

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแก้ไขหลักเกณฑ์การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๘/ท ๓๑๕๕ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพายพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพาย (ประดมาภรณ์มงกุฎไทย) เพื่อมิให้เกิดความเหลื่อมล้ำและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าว โดยมีข้อเท็จจริงและประเด็นประกอบการพิจารณา ดังนี้

บัญชี ๗ ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ไว้ โดยกรณีของข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ จะเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นประดมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) ได้จะต้องมีคุณสมบัติ คือ ได้รับเงินเดือนเต็มขั้นของระดับ ๘ ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชา ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นทวีติยาภรณ์ช้างเผือก (ท.ช.) มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี และขอพระราชทานได้ในปีก่อนปีที่จะเกษียณอายุราชการหรือในปีเกษียณอายุราชการเท่านั้น

ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นผลให้การจำแนกกระดบข้าราชการพลเรือนเดิมที่แบ่งเป็น ๑๑ ระดับถูกยกเลิกไป แต่ได้จำแนกข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ประเภททั่วไป วิชาการ อำนวยการ และบริหาร โดยประเภทวิชาการแบ่งออกเป็น ๕ ระดับ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ พร้อมทั้งใช้บัญชีเงินเดือนแบบขั้นต่ำขั้นสูงแทนที่การใช้บัญชีเงินเดือนแบบขั้นเงินเดือน โดยกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนเงินเดือนสูงขึ้นเป็นร้อยละ แทนการเลื่อนเงินเดือนแบบขั้นเงินเดือน นอกจากนี้ เงินเดือนขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนระดับชำนาญการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังสูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ โดยเท่ากับเงินเดือนเต็มขั้นของข้าราชการพลเรือน ระดับ ๙ เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกด้วย คณะกรรมการพิจารณาการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสายสะพายและคณะรัฐมนตรีจึงเห็นชอบให้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่

เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยเพิ่มเติมบัญชี ๔๑ ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนระดับชำนาญการพิเศษ (ระดับ ๘ เดิม) ที่จะขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้น ป.ม. ต้องมีคุณสมบัติ คือ ได้รับเงินเดือนขั้นสูงของระดับชำนาญการพิเศษ (ปัจจุบัน ๕๓,๐๘๐ บาท) และได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้น ท.ช. มาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

สำหรับการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษานั้น ที่ผ่านมามีกระทรวงศึกษาธิการยังคงเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์โดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชี ๗ ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ โดยเทียบระดับตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ตามระบบเดิมที่แบ่งเป็น ๑๑ ระดับ ซึ่งกรณีของข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ เดิมเทียบได้กับข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับเงินเดือนอันดับ คศ. ๓ แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเทียบวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับระดับของข้าราชการพลเรือนสามัญตามระบบใหม่ไว้แล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จากเดิมที่ใช้บัญชี ๗ เปลี่ยนเป็นใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชี ๔๑ ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเทียบวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับระดับของข้าราชการพลเรือนตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด

ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๖ ศาลปกครองพิษณุโลกได้มีคำพิพากษายกฟ้องคดีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นผู้ถูกฟ้องกรณีไม่พิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ประจำปี ๒๕๕๓ ชั้น ป.ม. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษา คศ. ๓ (เทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับ ๘ เดิม) ตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งในขณะนั้นเป็นการพิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชี ๗ ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทำคำชี้แจงในคดีดังกล่าว สรุปได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยฯ เป็นระเบียบเฉพาะซึ่งกำหนดให้ข้าราชการระดับ ๘ ที่จะได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้น ป.ม. ได้ ต้องดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาซึ่งหมายถึงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่าเท่านั้น ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ตำแหน่งบังคับบัญชาจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าว

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงสร้างวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับโครงสร้างระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาวิทยฐานะชำนาญการพิเศษกับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับชำนาญการพิเศษ มีความแตกต่างกัน ๒ ประการ ประการแรก คือ อัตราตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถขอประเมินเพื่อเลื่อนวิทยฐานะจากระดับชำนาญการเป็นชำนาญการพิเศษได้ทุกคนโดยไม่ต้องรอให้มีอัตราว่าง แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีกรอบอัตราตำแหน่งในแต่ละส่วนราชการกำหนดไว้ชัดเจน การขอประเมินเพื่อเลื่อนระดับจากระดับชำนาญการเป็นชำนาญการพิเศษจะดำเนินการได้เฉพาะเมื่อมีอัตราว่างเท่านั้น และประการที่สอง หน้าที่และความรับผิดชอบตามวิทยฐานะของข้าราชการ

ครูและบุคลากรทางการศึกษาแสดงถึงคุณวุฒิหรือความรู้ความสามารถที่เพิ่มขึ้นในสายอาชีพ แต่ยังคงมีหน้าที่และความรับผิดชอบหรือลักษณะงานที่ปฏิบัติตามเดิม ในขณะที่ระดับชำนาญการพิเศษของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นระดับตำแหน่งที่ต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงขึ้น และปฏิบัติงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะนำหลักเกณฑ์การเทียบระดับวิทยฐานะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากับระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนมาใช้พิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอหารือในประเด็นดังนี้

๑. ความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีข้างต้นขัดกับเจตนารมณ์หรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือกฎหมายอื่น หรือไม่ อย่างไร

๒. หากสำนักนายกรัฐมนตรีจะออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย โดยกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติในการเสนอขอพระราชทานเพิ่มขึ้น อันอาจเป็นเหตุให้ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับชำนาญการพิเศษหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่จะมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบปัจจุบันไม่ได้รับการเสนอขอพระราชทานหรือได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ช้ากว่าเดิม จะขัดกับเจตนารมณ์หรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือก พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือกฎหมายอื่น หรือไม่ อย่างไร และจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นประถมาภรณ์มงกุฎไทย (ป.ม.) สำหรับข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่ใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชี ๗ ท้ายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ เปลี่ยนเป็นใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชี ๔๑ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้เสนอรายชื่อผู้มีสิทธิขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าวประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามบัญชี ๔๑ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน ทำให้มีผู้ที่ได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อันจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการหลายประการ สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่การแก้ไขหลักเกณฑ์นี้อาจมีผลกระทบต่อผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อขอพระราชทานตามหลักเกณฑ์เดิมบางส่วนที่อาจไม่ได้รับหรือได้รับการเสนอชื่อช้าไปกว่าเดิม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอหารือเกี่ยวกับอำนาจในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวว่าจะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียว คือ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขหลักเกณฑ์การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย โดยเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าวให้เหมาะสม ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับชำนาญการพิเศษหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ

ที่จะมีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบปัจจุบันไม่ได้รับการเสนอขอพระราชทาน หรือได้รับการเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ต่ำกว่าเดิม ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่าเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นเครื่องหมายแห่งเกียรติยศ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะพระราชทานแก่ผู้กระทำความดีความชอบเป็นประโยชน์แก่ราชการหรือสาธารณชนตามที่ทรงพระราชดำริเห็นสมควร โดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอขอพระราชทานเพื่อเป็นบำเหน็จความชอบและเครื่องหมายเชิดชูเกียรติยศอย่างสูงแก่ผู้ได้รับพระราชทาน และในการพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นตราใด แก่บุคคลใด จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบถึงโครงสร้างตำแหน่งของข้าราชการแต่ละประเภทซึ่งแตกต่างกันและความดีความชอบอันเป็นประโยชน์แก่ราชการหรือสาธารณชนจนถึงขนาดควรได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ โดยมีใช้พิจารณาแต่เพียงตำแหน่ง ระดับ ชั้น ชั้นยศ เงินเดือนเทียบเคียงกัน หรือครบกำหนดระยะเวลาที่จะขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ได้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลที่ได้รับพระราชทานรู้สึกภาคภูมิใจในเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ได้รับพระราชทานอย่างแท้จริง

สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทยนั้น เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่เชิดชูยิ่งช้างเผือกและเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันมีเกียรติยศยิ่งมงกุฎไทย พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) (๘) และ (๙)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รักษาการตามกฎหมายและในฐานะผู้รับสนองพระบรมราชโองการที่จะแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวให้เหมาะสมตามที่เห็นสมควรได้ อย่างไรก็ตามการแก้ไขหลักเกณฑ์นั้นจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและคำนึงถึงความเหมาะสมหลายประการ เช่น ผลกระทบที่จะมีต่อผู้ที่เคยได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ดังกล่าวไปแล้วและผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการเสนอชื่อขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามหลักเกณฑ์เดิมมิให้ได้รับผลกระทบมากจนเกินไป ตลอดจนความเหลื่อมล้ำหรือความเป็นธรรมของหลักเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมและที่จะแก้ไขใหม่ประกอบด้วย

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๖

^๑มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(๙) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้