

“ลูกจ้าง” ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นางสาว นิตา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นหนึ่งในของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ขณะเดียวกันก็มีสถานะเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วย บทบาทดังกล่าวทำให้ต้องมีการคัดกรองคุณสมบัติของผู้สมัครก่อนได้รับการเลือกจากประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้บัญญัติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ ๑๓ ประการ ซึ่งคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเป็นลูกจ้างของเอกชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒ (๗) ว่าต้องไม่เป็นลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าหากในวันรับสมัครเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้สมัครมีสถานะเป็น “ลูกจ้าง” ของเอกชน แต่ในวันเลือกไม่ได้เป็นลูกจ้างของเอกชน จะถือว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๗) ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจับสลากได้หมายเลข ๑ และนาง ส. ได้หมายเลข ๒ และต่อมานายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครและเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำขณะที่สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า การทำงานของตนไม่มีลักษณะเป็นลูกจ้างตามความหมายของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่มีลักษณะเป็นผู้รับจ้างเหมาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีได้ลาออกจากบริษัทก่อนวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับความเป็น “ลูกจ้าง” ว่า ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นลูกจ้างตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกอบกับนิยามคำว่าลูกจ้างตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทำงาน ในตำแหน่งคนงาน แผนกโกดังวัตถุดิบ ทำงานประจำทุกวัน มีวันอาทิตย์เป็นวันหยุดประจำสัปดาห์และลงเวลาทำงานทุกวัน โดยมีการบันทึกเวลาเข้างาน เลิกงาน การทำงานของผู้ฟ้องคดีจึงมีลักษณะเป็นลูกจ้างประจำของบริษัทตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีสถานะเป็นลูกจ้างของบริษัท ตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๑ และได้ยื่นใบลาออกเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่ทำงานถึงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ หากก่อนที่จะลาออกจากการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกผู้ใหญ่บ้านเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ จะถือว่าไม่เป็นผู้มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าจะต้องไม่เป็นลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านในวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นใบลาออกและได้รับอนุญาตให้ลาออกตามความประสงค์เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ดังนั้น ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นใบสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) ดังกล่าว จะพิจารณาในเวลาที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วินิจฉัยสถานะและการดำรงอยู่ของความเป็น “ลูกจ้าง” ตามมาตรา ๑๒ (๓) ดังกล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยด้วยว่า คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) มีความแตกต่างกับมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยในการพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้กำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้ใหญ่บ้านว่าจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือกและจะต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก ดังนั้น หากผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านคนใด แม้จะมีอายุไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน แต่ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านอายุครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์หรือในขณะที่ผู้ฟ้องคดีสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน จะมีภูมิลำเนาและมีชื่อในทะเบียนบ้านน้อยกว่าสองปี แต่ในวันเลือกผู้ใหญ่บ้านครบสองปีก็ต้องถือว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คุณสมบัติของผู้สมัครตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) มีได้จนถึงวันที่รับเลือกหรือจนถึงวันเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติการเป็นผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีว่า การพิจารณาคุณสมบัติว่าผู้สมัครใดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ จะต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป ซึ่งคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๓) กฎหมายมีเจตนารมณ์ประสงค์ให้ผู้สมัครมีคุณสมบัติได้จนถึงวันรับเลือกหรือจนถึงวันเลือกได้ แต่ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ (๓) กรณีผู้สมัครมีสถานะเป็นลูกจ้างของเอกชนจะต้องพิจารณาในวันสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติของตนเป็นเบื้องต้นว่า กฎหมายกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการสมัครไว้ในลักษณะเช่นใด ซึ่งคดีนี้อาจช่วยให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านมีแนวทางในการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนที่จะยื่นสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน