

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๒)
แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗
และการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา
๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐

กรรมการปกครองได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๐.๒/๒๐๕๒๑ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้หารือกรรมการปกครองว่า การที่นายประโยชน์ บัวผัน เคยถูกผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งปลดออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๗) และมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ จะถือว่านายประโยชน์ฯ ขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๒) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ หรือไม่ โดยอำเภอบางสะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และกรรมการปกครองมีความเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

๑. อำเภอบางสะพาน เห็นว่า นายประโยชน์ฯ ถูกสั่งให้ออกเนื่องจากเป็นผู้บกพร่องทางความประพฤติ แม้จะได้รับการล้างโทษโดยพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แต่มิได้ล้างพฤติกรรมการกระทำ นายประโยชน์ฯ จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๒) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๓/๒๕๕๒) ตามหนังสือแจ้งเวียนของกรรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๐.๒/ว ๖๘๒๙ ลงวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๒

๒. จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ปลดนายประโยชน์ฯ ออกจากตำแหน่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ (๗) และมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นั้น มิได้เป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย แต่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีนี้นายประโยชน์ฯ จะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ จึงไม่ถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๒) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

๓. กรรมการปกครอง เห็นว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งปลดนายประโยชน์ฯ ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่อ้างมาตรา ๑๔ (๗) และมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นั้นไม่ถูกต้อง เพราะบทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๗) เป็นเรื่องความบกพร่อง

ในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งซึ่งมิใช่โทษทางวินัย แต่คำสั่งที่อ้างบทกฎหมายที่ผิดพลาดดังกล่าว ทำให้ผลทำให้คำสั่งนั้นเสียไปทั้งฉบับไม่ คงเสียไปเฉพาะส่วนที่อ้างบทกฎหมายผิดเท่านั้น โดยกรมการปกครองเห็นว่า คำสั่งฉบับนี้เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง และเมื่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ บัญญัติให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ การที่นายประโยชน์ฯ ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้รับโทษไปก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จะมีผลใช้บังคับนายประโยชน์ฯ จึงได้รับการล้างมลทิน เมื่อนายประโยชน์ฯ ได้รับการล้างมลทินแล้ว จึงไม่ถือว่า นายประโยชน์ฯ เคยถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๓) มาก่อน และแม้ว่าคำสั่งของจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะอ้างอิงบทกฎหมายไม่ถูกต้อง แต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มาตรา ๑๒ (๑๒) มีความคล้ายคลึงกับมาตรา ๑๒ (๑๓) กล่าวคือ ถือเป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ผู้ที่ได้รับการล้างมลทินย่อมจะได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เช่นเดียวกันกับมาตรา ๑๒ (๑๓) ด้วย

อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๒๓/๒๕๕๒ เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ นั้น เห็นว่า เป็นบทบัญญัติพิเศษต่างหากจากอนุมาตราอื่น และกรณีตามข้อหาข้อนี้ไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดฐานใดฐานหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (๑๑) การที่อำเภอบางสะพานเห็นว่า นายประโยชน์ฯ ไม่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เนื่องจากมีผลเป็นการล้างเฉพาะโทษทางวินัยไม่ลบล้างพฤติกรรม จึงไม่ถูกต้อง

กรมการปกครองจึงขอหารือว่า ความเห็นของกรมการปกครองถูกต้องหรือไม่อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาข้อของกรมการปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ภายหลังจากจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๕๐๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๖ ปลดนายประโยชน์ บัวผัน ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๔ (๗)^๑ และมาตรา ๖๑ ทวิ^๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ เพราะเหตุ

^๑มาตรา ๑๔ ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

๑.ลา

๑.ลา

(๗) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

๑.ลา

๑.ลา

เป็นผู้บกพร่องทางความประพฤติเนื่องจากมีพฤติกรรมคบค้าสมาคมเป็นประจำกับผู้ต้องสงสัยว่า ค้ายาเสพติด (ยาบ้า) แล้ว นายประโยชน์ฯ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๖๑ ทวิ วรรคสี่^๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ กรมการปกครองได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้ยกคำร้องทุกข์ของนายประโยชน์ฯ และให้จังหวัดเพิกถอนคำสั่งที่ ๕๐๖/๒๕๔๖ แล้วสั่งให้นายประโยชน์ฯ ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๑๐๕๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพิกถอนคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๕๐๖/๒๕๔๖ และให้นายประโยชน์ฯ ออกจาก

๓ มาตรา ๖๑ ทวิ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืนให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดต้องได้รับโทษวินัยและโทษผิดวินัยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

อำนาจการลงโทษ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลให้เป็นไปดังนี้

(๑) กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้าน

(๒) นายอำเภอมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลดังนี้

(ก) ลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งอันดับ

(ข) ตัดเงินเดือน โดยเทียบในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้าแผนกกับผู้ที่กระทำผิดชั้นเสมียนพนักงาน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ค) ลงโทษภาคทัณฑ์

เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คนใดถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดในลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกสอบสวนเพื่อไล่ออก หรือปลดออก ถ้านายอำเภอเห็นว่าคงให้อยู่ในตำแหน่งจะเป็นการเสียหายแก่ราชการจะสั่งให้พักหน้าที่ก็ได้ แล้วรายงานให้ข้าหลวงประจำจังหวัดทราบ การสั่งให้กลับเข้ารับหน้าที่ตลอดถึงการวินิจฉัยว่าจะควรจ่ายเงินเดือนระหว่างพักให้เพียงใดหรือไม่ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่ง อนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๓) ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลในทุกสถาน ในกรณีการลดอันดับและตัดเงินเดือน ให้เทียบข้าหลวงประจำจังหวัดในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นหัวหน้ากอง และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลเป็นชั้นเสมียนพนักงานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

โดยเฉพาะโทษปลด หรือไล่ออก ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลผู้ถูกลงโทษ เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย

การร้องทุกข์ให้ทำคำร้องลงลายมือชื่อยื่นต่อนายอำเภอภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันได้ทราบคำสั่งการลงโทษเพือนายอำเภอจักได้เสนอต่อไปยังข้าหลวงประจำจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ภายในกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ พร้อมด้วยคำชี้แจง ถ้าจะพึงมีให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ยกคำร้องทุกข์หรือเพิกถอนคำสั่งการลงโทษหรือลดโทษ

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาข้อเท็จจริงข้างต้นแล้วเห็นว่า การที่ นายประโยชน์ บัวผัน ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นผู้บกพร่องทางความสามารถหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ตามคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๑๐๕๙/๒๕๔๖ ย่อมเป็นผลให้นายประโยชน์ฯ ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามมิให้รับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ส่วนกรณีที่ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ และในมาตรา ๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” หมายความว่า ผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเพิ่มเติมว่า นายประโยชน์ฯ ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์สั่งให้พ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพราะเป็นผู้บกพร่องทางความสามารถหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๗)^๖ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ตามคำสั่งจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ ๑๐๕๙/๒๕๔๖ โดยมีได้ถูกลงโทษเนื่องจากกระทำความผิดวินัย จึงมิใช่ผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ส่วนจะถือว่าเป็นผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยหรือไม่ นั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจตามมาตรา ๑๔ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ สั่งให้นายประโยชน์ฯ พ้นจากตำแหน่งเป็นการลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูก

^๔มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๒) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๔ (๖) หรือ (๗) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

๑.ล๑

๑.ล๑

^๖มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๑.ล๑

“ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” หมายความว่า ผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

ลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ (๗) นั้น จะเห็นได้ว่า การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านของนายประโยชน์ เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามเงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดไว้ อันเนื่องมาจากพฤติกรรมของนายประโยชน์ เอง มิใช่เป็นการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์แต่อย่างใด นายประโยชน์ จึงไม่อยู่ในความหมายของ “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ และไม่ได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น นายประโยชน์ จึงขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามมิให้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๒)^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๕มาตรา ๕ ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้นๆ

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น