

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ และรัชกาลที่ ๖ ทรงสร้างเหรียญสำหรับความชอบในราชการ จำนวน ๗ ประเภท คือ เหรียญจักรมาลา เหรียญบุษปมาลา เหรียญดุขฎีมาลา เหรียญจักรพรรดิมาลา เหรียญราชินี เหรียญวชิรมาลา และเหรียญราชนิยม โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๑. เหรียญจักรมาลา กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๒ สำหรับพระราชทานเป็นบำเหน็จความชอบฝ่ายทหาร

๒. เหรียญบุษปมาลา กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๑๒ สำหรับพระราชทานเป็นบำเหน็จความชอบในพระองค์และในการช่าง

๓. เหรียญดุขฎีมาลา กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๒๕ สำหรับพระราชทานแก่บรรดาผู้มีความชอบเสมอกันทุกชั้นยศศักดิ์เนื่องในการสมโภชน์พระมหานครอมรรัตนโกสินทร์เมื่อประดิษฐานมาครบ ๑๐๐ ปี

๔. เหรียญจักรพรรดิมาลา กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๖ เนื่องในการพระราชพิธีรัชฎาภิเษกสมโภชสิริราชสมบัติครบ ๒๕ ปี สำหรับพระราชทานเป็นบำเหน็จความชอบแก่ผู้ปฏิบัติราชการดีทั่วไป

๕. เหยียณราชินี กล่าวคือ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีนาถทรงสร้างขึ้นโดยพระบรมราชานุญาต เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ สมัยที่ทรงสำเร็จราชการแผ่นดินต่างพระองค์เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเสด็จประพาสยุโรปครั้งแรก สำหรับพระราชทานแก่ผู้ที่มีความชอบที่ไปโดยเสด็จหรือในการรักษาพระนคร ครั้งนั้น

๖. เหยียณชिरมาลา กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสร้างขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๔ สำหรับพระราชทานแก่ผู้ที่มีความชอบในราชการส่วนพระองค์แทนเข็มพระราชทาน ในพระองค์สำหรับเหยียนดุขมิฬามลารัชกาลที่ ๕

๗. เหยียณราชนิมม กล่าวคือ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ สำหรับพระราชทานแก่ผู้ช่วยชีวิตมนุษย์ในเวลาซึ่งมีเหตุใกล้ต่ออันตราย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๗ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างของ องค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

๒. พระราชบัญญัติเหยียนจักรมาลาและเหยียนจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้

๓. หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐

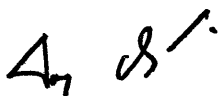
เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนดให้มีข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบล เป็นผู้ดำเนินกิจการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะเช่นเดียวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือน จึงเป็นการสมควรให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มีพัฒนาการมาจากพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับรวมกัน คือ พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา รัตนโกสินทรศก ๑๒๓ ตราขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อพระราชทานเป็นบำเหน็จความชอบฝ่ายทหารโดยเหรียญจักรมาลาใช้อักษรย่อว่า ร.จ.ม. และพระราชบัญญัติเหรียญจักรพรรดิมาลา รัตนโกสินทรศก ๑๓๐ ตราขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระ

พระเจ้าอยู่หัวเพื่อพระราชทานเป็นบำเหน็จความชอบแก่ผู้ปฏิบัติราชการดีเนื่องในพระราชพิธีรัชมงคลมหากษัตริย์ราชสมบัตินคร ๒๕ ปี ใช้อักษรย่อว่า ร.จ.พ. ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าวโดยรวมอยู่ในฉบับเดียวกันเรียกว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ ๘ ทั้งนี้ การพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะพระราชทานให้แก่บุคคลใดตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาและถอดถอนฐานันดรศักดิ์และพระราชทานและเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์” ต่อมาพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ บัญญัตินิยามคำว่า ข้าราชการฝ่ายพลเรือน นอกจากข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ฯลฯ แล้วให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนและมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับพนักงานส่วนตำบลถือว่าเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ โดยได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ประกอบกับพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ บัญญัติเหตุผลในการประกาศใช้โดยพนักงานส่วนตำบลมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน เมื่อประมวลข้อกฎหมายดังกล่าวแล้วย่อมถือว่าเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ แต่พนักงานส่วนตำบลจะมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาต่อเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ จึงสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคอันเป็นเงื่อนไขสำคัญของบุคคล กล่าวคือ บุคคลที่มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนกัน ขณะเดียวกันบุคคลที่มีข้อเท็จจริง

อันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกัน ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติแตกต่างกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและ เหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม แต่อย่างไรก็ดี มีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ต้องให้ความสำคัญเกี่ยวกับการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” เสียก่อนโดยเร่งด่วน



(นายปัญญา อุดชาชน)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ