

**ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน
แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457¹**

ปวิวัติ สติงาม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี หลักเกณฑ์การใช้สิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจประชาธิปไตยของราษฎรในการใช้สิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน หากไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือประพฤติตนไม่เหมาะสม กระบวนถอดถอนจากตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่ให้ผู้รับและรองรับสิทธิอำนาจประชาธิปไตยของราษฎร ซึ่งได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจประชาธิปไตยไว้อย่างชัดเจน ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยให้เกิดผลอย่างแท้จริง ดังนั้น กระบวนการถอดถอน ต้องมีรูปแบบและการปฏิบัติให้ชัดเจน ให้เป็นไปตามหลักการชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติตามหลักกฎหมายมหาชน และลดการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังไม่ชัดเจน และไม่มีรูปแบบการปฏิบัติที่แน่นอน ไม่ครอบคลุมหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาในการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และคุณสมบัติของ ผู้มีสิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน และรูปแบบขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของนายอำเภอ เมื่อครบองค์ประกอบของกฎหมาย ตามมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียพล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว มีปัญหาทางกฎหมาย 4 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 เข้าชื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านว่า เป็นคนที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการเบื้องต้น กรณีผู้ยื่นเรื่องขอให้ถอดถอนอาจกระทำเป็นคณะบุคคลกระทำในนามตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้าน หรือ อาจเป็นราษฎรเพียงคนเดียว กระทำในนามตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้าน โดยยื่นหนังสือว่า มีราษฎรในหมู่บ้านประสงค์ จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมีรายชื่อราษฎรคนอื่น ๆ ยื่นมาพร้อมกับหนังสือด้วย จึงมีข้อพิจารณาว่า รายชื่อที่แนบมาทั้งหมดนั้นเป็นราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ตามองค์ประกอบของกฎหมายหรือไม่

ขั้นตอนดังกล่าวนี้ มีความสำคัญถือว่า เป็นกุญแจที่จะเปิดประตูเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมาย เพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นการพิจารณาเงื่อนไขขององค์ประกอบของกฎหมายว่า เป็นราษฎรผู้มีสิทธิ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 เมื่อเป็นผู้มีสิทธิดังกล่าวแล้ว ก็ต้องพิจารณาถึงจำนวนรายชื่อที่ยื่นมาว่า มีจำนวนถึงกว่าหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านหรือไม่ หากรายชื่อที่นำมาขึ้นเกินถึงหนึ่งก็ให้เข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือ ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยกำหนดให้ราษฎรที่ประสงค์ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ให้มาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อยืนยันจำนวนว่าเกินถึงหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิตามมาตรา 11 จริง เกิดปัญหาตามมาว่า กรณีในขั้นตอนแรกช่วงเบื้องต้นก่อนถึงกำหนดให้มาแสดงตนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในขั้นตอนที่สองนั้น หากรายชื่อเริ่มแรกในขั้นตอนแรกที่แนบมาพร้อมกับหนังสือประสงค์ขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เป็นรายชื่อของพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือเป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบแล้วแต่กรณี หรือมีผู้ปลอมลายมือชื่อราษฎรคนอื่น ต่อมามีการรวบรวมรายชื่อดังกล่าวเข้ามาด้วย แล้วยื่นเรื่องต่ออำเภอ เพื่อให้มีจำนวนเกินถึงหนึ่งของราษฎรในหมู่บ้านที่มีสิทธิตามมาตรา 11 จะได้เข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 14 (6) แม้จะเป็นรายชื่อที่เกินถึงหนึ่ง แต่หากหนึ่งในนั้น เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือมีการปลอมลายมือชื่อราษฎรคนใดคนหนึ่ง หรือเป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ซึ่งอาจมีส่วนหนึ่งในรายชื่อที่ยื่นเข้ามาที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ เพราะ

กรณีนี้สามารถตรวจสอบในงานทะเบียนราษฎรได้เฉพาะเพียงว่า มีชื่อในทะเบียนบ้านจริงมีภูมิลำเนาอยู่จริงเท่านั้น เช่น ในหมู่บ้านหนึ่งมีราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 100 คน มีนายคำเป็นตัวแทน ยื่นรายชื่อราษฎรที่ประสงค์ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านต่ออำเภอ มีรายชื่อราษฎรจำนวน 51 คน เกินถึงหนึ่ง ซึ่งในรายชื่อดังกล่าวนั้นอาจเป็นกรณีที่ราษฎรได้ลงลายมือชื่อ เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช หรือกรณีที่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่

สมประกอบ หรือมีผู้ปลอมลายมือชื่อราษฎรคนอื่น เพื่อต้องการให้เกินกึ่งหนึ่งจะได้เข้าสู่กระบวนการถอดถอน โดยจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวในขั้นตอนที่สอง กล่าว คือ กำหนดให้ราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อสอบปากคำว่ามีเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งจริง จึงเกิดเป็นปัญหาว่าในขั้นตอนแรกนี้ กรณีดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักองค์ประกอบของกฎหมายตามมาตรา 11 มาตั้งแต่แรกเริ่มแล้ว อีกทั้งเป็นการแสดงเจตนาโดยไม่สุจริตต่อเจ้าหน้าที่และเป็นการเพิ่มภาระงานให้เจ้าหน้าที่ อันเกิดจากเจตนาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ต้องกำหนดให้ราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในขั้นตอนที่สอง

กรณีที่สองปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้ราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อแสดงเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไม่ชัดเจน เมื่อตรวจสอบรายชื่อราษฎรที่มีสิทธิตามมาตรา 11 ได้ลงลายมือชื่อประสงค์ที่จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เกินกว่ากึ่งหนึ่งในหมู่บ้านนั้นตามขั้นตอนที่หนึ่งดังกล่าวแล้ว ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง คือ การตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้น มาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อตรวจสอบถึงเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ว่า อย่างไร เช่น ให้เริ่มมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่เวลาเท่าใดถึงเวลาใด และการดำเนินการให้มาแสดงตนต่อหน้า ผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจะเป็นใคร หรือเป็นคณะบุคคลได้หรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 14 (6) กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไม่ได้กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบการมาแสดงตนของราษฎรว่า ต้องเป็นคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือให้เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว หรือนายอำเภอ มีอำนาจมอบหมายใคร อย่างไร อีกทั้ง หากมีการประกาศกำหนดให้ราษฎรมาแสดงตน กำหนดวัน เวลาและสถานที่เสร็จแล้ว ภายหลังมีราษฎรไม่สามารถมาแสดงตนในวันเวลาที่กำหนดไว้ได้จะสามารถใช้สิทธิล่วงหน้าอย่างการเลือกตั้งทั่วไปได้หรือไม่ และหากบุคคลที่ไม่สามารถมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ จะถือว่าราษฎรผู้นั้น มีความประสงค์ไม่ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งหรือไม่

ทั้งนี้ บทบัญญัติตามมาตรา 14 (6) ตามกฎหมายดังกล่าว ก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาเอาไว้ว่า เมื่อราษฎรใช้สิทธิถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว ผลปรากฏว่า มีราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิในหมู่บ้านนั้น มีผลทำให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งต่อไปได้ และหากต่อมาในวันถัดไปหลังจากทราบผลก็มาขึ้นรายชื่อราษฎรอีกครั้ง โดยแจ้งว่าเป็นรายชื่อของราษฎรในหมู่บ้านประสงค์ที่จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านอีก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเข้าสู่กระบวนการตามมาตรา 14 (6) อีกครั้ง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่า หลังจากถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไปแล้ว เมื่อมีราษฎรมาแสดงตนไม่เกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิในหมู่บ้านนั้น ต้องเว้นระยะเวลาไว้ก่อนนานเท่าใด จึงจะสามารถใช้สิทธิถอดถอน

ผู้ใหญ่บ้าน ได้อีก และกรณีดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสุขของราษฎรในหมู่บ้านตลอดจน
หลักการปกครองอีกด้วย

กรณีที่สาม ปัญหาในการพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจาก
ตำแหน่ง ซึ่งราษฎรได้แสดงเจตนาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย กรณีนี้เกิดปัญหาในการ
พิจารณาให้เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายในเรื่องเจตนาทั้งภายนอกและภายในดังกล่าว แต่สำคัญใน
ขั้นนี้ คือ องค์ประกอบภายในให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตามมาตรา 14 (6) ถือเป็นเจตนาพิเศษ คือ
การถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่งโดยไม่จำเป็นต้องมีความผิด กล่าว คือ บทบัญญัติตามมาตรา 14
(6) นั้นเป็นการคืนอำนาจประชาธิปไตยให้แก่ราษฎร ผู้ประสงค์แสดงเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจาก
ตำแหน่ง แต่จะรู้ได้อย่างไรว่าเป็นเจตนาอันแท้จริง เนื่องจากว่าราษฎรสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน
ได้ตลอด หากผู้ร้องขอมิเจตนาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คือ มีเจตนาเพียงแค่ว่าผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง
และให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ โดยมีผู้หนึ่งผู้ใดหวังดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นการแสดงเจตนาหวัง
ประโยชน์โดยมิชอบ อย่างไรก็ดี เมื่อเข้าสู่กระบวนการกำหนดวันเวลาและสถานที่ให้ราษฎรมาแสดงตนเพื่อ
ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน จะสามารถพิสูจน์ได้อย่างไรว่า

ทั้งฝ่ายผู้ยื่นเรื่องให้ถอดถอนและฝ่ายผู้ใหญ่บ้านจะกระทำการโดยสุจริตเกี่ยวกับการไม่ให้ประโยชน์โดยมิ
ชอบ เพื่อเป็นการตอบแทน ชักจูงใจให้ราษฎรมาแสดงตัว เพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน หรือไม่ให้นำมาแสดงตน
เพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนการแสดงตนเพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้านต่อหน้า

เจ้าหน้าที่แล้ว ภายหลังราษฎรจะมาเจตนาต่อหน้านายอำเภอว่า ที่ได้แสดงเจตนาไปนั้น เป็นการสำคัญ
ผิด หรือแสดงเจตนาว่ากลับใจไม่ถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ และกรณีที่อ้างว่าเป็นลายมือชื่อปลอม ตน
ไม่ได้ประสงค์จะถอดถอน เป็นต้น

ดังนั้น ที่กล่าวมาข่มกระทบต่อหลักการปกครองความสงบสุขของราษฎร อีกทั้ง
กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน หากเป็นผู้กระทำการโดยสุจริตตามกฎหมาย

กรณีที่สี่ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีผู้ใหญ่บ้านขอทราบรายชื่อ
ราษฎรที่มาแสดงตนเพื่อถอดถอน ในการใช้สิทธิโต้แย้งในขั้นตอนอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เมื่อครบ
องค์ประกอบของกฎหมายตามมาตรา 14 (6) นายอำเภอต้องมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งและเข้าสู่
กระบวนการของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้พ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีแนวคำพิพากษาศาล
ปกครองว่าไม่สามารถเปิดเผยรายชื่อราษฎร ผู้มาลงชื่อถอดถอนให้ผู้ใหญ่บ้านทราบได้ ในการใช้สิทธิ
โต้แย้งคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เนื่องจากให้เหตุผลว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของ
ราษฎรในหมู่บ้าน หรือเป็นคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความ
ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเป็นมาตราบังคับการปกครอง เป็นต้น

ส่งผลให้เกิดความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมเกิดขึ้นกับผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากตามบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มีองค์ประกอบที่สำคัญในการโต้แย้งสิทธิตามกฎหมาย คือ จำนวนรายชื่อของราษฎรผู้มาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อออกคอดอนเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านหรือไม่ นั่นเอง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านแห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบสิทธิของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 เข้าชื่อออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านว่า เป็นคนที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

การตรวจสอบคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในการเข้าสู่กระบวนการออกคอดอน จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยกำหนดไว้ ดังนี้

1.1 หากปรากฏต่อมาภายหลังว่าราษฎรที่เข้าชื่อร้องขอให้ออกคอดอนบางส่วนไม่มีสิทธิยื่นเรื่องให้ออกคอดอนเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมาตรา 11 และส่งผลให้มีจำนวนรายชื่อราษฎรที่ผู้ร้องขอให้ออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านที่เหลือ ไม่เกินกึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น ให้นายอำเภอมีอำนาจพิจารณาให้คำร้องออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวตกไป

1.2 แก้ไขเพิ่มเติม การปฏิบัติในขั้นตอนแรก กล่าว คือ ในขั้นตอนแรกที่มีการยื่นรายชื่อราษฎรขอให้ออกคอดอนผู้ใหญ่บ้าน ผู้ร้องขอต้องเป็นราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 และมีจำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น จึงให้สิทธิเข้าสู่กระบวนการออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านได้ และเมื่อมีราษฎรผู้มีสิทธิดังกล่าวมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธินั้น ให้นายอำเภอสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้ราษฎรมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อแสดงเจตนาออกคอดอนผู้ใหญ่บ้านไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติไว้ ทำให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไม่ชัดเจน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

กระบวนการออกคอดอนที่ไม่มีความชัดเจนในการปฏิบัติ ย่อมเกิดความเคลงใจของทั้งสองฝ่าย กระทบต่อความรู้สึกของหลักความเป็นธรรม ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของนายอำเภอที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงควรออกกฎหมายมารองรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดรูปแบบ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในกรณีดังกล่าวให้ชัดเจน ดังเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีพระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน

3.กรณีเกี่ยวกับการพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ซึ่ง ราษฎรได้แสดงเจตนาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ ในประเด็นนี้ มีกรณีให้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายและเจตนาที่แท้จริงของราษฎรผู้ประสงค์จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

3.1 บทบัญญัติตามมาตรา 14 (6) มีเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ผู้ใหญ่บ้านที่กระทำการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะทุจริต หรือ มีความผิดกรรมไม่เหมาะสม ให้พ้นจากตำแหน่งโดยใช้หลักการ คืบอำนาจประชาธิปไตยให้แกราษฎรเพื่อเข้าชื่อถอดถอน ซึ่งโดยหลักการทั่วไปต้องมีสาเหตุของการกระทำ ความผิดของผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดถอนของผู้ใหญ่บ้าน โดยต้องมีการบัญญัติไว้ในตัวบท กฎหมาย ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ให้ระบุสาเหตุแห่งการเข้าสู่กระบวนการ ถอดถอน เช่น “ผู้ใหญ่บ้านกระทำการไม่ชอบด้วยหลักการปกครองหรือไม่ถือปฏิบัติตามคุณธรรมของ ผู้ปกครองไม่ดูแลราษฎรในหมู่บ้านและกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย”

ทั้งนี้ กรณีดังกล่าว ศาลปกครองได้พิพากษาโดยใช้เหตุผลว่า ตามมาตรา 14 (6) ไม่ได้บัญญัติ สาเหตุหรือแห่งการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านไว้ ดังนั้น หากผู้ใหญ่บ้านเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเข้าสู่กระบวนการถอดถอน ตามมาตรานี้ได้ การตีความตาม ตัวอักษรดังกล่าวนี้เป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งยังขัดกับหลักกฎหมายมหาชนที่มุ่งเน้น ประโยชน์สาธารณะซึ่งโดยมากแล้ว จะตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญยิ่งมากกว่าตัวอักษรที่ ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมาย

3.2 การพิจารณาเจตนาภายในและภายนอกของราษฎรผู้ประสงค์จะถอดถอน ผู้ใหญ่บ้านกล่าว โดยสรุป คือ

เจตนาภายใน คือ ยังไม่แสดงออกมาภายนอกตั้งใจเข้าชื่อถอดถอนแล้ว แต่วันที่กำหนดให้ มาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่แล้วกลับไม่มา หรือกรณีร่วมลงชื่อเพื่อถอดถอนในขั้นตอนแรกแล้ว กลับไม่มา แสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ทำให้เท่ากับว่าไม่มีผลเป็นการเจตนาถอดถอน ทั้งที่ เจตนาแรกเป็นเจตนาที่จะถอดถอนอยู่แล้ว

เจตนาภายนอก คือ แสดงออกมาให้เห็นภายนอกแล้ว คือ มีการมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ โดยพร้อมกับราษฎรคนอื่นที่ประสงค์จะถอดถอนผู้ใหญ่บ้านในวันที่กำหนดให้มาแสดงตนต่อหน้า เจ้าหน้าที่ในขั้นตอนที่สอง ซึ่งเป็นการแสดงเจตนาถอดถอนแล้ว แต่เมื่อเสร็จกระบวนการแสดงตนดังกล่าว กลับมาแสดงเจตนาถอนเจตนาถอดถอนเดิมที่เคยให้หรือราษฎรที่ไม่มาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่พร้อมกับ ราษฎรคนอื่น แต่กลับมาแสดงเจตนาเพิ่มเติมขอถอดถอนต่อหน้านายอำเภอก่อนที่จะมีคำสั่งทาง

ปกครองดังกล่าวมาข้างต้นทั้งหมด ไม่ว่าเจตนาภายในหรือเจตนาภายนอกทำให้มีการเกิดการเปลี่ยนแปลงเจตนา และหากการเปลี่ยนแปลงนี้ เกิดจากตัวแปร อันเกิดจากการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น ให้ผลประโยชน์ตอบแทน หรือ กระทำการข่มขู่ไม่ให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ย่อมเกิดปัญหาในการพิจารณาเจตนาอันแท้จริงของราษฎรให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติให้ยึดถือหลักการ ใช้ช่วงเวลาเดียวกันและให้ใช้เจตนาได้เพียงครั้งเดียว ซึ่งกำหนดให้แสดงเจตนาพร้อมกันในช่วงเวลาเดียวกัน คือ การแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่เท่านั้น เช่น “ให้ยึดถือเจตนาถอดถอนในขั้นตอนการมาแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ เพื่อถอดถอนในวันเดียวกันและช่วงเวลาเดียวกันของหมู่บ้านที่มีการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น เว้นแต่มีเหตุอันไม่อาจมาแสดงตนตามกำหนดเวลานั้นได้ ให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาขึ้นใหม่และให้กระทำพร้อมกันตามกำหนดเวลาเดียวกัน”

3.3 บทบัญญัติของกฎหมายนี้ ไม่ได้กำหนดระยะเวลาแห่งการแสดงเจตนาและสาเหตุของการถอดถอนเอาไว้ เป็นผลให้สามารถแสดงเจตนาถอดถอนผู้ใหญ่บ้านได้ตลอดเวลา กล่าว คือ ไม่ได้บัญญัติระยะเวลาและสาเหตุของการใช้สิทธิถอดถอนไว้

ทำให้ผู้ร้องขอตามมาตรา 11 สามารถยื่นรายชื่อราษฎรเข้าถอดถอนใหม่ได้อีกทันที หากการถอดถอนครั้งที่หนึ่งไม่เป็นผลให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการสร้างภาระในการปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนที่ต้องกระทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงซ้ำ ๆ ในสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วในครั้งก่อน นั้น

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมาย โดยมีหลักการว่า เมื่อมีการกระบวนการถอดถอนแล้ว หากมีผลปรากฏว่าไม่เป็นไปตามองค์ประกอบของกฎหมายนี้ ไม่ให้ใช้สิทธิถอดถอนในเหตุเดียวกันอีก แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะดำเนินการตามกฎหมายอื่น เช่น กระบวนการทางวินัย เป็นต้น

4. กรณีปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณีผู้ใหญ่บ้านขอทราบรายชื่อราษฎรที่มาแสดงตนเพื่อถอดถอน ในการใช้สิทธิได้แย้งในขั้นตอนอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

กระบวนการถอดถอนผู้ใหญ่บ้านตามบัญญัติบทมาตรา 14 (6) ถือเป็นกรณีพิเศษ การรับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเป็นสิ่งที่จำเป็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญ คือ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 มีไคร่บ้าง และจำนวนราษฎรที่มาแสดงเจตนาโดยเปิดเผยต่อหน้าเจ้าหน้าที่มีจำนวนเท่าใด หากเกินครึ่งหนึ่งผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ศาลปกครองได้พิจารณาโดยใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ข้อ 1. หรือการให้พ้นจากตำแหน่งเป็นเหตุตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อไม่ให้มีสิทธิรับทราบข้อเท็จจริงอย่างพอเพียงนั้น และถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดวิธีปฏิบัติให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายกำหนดเป็นสาระสำคัญในรูปแบบของการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

1. ในขั้นตอนการรับรู้ข้อเท็จจริง ในการแสดงตนต่อหน้าเจ้าหน้าที่ กำหนดให้ทั้งสองฝ่ายตั้งผู้สังเกตการณ์ของแต่ละฝ่าย เพื่อเป็นตัวแทนตรวจสอบในขณะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้รายฎมาแสดงตนต่อหน้า เพื่อถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน

2. กำหนดแบบฟอร์มที่ใช้สำหรับลงเสียงการถอดถอน ให้มีช่องสองช่อง คือ 1) ช่องประสงค์ถอดถอน 2) ช่องไม่ประสงค์ถอดถอน

3. กำหนดให้มีการนับคะแนนเสียง เมื่อหมดเวลาให้ถอดถอน

4. กำหนดระยะเวลาให้ผู้ใหญ่บ้านสามารถตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ภายหลังจากมีการแสดงตนของรายฎเพื่อถอดถอนแล้ว ภายในเวลาอันสมควร

ทั้งนี้ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงได้เท่าที่ให้ตรวจสอบได้ เช่น จำนวนผู้มาแสดงตนและจำนวนในแบบฟอร์มประสงค์จะถอดถอน และไม่ประสงค์จะถอดถอน ตรงกันกับจำนวน ผู้มาแสดงตนเพื่อถอดถอนทั้งหมดหรือไม่ และให้ตรวจสอบได้จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านทั้งหมด โดยให้คู่ได้เฉพาะจำนวนแต่ไม่ต้องเปิดเผยรายชื่อรายฎ ผู้มาแสดงตน เพื่อจะได้ทราบว่า จำนวนผู้มาแสดงตนเพื่อถอดถอนกับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว เกินกึ่งหนึ่ง

ณฐ สันตสว่าง และจิตติพร ลิ้มแหลมทอง, กฎหมายปกครองชั้นสูง LAW 6203, พิมพ์ครั้งที่ 10

(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), หน้า 10.

กรมการปกครอง, คู่มือปฏิบัติงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประจำปี 2561. (นะเชิงเทรา: โรงพิมพ์อาสารักขา
ดินแดน, 2561), หน้า 276-280.

มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองเล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำ
ทางปกครอง ตอนที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า 99-
108.