

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๘๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อพระราชทานเหรียญจักรมาลาแก่ทหารและตำรวจที่รับราชการประจำการหรือในกองประจำการรวมกัน เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี และพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี เพื่อเป็นบำเหน็จ

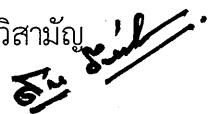
๕๖/๒๕๖๗

แห่งความยั่งยืนหรือความมั่นคงในราชการ โดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม และข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เว้นแต่ข้าราชการประเภทวิสามัญ ต่อมากระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะปรับปรุงยกฐานะของพนักงานเทศบาลให้มีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน เพื่อเป็นกำลังใจและสิ่งยึดเหนี่ยวให้พนักงานเทศบาลได้ระลึกถึงเกียรติ วินัย และความเสียสละ เพื่อประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น แต่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้บัญญัติให้พนักงานเทศบาลได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน จึงมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยตราพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้พนักงานเทศบาลได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา โดยการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและหมายความรวมถึงพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลด้วย ทั้งนี้เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และต่อมาได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายเฉพาะเพิ่มขึ้น แต่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นใหม่เหล่านั้น ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้บัญญัติครอบคลุมถึงข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมาย

๒๕๕๒

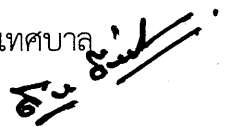
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ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

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบล และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล โดยพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะและมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ควรจะมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยเช่นกัน การที่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้นิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วยการปฏิบัติต่อสิ่งๆ ที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกัน ปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล จึงมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ... ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ



และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้” เมื่อพิจารณารูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสิทธิในการขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่าถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เท่านั้น มิได้หมายความรวมถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่โดยที่ความในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ บัญญัติให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่าข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติเงื่อนไขสำหรับข้าราชการอื่นที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาไว้สองประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง เป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยมีการปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่องและมีความมั่นคงยาวนาน และประการที่สอง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา เป็นผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการภายใต้หลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการคัดเลือก บรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้ปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่องในองค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล



ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา จึงถือเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน นายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายควรที่จะต้องดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยามีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาต่อไป แม้ว่าพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ จะมีได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาก็ตาม แต่โดยที่ความในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔ บัญญัติให้ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่า ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยแล้ว จึงเป็นการบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และภายใต้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙ ที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และพระราชทาน และเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ดังนั้น เครื่องราชอิสริยาภรณ์จึงเป็นของพระราชทานซึ่งอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่บุคคลใดจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้บุคคลในหน่วยงานของรัฐซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนสามารถเข้าถึงสิทธิในการขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้โดยเสมอภาคกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการหรือบุคคลใดในสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล โดยมีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ดี การที่พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาจะเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา

ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ก็ต่อเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ จึงควรที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้จะได้ดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนต่อไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ