

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง คุณสมบัติของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๑.๒/๑๔๕๒ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า ต้อง “ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ” และในมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดมิให้นำลักษณะต้องห้ามเฉพาะการเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาใช้บังคับกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่กฎหมายใช้บังคับ จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระนั้น ไม่มีผลย้อนหลังไปเป็นโทษแก่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนกฎหมายใช้บังคับ ทั้งนี้ เพราะได้พิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒ (๗) ที่กำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างเอกชนนั้น ได้รับการยกเว้นโดยมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันว่า ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่กฎหมายใช้บังคับดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ย่อมคุ้มครองผู้ที่ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในวันที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ส่วนมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ น่าจะเป็นการยกเว้นการใช้บังคับสำหรับผู้มีลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อเป็นการคุ้มครองถึงสิทธิของผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนกฎหมายฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยจึงหาว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔^๑ ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับ

^๑ มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
 (๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
 (๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

(๔) เป็นผู้เสื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
 (๕) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 (๖) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิตยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(๗) ไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของเอกชน

(๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
 (๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสืบปีนับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก

(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสืบปีนับแต่วันพ้นโทษ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้มิใช่กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(๑๒) ไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๑๓) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา ๑๔(๖) (๗) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสืบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(๑๔) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสืบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(๑๕) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษา เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้”

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยเพิ่มในมาตรา ๑๒(๗) ว่าจะต้องไม่เป็น “ลูกจ้างของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือลูกจ้างของเอกชน” นอกจากนี้ได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านให้อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี ซึ่งแต่เดิมไม่เคยมีกำหนดไว้ และพร้อมกันนี้ได้มีบทเฉพาะกาลมาตรา ๗^๒ กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยผลของมาตรา ๗ ดังกล่าว จึงยอมทำให้ผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วแม้จะไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ยังคงดำรงตำแหน่งได้ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปี

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ อีกครั้งหนึ่งโดยมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒

^๒ มาตรา ๗ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

^๓ มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒ ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
(๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก
(๓) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

(๔) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
(๕) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
(๖) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ดิตยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(๗) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

(๘) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

(๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(๑๐) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

ได้แก้ไขในอนุมาตรา (๗) เพิ่มลักษณะต้องห้ามขึ้นอีกสามประการ คือ ผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แต่มีบทเฉพาะกาลในมาตรา ๙^๔ บัญญัติว่า ลักษณะต้องห้ามดังกล่าวที่เพิ่มขึ้นนี้จะไม่ใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น

บทเฉพาะกาลในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลต่อการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๒(๗) เท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติใดลบล้างบทเฉพาะกาลในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงไม่กระทบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามที่ได้ยกเว้นไปแล้ว ฉะนั้น ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับ แม้ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม ก็ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปได้จนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียนไม่อาจออกไปอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

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

(๑๓) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(๑๔) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษา เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้”

“มาตรา ๙ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒(๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ กรณีการกำหนดลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้บังคับกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๔