

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457)¹

เกศวดี เบญจวงศ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457) โดยศึกษาตั้งแต่ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการนำบทบัญญัติของกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายต่าง ๆ มาประกอบการวิเคราะห์ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 และกฎหมายต่างประเทศพบว่า ปัจจุบันด้วยระบบงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านยังคงทับซ้อนกัน แม้ว่าผู้ใหญ่บ้านจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกำนัน³ หากพิจารณาถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ และความสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านแล้วนั้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารจัดการงานในระดับตำบลและหมู่บ้าน⁴ เพื่อให้การ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้บรรดามารการกิจของกระทรวงมหาดไทย⁵ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการได้มา

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรื่องกาญจน์กุลและคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีศร เลิศธรรมเวที และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โชติมานนท์

²นักศึกษาริทยูโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ชัยวัฒน์ ปะสุนะ. “ลักษณะปกครองท้องที่: การศึกษาพัฒนาการระเบียบการปกครองท้องที่และหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการสยาม ระหว่าง ค.ศ. 1897-1933 (พ.ศ. 2440-2476).” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 14, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2564): 183-184.

⁴นทีมาส สุขทวี. “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี.” สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

⁵กฤษณลี วรรณโร. “บทบาทการปกครองท้องที่ในปัจจุบัน : การศึกษาความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอกวนเนียง จังหวัดสงขลา.” สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2563.

ซึ่งผู้ใหญ่นบ้านจะมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิของตนอย่างเสมอภาค⁶ แต่จากที่ผ่านมามีการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจสู่ผู้นำในระดับชุมชน ทวีความต้องการมากขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมา เห็นได้จากนักการเมืองที่ชื่นชอบ ศรัทธาในความเป็นประชาธิปไตย อาจจะถูกได้รับเลือกตั้งในหัวเมืองหลักๆ ของประเทศ⁷ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในปี 2565 ได้รับคะแนนเสียงที่สูงสุดเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้อาจจะเกิดมาจากหลายปัจจัยด้วยกันทั้งในเรื่องการทำงานที่เป็นรูปธรรม ประสิทธิภาพการทำงาน ลงสมัครในรูปแบบอิสระที่ประชาชน อาจจะมองว่าไม่ได้เป็นลูกน้องของพรรคการเมือง และท้ายสุดคือประชาชนได้ใช้สิทธิของตนในการออกมาใช้สิทธิในการเลือกผู้นำของตนเอง⁸ ดังนั้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นอาจเข้ามามีบทบาทสำคัญแทนที่ภารกิจของสถาบันกษัตริย์ ผู้ใหญ่นบ้านได้ แต่ทั้งนี้ เนื่องจากเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง) เป็นพื้นที่ที่มีความทับซ้อนกับการปกครองท้องที่ซึ่งมีมาตั้งแต่อดีต ทำให้เกิดการตั้งคำถามในเรื่องของการปกครองและอำนาจหน้าที่โดยมีการเสนอให้มีการลดบทบาทของกษัตริย์ ผู้ใหญ่นบ้าน⁹ ในฐานะผู้มีอำนาจและหน้าที่ เช่น เสนอให้ลดวาระการดำรงตำแหน่งให้สั้นลง การกำหนดคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งที่มากขึ้น การกำหนดให้เขตพื้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยไม่ได้มีการนำกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ในเรื่องของอำนาจหน้าที่ของกษัตริย์ ผู้ใหญ่นบ้านมาบังคับใช้ด้วยความต้องการในการปฏิรูประบบการปกครอง ทั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนของการปกครองท้องที่ ทำให้เกิดการไม่เข้าใจกันของผู้ปฏิบัติงานหน่วยงาน องค์กร และแก่ประชาชนในเรื่องสถานภาพ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่าย¹⁰

ถึงแม้ว่าการได้มาซึ่งผู้ใหญ่นบ้านจะมาจากการเลือกของประชาชนในหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนใน

⁶สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550.

⁷สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ. สถานภาพและบทบาทของกษัตริย์ ผู้ใหญ่นบ้านในการพัฒนาท้องถิ่น ร่วมกับเทศบาลตำบล จังหวัดนครนายก.” วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 12, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 46-64.

⁸วนัส ปิยะกุลชัยเดช และ เอกวิริ มีสุข. แนวคิดความเป็นผู้แทนทางการเมืองและการปรับใช้ในการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2566.

⁹วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจเพื่อการยกระดับประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

¹⁰สำนักบริหารการปกครองท้องที่. คู่มือปฏิบัติงานกษัตริย์ ผู้ใหญ่นบ้าน ฯลฯ กรุงเทพมหานคร: ส่วนบริหารงานกษัตริย์ผู้ใหญ่นบ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่กรมการปกครอง, 2564.

ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้สิทธิของตนอย่างเสมอภาคก็ตาม¹¹ กลับพบว่า กฎหมายฉบับนี้ยังคงมีช่องว่างของบทบัญญัติบางประการที่ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุง จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาได้ทำการสรุปในแต่ละครั้ง ดังนี้ จากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องที่ควรแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังประเด็นปัญหาต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 ได้กล่าวถึง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 12 (1) ถึง (15) หากบุคคลใดขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามก็ไม่สามารถเข้ารับการคัดเลือกจากประชาชนในพื้นที่ที่สมัครได้ เพราะการคัดเลือกตามมาตรา 13 นั้นจะต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเข้าไปทำหน้าที่ตามมาตรา 27 ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดนั้นคือบุคคลที่จะมีสิทธิสมัครหรือได้รับการคัดเลือกได้จะต้องมีพื้นความรู้ ซึ่งเมื่อพิจารณาในด้านการศึกษานั้น กฎหมายกำหนดว่าผู้ที่ต้องสมัครนั้นต้องมีความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เป็นข้อก้ำกัว่า หากบุคคลใดมีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดก็สามารถลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วนั้น การจะมาทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน หมู่บ้าน เพื่อปกครองคนจำนวนหนึ่งนั้น อย่างน้อยที่สุดบุคคลนั้นจะต้องเป็นคนที่มีภาวะเป็นผู้นำทั้งด้านความคิด ทักษะ และต้องมีความรู้มากพอที่จะสามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีความเจริญทัดเทียมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ กับทั้ง จะต้องมีความประพฤติที่เป็นแบบอย่างให้กับประชาชนควรเอาแบบอย่างเป็นสำคัญ ตามทฤษฎีกล้อยตามให้ถือเป็นแบบอย่างของสังคม จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าด้วยบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 10 โดยผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านและมาตรา 27 ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน ประกอบกับมาตรา 28 ให้ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องด้วยความอาญา และหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องคอยควบคุมประสานงานและพุดคุยเจรจาในที่ประชุมในทางวิชาการหรือเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องสำคัญใด ๆ และร่วมปฏิบัติงานในหน่วยงานราชการตามอำนาจหน้าที่

ดังนั้น การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจึงนับว่ามีความสำคัญที่จะกลั่นกรองบุคคลที่มีคุณสมบัติถูกต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อทำหน้าที่ปกครองดูแลราษฎรในเขตหมู่บ้าน เพื่อความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกันของราษฎร ทั้งนี้ จึงควรมีการมีแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 (14) ด้วยเหตุเพราะวิวัฒนาการด้านการศึกษาในสังคมไทย ณ ปัจจุบันได้มีการพัฒนาด้าน

¹¹ไททัศน์ มาลา. “การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” วารสารวิจัยและพัฒนาวิทยาลัยการศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดงใหญ่ 11. 1 (มกราคม-เมษายน 2559): 305-317.

การศึกษาที่สูงขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบของสังคมไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงไปประกอบกับตำแหน่งหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านปัจจุบันจะต้องใช้ความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาในท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในฐานะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นให้เกิดความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับในปัจจุบัน

ประเด็นที่สองปัญหาเกี่ยวกับที่มาของกำนัน ตามมาตรา 30

กำนัน ไม่ใช่ข้าราชการแต่เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในระดับตำบล ตำแหน่งกำนันเริ่มต้นขึ้นพร้อมกับการปฏิรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล¹² กำนันมาจากการเลือกตั้ง โดยผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับคะแนนสูงสุดจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกำนันเดิมเป็นตำแหน่งตลอดชีพแต่ปัจจุบันมีการแก้ไขกฎหมายให้ดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นตัวตัดสินตามมาตรา 30 และให้กำนันทำหน้าที่เหมือนผู้ใหญ่บ้าน แต่เป็นผู้นำระดับตำบล ซึ่งหน้าที่หลักของกำนันคือการนำนโยบายของผู้บริหารระดับสูงมาปฏิบัติและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยเพื่อให้ประชาชนปลอดภัยและเป็นตัวแทนของประชาชนในการติดต่อราชการ และทำหน้าที่ดูแลผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบลและทำงานร่วมกับนายอำเภอเพื่อดูแลสาธารณประโยชน์ในตำบลของตัวเอง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการได้ซึ่งตำแหน่งของกำนันนั้นไม่ได้มีการยึดโยงกับประชาชน เนื่องจากเป็น การเลือกจากตัวแทนของประชาชน จึงอาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลางอย่างแท้จริง ทำให้การเอาผิดผู้กระทำความผิดประพฤติดังกล่าวไปอย่างล่าช้าและเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจที่เลือกตนของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มเข้ามานั้นคือผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งประชาชนก็ยากที่จะตรวจสอบและเอาผิดกับได้ จึงเกิดปัญหาสำคัญของการทุจริตภาครัฐและผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวจนเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนในวงกว้างในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 30 วรรคหนึ่งและวรรคสอง โดยให้กำนันมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ประกอบกับ วัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในเรื่องการบริการจัดการในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ยึดโยงกับประชาชนโดยมาจากประชาชนโดยตรงและเพื่อประชาชนโดยแท้จริง

ประเด็นที่สามปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มาตรา 14 (6)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถพ้นจากตำแหน่งได้ หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งเข้าลงชื่อเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่ง สามารถพ้นจากตำแหน่งได้หากมีลักษณะตามมาตรา 14 (6) กล่าวคือ เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติ

¹² พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์. “ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน.”

และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนี้ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยกำหนดให้เป็นไปเพื่อราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย ตามมาตรา 14 วรรคท้าย ทั้งนี้ การเข้าชื่อกันของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา 11 ในการขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 14 (6) นั้นเกิดไม่เป็นกรรมแก่ผู้ใหญ่บ้านผู้ที่ถูกถอดถอน เหตุเพราะกฎหมายได้บัญญัติไว้ลอย ๆ โดยไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า การเข้าชื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้นจะต้องมีการกระทำผิดหรือไม่

ดังนั้น ในกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นกลไกที่ส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้โดยตรง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งตามหลักเกณฑ์ในการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น มาตรา 14 (6) การที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ อาจส่งผลให้เกิดการกลั่นแกล้งของบุคคลบางกลุ่มที่ไม่ชอบผู้ซึ่งมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ เพียงแค่เกณฑ์รายชื่อชาวบ้านเข้าถอดถอนเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ถือเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ถูกถอดถอน ดังนั้น จึงควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและมาตรการการมารับรองเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเกี่ยวกับเรื่องการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความชัดเจนในการบังคับใช้ตามที่ควรจะเป็นซึ่งด้วยเหตุดังกล่าวนี้ เนื่องจากปัญหานี้ส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองของความสงบสุขของราษฎร และกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านผู้ถูกถอดถอนหากเป็นผู้กระทำโดยสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น จึงควรเพิ่มให้มีกรรมในการตรวจสอบความผิด หรือข้อกล่าวหาขึ้นก่อนและเพิ่มมาตรา 14 วรรคห้า เพื่อให้เป็นมาตรการในการตรวจสอบรายชื่อราษฎรที่เข้าชื่อเพื่อไม่ให้เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองมารับรอง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมเกี่ยวกับเรื่องการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ให้มีความชัดเจนในการบังคับใช้ตามที่ควรจะเป็น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อหลักการปกครองของความสงบสุขของราษฎร และกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านผู้ถูกถอดถอนหากเป็นผู้กระทำโดยสุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ที่ไม่มีความผิดใด ๆ ต่อตำแหน่งที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งมาโดยคนส่วนใหญ่ตามที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นย่อมสมควรที่จะได้รับโอกาสให้ทำงานเพื่อรับใช้ประชาชนต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการสุจริตและเป็นธรรม

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457) ทั้ง 3 ประเด็นปัญหา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของ ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มาตรา 12 (14)

เดิมมาตรา “12 บัญญัติว่า ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้”

แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 วรรคหนึ่ง (14) แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 เป็น “มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าวุฒิปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้หรือไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันให้ต่ำกว่านี้ได้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับที่มาของกำนัน ตามมาตรา 30

เดิมมาตรา 30 บัญญัติว่า “ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่มาประชุมเห็นชอบคัดเลือกผู้ใดแล้วให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน

วรรคสอง ในกรณีที่ผู้มีสมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคนให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนน เมื่อผู้ใหญ่บ้านคนใดได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ในกรณีที่ได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

วรรคสาม การลงคะแนนต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วรรคสี่ เมื่อคัดเลือกผู้ใดเป็นกำนันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

วรรคห้า การประชุมผู้ใหญ่บ้านตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้ใหญ่บ้านมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดที่มีอยู่ในตำบลนั้น จึงเป็นองค์ประชุม

วรรคหก ให้นับบทบัญญัติในวรรคห้าและวรรคหกของมาตรา 13 มาใช้บังคับกับการเลือกกำนันด้วยโดยอนุโลม”

เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม วรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา 30 เป็น

มาตรา 30 บัญญัติว่า “ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือ คัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งเป็นกำนัน โดยให้กำนันมาจากการเลือกตั้งประชาชนในเขตท้องที่นั้น ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งโดยมีคะแนนเสียงมากที่สุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน

วรรคสอง ในกรณีที่ผู้มีสมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคนให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงเท่ากันนั้น มีสิทธิในการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน มาตรา 14 (6)

เดิม มาตรา 14 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

วรรคสอง ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (6) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย

วรรคสาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย”

ควรเพิ่ม วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 เป็น

“วรรคสี่ ตามความใน (6) การเข้าชื่อขอให้ออกจากตำแหน่ง ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบความผิด หรือข้อกล่าวหาเหล่านั้นก่อน

ควรเพิ่ม วรรคห้า ตามความใน (6) ให้นายอำเภอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบรายชื่อราษฎรผู้เข้าชื่อขอให้ออกจากตำแหน่ง ก่อนมีการรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ทั้งนี้ ให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่นายอำเภอกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

กฤษณี วรรณโร. “บทบาทการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน : การศึกษาความคิดเห็นของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่อำเภอกวนเนียง จังหวัดสงขลา.” สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2563.

ชัยวัฒน์ ปะสุนะ. “ลักษณะปกครองท้องถิ่น: การศึกษาพัฒนาการระเบียบการปกครองท้องถิ่นและหน้าที่รับผิดชอบของข้าราชการสยาม ระหว่าง ค.ศ. 1897-1933 (พ.ศ. 2440-2476).” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน 14, 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2564): 183-184.

ไททัศน์ มาลา. “การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในบริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดปทุมธานีและจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.” วารสารวิจัยและพัฒนาโดยองค์กรในพระบรมราชูปถัมภ์ สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 11. 1 (มกราคม-เมษายน 2559): 305-317.

นทีมาศ สุขทวี. “การจัดวางบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเขตพื้นที่

สังคมเมือง: กรณีศึกษา ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี.” สารนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2566.

พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์. “ศักยภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในปัจจุบัน.”

วารสารการบริหารการปกครองและนวัตกรรมท้องถิ่น 3. 1 (มกราคม-เมษายน 2562): 51.

วันส ปิยะกุลชัยเดช และ เอกวิทย์ มีสุข. แนวคิดความเป็นผู้แทนทางการเมืองและการปรับใช้ในการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2566.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจเพื่อการยกระดับประชาธิปไตยและเสริมสร้างความเป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็ดดเคเปอร์เน็ท, 2550.

สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่น. คู่มือปฏิบัติงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ กรุงเทพมหานคร: ส่วนบริหารงานกำนันผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องถิ่นกรมการปกครอง, 2564.

สิริกาญจน์ เอี่ยมอาจหาญ. สถานภาพและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับเทศบาลตำบล จังหวัดนครนายก.” วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 12, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2564): 46-64.