

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามเกณฑ์การศึกษา
ภาคบังคับ

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๙/๓๖๙๓ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมการปกครองได้หารือกระทรวงศึกษาธิการ ตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท ๐๓๑๐.๒/๓๐๙๔๐ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยกรมการปกครอง ได้รับหนังสือหารือจากจังหวัดพิษณุโลกเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือก เป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดว่า ผู้จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือที่กระทรวงศึกษาธิการ เทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการ จังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือ ผ่อนผันได้ ซึ่งนายบุญเชิด มีเย็น ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ ๙ ตำบลบ้านป่า อำเภอเมือง พิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ จากโรงเรียนเขาไร่ศรีราชา เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๓ โดยโรงเรียนดังกล่าวได้ขยายการศึกษาภาคบังคับ ตามประกาศ กระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การขยายเขตความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๐๕ กำหนดให้เด็กทุกคนที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ดังกล่าว จะต้องเรียนจบ ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗ ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๕๐๖ เป็นต้นไป จึงจะเป็นผู้จบการศึกษาภาคบังคับ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายบุญเชิด มีภูมิลำเนาเกิดในเขตท้องที่ตำบลบ้านป่า อำเภอเมือง พิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยโรงเรียนในท้องที่ดังกล่าวในขณะนั้นกำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ว่า จะต้องเรียนจนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ แต่เนื่องจากนายบุญเชิด มีได้เข้าเรียนในโรงเรียนในท้องที่ ที่ตนมีภูมิลำเนา แต่มาเข้าเรียนในโรงเรียนเขาไร่ศรีราชาซึ่งเป็นพื้นที่ตำบลติดต่อกัน กรมการปกครอง จึงหารือกรณีดังกล่าวว่าจะต้องยึดเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับจากท้องที่ใดเป็นเกณฑ์

กระทรวงศึกษาธิการได้ขอให้กรมการปกครองและสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐานตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับนายบุญเชิด มี เพื่อประกอบการพิจารณา ได้ความว่า นายบุญเชิด มีถิ่นที่อยู่ตามภูมิลำเนาเกิดในท้องที่ตำบลบ้านป่า อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า นายบุญเชิด มี ไม่ได้เข้าเรียนในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนา แต่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนต่างท้องที่กับภูมิลำเนา เพราะตำบลบ้านป่า อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ไม่มีสถานศึกษาในหมู่บ้าน นายบุญเชิด มี จึงได้เข้าเรียนที่โรงเรียนเขาไร่ศรีราชา ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก และจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ จากโรงเรียนดังกล่าว เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๓ และจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า บิดา มารดา หรือผู้ปกครองของนายบุญเชิด มี

ไม่ได้ทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรในการขออนุญาตจากนายอำเภอเมืองพิษณุโลก เพื่อให้บุคคลดังกล่าวไปเข้าเรียนที่โรงเรียนเขาไคร้ศรีราชา ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก แต่อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดให้เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ ประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการหรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า เมื่อมีความเหมาะสมเฉพาะท้องถิ่นที่ตำบลใด เกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้นอาจเทียบขึ้นเป็นความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกระทรวงศึกษาธิการในขณะนั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สมควรขยายเกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลายในท้องที่ตำบลที่มีความเหมาะสมตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ ทั้งนี้ เพื่อยกระดับมาตรฐานความรู้ของประชาชนให้สูงขึ้นตามกาลสมัย จึงได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเทียบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๐๕ ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕๐๖ เป็นต้นไป ในท้องที่ตำบลต่าง ๆ ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับดังกล่าว จำนวน ๓๓๓ ตำบล ซึ่งรวมถึงตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ที่นายบุญเชิดฯ จบการศึกษาอยู่ด้วย ดังนั้น โรงเรียนเขาไคร้ศรีราชาซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก จึงต้องขยายเกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลายตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการฯ แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงเรียนเขาไคร้ศรีราชาไม่ได้ดำเนินการตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการฯ เนื่องจากอาคารเรียนไม่พอและขาดแคลนครูผู้สอน โดยได้มีการขยายการจัดการศึกษาภาคบังคับในระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ ๕ ในปีการศึกษา ๒๕๒๑ และชั้นประถมศึกษาปีที่ ๖ ในปีการศึกษา ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่นายบุญเชิดฯ เรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ แล้ว

กรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งใช้บังคับขณะนั้นขัดกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กล่าวคือ กระทรวงศึกษาธิการได้ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการฯ ไม่สอดคล้องกับสภาพความพร้อมในท้องที่ตำบลท่างาม อำเภอวัดโบสถ์ จังหวัดพิษณุโลก ตามบัญชีท้ายประกาศฉบับดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ชัดเจน และเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง จึงหาหรือประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. นายบุญเชิดฯ เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือไม่ อย่างไร

๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการผู้รักษากฎตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าววินิจฉัยสั่งการให้นายบุญเชิดฯ เป็นผู้จบการศึกษาภาคบังคับได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงาน ปลัดกระทรวงและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปความได้ว่า ในทางปฏิบัติของกรมการปกครอง ผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่ประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗ ต้องเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๗ จึงจะถือว่าจบการศึกษาภาคบังคับ ส่วนผู้ที่มีภูมิลำเนานอกเหนือจากที่ขยายการศึกษาภาคบังคับ หากจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ก็ถือว่าจบการศึกษาภาคบังคับในเวลานั้นแล้ว และยังไม่เคยมีปัญหาหรือเรื่องนี้นมาก่อน นอกจากนี้ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการชี้แจงว่า โรงเรียนเขาไคร้ศรีราชาตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลท่างาม อำเภอดุสิต จังหวัดพิษณุโลก เมื่อเรียนจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ซึ่งเป็นชั้นสูงสุดของโรงเรียนเขาไคร้ศรีราชาแล้ว นายบุญเชิดฯ ไม่ได้เรียนต่อที่โรงเรียนอื่นอีก และการที่นายบุญเชิดฯ ไม่ได้เข้าเรียนในท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนาแต่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนต่างท้องที่กับภูมิลำเนา เนื่องจากไม่มีโรงเรียนในหมู่บ้านที่นายบุญเชิดฯ อาศัยอยู่ แต่ก็มีโรงเรียนในหมู่บ้านอื่นที่เปิดสอนจนถึงชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ด้วย แต่อยู่ไกลกว่าโรงเรียนเขาไคร้ศรีราชาซึ่งเป็นพื้นที่ติดต่อกับตำบลบ้านป่าที่นายบุญเชิดฯ มีภูมิลำเนาอยู่ และในเวลานั้นจังหวัดพิษณุโลกมีโรงเรียนเพียง ๕ แห่ง เท่านั้นที่ต้องเชยิบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นประโยคประถมศึกษาตอนปลาย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) จึงมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายบุญเชิดฯ เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ หรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นนี้เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายบุญเชิดฯ เข้าเรียนที่โรงเรียนเขาไคร้ศรีราชา ตำบลท่างาม อำเภอดุสิต จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งเป็นโรงเรียนต่างท้องที่ เนื่องจากไม่มีสถานศึกษาในหมู่บ้านที่เป็นภูมิลำเนาเกิด และต่อมาเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๓ นายบุญเชิดฯ สอบไล่ได้ชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ซึ่งเป็นชั้นสูงสุดของโรงเรียนในเวลานั้นแล้ว แม้ต่อมาจะได้มีประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง การเชยิบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับ ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๐๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประถมศึกษา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดให้ท้องที่ตำบลท่างาม อำเภอดุสิต จังหวัดพิษณุโลก ตามบัญชีท้ายของประกาศฉบับดังกล่าวเป็นโรงเรียนประถมศึกษาที่ต้องเชยิบเกณฑ์ความรู้ขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นประโยคประถมศึกษาตอนปลาย แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า โรงเรียนเขาไคร้ศรีราชายังไม่มีความพร้อม อาคารเรียนไม่พอ และขาดแคลนครูผู้สอน จึงไม่สามารถดำเนินการตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการฯ ได้ เมื่อปรากฏว่า นายบุญเชิดฯ ได้เรียนจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ซึ่งเป็นการศึกษาชั้นสูงสุดของโรงเรียนเขาไคร้ศรีราชา

^๑มาตรา ๖ เด็กทุกคนที่มีอายุย่างเข้าปีที่แปด ต้องเรียนอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาจนมีอายุย่างเข้าปีที่สิบห้า เว้นแต่เป็นผู้มีความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรประถมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ หรือหลักสูตรอื่นที่รัฐมนตรีเห็นว่าเทียบเท่า

เมื่อมีความเหมาะสมเฉพาะท้องที่ตำบลใด เกณฑ์ความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนต้นตามความในวรรคก่อนอาจเชยิบขึ้นเป็นความรู้สอบไล่ได้ประโยคประถมศึกษาตอนปลายตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการได้ ตามที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในเวลานั้นแล้ว จึงต้องถือว่านายบุญเชิดฯ ได้จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายแล้ว

ประเด็นที่สอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการผู้รักษาการตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ จะใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าววินิจฉัยสั่งการให้นายบุญเชิดฯ เป็นผู้จบการศึกษาภาคบังคับได้หรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้ว ในประเด็นที่หนึ่งว่า นายบุญเชิดฯ ได้เรียนจบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก

(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๖