ใช้บังคับเป็นการเฉพาะแล้ว อีกทั้งพนักงานส่วนตำบลยังดำเนินกิจการบริการสาธารณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน แต่การกำหนดบทนิยาม “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ดังกล่าว เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาสีทธิบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์แตกต่างจากสิทธิการขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งพระราชทานแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี จึงไม่อาจนำสถานะของพนักงานส่วนตำบลซึ่งเป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” เช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ มาเทียบเคียงและใช้บังคับกับการพิจารณาเพื่อให้ได้สิทธิขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวของผู้ร้องจึงไม่อาจรับฟังได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย เป็นบทบัญญัติที่ไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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



(นายณกต เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ