

บันทึก

เรื่อง หรือเรื่องกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
และสารวัตรกำนัน ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง

เนื่องจากหนังสือกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๑๓๘๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แจ้งมาว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือจากสมาชิกพรรคเสริมสังคมศิลา ความว่า หากประธานสภาพรรคจะได้เชิญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันเข้าเป็นคณะกรรมการร่วมบริหารกิจการของสภาพรรค จะเป็นการขัดต่อคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) พระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๘ ไม่มีบทบัญญัติห้ามกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งใด ๆ ของพรรคการเมืองเลย ฉะนั้นเมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ย่อมดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้ตามใจสมัคร

(๒) ระเบียบสำนักคณะกรรมการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ข้อ ๒ (๑) ได้วางระเบียบห้ามข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใด ๆ เว้นแต่ผู้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒ หรือข้าราชการการเมือง

และกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นต่อไปอีกว่า ถ้าตีความคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ แล้ว กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ก็ไม่ต้องห้ามด้วยเพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มิใช่ข้าราชการพลเรือน และรวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการทหาร และพนักงานเทศบาลก็ไม่ต้องห้ามด้วย เพราะมิใช่ข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ซึ่งทั้งนี้ทางราชการคงจะไม่มโนบายที่จะให้ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการทหาร และพนักงานเทศบาลดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ตามความเห็นดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทยไม่ทราบว่าจะเป็นการชอบด้วยทางปฏิบัติหรือไม่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

บทกฎหมายที่เกี่ยวกับพรรคการเมืองได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ.๒๕๔๘ ต่อมาสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางระเบียบว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือนไว้ใช้บังคับ

สำหรับปัญหาที่จะพิจารณาก็มีอยู่ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน จะเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่ในข่ายต้องห้ามตามระเบียบนี้หรือไม่

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๙ มาตรา ๒๙ ทวิ และมาตรา ๖๑ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๖ มาตรา ๓ และมาตรา ๘ และมาตรา ๑๕ ปรากฏว่าได้บัญญัติให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับเงินเดือนจากรัฐบาลแต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน และต้องปฏิบัติตามวินัยข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม อนึ่ง ถึงแม้ว่ากำนันจะได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมผู้ใหญ่บ้าน และผู้ใหญ่บ้านจะได้รับการคัดเลือกจากราษฎรก็จริง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจในการสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน ตัดหรือลดเงินเดือน หรือสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ ส่วนแพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยได้ให้เงินประจำตำแหน่งและให้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาโทษทางวินัย หรือสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน หรือตัดเงินเดือนเช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฉะนั้นจึงย่อมอยู่ในฐานะเช่นเดียวกัน และถึงแม้ว่าบทนิยามของคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ มีไว้แต่เพียงว่า “ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน ฯลฯ ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามตัวอักษรแล้วก็ไม่รวมถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ แต่ตำแหน่งดังกล่าวนี้ มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ไว้ในมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๕ ตามลำดับ จริงอยู่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือนตามนัยแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ แต่ก็เจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

สำหรับกฎหมายว่าด้วยข้าราชการกับการเมืองที่มีอยู่เวลานี้คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.๒๔๙๘ ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.๒๔๙๗ ในหมวดว่าด้วยวินัย ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ ว่า “ข้าราชการตุลาการจะเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองไม่ได้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนทางการเมืองอื่นใด ข้าราชการตุลาการจะเข้าเป็นตัวกระทำการในการโฆษณาหรือชักชวนใด ๆ ไม่ได้” ส่วนกระทรวงกลาโหมก็มีแนวทางปฏิบัติของข้าราชการกลาโหมเกี่ยวกับการเมืองไว้ ตามข้อบังคับว่าด้วยข้าราชการกลาโหมกับการเมือง พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งในข้อ ๘ (๑) มีว่า “ไม่ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมือง เว้นแต่ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท ๒” ดังนี้ จะเห็นได้ว่าสำหรับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการกลาโหมก็ดี ได้มีข้อบังคับห้ามในทางการเมืองไว้มีลักษณะต่าง ๆ กัน คือเป็นกฎหมายบ้าง ข้อบังคับบ้าง และระเบียบว่าด้วยมารยาททางการเมืองบ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาดูเจตนารมณ์ของหลักการในเรื่องนี้แล้ว คงมุ่งคลุมไปถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในราชการทั้งปวง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เรื่องทางการเมือง และการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ และก็พอสรุปและพึงอนุมานได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในราชการตามบทบัญญัติใน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และได้รับเงินเดือนจากรัฐบาล ทั้งยังต้องปฏิบัติตามวินัยข้าราชการพลเรือนอีกด้วยเช่นนี้ ถึงแม้จะไม่ได้เป็นข้าราชการพลเรือน ตามความหมายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ ก็พอจะถือหลักอนุโลมได้ตามหลักทั่วไปแห่งกฎหมายแพ่งที่ว่าอันกฎหมายนั้น ท่านว่าต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวนี้จึงเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองเช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการ ข้าราชการกลาโหมและข้าราชการพลเรือนเช่นกัน

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๙