

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457¹**

สุวิษ กลิ่นชื่น²

การปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน ถือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองส่วนภูมิภาค ในขณะที่ทางกรมไม่อาจจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปทำการปกครองได้ทั่วถึงได้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจึงดำเนินกลไกสำคัญของรัฐที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ เพื่อช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในตำบล หมู่บ้าน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก เป็นธรรม ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในตำบล หมู่บ้าน และการประสานงานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อหรือรับบริการจากหน่วยงานของรัฐ รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในตำบลหมู่บ้านเพื่อแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐ คอยทำหน้าที่เป็นหูเป็นตา และเป็นตัวแทนของทางราชการส่วนภูมิภาค ในการนำนโยบายจากกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มาปฏิบัติในพื้นที่ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า สถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าเป็นฟันเฟืองที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทยเป็นด่านหน้าในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้บรรลุตามภารกิจของกระทรวงมหาดไทย และเป็นสถาบันที่อยู่คู่ประเทศไทยมาอย่างยาวนาน แม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะมีสถานะและมีบทบาทเป็นเพียงผู้แทนประชาชนและเป็นผู้นำของชุมชน โดยไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐอย่างเต็มตัว เพราะไม่ได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา แต่บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลความสุขทุกข์ของประชาชน “ลูกบ้าน” ในด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องที่อีกด้วย

แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จะให้อำนาจที่สำคัญแก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้ แต่กระบวนการอันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกำนัน คุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนจนถึงการถอดถอน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลาภักดีดิ่ง และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติและรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดรังสิต) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น ยังมีความไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับยุคปัจจุบันมากที่สุด

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกำนัน ตามมาตรา 30

เนื่องจากตำแหน่งกำนัน ถือว่ามีฐานะเป็นฝ่ายปกครองตามสายการบังคับบัญชาของราชการ และการได้มาซึ่งกำนันนั้นจะมาจากผลพวงของการเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชนในหมู่บ้าน แต่การที่กฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 30 ได้กำหนดให้กำนันมาจากการคัดเลือกของผู้ใหญ่บ้านในตำบล โดยใช้มติคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินเพื่อบำรุงตำแหน่งเป็นกำนัน ซึ่งขั้นตอนวิธีการและข้อห้ามเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการคัดเลือกกำนัน พ.ศ. 2551 ข้อ 8 ก็ตาม ซึ่งการได้มาซึ่งตำแหน่งกำนันด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ถือว่าการเลือกตั้งทางอ้อม อาจถือได้ว่าเป็นวิธีการพหุการตัดสินใจของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของตนในการเลือกกำนันได้เลย แม้ว่ากำนันที่ได้มานั้นจะเป็นบุคคลในตำบลเดียวกัน แต่หากประชาชนไม่รู้จักกำนันเวลามีเรื่องเดือดร้อนจะทำให้ประชาชนอาจไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างทันท่วงที อีกทั้งกฎหมายยังให้สามารถอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี โดยไม่จำกัดวาระซึ่งเป็นการครองตำแหน่งหมวกสองใบ อันได้มาจากการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในท้องที่นั้นควบคู่ไปด้วยในคราวเดียวกัน ดังนั้น การที่กฎหมายตามมาตรา 30 กำหนดไว้เช่นนี้ ซึ่งขัดกับหลักการปกครองท้องที่ที่ให้ผู้ปกครองท้องที่ที่จะต้องสนิทสนมเป็นที่รู้จักในระดับตำบล กับทั้งตำแหน่งดังกล่าวนี้เป็นตำแหน่งที่อยู่ยาวนาน ดังนั้น เมื่อผู้นำคนหนึ่งทำผิด หากคนในพื้นที่ไม่พอใจหรือไม่ชอบใจต้องรอไปจนผู้นำเกษียณกว่าจะได้เลือกตั้งใหม่ ถึงแม้มีช่องทางให้ประชาชนในพื้นที่เข้าชื่อกันร้องเรียนและถอดถอนได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถทำได้ การกำหนดให้ประชาชนในเขตท้องที่ที่สามารถเลือกกำนันได้ โดยใช้หลักเกณฑ์คะแนนเสียงมากที่สุดเป็นกำนัน จะทำให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องที่

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 12

ผู้ใหญ่บ้าน คือ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคุณสมบัติและคุณลักษณะต้องห้ามของบุคคลซึ่งจะมาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ตามมาตรา 12 ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม โดยใน (14) ระบุเกี่ยวกับระดับการศึกษาไว้ชัดว่า มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้ จากคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดไว้นี้ ทำให้เกิดข้อกังขาว่า หากบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่มีความประสงค์จะสมัครเป็นผู้ใหญ่ และมีคุณสมบัติครบตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ก็สามารถลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ ทั้งที่ในความเป็นจริง

แล้วนั้นการจะทำหน้าที่เป็นผู้นำชุมชน หมู่บ้าน เพื่อปกครองคนจำนวนหนึ่ง อย่างน้อยที่สุดบุคคลนั้นจะต้องเป็นคนที่มีความเป็นผู้นำ ทั้งด้านความคิด ทักษะ ทัศนคติ ทัศนคติ และต้องมีความรู้พอที่จะสามารถพัฒนาท้องถิ่นของตนให้มีความเจริญทัดเทียมกับท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ และเนื่องจากด้วยบทบาท อำนาจหน้าที่ของผู้นำหมู่บ้านตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 28 นั้น อันเป็นหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความอาญา และหน้าที่อื่น ๆ ที่ต้องคอยควบคุมประสานงานและพูดคุยเจรจาในที่ประชุมในทางวิชาการหรือเพื่อประกอบการตัดสินใจใด ๆ และร่วมปฏิบัติงานกับผู้นำในหน่วยงานราชการด้วยแล้ว ผู้นำบ้านควรได้มาจากบุคคลที่มีระดับความรู้ ความสามารถ และการศึกษาในระดับที่ดี ดังนั้น ระดับการศึกษาถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ควรนำมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ลงสมัครเป็นผู้นำหมู่บ้าน เพื่อความน่าเชื่อถือและเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำหมู่บ้าน ตามมาตรา 14 (6)

ผู้นำบ้านมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในหมู่บ้านนั้น ๆ และจะพ้นตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ แต่ทั้งนี้ก็สามารถพ้นจากตำแหน่งได้หากมีลักษณะตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดไว้ในมาตรา 14 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์แห่งการพ้นสภาพการดำรงตำแหน่งด้วยสาเหตุต่าง ๆ ไว้ แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาตาม (6) ซึ่งกฎหมายกำหนดว่า เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น หากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องที่ร่วมกันลงชื่อเพื่อถอดถอนผู้นำหมู่บ้านให้ออกจากตำแหน่งโดยง่าย ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ อาจส่งผลให้เกิดการกลั่นแกล้งของบุคคลบางกลุ่มที่ไม่ชอบผู้ซึ่งมาดำรงตำแหน่งผู้นำบ้านได้ และสามารถกำจัดให้พ้นจากตำแหน่งได้เพียงแค่เกณฑ์รายชื่อชาวบ้านเข้าถอดถอนเท่านั้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้ถือเป็นการไม่ยุติธรรมต่อผู้ถูกถอดถอน เนื่องจากโดยตามกฎหมายแล้วการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้นำบ้านนั้นก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยยึดเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ ดังนั้น หากจะมีการถอดถอนก็ควรที่จะมีมาตรการรองรับเหตุดังกล่าวนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการกลั่นแกล้งได้อีกในอนาคต

ดังนั้น จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่ง อำนัน ผู้นำบ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ผู้ศึกษาได้เสนอแนะข้อคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งอำนัน ตามมาตรา 30

แก้ไขเพิ่มเติม วรคหนึ่งและวรคสองของมาตรา 30 เป็น

วรคหนึ่ง “ให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้นำหมู่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้นำบ้านคนหนึ่งตำบลนั้นขึ้นเป็นอำนัน โดยให้อำนันมาจากการเลือกตั้งประชาชนในเขตท้องที่นั้น ให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งโดยมีคะแนนเสียงมากที่สุด ให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นอำนัน”

วรรคสอง “ในกรณีที่มิผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคน ให้นายอำเภอจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยให้ผู้ที่ได้คะแนนเสียงเท่ากันนั้น มีสิทธิในการเลือกตั้งใหม่เท่านั้น ให้ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน”

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 12

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 (14) เป็น

“(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต หรือเทียบเท่า หรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันต่ำกว่านั้นได้”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 14 (6)

ควรเพิ่มเติม วรรคสี่ในมาตรา 14 เป็น

“วรรคสี่ ตามความใน (6) การเข้าชื่อขอให้ออกจากตำแหน่ง ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบความผิด หรือข้อกล่าวหาขึ้น

วรรคห้า ตามความใน (6) ให้นายอำเภอแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบรายชื่อราษฎรผู้เข้าชื่อขอให้ออกจากตำแหน่ง ก่อนมีการรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ทั้งนี้ให้เป็นตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่นายอำเภอกำหนด”

เอกสารอ้างอิง

โกวิท พวงงาม. มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น.

กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2549.

ณัฐธิดา บุญธรรม. **สาธารณรัฐฟิลิปปินส์**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

ฐวธิดา สุวรรณรัตน์ และคณะ. “การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน.” **วารสารรัชต์ภาคย์** 13, 31 (ตุลาคม-ธันวาคม 2562): 235.

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2546.

พรชัย เทพปัญญา. “การพัฒนาศักยภาพและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.” **วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย** 12, 2 (2560): 181-202.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. **สาธารณรัฐอินโดนีเซีย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2556.

สมชาย หงษ์รัมย์. “บทบาทของกำนันในการพัฒนาชนบท : กรณีศึกษากำนันที่ได้รับรางวัลประจำปีของจังหวัดอุบลราชธานี.” **วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี**, 2549.