

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาให้แก่ตุลาการศาลปกครอง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๗/๓๙๔๒.๑ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาให้แก่ตุลาการศาลปกครอง โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. สำนักงานศาลปกครองได้เสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา ประจำปี ๒๕๔๔ ให้แก่ตุลาการศาลปกครอง ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี จำนวน ๑๐ ราย ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลา และเหรียญจักรพรรดิมาลาพุทธศักราช ๒๔๘๔ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองไม่มีสถานะเป็นข้าราชการจึงไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา

๒. ต่อมาสำนักงานศาลปกครองแจ้งว่า ตุลาการศาลปกครองมีสถานภาพเป็นข้าราชการและเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งเทียบเคียงได้กับข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม) จึงเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะตุลาการศาลปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน มีการดำรงตำแหน่งไปจนอายุหกสิบห้าปีบริบูรณ์หรือเจ็ดสิบปีบริบูรณ์เมื่อผ่านการประเมินสมรรถภาพแล้ว และเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น การที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่ได้บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนด้วยนั้น เพราะศาลปกครองและตุลาการศาลปกครองเพิ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสำนักนายกรัฐมนตรีไม่ได้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรพรรดิมาลาเพื่อให้ครอบคลุมถึงตุลาการศาลปกครอง ซึ่งสำนักงานศาลปกครองเห็นว่า เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้วจะเห็นว่า ประสงค์จะให้เหรียญจักรพรรดิมาลาแก่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนผู้รับราชการมาด้วยความเรียบร้อยไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี ทำนองเดียวกับที่สำนักนายกรัฐมนตรีได้แก้ไขพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ เพื่อให้พนักงานเทศบาลและข้าราชการอัยการมีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาด้วย ตุลาการศาลปกครองซึ่งไม่ได้มีสถานะ

ต่ำกว่าพนักงานเทศบาลและข้าราชการอัยการ แต่มีสถานะเท่าเทียมกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ดังกล่าวมาข้างต้น จึงสมควรได้รับสิทธินั้นเท่าเทียมกันด้วย

๓. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเหตุผลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตามที่สำนักงานศาลปกครองแจ้งมาแล้ว ได้แจ้งข้อพิจารณาและความเห็นให้สำนักงานศาลปกครองทราบ

๓.๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ (๑) มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ วรรคสุดท้าย ประกอบแล้วเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ และไม่มีบทบัญญัติหรือมาตราใดในพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการหรือให้ออนข้าราชการมาเป็นตุลาการศาลปกครองได้ กรณีจึงแตกต่างกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติให้มีสถานะเป็นข้าราชการโดยชัดแจ้ง กล่าวคือเป็น “ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม” และเป็น “ข้าราชการตุลาการ” รวมทั้งมีบทบัญญัติการรับโอนข้าราชการประเภทอื่นมาบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการด้วย ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมหรือข้าราชการตุลาการจึงเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ หากรับราชการมาด้วยความเรียบร้อยเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒๕ ปี ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔

๓.๒ ถึงแม้มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือให้อัตราราชการของผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครองในขณะที่เป็นข้าราชการเป็นเวลาราชการของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการแล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม ก็เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญเท่านั้น มิได้ทำให้ตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการแต่ประการใด จึงไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้เพื่อประกอบการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔

๓.๓ ส่วนการแก้ไขพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลาพุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อให้ครอบคลุมถึงตุลาการศาลปกครองด้วยนั้นเห็นว่า ยังไม่มีเหตุอันควร เพราะหากตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการแล้ว ย่อมอยู่ในเกณฑ์ที่อาจจะพิจารณาเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

๔. สำนักงานศาลปกครองมีหนังสือแจ้งเพิ่มเติมว่า ได้รายงานเรื่องนี้ต่อที่ประชุมคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่ง ก.ศป. ได้พิจารณาแล้วมีมติมอบหมายให้สำนักงานศาลปกครองชี้แจงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งว่า ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการโดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

ประการแรก ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ระบุไว้ในมาตรา ๓ ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยศาล องค์การศาลจะประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบองค์การศาลตามรัฐธรรมนูญระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองบทบัญญัติจะมีลักษณะเดียวกัน ตั้งแต่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือตุลาการในศาลปกครอง การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมและคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งให้มีหน่วยธุรการของศาลที่เป็นอิสระเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่าเมื่อเทียบเคียงลักษณะต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว ศาลยุติธรรมและศาลปกครองจะมีสถานภาพ โครงสร้าง และการบริหารงานบุคคลในลักษณะเดียวกันจะมีแตกต่างก็คืออำนาจในการพิจารณาคดีเท่านั้น

ประการที่สอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองมีสถานภาพเป็นข้าราชการ ได้แก่ การมีระบบวินัย การออกจากราชการตามมาตรา ๒๒ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๒๓ (๑) การแต่งตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นกรรมการสอบสวนตุลาการศาลปกครองตามมาตรา ๒๔ วรรคแรก การให้พักราชการตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม การให้กลับเข้ารับราชการตามมาตรา ๒๕ การลาออกจากราชการตามมาตรา ๒๖ การเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ การนับเวลาการเป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเวลาราชการของตุลาการศาลปกครองเพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญตามมาตรา ๓๒ ซึ่งกระบวนการบริหารงานบุคคลในลักษณะดังกล่าวของตุลาการศาลปกครอง เป็นการบัญญัติไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม

ประการที่สาม พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการตุลาการศาลปกครองและเงินช่วยเหลือในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองถึงแก่ความตาย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ระบุไว้ในหมายเหตุว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ฉบับนี้ คือ “เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง และตุลาการศาลปกครองมีฐานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการต่างๆ และเงินช่วยเหลือในกรณีที่ถึงแก่ความตายได้เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้” จากเหตุผลดังกล่าว ตุลาการศาลปกครองจึงเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม และเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เช่นเดียวกับข้าราชการอัยการและพนักงานเทศบาล ซึ่งได้รับการพิจารณาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๐๗ จึงขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาแก่ตุลาการศาลปกครองดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

๕. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พร้อมกับได้เชิญผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมหารือเรื่องดังกล่าว ซึ่งผลการประชุมหารือสรุปได้ดังนี้

๕.๑ ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ตุลาการศาลปกครองไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เนื่องจากไม่มีสถานะเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามคำนิยามในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว แต่หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้ว เห็นว่ามีเจตนารมณ์เพื่อตอบแทนผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยดี ดังนั้น จึงมีแนวพิจารณาได้ ๒ แนวทาง คือ ๑. พิจารณาเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้ปัจจุบันว่า จะสามารถพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีพิเศษได้หรือไม่ หากได้จะต้องมีเหตุผลผลการพิจารณากำหนดไว้ให้ชัดเจน เช่น ลักษณะงานของตุลาการศาลปกครองเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง ที่มีลักษณะงานเช่นเดียวกับตุลาการศาลยุติธรรม งานตุลาการศาลปกครองมีวิธีการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบเหมือนกับข้าราชการ และพิจารณาความเป็นประโยชน์ของการปฏิบัติงานด้วย มิใช่พิจารณาอายุงาน ๒๕ ปี อย่างเดียว ๒. คือ แก้กฎหมายฉบับปัจจุบัน เพราะมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหลายประเภทแล้ว ทั้งนี้ การพิจารณาทั้ง ๒ แนวทางจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและเสมอภาคกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ด้วย

๕.๒ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเห็นว่า ตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ เนื่องจากมีกระบวนการบริหารงานบุคคลและปฏิบัติราชการลักษณะเดียวกันกับข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และสมควรที่จะได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม แต่เมื่อพิจารณาตามบทนิยามของพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้วเห็นว่าตุลาการศาลปกครองไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เนื่องจากตามบทนิยามคำว่า “ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ” ไม่ครอบคลุมถึงตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเนื่องจากเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นของพระราชทาน การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่บุคคลใดจะต้องเป็นไปโดยชัดแจ้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้สมดังพระราชประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกรณีนี้ไม่อาจตีความเพืออนุโลมหรือขยายความให้ตุลาการศาลปกครองได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลา จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อให้ตุลาการศาลปกครองได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

ดังนั้น เพื่อให้การเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาแก่ตุลาการศาลปกครองเป็นไปตามพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอส่งเรื่องมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) ตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการหรือไม่ หากเป็นข้าราชการจะเป็นข้าราชการประเภทใด และตามกฎหมายใด

(๒) กรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ จะอยู่ในเกณฑ์ได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและผู้แทนสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง ตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการหรือไม่ หากเป็นข้าราชการจะเป็นข้าราชการประเภทใด และตามกฎหมายใด นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติเรื่องศาลปกครองไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยองค์กรศาลเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม และมาตรา ๒๗๖^๑ บัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเช่นเดียวกับผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอื่น งานของศาลปกครองจึงเป็นงานราชการในลักษณะเดียวกันกับงานของศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม จะแตกต่างกันแต่เพียงเรื่องเขตอำนาจศาลซึ่งแต่ละศาลจะมีเขตอำนาจแตกต่างกันไป

เมื่อได้พิจารณากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการ คือ มาตรา ๑๓ (๔) (ข)^๒ คุณสมบัติของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มาตรา ๑๔ (๑)^๓ ลักษณะ

^๑ มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

^๒ มาตรา ๑๓ ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๔) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

ต้องห้ามของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มาตรา ๒๓ (๑)^๔ การไล่ตุลาการศาลปกครองออกเนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่ราชการ มาตรา ๒๕^๕ การให้ตุลาการศาลปกครองกลับเข้ารับราชการ มาตรา ๒๖^๖ การให้ตุลาการศาลปกครองออกจากราชการ มาตรา ๓๐^๗ เรื่องคำพาหนะเดินทาง และค่าที่พักในการเดินทางไปราชการของตุลาการศาลปกครอง หรือมาตรา ๓๒^๘ การนับเวลาราชการต่อ บทบัญญัติดังกล่าวมาจะใช้คำว่า “ราชการ” เพื่อมุ่งหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการ และโดยเฉพาะมาตรา ๑๔ (๑)^๙ ซึ่งกำหนดมิให้ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็น

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครอง
ชั้นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๑๔ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในขณะดำรงตำแหน่ง
ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นข้าราชการอื่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๓ ก.ศป. อาจมีมติไล่ตุลาการศาลปกครองออกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๒๕ ตุลาการศาลปกครองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้มีความผิดและมีใช้เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๕) มาตรา ๒๒ หรือมาตรา ๒๓ ก.ศป. อาจพิจารณาคัดเลือกผู้นั้นให้กลับเข้ารับราชการเป็นตุลาการศาลปกครองในตำแหน่งไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิมหรือเทียบเท่าก็ได้ ถ้าผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แล้วแต่กรณี

“มาตรา ๒๖ ตุลาการศาลปกครองผู้ใดประสงค์จะลาออกจากราชการ ให้ยื่นหนังสือขอลาออก เมื่อประธานศาลปกครองสูงสุดสั่งอนุญาตแล้วให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองลาออกเพื่อดำรงตำแหน่งที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งทางการเมือง หรือเพื่อสมัครรับเลือกตั้ง ให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นลาออก

นอกจากกรณีตามวรรคสอง ถ้าประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็น เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ จะยับยั้งการอนุญาตให้ลาออกไว้เป็นเวลาไม่เกินสามเดือนนับแต่วันที่ขอลาออกก็ได้

“มาตรา ๓๐

ฯลฯ

ฯลฯ

ตุลาการศาลปกครองให้ได้รับคำพาหนะเดินทาง ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นในกรณีเดินทางไปราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญ ให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในกรณีนี้ให้สำนักงานศาลปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุของตุลาการศาลปกครอง

“มาตรา ๓๒ ในกรณีที่ข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดได้รับแต่งตั้งเป็นตุลาการศาลปกครอง เพื่อประโยชน์ในการรับบำเหน็จบำนาญ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้นั้นในขณะที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเวลาราชการของตุลาการศาลปกครองผู้นั้น และให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

ข้าราชการอื่น คำว่า “ข้าราชการอื่น” ดังกล่าวย่อมแสดงอยู่ในตัวว่าตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการประเภทหนึ่งซึ่งถูกสร้างให้เกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยเหตุที่เป็นข้าราชการประเภทใหม่ซึ่งยังมิได้รวมอยู่ในความหมายของคำว่า “ข้าราชการ” ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ มาตรา ๓๐ วรรคสี่^{๙๐} แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงบัญญัติให้ตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการด้วย

ประเด็นที่สอง เมื่อถือว่าตุลาการศาลปกครองเป็นข้าราชการแล้ว ตุลาการศาลปกครองจะอยู่ในเกณฑ์ได้รับการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาหรือไม่ นั้น เห็นว่า แม้ตุลาการศาลปกครองมีสถานะเป็นข้าราชการก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ บัญญัติให้เฉพาะทหาร ตำรวจและข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้นที่มีสิทธิได้รับพระราชทานเหรียญจักรมาลาหรือเหรียญจักรพรรดิมาลา แล้วแต่กรณี และมาตรา ๔^{๙๑} แห่งพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ได้นิยามคำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” ไว้ชัดเจนว่า หมายถึงข้าราชการประเภทใดหรือบุคคลใดบ้างโดยยังมิได้รวมถึงตุลาการศาลปกครองซึ่งเป็นข้าราชการประเภทใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายภายหลังพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ใช้บังคับ และโดยที่เครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นของพระราชทานอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่บุคคลใดจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงไม่อาจตีความเพื่ออนุโลมหรือขยายความได้ ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองจึงไม่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเสนอขอพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาตามกฎหมายว่าด้วยเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา แต่โดยที่ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองมีฐานะและปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ต่างจากตุลาการศาลยุติธรรมจึงเป็นการสมควรที่จะให้มีโอกาสได้รับพระราชทานเหรียญจักรพรรดิมาลาได้เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่นๆ ซึ่งอาจจะทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติม

^{๙๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๗, ข้างต้น

^{๙๑} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการฝ่ายตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการและหมายความรวมถึงพนักงานเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลด้วย ทั้งนี้เว้นแต่ข้าราชการวิสามัญหรือพนักงานเทศบาลวิสามัญ

พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ให้ครอบคลุมถึง
ตุลาการศาลปกครองด้วย

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรที่จะให้มีการปรับปรุง
พระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อให้
ครอบคลุมถึงตุลาการศาลปกครองด้วยแล้ว ก็สมควรที่จะพิจารณาถึงข้าราชการในส่วนราชการอื่น
ที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติเหรียญจักรมาลาและเหรียญจักรพรรดิมาลา พุทธศักราช
๒๔๘๔ เสียด้วยในคราวเดียวกัน

ลงชื่อ พรทิพย์ จาละ

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๖