

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแพร่
เลขรับ..... 2091
วันที่..... 17 มิ.ย. 2553
เวลา..... 10.00 น.

๓

๕

๕

ความมาก

ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ ๖ ๑๗)๐๓



กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด


สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพาประชาชนไปประกอบพิธีฮัจญ์ จะถือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการที่ประชาชนจะไปแสวงบุญ (ประกอบพิธีฮัจญ์) และการไปสักการะสิ่งเวชเนียบสถาน รวมทั้งประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกัน จะถือว่าเป็นการส่งเสริมศาสนา ทำนุบำรุงศาสนา หรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี หรืออำนาจหน้าที่อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

กระทรวงมหาดไทยขอเรียนว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์ อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม จึงไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาอันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อไปสักการะสิ่งเวชเนียบสถานหรือประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกันก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อทราบ และแจ้งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ


(นายวิบูลย์ สงวนพงศ์)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านพัฒนาชุมชน

และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น

ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ

โทร ๐-๒๒๕๑-๕๐๐๐ ต่อ ๑๕๒๖

โทรสาร ๐-๒๒๕๑-๕๐๔๙

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๔๐๔.๒/๑๙๒๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประชุมร่วมกับคณะอนุกรรมการการยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๓ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งประชาชนไปประกอบพิธีฮัจญ์ โดยมีประเด็นสืบเนื่องจากการที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๙ ได้มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของนายธานินทร์ ใจสมุทร นายกองการบริหารส่วนจังหวัดสตูล โดยศาลอุทธรณ์ภาค ๙ วินิจฉัยว่า การที่นายธานินทร์ฯ หาเสียงโดยการประกาศนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งฮัจญ์ นั้น เป็นการหาเสียงเลือกตั้งที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากการทำฮัจญ์ถือเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคลที่มีความพร้อมในการเดินทางไปร่วมพิธี หากได้มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดสตูลที่นับถือศาสนาอิสลามและมีฐานะยากจน จนถึงขั้นที่จะต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาไม่ จึงยังถือไม่ได้ว่านโยบายดังกล่าวเป็นการทำนุบำรุงศาสนา การส่งเสริมศาสนา จารีตประเพณี ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสตูล ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการการยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรม ได้มีมติว่า การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการได้ ส่วนกรณีของเทศบาลนั้นให้กระทรวงมหาดไทยนำบันทึกการประชุมไปประกอบการตีความกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมศาสนา หรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๕ (๗ ทวิ) กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ (๑๑) พระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๔๗๖ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๕๐ (๘) มาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๖ (๑) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๕) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑๑) และมาตรา ๑๗ (๑๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๒ (๑๓) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ (๑๔ ทวิ) แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพาประชาชนไปประกอบพิธีฮัจญ์ จะถือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่นั้น เป็นปัญหาข้อกฎหมาย

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการที่ประชาชนจะไปแสวงบุญ (ประกอบพิธีฮัจญ์) และการไปสักการะสิ่งขียนสถาน รวมทั้งประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกัน จะถือว่าการส่งเสริมศาสนา หรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี หรืออำนาจหน้าที่อื่น อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (กรมการศาสนา) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๓๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรม ตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น บุคคลจึงมีสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตนด้วยค่าใช้จ่ายของตนเอง การที่หน่วยงานของรัฐจะให้การสนับสนุนการปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมทำให้เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นซึ่งนับถือศาสนาอื่นหรือไม่ได้นับถือศาสนาได้ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง

^๑มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น

ส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๘๓^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับ มาตรา ๑๖ (๑๑)^๓ และมาตรา ๑๗ (๑๘)^๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลักในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และแม้จะมีกฎหมายบางฉบับ เช่น มาตรา ๖๗ (๕)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ และ (๑๑)^๖ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ บัญญัติให้อำนาจ

^๒มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๘) การส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

ฯลฯ

ฯลฯ

^๖ให้กิจการดังต่อไปนี้ เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๑) จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนา แต่การส่งเสริมและสนับสนุนนั้นต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาหรือกิจการของศาสนาที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิใช่การส่งเสริมและสนับสนุนศาสนิกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์ อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม จึงไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาอันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อไปสักการะสังเวชนียสถานหรือประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกันก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน



(คุณพรทิพย์ จਾਲะ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๓