

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

นายเฉลิมพร ปิยณรงค์โรจน์ (ผู้ร้องเรียน) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้องขอให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนของ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่บัญญัติว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัด กระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบ

พนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้” แต่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๐๙.๓/ว ๔๖๗๓ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เรื่อง การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญจักรพรรดิมาลา ประจำปี ๒๕๖๗ ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ลูกจ้างประจำ และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่า การนับเวลารับราชการเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาให้ถือปฏิบัติตามแนวทางหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๘/ว (ท) ๒๕๐๙ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ แนวทางในการปฏิบัติในการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรพรรดิมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม “ข้อ ๒.๒ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ต้องเป็นระยะเวลารับราชการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรพรรดิมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามดังกล่าว ไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการหรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณรวมเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เช่น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานมหาวิทยาลัย” โดยผู้ร้องเรียนอ้างว่าตนได้รับความเสียหายจากการกำหนดคำนิยามดังกล่าวที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการครั้งแรกเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ ๓ องค์กรเทศบาลตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๒ ต่อมาได้โอนไปบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ระดับ ๖ เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ต่อมาได้โอนไปบรรจุและแต่งตั้งกลับไปเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งปลัดเทศบาล ระดับ ๗ สังกัดเทศบาลตำบลหงาว อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ จากนั้นโอนไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ระดับสูง สังกัดเทศบาลนครยะลา เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ และโอนไปดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ระดับสูง สังกัดเทศบาลนครภูเก็ต เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ จนถึงปัจจุบัน นับเวลาเป็นพนักงานเทศบาลรวม ๒๑ ปี ๗ เดือน ๓๑ วัน และเป็นพนักงานส่วนตำบลรวมระยะเวลา ๓ ปี ๓ เดือน ๗ วัน แต่ไม่สามารถนำอายุราชการในตำแหน่งงานพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว รวมระยะเวลา ๓ ปี ๓ เดือน ๗ วัน มารวมกับอายุราชการในตำแหน่งอื่นให้ครบ ๒๕ ปี เพื่อขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนได้ ทั้งที่องค์การบริหาร

ส่วนตำบลมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม องค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๔) ประกอบมาตรา ๗๑ และพนักงานส่วนตำบล มีสถานะเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่แตกต่างจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการกิจการบริการสาธารณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ประกอบกับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ... และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ ... (๒) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ...” โดยไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดให้พนักงานส่วนตำบล ถ้าทำความผิดในฐานความผิดเดียวกันกับ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือพนักงานเทศบาลจะต้องได้รับโทษต่ำกว่า แต่อย่างไรก็ดี แสดงให้เห็นว่าสถานะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและพนักงานเทศบาลและข้าราชการพลเรือนที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่แล้วถือเป็น การปฏิบัติราชการทั้งสิ้น เพียงแต่แตกต่างกันในสังกัดของความเป็นราชการส่วนกลาง ราชการ ส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติ ยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ และฉบับปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ล้วนแต่ให้สิทธิ พนักงานส่วนตำบลในการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ ไม่ต่างไปจากข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัดและพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการพลเรือนอื่นแต่อย่างใด บทนิยามดังกล่าว จึงเป็นการตรากฎหมายที่ทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อบุคคล จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ผู้ร้องเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติรับรองความเสมอภาคระหว่างบุคคลให้มี สิทธิเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล โดยไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” มิได้จำกัดนิยามคำว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงข้าราชการตามกฎหมายอื่นด้วย อาทิ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล แต่มิได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลและไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และดำเนินกิจการสาธารณะ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ เมื่อพนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงควรมีสติพินัยพินัยกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้นิยามให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย จึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบลด้วยเหตุผลความแตกต่างในเรื่องของสถานะของบุคคล จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีคำร้องนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องแสดงเหตุผลประกอบคำร้องว่าพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาเฉพาะในส่วนที่ร้องว่าพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้
หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมี
พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้

๓. หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติ
สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนด
ให้มีข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบล เป็นผู้ดำเนินกิจการ
ของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะเช่นเดียวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน จึงเป็น
การสมควรให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงาน
สุขาภิบาล และพนักงานตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน
ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า แต่เดิมมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญ
จักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า
ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัด
กระทรวงกลาโหม และข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
เว้นแต่ข้าราชการประเภทวิสามัญ ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญ
จักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามดังกล่าวให้รวมถึงข้าราชการ
อัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ เหตุผล
ในการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะปรับปรุงยกฐานะของ
พนักงานเทศบาลให้มีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นกำลังใจและสิ่งยึดเหนี่ยวให้
พนักงานเทศบาลได้ระลึกถึงเกียรติ วินัย และความเสียสละเพื่อประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น

ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๐๓ ข้าราชการอัยการมิได้เป็นข้าราชการพลเรือนอีกต่อไป จึงทำให้เสียสิทธิในการได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาไปด้วย แต่ทางการยังคงประสงค์จะให้ข้าราชการอัยการได้รับพระราชทานเหรียญนั้นต่อไปตามเดิม หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือตามกฎหมายเฉพาะ เพิ่มขึ้นอีกหลายองค์กร แต่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรเหล่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมไปถึงองค์กรเหล่านั้น จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเสียใหม่ เพื่อให้ข้าราชการเหล่านั้นมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้

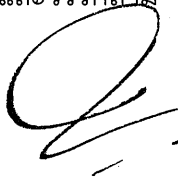
กรณีพนักงานส่วนตำบลจะถือว่าเป็นข้าราชการอื่นตามนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ และจะมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาหรือไม่ นั้น

การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่บุคคลใดต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
เมื่อมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่น
ซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น
ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา
และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้บัญญัติเงื่อนไขสำหรับข้าราชการอื่นที่จะมีสิทธิ
ได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาไว้สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง
เป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีการปฏิบัติราชการ
เป็นประจำต่อเนื่อง และมีความมั่นคงยาวนาน ประการที่สอง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น
ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเมื่อได้พิจารณามาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า
ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายจัดตั้ง
ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการ
หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ย่อมเห็นได้ว่า นิยามดังกล่าวกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลต้องเป็นผู้ได้รับ
การบรรจุและแต่งตั้งให้ “ปฏิบัติราชการ” ประกอบกับพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน
การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ
การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย จึงแสดงให้เห็นว่าพนักงานส่วนตำบลซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลตามที่
กฎหมายกำหนดและปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเดียวกับงานของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด และพนักงานเทศบาล และเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่อง
อยู่ในหน่วยงานที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน จึงถือได้ว่าพนักงานส่วนตำบล
เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาฯ ด้วย
ดังนั้น พนักงานส่วนตำบลจึงเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการ

ฝ่ายพลเรือนตามนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามเงื่อนไขประการแรกที่กำหนดในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ แล้ว ยังจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขประการที่สองคือจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลนั้นเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามที่กำหนดไว้ในนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสียก่อนอีกด้วย

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาประเด็นปัญหาและข้อกฎหมายตามคำร้องนี้แล้ว จึงเห็นได้ว่า หากได้เป็นกรณีปัญหากฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมได้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายได้มอบอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการตราหรือออกพระราชกฤษฎีกาในกรณีนี้ด้วย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้ปิดกั้นโอกาสของบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานใดที่มีลักษณะการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้บุคคลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยสมบูรณ์ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายแล้ว บุคคลเหล่านั้นย่อมมีสิทธิในการเสนอขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้โดยเสมอภาคกัน โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีขั้นตอนชัดเจนและมีความชอบธรรม มิได้เป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการหรือบุคคลในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ