

# ปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457<sup>1</sup>

ปานขวัญ แอหลัง<sup>2</sup>

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน หลักการระบอบประชาธิปไตย หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในเรื่อง

ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตนเอง ในหมู่บ้านหนึ่งจะมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน โดยมีที่มาจากการเลือกของราษฎรในหมู่บ้านนั้น<sup>3</sup> โดยมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในหมู่บ้านเป็นสะพานเชื่อมระหว่างรัฐและประชาชน และเป็นผู้นำในการพัฒนาหมู่บ้านให้มีความเจริญก้าวหน้า ดังนั้น กระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ครอบคลุมทุกขั้นตอน และมีความทันสมัย เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พบว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้กฎหมายในบางเรื่องไม่มีความทันสมัย ไม่ครอบคลุม และไม่มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการปฏิบัติที่ชัดเจน พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช

---

<sup>1</sup> บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรัสเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9

2457 ตามมาตรา 14 (1) ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปี<sup>4</sup> ในบทบัญญัติดังกล่าวนี้ไม่มีการกล่าวถึงวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน มีเพียงการกำหนดว่า จะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี ฉะนั้นผู้ใหญ่บ้านจะพ้นจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อมีอายุหกสิบปี

ผู้ศึกษาเห็นว่าระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานเกินไป การอยู่ในตำแหน่งที่นานเกินไปอาจก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น ความกระตือรือร้นในการทำงานมีไม่เต็มที่ ประสิทธิภาพในการทำงานถดถอย ไม่มีการพัฒนาในพื้นที่ เพราะไม่ต้องแข่งขันกับใคร มีการเอื้อผลประโยชน์ให้พวกพ้อง หรืออาจกลายเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ มีการข้องเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายทั้งในเรื่องของยาเสพติดและการพนัน ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อราษฎรในพื้นที่ เพราะหากผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกตั้งตั้งแต่อายุน้อยประชาชนในพื้นที่จะต้องรอคอยโอกาสในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านคนใหม่ไปอีกนาน จนกว่าผู้ใหญ่บ้านคนปัจจุบันจะครบอายุ

60 ปี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและการแก้ไขปัญหาในชุมชน

ประการที่สองคือ วิธีการเข้าชื่อของประชาชนในพื้นที่ในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน กรณีนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตามมาตรา 14 (6) ได้กำหนดเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า เมื่อราษฎรผู้มิคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มิคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง<sup>5</sup> ในบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายมิได้มีการกำหนดรูปแบบและวิธีการในการเข้าชื่อของประชาชนในพื้นที่ในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างชัดเจน

ผู้ศึกษาเห็นว่า การเข้าชื่อของประชาชนในพื้นที่ในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้นถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของบุคคลผู้เป็นผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเข้าชื่อถอดถอน นายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาจึงต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของนายอำเภอสมดุลกันระหว่างการคุ้มครองสิทธิของผู้ใหญ่บ้านที่ถูกราษฎรเข้าชื่อเพื่อถอดถอนซึ่งเป็นปัจเจกชนและคุ้มครองสิทธิของราษฎรในหมู่บ้านซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการในการเข้าชื่อของประชาชนในพื้นที่ในการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างชัดเจน เช่น วิธีการแสดงเจตนาในการเข้าชื่อถอดถอน ต้องมาแสดงเจตนาด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือสามารถแสดงเจตนา

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (1)

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (6)

ผ่านคณะบุคคลที่เป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อให้มายื่นเอกสาร

ต่อเจ้าหน้าที่พร้อมหนังสือประสงค์ขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ในการเข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านจะต้องแนบเอกสารหลักฐานอะไรบ้างเพื่อยืนยันว่าผู้ที่เข้าชื่อถอดถอนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา

11 การแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาทางปกครองมีวิธีการอย่างไร หลังจากมีการยื่นคำร้องขอถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว จะต้องรอรยะเวลานานเท่าใดจึงจะสามารถยื่นคำร้องขอถอดถอนอีกครั้งได้ เป็นต้น

ประการที่สามคือ การกำหนดอัตราส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 14 (11) ได้กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>6</sup> เพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง<sup>7</sup> เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลายาวนานจนอายุครบ 60 ปี จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันการหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน โดยให้รับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 20 คน ทั้งนี้ ต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับพื้นที่<sup>8</sup> หากผลการประเมินในระดับ “ผ่าน” รวมกันไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนการประเมินทั้งหมดที่กำหนดไว้ให้ถือว่าไม่ผ่านการประเมินผล และหากไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นเหตุหนึ่งทำให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง<sup>9</sup>

ผู้ศึกษาเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 20 คน เห็นได้ว่าจำนวนดังกล่าวอาจถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยเกินไป หากเปรียบเทียบกับสัดส่วนจำนวนประชากรในหมู่บ้านที่มีขนาดใหญ่ และราษฎรที่มาร่วมรับฟังความคิดเห็นส่วนใหญ่จะเป็นพวกพ้องของผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นการประเมินดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการประเมินที่ขาดความน่าเชื่อถือและไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถสะท้อนผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านได้อย่าง

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 14 (11)

<sup>7</sup> กรมการปกครอง, คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559, (ละเชิงเทรา: โรงพิมพ์อสาธิตวิทยาดินแดน), หน้า 3.

<sup>8</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ข้อ 12

<sup>9</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ข้อ 13

แท้จริง และไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของผู้นำบ้าน ซึ่งขัดต่อหลักการที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของหมู่บ้าน

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การดำรงตำแหน่งของผู้นำบ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และชัดเจน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้นำบ้านที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำบ้าน

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไข บทบัญญัติมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

จากเดิม “มาตรา 14 ผู้นำบ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

...

(1) มีอายุครบหกสิบปี

...”

แก้ไขเป็น “มาตรา 14 ผู้นำบ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

...

(1) ครบตามวาระ

...”

เพิ่มเติม “มาตรา 12/1 ผู้นำบ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ในกรณีที่ผู้นำบ้านดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลาห้าปีก็ให้ถือว่าเป็นหนึ่งวาระ”

2. ปัญหาวิธีการเข้าชื่อของประชาชนในพื้นที่ในการถอดถอนผู้นำบ้าน

กระบวนการถอดถอนที่ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติ ย่อมเกิดความเคลงใจของทั้งสองฝ่าย กระทบต่อความรู้สึกของหลักความเป็นธรรม ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของนายอำเภอที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาตามกฎหมาย

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรออกแนวทางปฏิบัติงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อกันเพื่อขอให้ผู้นำบ้านพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน ดังนี้

จากเดิม “มาตรา 14 ผู้นำบ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

...

(6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

...

แก้ไขเป็น “มาตรา 14 ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

...

(6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการเข้าชื่อเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

...

3. ปัญหาการกำหนดอัตราส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไข ข้อ 12 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559 ดังนี้

จากเดิม “ข้อ 12 การรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เข้ารับการประเมินผลคณะกรรมการประเมินผลอาจมอบหมายให้กรรมการประเมินผลคนหนึ่งคนใดไปรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบคน โดยต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับพื้นที่”

แก้ไขเป็น “ข้อ 12 การรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้เข้ารับการประเมินผลคณะกรรมการประเมินผลอาจมอบหมายให้กรรมการประเมินผลคนหนึ่งคนใดไปรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านเพื่อประกอบการประเมินผล ตามจำนวนที่คณะกรรมการประเมินผลกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 โดยต้องให้ทั่วถึงและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับพื้นที่”

## เอกสารอ้างอิง

### หนังสือ

กรมการปกครอง. คู่มือปฏิบัติงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี 2561. ฉะเชิงเทรา: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2561.

\_\_\_\_\_. คู่มือการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559. ฉะเชิงเทรา: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2560.

กลุ่มงานสารนิเทศ สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส, 2545.

### กฎหมาย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2559.