

บันทึก

เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อยู่พหุและผู้อยู่  
(ปัญหาการตีความมติคณะรัฐมนตรี)

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ลับ ที่ มท.๐๒๐๕(๓)/๗๙๔ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อยู่พหุและผู้อยู่ โดยพิจารณาเห็นว่า การที่ข้าราชการทำการสมรสกับผู้อยู่พหุและผู้อยู่ ซึ่งเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองและเป็นเพียงคนอาศัยอยู่ชั่วคราว จะทำให้ข้าราชการนั้นได้รับความเดือดร้อนในภายหน้าได้ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ว่า

๑. เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ห้ามไม่ให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา กับผู้อยู่พหุหรือผู้อยู่ซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวงทบวงกรมกำชับข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐในสังกัดให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในข้อ ๑ โดยเคร่งครัด หากปรากฏว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ คือ

(๑) ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา กับผู้อยู่พหุหรือผู้อยู่ซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และยังคงอยู่กินอย่างสามีภรรยากันจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ จะถือว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่

(๒) ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา กับผู้อยู่พหุหรือผู้อยู่ซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ และยังคงอยู่กินกันอย่างสามีภรรยาจนถึงปัจจุบัน จะถือว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หรือไม่ และถ้าถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาทั้งสองประการดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมตำรวจ) ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ)และผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมพระธรรมนูญ) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกที่ว่า ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย ซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และยังอยู่กินอย่างสามีภรรยากันจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ว่าเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีครั้งแรกห้ามเฉพาะข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่ยังไม่ได้สมรสกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และมติคณะรัฐมนตรีครั้งที่สองห้ามเฉพาะข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่ยังไม่ได้สมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยดังกล่าวเท่านั้น แต่ไม่ได้ห้ามข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่สมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยาต่อบุคคลดังกล่าวอยู่แล้วก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติ อยู่กินอย่างสามีภรรยาต่อไป ฉะนั้น มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองครั้งจึงไม่มีผลย้อนหลังแต่ประการใด

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สองที่ว่า ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ แต่ก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ และยังอยู่กินอย่างสามีภรรยาจนถึงปัจจุบัน จะถือว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หรือไม่ และถ้าถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะถือว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ นั้น เห็นว่า เฉพาะข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่จดทะเบียนสมรสกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ เท่านั้น ที่ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ เพราะตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว คณะรัฐมนตรีให้ถือเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ห้ามข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นบุคคลเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง แต่ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ เพราะมติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีผลย้อนหลังดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรสแต่ได้อยู่กินอย่างสามีภรรยากับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายคนเข้าเมืองหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นั้น ยังถือไม่ได้ว่าฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะมติ

คณะรัฐมนตรีดังกล่าวห้ามแต่เพียงไม่ให้เกิดการสมรสกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเท่านั้น ไม่ได้ห้ามการอยู่กินอย่างสามีภรรยาโดยไม่ได้ทำการสมรสด้วย และก็ยังถือไม่ได้ว่าฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ เช่นกัน เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลังดังที่กล่าวมาแล้ว

สำหรับข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่ได้กระทำการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะถือว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ หรือระเบียบว่าด้วยวินัยพนักงานองค์การของรัฐ แต่กรณีข้าราชการพลเรือนนั้น ก็ต้องพิจารณาตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๘ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดี หรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่ข้าราชการพลเรือนฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นั้น ยังถือไม่ได้ว่าเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๖๘ วรรคสอง เป็นแต่เพียงไม่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในมติคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่งเท่านั้น เจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีที่จะไม่ถือว่าการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงนั้น เห็นได้จากคำปรารภในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นั้นเอง ที่ว่า “จะทำให้ข้าราชการนั้นได้รับความเดือดร้อนในภายหน้าได้” ซึ่งไม่ได้มุ่งประโยชน์ของทางราชการแต่ประการเดียว แต่เน้นที่ประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการด้วย คณะรัฐมนตรีเองก็เข้าใจเจตนารมณ์ดังกล่าวดีว่าจะเอาโทษผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ยังไม่ได้ จึงได้ทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ดังที่ปรากฏเหตุผลการทบทวนในคำปรารภของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ว่า

“บัดนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เสนอว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอ้างเหตุแต่เพียงว่า ถ้าข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยแล้ว จะทำให้ข้าราชการนั้นได้รับความเดือดร้อนในภายหน้าเท่านั้น แต่ปัจจุบันนี้มีผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเป็นจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในประเทศ การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอาจจะกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติได้ จึงเห็นควรทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ เน้นให้เห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ถ้ามีการฝ่าฝืนจะถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้ส่วนราชการทุกกระทรวงทบวงกรมกำชับให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะส่วนราชการที่

ประจำอยู่ตามจังหวัดชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคตะวันออก เป็นต้น ซึ่งท่านนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา”

ดังนั้น เมื่อเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีปรากฏชัดแจ้งเช่นนี้ การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ จึงเป็นแต่เพียงไม่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลซึ่งมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ส่วนพนักงานองค์การของรัฐก็ต้องพิจารณาตามระเบียบว่าด้วยวินัยพนักงานองค์การของรัฐว่าได้กำหนดความผิดในเรื่องเช่นนี้ไว้อย่างไร โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาทำนองเดียวกับที่กล่าวมาแล้ว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๒๔