

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

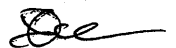
ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

ผู้ร้องเรียนยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ร้อง ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” มิได้จำกัดนิยามคำว่าข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงข้าราชการตามกฎหมายอื่นด้วย อาทิ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล แต่มิได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และดำเนินกิจการสาธารณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนดให้มีข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบลเป็นผู้ดำเนินการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะเช่นเดียวกับ



การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน จึงเป็นการสมควรให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จ บำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น” เมื่อพนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น จึงควรมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติ เจริญจักรมาลาและเจริญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเจริญจักรมาลาและเจริญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้นิยาม ให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย จึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญ ให้แตกต่างกัน ปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการยกเลิก พระราชบัญญัติเจริญจักรพรรดิมาลา รัตนโกสินทร์ศก ๑๓๐ และโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ เจริญจักรมาลาและเจริญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งตราขึ้นเพื่อพระราชทานเจริญ จักรพรรดิมาลาแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีความดีความชอบ เข้ารับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นบำเหน็จแห่งความยั่งยืนหรือความมั่นคงในราชการ อันเป็นกำลังใจและสิ่งยึดเหนี่ยวให้ได้ระลึกถึง เกียรติ วินัย และความเสียสละต่อประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น

โดยพระราชบัญญัติเจริญจักรมาลาและเจริญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า คำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม และข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เว้นแต่ข้าราชการประเภทวิสามัญ และต่อมา มาตรา ๔ ดังกล่าว ถูกยกเลิกตามพระราชบัญญัติเจริญจักรมาลาและเจริญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ และให้ใช้คำต่อไปนี้แทน “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัด



กระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และหมายคามรวมถึงพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ กำหนดให้พนักงานเทศบาลได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะปรับปรุงยกฐานะของพนักงานเทศบาลให้มีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน จากเดิมที่มีได้บัญญัติให้พนักงานเทศบาลได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ อีกครั้งหนึ่งโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้ข้าราชการของหน่วยงานและองค์กรของรัฐที่เพิ่มขึ้นมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคลที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเทียบเคียงกันสามารถเข้าถึงสิทธิที่เสมอภาคกันได้โดยผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีขั้นตอนชัดเจนและมีความชอบธรรมอย่างสมบูรณ์ โดยมาตรา ๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายคามรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้



การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเป็นระบบตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๕ ในสมัยรัชกาลที่ ๕ โดยให้แบ่งการปกครองออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น จนมีการจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๘ และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ ๗ มีแนวคิดจัดตั้งเทศบาลขึ้น โดยมีการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๓ แต่เริ่มใช้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐบาลคณะราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและเป็นสถาบันฝึกประชาธิปไตย ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙” ขึ้น ความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็น “สภาตำบล” และ “คณะกรรมการตำบล” เพื่อดำเนินการบริหารงานในส่วนตำบล มีพนักงานตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเองและมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติตำบลภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ถูกยกเลิกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากเดิมสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน กฎหมายฉบับนี้จึงได้ปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินกิจการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะและมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ควรมีสถานะเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยเช่นกัน นั้น

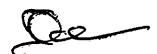
เห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้บัญญัติเงื่อนไขสำหรับข้าราชการอื่นที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาไว้สองประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** ต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นเวลายาวนาน



ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ผู้ที่จะมีสิทธิได้รับพระราชทาน เหรียญจักรพรรดิมาลาว่าจะต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลา ไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี โดยต้องเป็นระยะเวลารับราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ใน บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยาม ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการหรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณรวมเพื่อเสนอขอพระราชทาน เหรียญจักรพรรดิมาลาได้ และ**ประการที่สอง** นอกจากเป็นข้าราชการพลเรือนตามประเภทที่กฎหมาย ได้นิยามความหมายไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้หมายความรวมถึงข้าราชการประเภทอื่นซึ่งปฏิบัติราชการ ในลักษณะเดียวกับข้าราชการพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดว่าให้มีสถานะเป็นข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังความตอนท้ายของบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นวิธีการตรากฎหมายซึ่งระบุประเภทข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่แล้วไว้อย่างชัดเจน แต่หากต่อไปมีการเพิ่มเติม ข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นที่กฎหมายยังมิได้ระบุประเภทไว้ ก็สามารถให้ข้าราชการพลเรือน ประเภทอื่นนั้นได้รับสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีการแก้ไขบทนิยามคำว่า “ข้าราชการ ฝ่ายพลเรือน” ซึ่งจะทำให้ต้องใช้เวลามากเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ดังนั้น บทนิยามของกฎหมาย ในส่วนนี้จึงให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ข้าราชการประเภทอื่นซึ่งปฏิบัติ ราชการในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้แล้วให้มีสถานะ เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ได้

มีข้อสังเกตว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยเริ่มจากการจัดตั้งเทศบาล แต่บุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีได้มีสถานะ เป็น “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่จะมสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตั้งแต่ เริ่มแรก เนื่องจากเมื่อเริ่มต้นใช้บังคับพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ บทนิยามในมาตรา ๔ บัญญัติเฉพาะข้าราชการฝ่ายพลเรือนโดยทั่วไป โดยมีได้

* “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการ พลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม และข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เว้นแต่ ข้าราชการประเภทวิสามัญ



รวมถึงพนักงานเทศบาล จนเมื่อสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นองค์กรที่มีมั่นคง และมีสถานะของข้าราชการที่ชัดเจนแล้ว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ โดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗^๖ เพื่อเพิ่มเติมพนักงานเทศบาลเข้าไปในบทนิยาม คำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” และต่อมา พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้เพิ่มข้าราชการสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒^๗

ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นระดับตำบล นับแต่มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” รับรองสถานะการเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ความหมายรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ด้วยเหตุนี้ แม้สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชุมชนที่มีการเปลี่ยนแปลงขนาดของพื้นที่และกิจกรรม ในความรับผิดชอบซึ่งส่งผลต่อความไม่แน่นอนในระบบการบริหารงานบุคคลได้ จึงมีความแตกต่างจาก เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดตั้งหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนตำบลขึ้นอยู่กับ

^๖ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และให้ความหมายรวมถึงพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ”

^๗ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้ความหมายรวมถึงข้าราชการอื่น ซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้”



กับเจตนารมณ์ของสมาชิกในชุมชน^๔ รวมถึงระดับรายได้ขององค์กร^๕ ดังนั้น สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ไม่ว่าจะเป็นสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อเทียบกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงยังไม่มี ความชัดเจน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลและสถานะเจ้าหน้าที่ขององค์กรในระดับตำบล ทำให้การแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” โดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังคงไม่มีการเพิ่มพนักงานส่วนตำบลในบทนิยาม แต่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อรับรองสิทธิตามกฎหมายดังกล่าว

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๑๔ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันรวมถึงการตราหรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี โดยกองอาลักษณ์และเครื่องราชอิสริยาภรณ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ด้วยเหตุนี้การดำเนินการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ข้าราชการอื่นเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนจึงเป็นหน้าที่และอำนาจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มบุคคล องค์กร หรือหน่วยงานอื่นในปัจจุบันที่มีลักษณะการปฏิบัติงานเทียบเคียงกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนสามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้เสมอภาคกัน ผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีขั้นตอนชัดเจนและมีความชอบธรรม และยังสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณา กำหนดให้ข้าราชการอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะทำนองเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายใหม่ในภายหลัง ได้มีสิทธิเสนอขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๑ ตี วรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้น โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้กำหนดเขตใหม่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทยด้วย”

^๕ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๐ บัญญัติว่า “สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย


การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”



สามารถพิจารณาออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการอื่นที่มีสิทธิในการขอพระราชทาน
เหรียญจักรพรรดิมาลาตามความตอนท้ายของบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติ
เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ ได้อีกด้วย

กรณีตามคำร้อง เมื่อพนักงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญ
จักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ยังมิได้กำหนดให้รวมอยู่ในบทนิยามไว้กรณีเฉพาะ
จึงต้องอาศัยความตอนท้ายของบทนิยามดังกล่าว กล่าวคือ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลได้รับสิทธิ
ที่จะเสนอขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะใช้อำนาจตรา
พระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้
และแม้จะเห็นว่ากรณีที่พนักงานส่วนตำบลจะได้รับสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวมีขั้นตอนมากกว่าข้าราชการ
พลเรือนที่มีบทนิยามระบุประเภทไว้เฉพาะตามมาตรา ๔ ก็ตาม แต่ความตอนท้ายของบทนิยามมิได้เป็น
การจำกัดขอบเขตกำหนดระยะเวลาที่พระราชกฤษฎีกาจะกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลได้รับสิทธิ
ที่จะเสนอขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา สิทธิที่พนักงานส่วนตำบลพึงได้รับย่อมเป็นไป
ตามข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขของการเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังนั้น แม้บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา
และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ จะมีได้ระบุโดยเฉพาะให้พนักงานส่วนตำบล
รวมอยู่ด้วย เช่นที่บัญญัติโดยเฉพาะสำหรับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น แต่มิได้เป็นบทบัญญัติที่จำกัด
สิทธิของพนักงานส่วนตำบลที่จะได้รับสิทธิที่จะเสนอขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา บทบัญญัติ
ดังกล่าวจึงไม่กระทบต่อสาระสำคัญของหลักความเสมอภาคซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ รับรองไว้
เนื่องจากหลักความเสมอภาคมิได้หมายถึงการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกกลุ่มเหมือนกัน
ในทุกรายละเอียดโดยละเอียดการจำแนกข้อแตกต่างที่มีนัยสำคัญ แต่ให้อำนาจแก่รัฐในการจำแนก
การปฏิบัติตามประเภทของบุคคลแต่ละกลุ่มได้ หากมีเหตุผลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์
ของบทกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น การกำหนดบทนิยามดังกล่าวจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการ
หรือบุคคลใดในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง
สถานะของบุคคล หากแต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้บุคคลในสังกัดหน่วยงานของรัฐ
ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามารถเข้าถึงสิทธิในการขอรับพระราชทาน
เหรียญจักรพรรดิมาลาได้โดยเสมอกัน



อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายอุดม รัฐอมฤต)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ