



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๔๐/๒๕๖๗

วันที่ ๕ เดือน มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บกนัยคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้ หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

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

นายเฉลิมพร ปิยณรงค์โรจน์ ยื่นหนังสือร้องเรียนขอให้ผู้ร้องเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔)

พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ในส่วนของบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้  
หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วยนั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่  
ข้อเท็จจริงปรากฏว่า จากหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๘/ว(ท) ๒๕๐๙ ลงวันที่  
๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา  
ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
ข้อ ๒ ระบุว่า “การนับเวลารับราชการเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา  
ให้นับโดยคำนวณเวลาราชการทั้งหมดของผู้นั้นรวมกันตั้งแต่วันบรรจุเข้ารับราชการจนถึงวันที่มีระยะเวลา  
รับราชการไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี หรือ ๒๕ ปี แล้วแต่กรณี ... ๒.๒ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ต้องเป็นระยะเวลา  
รับราชการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามมาตรา ๔  
แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามดังกล่าว ไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการ  
หรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณรวมเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้  
เช่น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงาน  
มหาวิทยาลัย” ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหายจากการกำหนดแนวทางปฏิบัติและบทนิยามดังกล่าว  
เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานเทศบาล มีระยะเวลารับราชการ ๒๑ ปี ๗ เดือน  
๓๑ วัน และดำรงตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลอีก ๓ ปี ๓ เดือน ๗ วัน หากนำระยะเวลารับราชการ  
ทั้งสองตำแหน่งมารวมกัน ผู้ร้องเรียนย่อมมีสิทธิขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ตามพระราชบัญญัติ  
เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๘ แต่กลับไม่สามารถ  
นับระยะเวลารับราชการในตำแหน่งพนักงานส่วนตำบลรวมกับระยะเวลารับราชการในตำแหน่งอื่นให้ครบ ๒๕ ปีได้  
ส่งผลให้เสียสิทธิดังกล่าว เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น  
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
มาตรา ๔๓ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ (๓) มาตรา ๗๐ (๔) ประกอบมาตรา ๗๑ พนักงานส่วนตำบลมีสถานะ  
เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพนักงานเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๔ นอกจากนี้ พนักงานส่วนตำบลยังทำหน้าที่บริการสาธารณะในลักษณะเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทั้งยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติให้พนักงานส่วนท้องถิ่นรวมอยู่ในความหมายของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เช่นเดียวกับข้าราชการและไม่ได้มีมาตราใดบัญญัติให้ในกรณีที่พนักงานส่วนตำบลกระทำความผิดในฐานความผิดเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพนักงานเทศบาล จะต้องได้รับโทษต่ำกว่า แสดงให้เห็นว่าสถานะในการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และข้าราชการพลเรือนที่ได้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ล้วนถือเป็นการปฏิบัติราชการทั้งสิ้น เพียงแต่แตกต่างกันในสังกัดของความเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๖๔ และฉบับก่อนหน้านี้ ล้วนเปิดโอกาสให้พนักงานส่วนตำบลมีสิทธิขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าว ไม่แตกต่างจากข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และข้าราชการพลเรือนอื่น บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ เป็นการตรากฎหมายที่ทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ผู้ร้องมีความเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคระหว่างบุคคลให้มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ การที่พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒

บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” มิได้หมายความว่ารวมถึงข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยไม่ได้กำหนดให้หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบล และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานสุขาภิบาล พนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการของส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะ อีกทั้งมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญทำนองเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ดังนั้น เมื่อพนักงานส่วนตำบลมีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ควรมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย เป็นการตรากฎหมายที่ทำให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมาย เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันโดยปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ผู้ร้องยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความว่ารวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๒๓๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิครณี ดังต่อไปนี้ (๑) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ...” เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ

พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งข้อมูลพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาให้แก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่รับราชการ มาด้วยความเรียบร้อยไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี แต่เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งแนวทางปฏิบัติ ในการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา ซึ่งกำหนดให้กรณี “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ต้องเป็นไปตามบทนิยามของพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามดังกล่าว จึงไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการ หรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เช่น พนักงานส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และพนักงานมหาวิทยาลัย โดยจากแนวทางปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ กำหนดบทนิยามคำว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ดังนั้น บทนิยามดังกล่าว มีข้อสังเกตว่าเหตุใด ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นกำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่พนักงานส่วนตำบล

และพนักงานเมืองพัทยาไม่ได้ถูกกำหนดรวมอยู่ในบทนิยามตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เห็นว่า กรณีดังกล่าว ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะเป็นผู้พิจารณาคุณสมบัติและกำหนดหลักเกณฑ์ ในการเสนอชื่อขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไป ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการพิจารณา คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา รวมทั้งพนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยาเป็น “ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ตามบทนิยาม “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พนักงานส่วนตำบลและพนักงาน เมืองพัทยาถือเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยามีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ต่อเมื่อมีการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เสียก่อน สำหรับหน่วยงานที่จะดำเนินการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนนั้น พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๑๔ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันรวมถึงการตราหรือออกกฎหมายลำดับรองด้วย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจ ในการกำหนดการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ด้วยเหตุนี้ การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติ เหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะนับระยะเวลารับราชการเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา โดยต้องพิจารณาตรวจสอบระยะเวลารับราชการของพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา

ในวันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ส่วนกรณีพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งเกษียณอายุหรือพ้นจากราชการไปแล้วนั้น เมื่อบุคคลดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติและรับราชการอยู่ในวันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ ไม่มีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา

๓. เลขาธิการวุฒิสภาจัดส่งสำเนาบันทึกการประชุมและสำเนารายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันจันทร์ที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ สรุปได้ว่า ที่ประชุมมีประเด็นพิจารณาบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” เหตุใดไม่มีผลผูกพันไปถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น พนักงานส่วนตำบล และพนักงานเมืองพัทยา โดยข้อมูลเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ในส่วนของพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลว่า ปัจจุบัน (ในขณะที่มีการประชุม) ยังไม่มีสถานะเป็นข้าราชการจึงไม่ได้เพิ่มเติมไว้ และกระทรวงมหาดไทยอยู่ระหว่างการยกร่างกฎหมายระเบียบบริหารข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนสถานะของพนักงานเมืองพัทยาและพนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการ เมื่อเปลี่ยนสถานะตามกฎหมายแล้วก็อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาต่อไป

๔. เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำความเห็นสรุปได้ว่า ภายหลังการแก้ไขพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ มีการตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้น แต่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่มีสิทธิที่จะได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลาไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึง จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ข้าราชการดังกล่าว มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยได้เพิ่มเติมประเภทข้าราชการไว้ในพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ยังไม่ขยายให้ครอบคลุมไปถึงพนักงานส่วนตำบล เนื่องจากไม่ใช่ข้าราชการและปัจจุบันสถานภาพยังไม่แน่นอน กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นข้อกฎหมายว่าพนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยามีสถานภาพเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือไม่ ดังนั้น พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยา จึงอยู่ในหลักเกณฑ์ของคำว่า “ข้าราชการอื่น” ซึ่งปฏิบัตินิติราชการในลักษณะเดียวกับ “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน”

การยกเว้นพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้พนักงานส่วนตำบลและพนักงานเมืองพัทยาเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาฉบับดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้ว เห็นว่า คำร้องของผู้ร้องและเอกสารประกอบไม่ปรากฏว่าผู้ร้องแสดงเหตุผลประกอบคำร้องว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

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

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพระราชทานแก่ข้าราชการหรือผู้ที่รับราชการด้วยความดีความชอบ และจงรักภักดีต่อแผ่นดิน เหรียญจักรมาลาเป็นเหรียญที่พระราชทานแก่ข้าราชการทหาร ตำรวจ



ที่รับราชการประจำการหรือในกองประจำการรวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี ส่วนเหรียญจักรพรรดิมาลา เป็นเหรียญพระราชทานแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี เพื่อเป็นบำเหน็จแห่งความยั่งยืนหรือความมั่นคงในราชการ พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ กำหนดให้พนักงานเทศบาลได้รับพระราชทาน เหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะปรับปรุงยกฐานะของพนักงานเทศบาล ให้มีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นกำลังใจและสิ่งยึดเหนี่ยวให้พนักงานเทศบาล ได้ระลึกถึงเกียรติ วินัย และความเสียสละ เพื่อประโยชน์ของประชาชนยิ่งขึ้น ต่อมามีการตรา พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๒ ใช้บังคับ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่ปัจจุบันมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และตามกฎหมายเฉพาะเพิ่มขึ้น แต่ข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากกฎหมาย ว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาไม่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึง สมควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเสียใหม่ เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้ ... “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือน สังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย ว่าด้วยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้”

ข้อกล่าวอ้างของผู้ร้องที่ว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย และไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ทั้งที่พนักงานส่วนตำบลมีสถานะเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ได้แก่ ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล และพนักงานสุขาภิบาล พนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ดำเนินการกิจการของส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นงานบริการสาธารณะ มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในทำนองเดียวกันกับข้าราชการพลเรือน ควรมีสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันโดยปราศจากเหตุอันอาจรับฟังได้ อันมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อพนักงานส่วนตำบล ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ผู้มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาว่า จะต้องเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่รับราชการมาด้วยความเรียบร้อย เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี โดยต้องเป็นระยะเวลารับราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในบทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นซึ่งไม่อยู่ในบทนิยามตามมาตรา ๔ ไม่สามารถนำระยะเวลารับราชการหรือระยะเวลาปฏิบัติงานมาคำนวณรวมเพื่อเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติเงื่อนไขสำหรับข้าราชการอื่นที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาไว้สองประการ คือ ประการที่หนึ่ง เป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และประการที่สอง มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น

ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการ หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ย่อมเห็นได้ว่า นิยามดังกล่าวกำหนดให้ พนักงานส่วนตำบลต้องเป็นผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ “ปฏิบัติราชการ” ประกอบกับพนักงานส่วนตำบล ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย แสดงให้เห็นว่า พนักงานส่วนตำบลอยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด ปฏิบัติราชการที่มีลักษณะเดียวกับงานของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพนักงานเทศบาล และเป็นผู้ซึ่งปฏิบัติราชการเป็นประจำต่อเนื่องอยู่ในหน่วยงานที่เป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ถือได้ว่าพนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการ ในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ มาตรา ๔ ตามเงื่อนไขประการแรก และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขประการที่สอง โดยต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พนักงานส่วนตำบลเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนเสียก่อนอีกด้วย บทนิยามดังกล่าวมิได้จำกัดเฉพาะประเภทข้าราชการที่ระบุชื่อไว้เท่านั้น แต่บัญญัติครอบคลุมถึงข้าราชการอื่น ซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายมอบอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารในการตรา พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ข้าราชการอื่นซึ่งปฏิบัติราชการในลักษณะเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อกำหนดให้เพิ่มสิทธิแก่ข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายเฉพาะ ให้สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าว ได้เสมอภาคกันผ่านกระบวนการทางกฎหมายที่มีขั้นตอนชัดเจนและมีความชอบธรรม และสอดคล้องกับ

สภาพการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น การกำหนดบทนิยามดังกล่าวจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล หากแต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้บุคคลในสังกัดหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือน สามารถเข้าถึงสิทธิในการขอรับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้โดยเสมอกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๕๔๔ มาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ที่มีได้กำหนดให้หมายความรวมถึงพนักงานส่วนตำบลด้วย ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุดม รัฐอมฤต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	นายสุเมธ รอยกุลเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ