

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน
โดยราษฎร



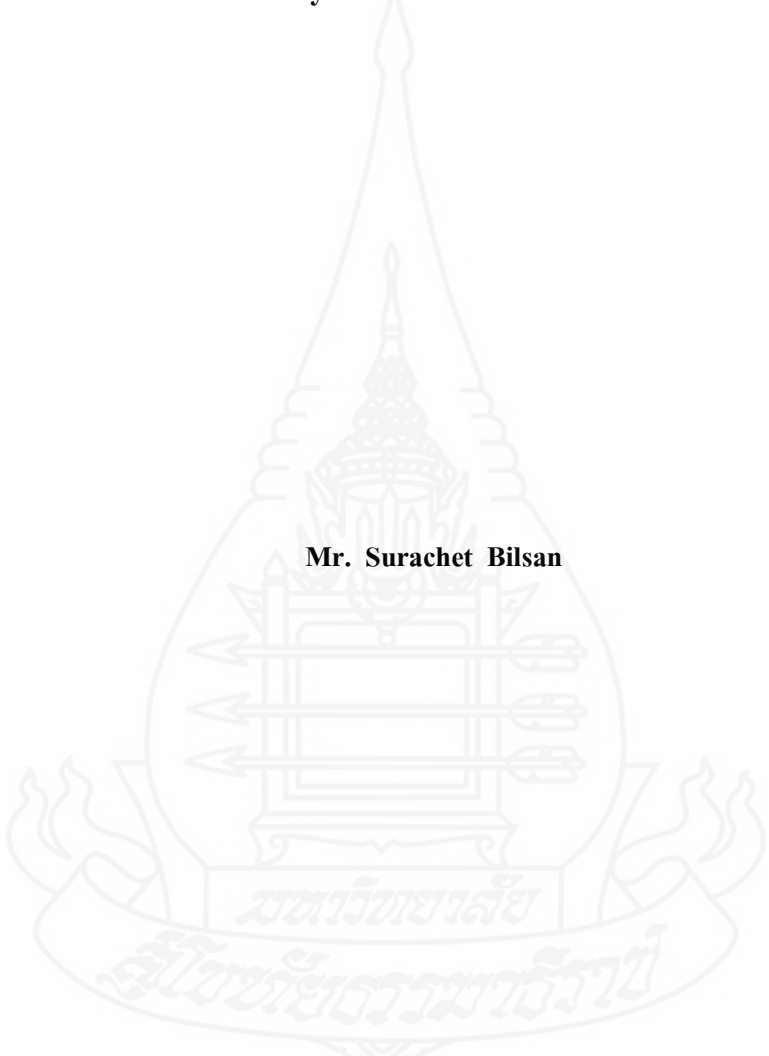
นายสุรเชษ บิลสัน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Legal Measures to Recall a Member of Local Assemblymen
or any Administrator Board.**

Mr. Surachet Bilsan



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
SukhothaiThammathirat Open University
2019

ชื่อการศึกษา ค้นคว้าอิสระ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎร
ผู้ศึกษา นายสุรเชษ บิลสัน รหัสนักศึกษา 25640018791 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาหลักกฎหมายของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎร (3) เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎร

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิจัยจาก ตำรา กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความ เอกสารทางวิชาการ และ ข้อมูลจากเครือข่าย ทางอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ นำมาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎร

ผลจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ พบว่า (1) กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะ และบทบาทถึง 3 ประการ ได้แก่ ฐานะตัวแทนของรัฐ ตัวแทนประชาชนและฐานะนักการเมือง หรือผู้แทน ซึ่งในแต่ละฐานะต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อน ในการทำหน้าที่ตามกฎหมายและการบริหารปกครองท้องถิ่นที่รวมอยู่ด้วยกัน (2) ปัญหาเกิดจากการมีฐานะถึงสามประการ ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงก่อให้เกิดความสับสนและความขัดแย้งระหว่างความต้องการของชาวบ้านและหน่วยงานราชการ การถูกแทรกแซงควบคุมอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการ การถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ รวมถึงการไม่มีองค์กรที่คอยดูแลและให้ความเป็นธรรม (3) ควรปรับปรุงฐานะและบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้มีฐานะสำคัญหรือหน้าที่หลักในการเป็นตัวแทนประชาชน ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไข ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนี้ 1) ควรกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ชัดเจน และควรปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด 2) การกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านพ้นจากการมีฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของ ปลัดอำเภอ และนายอำเภอ 3) การลงคะแนนเสียงการถอดถอนกำนันผู้ใหญ่บ้านจากตำแหน่ง ควรมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 4) กำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย หากไม่ได้รับความเป็นธรรม

คำสำคัญ การถอดถอน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ราษฎร

Independent Study title: Legal Measures to Recall a Member of Local Assemblymen or any Administrator Board.

Author: Mr. Surachet Bilsan; **ID:** 25640018791; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Thawatchai Suvanpanich, Professor;

Academic year: 2019

Abstract

The objectives of this independent research are (1) to study the principle of law of the sub-district headman and the village headman positions in comparison with the local government organization, (2) to analyze the problems arisen from the removal of the sub-district headman and the village headman positions by the inhabitants, and (3) to suggest the solution guideline of the problems arisen from the removal of the sub-district headman and the village headman positions by the inhabitants.

This independent research is a qualitative research by gathering the information from relevant textbooks, laws, rules, and orders, dissertations, thesis, articles, academic documents, and data from network both in Thai language and English language for analysis to acquire the concepts, the theories, and the principle of law relating to the discharge of the sub-district headman and the village headman positions by the inhabitants.

The study found that : (1) the Sub-district headman and Village headman have three main roles, including as a state representative, as a people representative and as a politician, provided that each status has its own strengths and weaknesses in the performance of legal and administrative functions, (2) the problems arisen from three statuses of the sub-district headman and the village headman positions included the confusion and conflict between the needs of the villagers and the administrative agencies, the intervention and control under the government official's influence, the practical ambiguity in discharge of the sub-district headman and the village headman, and none of any organization in supervising and upholding justice, (3) the status and role of Sub-district headman and village headman should be improved or the main role should be representing the people. In the opinion of the researcher, the positive laws should be revised as follows: 1) the scope of authority of the sub-district headman and the village headman should be clearly defined and strictly complied with, 2) the determination on discharge of the village headman from the status of the assistant district officer and the chief district officer's subordinate, 3) voting for discharging the sub-district headman and the village headman should not be less than 3/4 of the electors, and 4) the sub-district headman and the village headman can make complaints with the Ministry of Interior in case of unfairness.

Keywords: Removal, Sub-District Headman, Village Headman, Inhabitant

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์ ดร.วิชชัย สุวรรณพานิช ที่เป็นกรรมการสอบ ตลอดจนให้คำแนะนำ ตรวจสอบพิจารณาในการจัดทำ แก้ไขปรับปรุง เอกสาร การค้นคว้าอิสระในครั้งนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ขอกราบขอบคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกท่านที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาความรู้ในการศึกษาระดับปริญญาโท เพื่อให้ผู้ศึกษาได้นำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปปรับใช้ในการทำงานเพื่อประโยชน์ต่อตนเองและงานราชการ รวมถึงขอขอบพระคุณบิดามารดา และภรรยาของผู้ศึกษาที่ได้ให้การสนับสนุนการศึกษาด้วยความปรารถนาดีตลอดมา

สุรเชษ บิลสัน

มกราคม 2563



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	7
4. ระเบียบวิธีวิจัย.....	7
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง.....	9
1. แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	9
1.1 ความหมายของประชาธิปไตย.....	7
1.2 รูปแบบต่าง ๆ ของประชาธิปไตย.....	8
2. รูปแบบของระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	15
2.1 การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment).....	15
2.2 การปลดออกจากตำแหน่ง (Recall).....	16
3. วิวัฒนาการเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทย.....	17
3.1 ผู้นำหมู่บ้าน ชุมชนบุพกาลไทย.....	17
3.2 ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง.....	18
3.3 ฐานะของผู้นำหมู่บ้านชุมชนบุพกาลไทย.....	18
4. แนวคิดของการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน.....	25
5. การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในราชการบริหารส่วนภูมิภาค.....	36
5.1 ระบบกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	37

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 หลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้งการออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	46
1. ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์.....	38
2. การเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	47
2.1 การสู่ตำแหน่งกำนัน.....	47
2.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน.....	48
2.3 การพ้นจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.....	49
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	50
3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	51
3.2 เทศบาล.....	51
3.3 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	52
3.4 สภาท้องถิ่น.....	52
4. เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอให้ถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง.....	69
4.1 เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอให้ถอดถอน กำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกตำแหน่งตามบทบัญญัติ มาตรา 14 (6), แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457.....	69
4.2 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286.....	70
4.3 เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภา ท้องถิ่นในประเทศไทย.....	71
5. ปัญหาและอุปสรรคในการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย.....	72
5.1 ปัญหาการรวบรวมลายมือชื่อ.....	72
5.2 ปัญหาการลงคะแนนเสียง.....	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3 ปัญหาความสนใจของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในการปกครองท้องถิ่น.....	72
5.4 ปัญหาจากอิทธิพลในท้องถิ่น.....	73
5.5 ปัญหาคำจำกัดความของคำว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่ง.....	73
5.6 ปัญหาค่าใช้จ่าย การดำเนินกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น.....	73
5.7 ปัญหาการให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ.....	73
5.8 ปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น กระบวนการ Recall	74
5.9 ปัญหาประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการศึกษา.....	74
5.10 ปัญหาการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น	74
บทที่ 4 วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิราษฎร มีอำนาจถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย.....	75
1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออกจากตำแหน่ง.....	75
2. ปัญหาความสับสนในบทบาทฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน	79
3. ปัญหาความสับสนในบทบาทและฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับแนวการปฏิรูป การปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ.....	80
4. ปัญหาการออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	84
5. การนำมาตรการทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนใช้ในวินัยและการลงโทษ ทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.....	88
6. การออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎรมิสิทธิเลือกได้ร้องขอถอดถอน (Recall) เป็นวิธีหนึ่งของการออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน	90
7. วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิราษฎร มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทย.....	98

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	112
1. บทสรุป.....	112
2. ข้อเสนอแนะ.....	117
บรรณานุกรม.....	125
ประวัติผู้ศึกษา.....	129



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 พระองค์ได้ทรงปฏิรูปการปกครอง โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 จึงได้ทรงพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองในระดับหมู่บ้าน เพราะเล็งเห็นว่า การปกครองในระดับหมู่บ้านมีความจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบลหมู่บ้านขึ้นที่ อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยให้ราษฎรพิจารณาเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านเองแทนการแต่งตั้งเหมือนสมัยก่อน เมื่อมีการทดลองให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ราษฎรชาวบางปะอินได้เลือก พระยารัตนกุลอดุลภักดี (นายจรัส รัตนกุล) เป็นผู้ใหญ่บ้านคนแรก หลังจากนั้นเมื่อมีการประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งหลายก็พร้อมใจกันเลือก พระยารัตนกุลอดุลภักดี (นายจรัส รัตนกุล) เป็นกำนันประจำตำบลบางเลน อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งนับเป็นกำนันคนแรกของประเทศไทยด้วย โดยกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การปราบปรามโจรผู้ร้าย ช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับทางราชการที่จะช่วยสอดส่องดูแลทุกข์สุขของราษฎร และตลอดถึงการช่วยในการจัดเก็บภาษีอากรเพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

ภายหลังการทดลองตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อปรากฏว่าประสบความสำเร็จด้วยดี และต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ ซึ่งนับเป็นกฎหมายการปกครองท้องที่ฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองท้องที่ไว้อย่างชัดเจน ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 และได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้งจนปัจจุบันมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 มีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 31 ธันวาคม 2552

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เกี่ยวกับตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และในตำบลหนึ่งให้มีกำนันคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านและตำบลของตน ซึ่งผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด 2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก 3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน 4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ 5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช 6) ไม่เป็นผู้ร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิฉยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา 7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ 8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม 9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาเวลาสิบปีนับแต่วันที่ถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก 10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่พ้นโทษ 11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเจ้ามือ หรือเจ้าสำนัก 12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) คือ เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง) หรือ (7) คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่

พินกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก 13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วย ข้าราชการพลเรือน และยังไม่พินกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือ ไล่ออก 14) มีพินความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษา ภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใด ไม่อาจเลือกผู้มีพินความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นได้ 15) ไม่อยู่ใน ระหว่างเสียดสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ส่วนตำแหน่งกำนันนั้น มาจากการเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน โดยให้นายอำเภอประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เมื่อผู้ใหญ่บ้านที่มาประชุมเห็นชอบคัดเลือกผู้ใด แล้วให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนัน ซึ่งเดิมนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 กำหนดให้กำนันมาจากการเลือกตั้งของราษฎรทั้งตำบล และผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง ให้เป็นกำนันต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 เช่นเดียวกับตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเพราะตำแหน่งกำนันต้องมาจากการคัดเลือก ผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน

เมื่อตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้านนั้นๆ พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ดังต่อไปนี้ 1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก 2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช 3) ไม่เป็นคนวิกลจริต จิต พินเพื่อน ไม่สมประกอบ 4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตาม กฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึง วันเลือก

ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นพนักงานฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบดูแลตำบล และ หมู่บ้านอยู่ในฐานะที่แตกต่างจากอำเภอในแง่ที่ข้าราชการอำเภออยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐบาล ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในพื้นที่ ซึ่งฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านหาใช่ เป็นข้าราชการพลเรือนตามนิยามความหมายของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 เพราะมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน ทั้งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 9 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน จะได้รับเงินเดือนแต่มีใช้จากเงินจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนจึงแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมิใช่ข้าราชการ แต่เป็นตัวแทนของประชาชนและวาระการดำรงตำแหน่งของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ดำรงตำแหน่งจนถึงอายุครบ 60 ปี และให้มี

ประเมินผลทุก 5 ปี ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 กำหนดให้ ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก

กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่มากมายเพราะมีจุดมุ่งหมายคือ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ราษฎร นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้วยังมีระเบียบกฎหมายอื่นๆอีกหลายฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ, พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484, พระราชบัญญัติป้องกันสาธารณภัยฝ่ายพลเรือนพ.ศ. 2522 เป็นต้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปกครองตำบล หมู่บ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไว้หลายประการ อาทิ 1) อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย 2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา 3) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการคนเดินทาง 4) อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสัตว์ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ 5) อำนาจเกี่ยวกับการทะเบียนต่างๆของราษฎร 6) อำนาจเกี่ยวกับภาษีอากร

การออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดหลักเกณฑ์การออกจากตำแหน่งกำนัน ไว้ในมาตรา 31 ซึ่งกำหนดว่า กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) เมื่อออกจากผู้ใหญ่บ้าน 2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก 3) ยุบตำบลที่ปกครอง 4) เมื่อข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะพิจารณาแล้วเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง 5) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่งและกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ไว้ใน มาตรา 14 ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) อายุครบหกสิบปี 2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่า มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5) 3) ตาย 4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก 5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ 6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง 7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง 8) ไปเสียดจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่มีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ 9) ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร 10) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำผิดวินัยร้ายแรง 11) ไม่ผ่าน

การประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จะมีการปรับปรุงแก้ไขมาหลายฉบับจนถึง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 แต่ก็ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะการให้พ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ผู้วิจัยจึงขอศึกษากรณี มาตรา 14 (6) ที่บัญญัติว่า “เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ” ซึ่งเป็นการให้พ้นจากตำแหน่งโดยราษฎร เพราะหากกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกให้พ้นจากตำแหน่งในกรณี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 (6) นี้ ก็เป็นการเสียสิทธิการสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นระยะเวลา 10 ปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12 (12) กฎหมายดังกล่าวจึงยังมีประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 16 (4) เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจแก่ราษฎรภายในหมู่บ้านร่วมกันเข้าชื่อกันขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยราษฎรที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 นั่นคือเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เมื่อราษฎรเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนี้ให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการเข้าชื่อกันครบแล้ว นายอำเภอต้องสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านคนนั้นจะกระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งบุคคลที่จะถูกให้ออกจากตำแหน่งได้นั้นน่าจะต้องกระทำความผิด หรือทุจริตบกพร่องต่อหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งถึงจะให้พ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งการเข้าชื่อกันขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งในลักษณะเช่นนี้อาจจะถูกกลั่นแกล้งจากกลุ่มการเมืองได้ หรือการใช้สิทธิพลข่มขู่ จูงใจให้มีการเข้าชื่อถอดถอน โดยการใช้เงินซื้อ อาจจะเข้าลักษณะที่ว่า “พวกมากลากไป” ส่งผลเสียต่อการปฏิบัติหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและเกิดความแตกแยกภายในหมู่บ้านได้

2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 (6) กำหนดว่าเมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และขั้นตอนการเข้าชื่อขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งและวิธีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่

ยื่นเข้าชื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งไว้แต่อย่างใดจึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายอำเภอใช้ดุลยพินิจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา ขั้นตอน และการตรวจสอบการเข้าชื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ทั้งทางเปิดเผยหรือทางลับ ทั้งไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีการสอบสวนวินัยและให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเข้าชื่อให้ออกจากตำแหน่งได้ชี้แจงเหตุผลก่อน ซึ่งการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวอาจทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเข้าชื่อให้ออกจากตำแหน่งอาจจะถูกกลั่นแกล้งและอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรม

3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าชื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 (6) บัญญัติว่า “เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 บัญญัติว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ 1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก 2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช 3) ไม่เป็นคนวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ 4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ราษฎรที่มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ใช้สิทธิเข้าชื่อกันขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งปัญหาคือผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 ที่จะมีสิทธิเข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้นจะพิจารณาคุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าชื่อขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งในปีที่มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่จะถูกเข้าชื่อให้ออกจากตำแหน่งหรือปีที่มีการยื่นเข้าชื่อให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งเนื่องจากราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 จะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาซึ่งต้องกำหนดหลักเกณฑ์และคุณสมบัติให้มีความชัดเจน

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะต้องศึกษาวิจัยถึงหลักเกณฑ์การเข้าชื่อให้ออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยราษฎรเพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด หลักทฤษฎี ความเป็นมา และหลักเกณฑ์พื้นฐานในการออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

2.2 เพื่อศึกษาหลักกฎหมายของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยราษฎร

2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎรเพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

3. ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้มีขอบเขตศึกษาจำกัดเฉพาะการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 (6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และการบังคับใช้กฎหมายตลอดจนแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

4. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยทางนิติศาสตร์(Legal Research) โดยการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากตัวบทกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องทั้งศึกษาข้อมูลจากเอกสารต่างๆ หนังสือ บทความ ฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ วิทยานิพนธ์ ที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เพื่อนำมาวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และหาบทสรุปที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

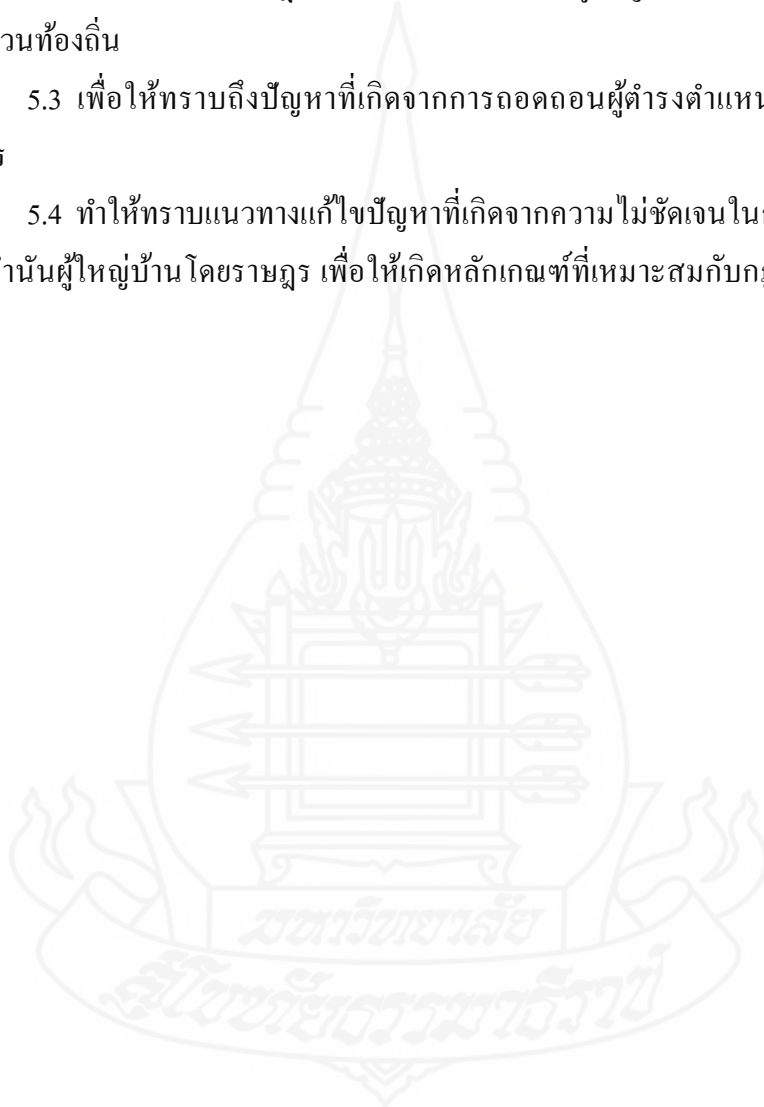
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบความหมาย แนวคิด หลักทฤษฎี ความเป็นมา และหลักเกณฑ์พื้นฐานในการออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

5.2 ทำให้ทราบหลักกฎหมายของตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดจากการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎร

5.4 ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความไม่ชัดเจนในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎร เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับกฎหมายของประเทศไทยต่อไป



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) การศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ในครั้งนี้ มีแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีผลต่อแนวคิดการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) ตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย (ประชาคือประชาชน ราษฎร เจ้าของประเทศ และอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ) ความหมายดั้งเดิมของ ประชาธิปไตยที่เป็นที่รู้จักกันในหมู่นักกรีกโบราณก็คือ “การปกครองโดยชนหมู่มาก” หรือ “การปกครองโดยชุมชน” ความหมายต่าง ๆ ของประชาธิปไตยที่เกิดขึ้นในภายหลังนั้น อาจแบ่งเป็นสอง ประเภทใหญ่ๆคือ ความหมายแคบกับความหมายกว้าง

สำหรับความหมายแคบ ถือว่าประชาธิปไตยเป็นเพียงรูปการปกครองแบบหนึ่งเท่านั้น แต่มีลักษณะพิเศษ คือ ประชาชนในแต่ละประเทศมีสิทธิอำนาจและโอกาสที่จะเข้าควบคุมกิจการทางการเมืองของชาติ หรือพูดให้ง่ายเข้าก็คือ ประชาชนมีอำนาจปกครองตนเอง ส่วนในความหมายกว้าง ประชาธิปไตยไม่ควรจะมีความหมายเพียงเท่าที่กล่าวข้างต้น แต่น่าจะหมายถึง ปรัชญาของสังคมมนุษย์ หรือวิถีชีวิตที่ยึดถือ อุดมคติและหลักการบางประการที่กำหนดแบบแผนแห่งพฤติกรรมระหว่างมนุษย์ในสังคม ในกิจการทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ความหมายประเภทหลังนี้ มุ่งถึงวิถีชีวิตของมนุษย์ในแบบของประชาธิปไตย เช่น ในกิจการทางการเมืองก็ต้องการให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนในการกำหนด

สรุปได้ว่าประชาธิปไตย หมายถึง “ประชาชนเป็นใหญ่” ดังนั้นนโยบายในการปกครองบ้านเมือง ในทางเศรษฐกิจ ก็มุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพในการประกอบการทางเศรษฐกิจ หรือมีเจตนาให้บุคคลได้รับหลักประกันในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ หรือได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในด้านสังคมก็ต้องการให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมทางสังคม ไม่ต้องการให้มีการ

กีดกันระหว่างกลุ่มระหว่างชนชั้น หรือเกิดระบบอภิสิทธิ์ชนในชาติ ส่วนในทางวัฒนธรรม ก็มุ่งสร้างค่านิยมและแบบแผน ประเพณีที่ยึดถือ การประนีประนอมการใช้เหตุผล การยอมรับนับถือคุณค่า และศักดิ์ศรีของมนุษย์ ความเข้าใจและเห็นประโยชน์ในการร่วมมือกันประกอบกิจการงาน เพื่อส่วนรวมความเข้าใจ และเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่คิดที่จะกอบโกยผลประโยชน์เพื่อส่วนตัวเองฝ่ายเดียว การยอมรับความเปลี่ยนแปลงที่ชอบธรรมและเหมาะสมกับกาลสมัย ตลอดจนการดำรงชีวิตในลักษณะที่ยอมรับความสำคัญของบรรดาสมาชิกที่อยู่ในสังคมเดียวกัน เป็นต้น

1.2 รูปแบบต่าง ๆ ของประชาธิปไตย

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดนี้ ในเวลาต่อมาได้มีการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนเป็นไปตามสภาวะและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ โดยรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้สามารถได้แบ่งแยกออกได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ๆ คือ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi - direct Democracy) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.2.1 ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ และมาจากประชาชน ในรัฐถือเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะพบว่า รูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง น่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด ซึ่งการปกครองสังคม เพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขจะต้องถือมติของประชาชนในสังคมเป็นใหญ่ หลักการสำคัญของประชาธิปไตยโดยตรง คือ อำนาจอธิปไตย มีที่มาจากองค์ประชุมของประชาชน ซึ่งเป็นกลุ่มประชาชนพลเมืองที่เลือกแล้วว่าการมีส่วนร่วมในการปกครองประชาธิปไตยทางตรงเริ่มเกิดขึ้นในนครรัฐเอเธนส์ เมื่อประมาณ 508 -507 ก่อนคริสตกาล และสิ้นสุดลงในราวปี 321 ก่อนคริสตกาล นครรัฐดังกล่าวมีพื้นที่เพียง 2,500 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 40,000 คน และมีรูปแบบการปกครองโดยให้พลเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงผ่านสภาประชาชน เพื่อพิจารณาตัดสินกิจการสาธารณะด้วยตนเอง แต่การประชุมก็ใช้วิธีการให้พลเมืองจับสลากหมุนเวียนกันประชุม โดยความเป็นพลเมืองถูกกำหนดเอาไว้เพียงว่า เป็นผู้ชายที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี มีบิดาเป็นคนเอเธนส์ แต่ไม่รวมผู้หญิงและทาส นอกจากนครรัฐเอเธนส์

ตามประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้กันอย่างแพร่หลาย โดยประชาชนในนครรัฐ จะมาชุมนุมกันในฤดูใบไม้ผลิ เพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อ พิจารณาตัดสินในปัญหาต่าง ๆ และมีการลงประชามติกันอย่างแพร่หลาย ซึ่งการลงประชามติ เช่นนี้เรียกว่า “Referendum” การปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรงของนครรัฐ (City-State) เอเธนส์ดำเนินโดยที่ประชุมพลเมืองสมเลือกผู้เข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่บริหาร และในแต่ละปีพลเมืองชาย 10 คน จะถูกคัดเลือกให้ทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการกองทัพของนครรัฐ การปกครอง ดังกล่าวดำรงอยู่อย่างยาวนานถึง 200 ปี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะนครรัฐเอเธนส์ มีประชากรไม่มากนัก การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงในปัจจุบันยังคงเหลือแต่ในมลรัฐเล็ก ๆ

1) องค์กรประกอบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง

เมื่อพิจารณาจากรูปแบบและหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรง แล้วจะพบได้ว่าการจะเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบสองประการ คือ

- (1) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับใหม่ การเริ่มต้นกระบวนการ
- (2) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วม ทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ โดยถือว่า องค์ประกอบในเรื่อง การตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง ดังนั้น ประชามติที่ไม่ได้มีผลเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ระบบประชามตินั้น ก็ไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้เช่นเดียวกัน การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนที่ไม่มีการกำหนดให้มีการทำประชามติในกรณีที่รัฐสภา ปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นหรือการถือคูถือนี้ที่ริเริ่ม โดยประชาชนแต่ประชาชนไม่ได้ตัดสินใจในขั้นสุดท้ายการเสนอร่างกฎหมายและการถือคูถือนั้นก็ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงที่สมบูรณ์ได้ ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีไม่ทั้งสององค์ประกอบดังกล่าวนี้ ก็เป็นเพียงสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองธรรมดาเท่านั้น ไม่อาจเป็นประชาธิปไตยทางตรงได้

2) กลไกของประชาธิปไตยทางตรง (Device)

กลไกที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรมีหลายประการ อันได้แก่ ระบบการออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้ประชาชนออกเสียงประชามติต่อบุคคล (Plebiscite) การให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) การให้สิทธิถอดถอนผู้แทน (Recall) การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquiry) และกระบวนการรับฟังทางมหาชน (Public Hearing)

แต่ในปัจจุบันกลไกต่าง ๆ ของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ มีอยู่สามประการ คือ การออกเสียงประชามติ (Referendum) การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) และการถอดถอนผู้แทน (Recall) เท่านั้น ดังมีรายละเอียดดังนี้ คือ

(1) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติเป็นคำศัพท์ที่ใช้กันในทางการเมือง มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” ซึ่งถือเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยทางตรงที่สำคัญที่สุด คือเป็นการจัดให้ประชาชนทั้งประเทศหรือทั้งมลรัฐ สามารถลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินในประเด็นสำคัญประเด็นใดประเด็นหนึ่งอันเป็นกลไกหนึ่งทีถือ ว่าเป็นเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยทางตรงที่ทำให้เรื่องหรือปัญหาที่สำคัญ ๆ ได้กลับไปสู่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจของผู้แทนราษฎรอาจบิดเบือน หรือไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการออกเสียงประชามติประชาชนจะออกเสียงเพียงจะยอมรับหรือปฏิเสธเท่านั้น ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความเห็นแต่อย่างใด และระบบการออกเสียงประชามตินี้มีใช้ในทั้งระดับชาติและในระดับท้องถิ่นส่วนประเด็นที่จะสามารถนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติได้นั้น ก็จะเป็นไปตามที่ รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะได้อำหนดเอาไว้ เช่น การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบ กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบในกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เป็นต้น

(2) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process)

กลไกนี้เป็นเครื่องมือของประชาธิปไตยทางตรงที่มีใช้กันอย่างแพร่หลายรองมาจากการออกเสียงประชามติและประเทศที่ใช้มากที่สุดคือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มลรัฐต่าง ๆ ของประเทศ สหรัฐอเมริกาและเยอรมัน นอกจากนี้จะมีการให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้แล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าชื่อกันเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ด้วย ส่วนบุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อในการเสนอร่างกฎหมายหรือร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญของทุกประเทศกำหนดไว้เป็นอย่างเดียวกัน คือ จะต้องเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

โดยจำนวนในการเข้าชื่อหรือ ลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นมีหลักการเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติ คือ จะต้องไม่มากจนเกินไปจนเป็นไปได้ และจะต้องไม่น้อยจนเกินไป ซึ่งในประเด็นแต่ละประเทศจะมีการ กำหนดที่แตกต่างกันไป บางประเทศกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนแต่ในบางประเทศก็กำหนดเป็นจำนวนร้อยละหรือเศษส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

(3) การปลดผู้แทนออกจากตำแหน่ง (Recall)

เป็นอีกกลไกหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรงที่เปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถที่จะปลดหรือถอดถอนผู้แทนราษฎรได้ เพราะถือว่าผู้แทนราษฎรที่เข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งและการบัญญัติเรื่องการถอดถอนผู้แทนไว้ก็เพื่อให้ประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งไม่ต้องรอนกว่าจะมีการเลือกตั้งครั้งต่อไปที่จะทำการถอดถอนผู้แทนราษฎรที่ทุจริต หรือไร้ความสามารถ โดยการถอดถอนสามารถที่จะถอดถอนได้เพียง บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือจะเป็นการถอดถอนทั้งสภาก็ได้

1.2.2 ประชาธิปไตยทางตัวแทน (representative democracy)

โดยทั่วไปมักเรียกว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยที่มีลักษณะตรงข้ามกับประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน เป็นระบอบการเมืองที่ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารและตัดสินใจแทนตน เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยให้ผู้แทนที่เข้าเลือกตั้งเข้าไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่าเมื่ออาณาเขตกว้างใหญ่ไพศาลมากขึ้น ซึ่งมีความยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมารวมประชุม เพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในสถานที่ประชุม ดังนั้นในปัจจุบันการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยผู้แทนจึงถือกำเนิดขึ้นและมีบทบาทนิยามอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญ คือเป็นการปกครองที่รับใช้การใช้อำนาจประชาธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่า ราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย“รัฐ”

กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือ และตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองนี้ เรียกว่า“อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” โดยประเทศประชาธิปไตย

ส่วนใหญ่ที่ได้ยึดถือ หลักการแบ่งแยกอำนาจธิปไตย นั้นมักนิยมแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ อำนาจอธิบัญญัติ อำนาจ บริหาร อำนาจตุลาการ เป็นต้น

1.2.3 ประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi - direct Democracy)

เป็นการนำการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง มาผสมผสานกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งน่าจะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย แบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) หรือที่เรียกกันว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” เป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองในระดับต่าง ๆ มากขึ้น โดยให้ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้ใช้อำนาจธิปไตยแทนตนด้วย มิใช่เพียงมีอำนาจเพียงเป็นที่มาแห่งอำนาจปกครองหรือมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งลักษณะหรือรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองนั้น อาจจะเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง อาทิเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงน่าจะอยู่ตรงกลางระหว่างการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทน หรือประชาธิปไตยโดยอ้อมที่ประชาชนมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งอย่างเดียวกับการมีส่วนร่วมในทางการเมืองแบบตัวแทนซึ่งประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยตรง ควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้นหากมองในมิตินี้ ประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่จึงไม่ใช่ระบบที่เข้ามาทดแทน หรือทำลายประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือทำให้ประชาธิปไตยแบบตัวแทนเกิดปัญหา แต่เข้ามาหนุนเสริมประชาธิปไตยแบบตัวแทน และเป็นการขยายการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการใช้อำนาจในการออกกฎหมาย หรือตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ โดยไม่ผ่านระบบตัวแทน ดังเช่น ประชาธิปไตยทางตรงในสวิตเซอร์แลนด์ที่บุกเบิกและเป็นแบบอย่างประชาธิปไตยทางตรงสมัยใหม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นกึ่งประชาธิปไตยแบบตัวแทน และกึ่งประชาธิปไตยทางตรง

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่ารูปแบบประชาธิปไตยมี 3 ประเภท ได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) และประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) และ ประชาธิปไตยแบบกึ่งโดยตรง (Semi - direct Democracy) ซึ่งหากมองในมิติของการใช้อำนาจธิปไตยของราษฎรในฐานะราษฎรเป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจธิปไตยในการปกครองประเทศ ซึ่งก็มีลักษณะที่คล้ายกันและแตกต่างกันบางประการ

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าแนวคิดประชาธิปไตยมีพัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะแนวคิดที่จะนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้กับ ประชาธิปไตยแบบตัวแทน หรือการปกครองรูปแบบผสมที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง” เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและแบบทางตรง แต่เมื่อพิจารณาในแง่ทฤษฎีและแนวคิดพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตยกลับ มีข้อขัดแย้ง ในเชิงทฤษฎีและกฎหมายอยู่พอสมควร โดยเฉพาะแนวคิดการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนประชาชน จะต้องควรกระทำผ่านองค์กรทางการเมือง หรือไม่ และประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามนัยความหมายของการปกครองในระบบ ประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีอำนาจในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยตนเอง หรือไม่ ดังนั้น เพื่อความกระจ่างในประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงควรนำรูปแบบของระบบการตรวจสอบ และ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ มาทำการศึกษาเทียบเคียง เพื่อหาคำตอบ ในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

2. รูปแบบของระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อพิจารณารูปแบบของระบบการตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองในต่างประเทศ พบว่าในแต่ละประเทศมีรูปแบบที่แตกต่างกัน โดยมีลักษณะสำคัญ ๆ พอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

2.1 การขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment)

ถือว่าเป็นระบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในประเทศ เนื่องจากเป็นระบบการ ตรวจสอบและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง โดยกระทำผ่านองค์กรทาง การเมือง มีการใช้ระบบการไต่สวนและระบบกล่าวหา ซึ่งมีวิธีการดังนี้

2.1.1 การตรวจสอบและการถอดถอนโดยวิธีการทางรัฐสภา

เป็นระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภาล้วนๆ ซึ่งอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นต้นแบบ โดยประเทศที่ใช้ระบบนี้ก็คือ ประเทศอาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย ก็อสตาร์กา ไชปรัส ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้และประเทศไทย

2.1.2 การตรวจสอบและการถอดถอนโดยกระบวนการทางศาล

ตรวจสอบและการถอดถอนโดยกระบวนการทางศาลมีอยู่ 2 ระบบ

1) ระบบการพิจารณาคดีโดยศาลสูง เป็นระบบการถอดถอนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลแรกและศาลสุดท้ายในการ

พิจารณาคดีและตัดสินลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปกตินิยมใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ประเทศที่ใช้วิธีการนี้ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปน และโปรตุเกส ซึ่งใช้ศาลฎีกาตัดสิน ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสินก็เช่น เยอรมัน ออสเตรีย อิตาลี เป็นต้น

2) ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติ เป็นกระบวนการปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป ได้แก่ ประเทศอิตาลี บาฮามาร คองโก เช็ก โกลโลเวีย พูจี กาบอง ซาอุดู โกลลาเวีย แทนซาเนีย ไทย สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ดำเนินต่อบุคคลธรรมดา

2.1.3 การตรวจสอบและการถอดถอนโดยรัฐสภาและศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะหรือรูปแบบผสม

ระบบนี้ใช้ในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาเท่านั้น โดยผู้กล่าวหา คือ คณะกรรมาธิการกล่าวหา โดยศาลที่จะพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาประกอบด้วยสมาชิกของสองสภาเป็นผู้ตัดสิน (The Judge Indictment Committee และ The Judge Impeachment Court) ประเทศที่ใช้ระบบดังกล่าวได้แก่ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก คาเมรอน ไอวอรีโคสต์ เซเนกัล จอร์แดน และญี่ปุ่น

2.1.4 การตรวจสอบและการถอดถอนโดยสภาพิเศษ

การตรวจสอบและการถอดถอนโดยสภาพิเศษซึ่งเรียกว่า “Control Yuan” พบได้ทั่วประเทศได้ห้วนเพียงประเทศเดียว โดยสภาพิเศษนี้จะมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุม และพิจารณาความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

2.2 การปลดออกจากตำแหน่ง(Recall)

ตรวจสอบและการถอดถอนวิธีการนี้จะให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้โดยตรง โดยวิธีการดังกล่าวจะให้ประชาชนลงคะแนนเสียง เพื่อปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระ แต่วิธีการดังกล่าวในต่างประเทศนิยมนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ซึ่งประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติส่วนใหญ่ พบได้ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา เช่น ประเทศปานามาและเวเนซุเอล่า นอกจากนี้ยังมีอีกหลายประเทศที่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับมลรัฐ ตลอดจนข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งได้เช่นกัน เช่น อาร์เจนตินา โคลัมเบีย เอกวาดอร์ เปรู และเวเนซุเอล่า ส่วนการปลดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชนในระดับท้องถิ่น สามารถพบได้ในหลายประเทศได้เช่นกัน ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ แคนาดา กลุ่มประเทศละตินอเมริกาและประเทศไทย เป็นต้น

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้สำหรับควบคุมการใช้อำนาจและลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดซึ่งแต่ละประเทศก็มีวิธีการใช้แตกต่างกันไป แต่ที่น่าสนใจมากที่สุดก็คือระบบการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) และระบบการปลดออกจากตำแหน่ง (Recall) เพราะเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ที่สำคัญประเทศไทยได้นำวิธีการดังกล่าวมานับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550

3. วิวัฒนาการเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของไทย

3.1 ผู้นำหมู่บ้าน ชุมชนบุพกาลไทย

ผู้นำหมู่บ้านชุมชนบุพกาลไทย นับแต่โบราณมนุษย์พยายามหาทางสร้างกลไกกำหนดรูปแบบปกครองตนเองมาโดยตลอด เพราะมนุษย์มีลักษณะรวมฝูง รวมกลุ่มอยู่เสมอ ในระยะนั้น มนุษย์จึงต้องมีจำโจลง จำฝูง หัวหน้าเผ่า การปกครองเผ่าอยู่หลายพันปีต่อมา เมื่อมนุษย์เริ่มรวมตัวกัน เป็นชุมชนพื้นฐานมีอารยธรรมขึ้น มีลักษณะการจัดตั้งทางการเมืองยิ่งขึ้น การมีลักษณะการจัดตั้งทางการเมืองมากขึ้น ก็เริ่ม มีลักษณะเป็นองค์กรที่คล้าย “รัฐ” มากขึ้น อาจจะกล่าวได้ว่าเริ่มแรกในระยะนี้เป็นระยะ ที่เรียกว่า “สังคมบุพกาล”¹

ชนเผ่าไทยสมัยนั้นทำนาเป็นหลัก เริ่มทำในที่ดอนแต่ต่อมาเคลื่อนย้ายมาทำในที่ลุ่มมากขึ้นเป็นลำดับ แม้ในภูมิประเทศตอนเหนือของไทยซึ่งเป็นภูเขา ชนเผ่าไทยก็ ทำนาในลุ่มระหว่างภูเขา พงสาวดารเชียงรุ่งถึงกับเขียนไว้ว่า “น้ำถึงที่ใดเป็นไทยถึงที่ นั้น”² ข้อเท็จจริงนี้ได้รับการยืนยันอีกครั้งโดยหมอต็อก ซึ่งได้เขียนในหนังสือของเขาว่า “ถ้าในตำบลใดมีน้ำขึ้นเอิบอาบเป็นที่ราบพอจะทำนาได้แล้ว ย่อมมีหมู่บ้านชนชาติไทยตั้งอยู่ที่ราบเหล่านี้ เพราะชนชาติไทยไม่ชอบตั้งภูมิลำเนาอยู่บนเขา” ที่จิตร ภูมิศักดิ์ กล่าวสรุปได้ว่าวัฒนธรรมสำคัญร่วมกันประการหนึ่งของชนเผ่าไทย คือ “เฮ็ดนาเมืองลุ่ม” นั่นเอง

¹ พูนศักดิ์ วรรณพงษ์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530, หน้า 7

² ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *เศรษฐกิจหมู่บ้านไทยในอดีต*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2540, หน้า 2-3.

³ จิตร ภูมิศักดิ์, *ความเป็นมาของคำสยาม ไทย ลาว และขอม และลักษณะทางสังคมของชื่อชนชาติ*, หน้า 245, อ้างถึงใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, *เศรษฐกิจหมู่บ้านในอดีต*, กรุงเทพมหานคร: กรุงสยาม, 2519, หน้า 2

3.2 ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการปกครอง

สภาพเศรษฐกิจสังคมในชุมชนหมู่บ้านไทย เนื่องจากขณะนั้นลักษณะเป็นสังคมเกษตรพึ่งธรรมชาติ ซึ่งชนชาวเขาเผ่าต่าง ๆ หรือชนพื้นเมืองดั้งเดิมปลูก ข้าวไร่ และฝักตามบนไหล่เขา หรือหาพืชผลของป่ากิน และนำของป่า เช่น ฝ้าย หวาย ครั่ง และผลไม้มาแลกเปลี่ยนผ้ากับชาวไทยบนพื้นราบ ชนพื้นเมืองเหล่านี้ยังไม่เป็นที่ทำไร่ แบบเลื่อนลอย ระดับการดำรงชีวิตต่ำกว่าชนเผ่าไทย ซึ่งตั้งหลักแหล่ง และทำการเพาะปลูกแน่นอนแล้ว ชนพื้นเมืองนี้คือ ลัวะ ขมุ และถิ่นในภาคเหนือ ข่า กูย และส่วยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเงาะซาไกในภาคใต้ เป็นต้น และเมื่อชุมชนไทยพื้นราบ ต่อมาได้วิวัฒนาการเข้าสู่ระบบสังคมที่มีรัฐชาวพื้นเมืองก็ไม่สามารสร้างรัฐของตัวเองขึ้นมาได้

นอกจากนี้ หมู่บ้านเป็นเจ้าของร่วมกันของที่นาในหมู่บ้าน ร.แดงกาด ได้อ้างข้อเขียนของนักวิชาการฝรั่งเศส ว่าด้วยชุมชนไทย ทุกช่วงระยะหนึ่งจะมีการแบ่งปันที่นาทำกินให้สมาชิกของหมู่บ้านใหม่ นายบ้าน (กวานบ้าน) จะเป็นผู้จัดทำการนี้ เมื่อสมาชิกของหมู่บ้านย้ายออกจากหมู่บ้านก็ต้องคืนที่ดินให้หมู่บ้าน

3.3 ฐานะของผู้นำหมู่บ้านชุมชนมณฑลไทย

ทุกหมู่บ้านมีหัวหน้าซึ่งมักจะเป็นผู้ที่คนในหมู่บ้านยอมรับนับถือ และมีฐานะดีของหมู่บ้าน ซึ่งคนในหมู่บ้านเรียกว่า “นายบ้าน” หรือ “กวานบ้าน” หรือ “แก่ บ้าน” หรือ “ผู้ใหญ่บ้าน” เป็นผู้ที่มิบทบาทในการตัดสินใจและชี้นำผู้คนในหมู่บ้าน⁴ เนื่องจากในขณะนั้นยังต้องมีการอพยพ หรืออาจจะต้องผจญศึก นายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ตัดสินใจชักชวนลูกบ้านให้อพยพโดยพร้อมใจกัน ทั้งถิ่นไปหาถิ่นใหม่ หรือ ในยามผจญศึกจะต้องเป็นผู้วางแผนต่อสู้ และในยามสงบนายบ้าน หรือผู้ใหญ่บ้านจะต้องดูแลบ้าน หรือหมู่บ้านให้เรียบร้อย ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมีมาช้านานกว่าก่อนจะมีตำแหน่ง เจ้าเมือง เพราะหมู่บ้านของที่เกิดก่อนเมือง สันนิษฐานว่าในชั้นเดิมชาวบ้านจะเป็นผู้เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านให้เป็นหัวหน้าของตน ทำนองเดียวกับพวกชาวเขาเผ่าต่าง ๆ ในปัจจุบัน ต่อมาภายหลังเมื่อเกิดรัฐแล้ว รัฐอยากจะใช้ผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านเก็บส่วย อากร และเกณฑ์แรงงาน จึงทำการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่แทนรัฐทำให้รัฐได้ส่วยอากรจากราษฎร และได้แรงงานไพร่ โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน ทำให้ผู้ใหญ่บ้านจึงมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐอีกฐานะหนึ่งนอกจากฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรในหมู่บ้านบ้านนั้น

⁴ โรเบิร์ต แลงกาด์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กฎหมายที่ดิน), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2483, หน้า 3

⁵ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์ไทยด้านเศรษฐกิจแต่โบราณ - พ.ศ. 2399, กรุงเทพมหานคร: ต้นอ้อ, 2533, หน้า 22

3.3.1 ผู้นำหมู่บ้านในสมัยสุโขทัย

เมื่อคนไทยตั้งตัวเป็นอิสระที่อาณาจักรสุโขทัยแล้ว เมื่อปี พ.ศ. 1800 พ่อขุนบางกลางท้าว เจ้าเมืองบางยางได้ขึ้นครองกรุงสุโขทัย พ่อขุนบางกลางท้าวได้ปราบดาภิเษกเป็นกษัตริย์ครองกรุงสุโขทัยทรงพระนามว่า พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ นับเป็น ปฐมกษัตริย์ราชวงศ์พระร่วงโดยใช้ระบบปกครองแบบดั้งเดิม คือ ระบบพ่อปกครองลูก (paternal government)⁶ เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน

1) ด้านการปกครอง

ลักษณะการปกครองในสมัยสุโขทัยคงจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นการผสมผสานระหว่างการรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจ เนื่องจากการขาดวิทยาการหรือเทคโนโลยี การรวมอำนาจเป็นเรื่องปกติวิสัยของการปกครองสมัยโบราณอำนาจการปกครองย่อม อยู่ที่กษัตริย์และขุนนาง และศูนย์อำนาจการเมือง การบริหารย่อมอยู่ที่ราชธานี ขณะเดียวกันก็มีขอบเขตและปริมาตรของการปกครองที่มีลักษณะการกระจายอำนาจซึ่งมักจะแบ่ง ออกเป็นเมืองขนาดเล็ก มีลักษณะเป็นเมืองขึ้น หรือประเทศราช⁷

ดังนั้น การปกครองบ้านเมืองจึงแบ่งลักษณะเมืองออกเป็นชั้นนอกเหนือจากราชธานีแล้วก็มีเมืองที่อยู่ภายใต้การดูแลของเชื้อพระวงศ์ซึ่งได้แก่ ราชโอรส หรือ ราชนัดดา คือ เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน ซึ่งโดยปกติจะมีอยู่สี่ทิศล้อมรอบราชธานีแต่ก็ไม่จำเป็นเสมอไป หน้าที่สำคัญของเมืองลูกหลวง คือ เป็นการแบ่งเมืองและ ตำแหน่งให้กับเชื้อพระวงศ์เป็นการฝึกการปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นการทำหน้าที่เป็นหน้าด่าน กั้นภัยจากอริราชศัตรู สำหรับเมืองท้าวพระยามหานครที่อยู่ในขอบริมนอกเจ้าเมืองจะเป็นราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิม มีอำนาจการปกครอง และบริหาร เกือบสมบูรณ์แต่ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของกรุงสุโขทัย ซึ่งมีลักษณะในทางสัญลักษณ์มากกว่าความเป็นจริงเพราะว่าการเดินทางยากลำบาก สมัยนั้นบางครั้งกรุงสุโขทัยอาจจะต้องแต่งตั้งผู้ไว้วางใจ ไปเป็นเจ้าเมืองแทนเจ้าของคนเดิม เมืองท้าวพระยามหานคร คือเมืองที่ถูกผนวกเข้ามาในเครือข่ายอำนาจของราชธานี เช่น เมืองพระบางเชียงทอง เป็นต้น

⁶ สุขุม นวลสกุล และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์, การเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538, หน้า 43

⁷ ลิขิต ธีรเวคิน, วิวัฒนาการเมืองการปกครองไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนัก พิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, หน้า 18.

สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น ในสมัยกรุงสุโขทัยมีหลักฐานไม่ปรากฏแน่ชัด นักวิชาการบางคนมีความเห็นว่า ในส่วนของการปกครองของแต่ละเมืองนั้นมีรูปแบบทั่วไปในสังคมเกษตรกรรมซึ่งมักจะแบ่งออกเป็น 3 หน่วย คือ⁸

(1) หมู่บ้าน ประกอบด้วยจำนวนหลังคาเรือน จำนวนหนึ่งอยู่กันเป็นหย่อมๆ มักจะมีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต มีหัวหน้าปกครอง

(2) ตำบล คือ หน่วยที่ใหญ่กว่าหมู่บ้าน โดยการรวมกันหลาย ๆ หมู่บ้าน มีหัวหน้าปกครอง

(3) เมืองหรือบางครั้งก็เรียกเป็นชื่ออื่น คือ แขวง ซึ่งเป็นการจับกลุ่มหรือการรวมกลุ่มของหน่วยที่สอง เมื่อจะเป็นที่อยู่ของเจ้าเมืองและเป็นศูนย์ของการปกครอง บริหาร

ในแง่หนึ่งของนักประวัติศาสตร์บางคนมีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่น สมัยสุโขทัยมีเพียงหมู่บ้านและเมืองเท่านั้น โดยเมื่อบ้านหนึ่งบ้านใด มีเรือนเพิ่มขึ้นมาก แสดงว่าชาวบ้านมีจำนวนเพิ่มขึ้นกว่าแต่ก่อน หัวหน้าหมู่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้านอาจขอ อนุญาตจากเจ้าเมืองตั้งเป็นเมืองขึ้นมาก การปกครองท้องถิ่นในสมัยก่อนไม่ยุ่งยากเหมือนสมัยปัจจุบัน ดังที่ปรากฏในศิลาจารึกชื่อหลายเมืองที่มีชื่อบางขึ้นหน้า เช่น เมืองบางยาง เมืองบางขลุ้ง เมืองบางจันทร์ เป็นหลักฐานอย่างชัดเจนว่า เมืองเหล่านี้ขยับฐานะขึ้นมา จากบ้าน ส่อเค้าว่าหน่วยการปกครองในสมัยสุโขทัยมีบ้านกับเมืองเท่านั้น คล้ายคลึงกับ การปกครองของอังกฤษดั้งเดิมมีระบอบฟิวเคิลิสซึม ปรากฏประเทศอังกฤษในสมัยนั้น แบ่งกันออกเป็นบ้านเล็กเมืองน้อย บางเขตก็มีเจ้าแผ่นดิน หรือราชา เรียก Rex เป็น ผู้ปกครอง บางแห่งก็มีคณะแก่บ้านหรือผู้ใหญ่บ้านในเขตนั้น ซึ่งแก่บ้านพวกนี้ อังกฤษ โบราณ เรียกว่า coldorman สำหรับเจ้าแคว้น เรียกว่า Tacitus เป็นภาษาละตินว่า principes แปลว่า ผู้นำหรือเจ้า มิได้รวมกันเป็นประเทศหนึ่งประเทศเดียว แต่ต่อมา บ้านเล็กเมืองน้อยก็รวมกันเข้า มีกษัตริย์ปกครองอีกชั้นหนึ่ง⁹

2) ด้านเศรษฐกิจ สังคม

สำหรับสภาพเศรษฐกิจสังคมของอาณาจักรสุโขทัยขณะนั้นเป็นสังคมทางเกษตรมีการปลูกข้าวเป็นพืชผลหลัก พืชผัก และผลไม้อื่น ๆ ที่มีอยู่ด้วยความอุดมสมบูรณ์ ดังที่หลักฐานศิลาจารึกได้พรรณนาถึงความอุดมสมบูรณ์ดังที่กล่าวไว้¹⁰ และ เนื่องจากการทำนาเป็นอาชีพสำคัญที่สุดของพลเมืองและเป็นบ่อเกิดที่สำคัญยิ่งยวดของรายได้แผ่นดิน

⁸ “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 19.

⁹ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, ฝรั่งเศสศึกษา, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดอกหญ้า 2000, 2543, หน้า 36-37.

¹⁰ ลิขิต ธีรเวคิน, “เรื่องเดิม”, หน้า 19.

3) ด้านสังคม

ส่วนสังคมเป็นแบบเก่าอย่างอาณาจักรสุโขทัยได้แบ่งชนชั้นในสังคม ออก เป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ชนชั้นปกครองประกอบไปด้วย กษัตริย์ พระบรมวงศานุวงศ์ และ ข้าราชการ ชนชั้นที่ถูกปกครองประกอบไปด้วยสามัญชน หรือไพร่ และทาส¹¹

4) ฐานะของผู้นำหมู่บ้านในสมัยสุโขทัย

ฐานะของผู้นำหมู่บ้านในสมัยสุโขทัยตอนต้น มีฐานะเป็นหัวหน้าหมู่บ้าน หรือพ่อบ้านเป็นผู้ที่มีบทบาทต่อการปกครองระดับหมู่บ้านในขณะนั้นจะเห็นได้ว่าในสมัยสุโขทัย ใช้คตินิยมการปกครอง คนในครัวเรือนมาเป็นหลักในการปกครองประเทศ จึงเกิดความสำคัญระหว่างผู้ปกครองกับไพร่ฟ้าประชาชนที่อยู่ใต้ปกครองอยู่บนพื้นฐานเดียวกัน แต่ผู้ปกครองหรือพ่อบ้านมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองภัยให้กับผู้ใต้ปกครองหรือ ลูกบ้านให้ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความผาสุกจึงมีสภาพเหมือนกับความสัมพันธ์ของสมาชิกใน ครัวเรือนเดียวกัน ทำให้ผู้ใหญ่บ้านหรือพ่อบ้านมีความแนบแน่นใกล้ชิดผูกพันกับ ลูกบ้านเมืองที่สุด เสมือนหนึ่งพ่อกับลูก

3.3.2 ผู้นำหมู่บ้านในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

พระรามาธิบดีที่ 1 (อู่ทอง) ปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยา ได้สถาปนา กรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี เมื่อ พ.ศ.1893 ได้ปกครองบ้านเมืองในระบบสมบูรณาสิทธิราช (Asoute monarchy) โดยถือว่ากษัตริย์เป็นสมมติเทพ อำนาจในการบริหารบ้านเมืองขึ้น อยู่กับองค์พระมหากษัตริย์ แต่พระองค์เดียว พระรามาธิบดีที่ 1 ได้ทรงกำหนดรูปแบบ การปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป และได้มีการปรับ ประยุกต์ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งเป็นฉบับของการ ปกครองในสมัยต่อ ๆ มา แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างก็เป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น แต่โครงสร้างใหญ่ที่กำหนดขึ้นในรัชสมัยนี้ก็ยังคงใช้ต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ก่อนปฏิรูปการปกครอง พ.ศ.2435)¹²

1) ลักษณะการปกครองสมัยพระรามาธิบดีที่ 1

ได้ทรงกำหนดรูปแบบการปกครองที่เกิดจากการผสมกลมกลืนรูปการปกครองแบบสุโขทัยและของขอมเข้ามาด้วยกัน โดยกำหนดขอบเขตการปกครอง ดังนี้

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยเอาพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นราชธานีไว้ตรงกลาง แล้วมีเมืองหน้าด่านทั้ง 4 ด้าน ระยะทางไปมาระหว่างเมือง ราชธานี

¹¹ ลิขิต ชีวะเวส, เรื่องเดิม, หน้า 20.

¹² การดี มหาจันทร์, ประวัติศาสตร์การปกครองไทย, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ อมรการพิมพ์, 2527, หน้า 22.

ถึงเมืองหน้าด่านภายใน 2 วัน เมืองในเขตราชธานี พระมหากษัตริย์ทรงไว้ พระราชอำนาจสมบูรณ์ ในการอำนาจการปกครอง

(2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการจัดการปกครอง หัวเมืองของกรุงศรีอยุธยายุคต้นก่อนการปรับปรุงในแผ่นดินสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถนั้น ใช้หลักการเช่นเดียวกับการปกครองหัวเมืองสมัยกรุงสุโขทัย กล่าวคือ ได้มีการแบ่งการปกครอง หัวเมืองออกเป็นหัวเมืองชั้นใน เมืองหน้าด่าน หรือเมืองลูกหลวง หัวเมืองชั้นนอก หรือเมือง พระยามหานคร และเมืองประเทศราชใช้รูปแบบและนโยบายการปกครองหัวเมืองประเภทต่าง ๆ ดังเช่นเดียวกับสมัยสุโขทัย

2) การปฏิรูปการปกครองในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ทำการปฏิรูปการ ปกครอง นับว่าเป็นการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญครั้งหนึ่งของประเทศไทย โดยหลักการ ที่สำคัญ คือ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนออกจากกัน มีการจัดระเบียบ ตำแหน่งยศ และศักดินา และกำหนดประเพณี การสืบสันตติวงศ์

(1) การบริหารราชการส่วนกลาง

ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ในด้านอำนาจทางการเมือง การแยกอำนาจฝ่ายทหารและ ฝ่ายพลเรือนออกจากกันเป็นการดึงอำนาจ เข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) ทำให้การ บริหารส่วนกลางควบคุมส่วนภูมิภาคได้ดียิ่งขึ้น กล่าว คือ ฝ่ายทหารมีหน่วยงานรองของฝ่ายทหารอยู่ในเมืองต่าง ๆ ทว่าพระราชอาณาจักร เจ้าพระยามหาเสนา สมุหกลาโหม มีเอกภาพในการบังคับบัญชาข้าราชการทหารทั้งหมดเจ้าพระยาจักรีศรีอครักษ์ สมุหนายกก็มีเอกภาพในการบังคับบัญชาฝ่ายพลเรือนทั่วพระราชอาณาจักรเช่นกัน และทั้งสอง ก็ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์เช่นกัน

(2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรง เห็นข้อบกพร่องและอันตราย ในการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในขณะ นั้น ซึ่งขาดประสิทธิภาพหัวเมือง ซึ่งอยู่ ห่างไกลราชธานีมีอำนาจในการปกครองตนเอง มากเกินไป กล่าวคือ เจ้าเมืองมีอำนาจทั้งในด้าน ทหาร การอำนาจการปกครอง การภาษี อากร และการรักษาความยุติธรรม ราชธานีไม่สามารถ จะควบคุมให้หัวเมืองที่อยู่ห่างไกล เหล่านั้นปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลางได้เท่าที่ควร และการ ที่เจ้าเมืองมีอำนาจ เบ็ดเสร็จเช่นนั้นอาจจะเป็นภัยต่อราชบัลลังก์หรือพระราชอาณาจักรได้ง่าย¹³

¹³¹³ ภารดี มหพันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

จึงได้จัดระเบียบการปกครองส่วนภูมิภาค โดยย่อออกไปอีก กล่าวคือ การแบ่งการปกครองท้องถิ่นภายในเมืองหนึ่ง ๆ เหมือนกันหมดทั้งเมืองภายใน ภายนอก เขตราชธานี และเมืองพระยามหานคร โดยได้จัดแบ่งการปกครองท้องถิ่นออกเป็นลำดับชั้นดังนี้¹⁴

ก. เมืองก็คือจังหวัดในปัจจุบัน ถ้าเป็นเมืองในวงราชธานี ผู้ปกครองเรียกว่า “ผู้รั้ง” ถ้าเป็นเมืองชั้นนอก เรียกว่า “เจ้าเมือง” เมืองหนึ่งจะแบ่งเขตการปกครอง ออกเป็น แขวง

ข. แขวงคือ อำเภอ หรือเขตในปัจจุบัน ผู้ปกครองแขวงเรียกว่า “หมื่น แขวง” คล้ายกับนายอำเภอหรือหัวหน้าเขตในปัจจุบัน แขวงหนึ่งแบ่งเขตออกเป็นตำบล

ค. ตำบลหนึ่งแบ่งออกเป็นบ้านตรงกับปัจจุบันเรียกว่า “หมู่บ้าน” พนักงานปกครองตำบลเรียกว่า “กำนัน” ซึ่งมักจะได้อบรมคัดเลือกเป็น “พัน”

ง. บ้านหรือหมู่บ้านหลายบ้านแต่ไม่มีการกำหนดจำนวนบ้านไว้ มี ผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นผู้ปกครองเมืองแต่งตั้งเป็นหัวหน้า

3) *ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้น*

ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นดังที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงกล่าวถึง การปกครองในระดับตำบล หมู่บ้าน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ใน “ลักษณะการปกครอง ประเทศสยามแต่โบราณ” มีดังนี้¹⁵

... ส่วนการปกครองท้องที่ภายในเขตเมืองอันหนึ่งนั้น มีเค้าเงื่อนอยู่ใน บทกฎหมายหลายฉบับ คือ ในพระราชกำหนดเก่า เป็นต้น การปกครองตั้งแต่ต้น “บ้าน” มีผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งผู้ว่าราชการเมืองเลือกตั้งเป็นหัวหน้าหลายบ้านรวมกันเป็น “ตำบล” มีกำนัน เป็นหัวหน้า ตัวกำนันมักจะได้อบรมคัดเลือกเป็น “พัน” หลายตำบลรวมกันเป็น “แขวง” มีหมื่นแขวง เป็นผู้ปกครอง เป็นที่สุจริตระเบียบการปกครองท้องที่ ดังนี้

ในการปกครองท้องที่ในระดับตำบล หมู่บ้านนั้น การปกครองระดับ หมู่บ้านเป็นการปกครองชุมชนในระดับพื้นฐานที่สุด ซึ่งขยายมาจากการปกครอง ระดับครัวเรือน โดยมีหัวหน้าหมู่บ้าน นายบ้าน แก่บ้าน หรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเรียกแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

¹⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนัก พิมพ์พัฒนาพานิช, 2520), หน้า 20.

¹⁵ กระทรวงมหาดไทย, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และงานการปกครอง ของพระองค์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 15.

มีฐานะเป็นผู้นำหมู่บ้าน ทำการปกครองดูแลหมู่บ้าน การปกครองในระดับหมู่บ้านนั้น มีมาตั้งแต่ สังคมบุพกาล แต่สำหรับการปกครองตำบล ซึ่งมี “กำนัน” เป็นผู้ปกครองนั้น ไม่ปรากฏหลักฐาน แน่นอนชัดเจนว่า มีขึ้นตั้งแต่เมื่อใด¹⁶

ตำแหน่ง “กำนัน” ในฐานะที่เป็นผู้ปกครองในระดับตำบลนั้น ชัย เรื่อง ศิลป์ ได้สันนิษฐานว่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ยังไม่มีการตั้งตำบลเป็นหน่วยปกครอง การตั้งกำนันเป็นผู้บริหารราชการระดับตำบล น่าจะมีในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ตอนต้นนี้เอง แต่จะเป็น ในรัชกาลใดนั้นไม่ทราบแน่ชัด¹⁷

แต่คำว่า “กำนัน” นั้นปรากฏว่าได้มีการใช้มานานแล้ว แต่เป็นชื่อ ตำแหน่งซึ่งแตกต่างกับ “กำนัน” ตามที่เราเข้าใจกันอยู่ทุกวันนี้ ปรากฏตามกฎหมาย ลักษณะอาญา หลวงไฉ่ตรงขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้า อู่ทอง) เมื่อปี พ.ศ.1895 ได้ระบุหน้าที่ของกำนันเป็นผู้ตรวจตราไม่ให้ซื้อขายสินค้าที่วางขายในท้องตลาดเกินกว่าราคา ที่กำหนดไว้ ถ้าพ่อค้าใดขายสินค้าเกินราคาที่กำหนดไว้จะ ถูกดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ที่เรียก “กำนันตลาด” ส่วนกำนันตลาดที่ไม่กำกับให้พ่อค้าขาย สินค้าตามราคากำหนด ปล่อยให้พ่อค้าขาย สินค้าเกินราคากำหนด กำนันตลาดจะต้อง รับโทษถูกจำใส่ขื่อไว้ 3 วัน แล้วทวนด้วยไม้หวาย 15 ที่ ตามบทที่ 36 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาหลวง พ.ศ. 1895¹⁸

จะเห็นได้ว่าตำแหน่ง “กำนัน” ในสมัยก่อนนั้นยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ในทางเศรษฐกิจเก็บผลประโยชน์ของแผ่นดินมากกว่าจะเป็นเจ้าพนักงานปกครอง ดูแลหมู่บ้าน สืบจับติดตามผู้ร้าย ทั้งนี้จากหลักฐานที่กล่าวถึง “กำนันตลาด” ที่มีหน้าที่ ควบคุมราคาสินค้า ควบคุมการซื้อขายสิ่งของต้องห้ามในตลาดเก็บภาษีอากร การค้า ตรวจสอบควงตราที่ใช้ในราชการ และแจ้งประกาศต่าง ๆ ของทางราชการให้ราษฎรทราบ ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกำนัน ตลาดนี้มีจำนวนมากที่เป็นผู้หญิง นอกจากนี้ ก็มีคำว่า “กำนันนา” ปรากฏในกฎหมายลักษณะ พระอัยการเบ็ดเสร็จอันเป็นกฎหมายที่ดิน ฉบับ พ.ศ.1903 ระบุเจ้าหน้าที่ที่ออกโฉนดที่ดิน เป็นหน้าที่ของกำนันนา ตามบทบัญญัติ ที่ 52 ของกฎหมายลักษณะพระอัยการฉบับนี้

¹⁶ คมเนตร ญาณโสภณ, “อำนาจหน้าที่แบบจารีตและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในยุค เทศาภิบาล”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 49.

¹⁷ ชัย เรื่องศิลป์, ประวัติศาสตร์สังคมไทยสมัยโบราณก่อนศตวรรษที่ 25, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ พิมพ์, 2533, หน้า 162.

¹⁸ ควงจิตต์ กำประเสริฐ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: ประชาชน, 2530, หน้า 105-107.

อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีหลักฐานที่แน่นอนชัดเจนว่า “ตำแหน่งกำนัน” ที่มีหลักฐานเป็นพนักงานปกครองตำบลนั้นเริ่มมีมาตั้งแต่เมื่อใด แต่ปรากฏหลักฐานในรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ว่า ตำแหน่งที่ทำหน้าที่ติดตามจัดกระบือผู้ร้ายปรากฏขึ้นในรัชกาลนี้ แต่ขณะเดียวกันอำนาจของกำนันในการเดินนำประเมินนาก็ยังไม่ได้ถูกยกเลิกไป คำเรียก “กำนัน” ไม่ค่อยปรากฏเหลือเรียกเพียงแต่คำว่า “กำนัน” เท่านั้น ทั้งที่เป็นผู้ที่ทำหน้าที่เดินนำข้าหลวงเสนา ประเมินค่านารายณ์ด้วย นอกจากนี้ยังปรากฏข้อความบางตอนในหนังสือพระยามหาอำมาตย์ ถึงพระพรหมบุรินทร์ มีความว่า “เมือง พรหมบุรินทร์เกิดโจรผู้ร้ายชุกชุมที่นายอำเภอ กำนัน เป็นตำแหน่งจับโจรผู้ร้าย แลนำข้าหลวงเสนานายอกรสัมพัตสร เรียกคำที่จะละทิ้งให้ว่างเปล่า อยู่ไม่ได้” จึงน่าจะสันนิษฐานว่า “กำนันในสมัยนี้ได้มีอำนาจทั้งสองอย่างภายในตัวคนเดียวกัน ทั้งในฐานะผู้ปกครองตำบลและทำหน้าที่เกี่ยวกับค่านารายณ์¹⁹

สำหรับตำแหน่งผู้ปกครองหมู่บ้าน คือ “ผู้ใหญ่บ้าน หรือนายบ้านนั้น จะ มีหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและปกครองดูแลหมู่บ้านมาตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว ดังที่ ปรากฏหลักฐานในกฎหมายพระอัยการอาญาหลวง ซึ่งบัญญัติเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ.1976 ในรัชสมัย สมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ 2 ซึ่งนายบ้านหรือผู้ใหญ่บ้านได้ รับการแต่งตั้งโดยตรงจาก พระมหากษัตริย์แต่ในสมัยต่อมาได้มีการมอบอำนาจให้แก่ ผู้รักษาเมือง ผู้รั้งเมืองมีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ใหญ่บ้านหรือนายบ้านได้โดยตรง²⁰

4. แนวคิดของการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน

เมื่อพิจารณาถึงการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้านนั้น สามารถที่จะแยก ได้เป็น 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ตำบลเป็นสถาบันพื้นฐานที่เป็นจุดรวมของประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสพัฒนา ตามต้องการ และบริหารงานเพื่อท้องถิ่นของตน
- 2) หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด ซึ่งมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หมู่บ้านจึงเป็นสื่อกลางของการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคกับประชาชนผู้บริการ

¹⁹ คมนเนตร ญาณ โสภณ, เรื่องเดิม, หน้า 51.

²⁰ กรมศิลปากร, กฎหมายตราสามดวง, กรุงเทพมหานคร: กรมศิลปากรการพิมพ์, 2521, หน้า 486, 514.

อย่างไรก็ตาม เพื่อที่จะสามารถเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นระดับตำบล หมู่บ้าน ได้ดียิ่งขึ้น จะต้องพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจในเชิงการเมืองการปกครองด้วย

4.1 การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจในการบริหารราชการ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีหลักอันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ใน ประเทศต่างๆ อยู่ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (decentralization) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentration) ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้²¹

4.1.1 หลักการรวมอำนาจการปกครอง (centralization)

เป็นการอธิบายว่าการ ปกครองของรัฐนั้น อำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ที่ส่วนกลางหรือรัฐกลาง โดยที่อำนาจ การปกครองและการบังคับบัญชาจะอยู่ที่ราชการส่วนกลาง หรือรัฐบาลกลาง รัฐบาล กลางหรือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางดำเนินการปกครอง หรือจัดทำบริการเองโดยตรงทั่วอาณาเขตของประเทศ และรวมถึงการจัดทำบริการเองโดยตรงทั่ว อาณา เขตของประเทศและรวมถึงการจัดให้มีหน่วยงานสาขาของกระทรวง ทบวง กรม ส่วน กลาง ในส่วนภูมิภาคด้วย โดยที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับคำสั่งและรายงานต่อกระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัด ในส่วนกลางตามสายงาน เพื่อที่จะทำให้สามารถเข้าใจถึงหลักการรวมอำนาจการปกครองได้ดียิ่งขึ้น

รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง²² ได้กล่าวไว้ในการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2535 ว่า “การรวมศูนย์อำนาจทางปกครอง คือ จุดศูนย์กลางอันเป็นศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ เป็น ศูนย์ในการประสานงานต่าง ๆ นอกจากนั้นยังเป็นศูนย์อำนาจควบคุม การบังคับการ เช่น กองทัพบ ค้ำรวจ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เพื่อให้การรวมอำนาจนั้น สามารถดำเนินการตามศูนย์อำนาจของรัฐได้ อย่างเต็มที่”

²¹ นิยม รัฐอมฤต และคณะ, การปกครองส่วนภูมิภาค, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง, 2520, หน้า 3-5.

²² พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, “บันทึกการบรรยายวิชากฎหมายปกครอง,” 3 ธันวาคม 2535

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้เขียนไว้ในหนังสือคำบรรยายกฎหมายปกครอง²³ ว่า หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่วางระเบียบราชการโดย มอบอำนาจในการปกครองให้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้น การบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศกล่าวโดยย่อคือ คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ในส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น

1) ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลาง มีลักษณะสำคัญ ๆ 3 ประการ ดังนี้

(1) กำลั้งทหารและตำรวจขึ้นอยู่ในส่วนกลาง มีการรวมกำลั้งทหาร และกำลั้งตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น เพื่อที่จะสามารถใช้กำลั้งนั้นได้โดยเด็ดขาดและทันทั่วทั้งในกรณีที่จะต้องใช้กำลั้งบังคับ ซึ่งนับว่าเป็นการให้อำนาจอย่างมากแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางในการดำเนินการปกครองประเทศ นอกจากนี้ ยังเป็นปัจจัยสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยคำนึงถึงเสถียรภาพ ของประเทศเป็นสำคัญ

(2) รวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ส่วนกลาง เป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการในชั้นสุดท้ายของการอนุมัติ ระวัง เพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำ ใด ๆ ให้ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง กล่าวคือให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นหัวหน้าระดับกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุด ได้ทั้ทั่วประเทศในภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ทั้งนี้ในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง

(3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมาตามลำดับ โดยมีระเบียบวินัยเป็นเครื่องบังคับและผู้มีอำนาจบังคับบัญชาก็ต้องรับผิดชอบในราชการที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้ปฏิบัติไปตามคำสั่งของตน

อำนาจของผู้บังคับบัญชานั้นอาจจำแนกได้ 4 อย่างคือ

ก. อำนาจที่จะออกคำสั่งให้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ

²³ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: สำนัก พิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 174.

ข. อำนาจควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ
 ค. อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา
 ง. อำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้อยู่ได้ บังคับบัญชา
 ส่วนผู้อยู่ได้บังคับบัญชานั้นต้องอยู่ใต้อำนาจของผู้บังคับบัญชา
 อย่างเต็มที่ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งคือ เสมียน พนักงานขึ้นไปถึง
 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งอยู่ในระดับสูงสุดของกระทรวง

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากในการ
 รวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไป ประจํา
 ปฏิบัติการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค และทำให้เกิดผลสำคัญ หลายประการ คือ²⁴

(1) การแต่งตั้งและการถอดถอนเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจของ ราชการ
 บริหารส่วนกลาง

(2) เจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับการแต่งตั้งจากราชการ บริหาร
 ส่วนกลาง มิได้เป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎร

(3) การใช้อำนาจบังคับบัญชานั้นอาจใช้เพื่อสั่งการอนุมัติ สั่งระงับ
 เพิกถอนหรือแก้ไขการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ได้ และการใช้อำนาจบังคับ บัญชานี้มิใช่จะใช้ได้
 แต่เฉพาะกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือ ระเบียบแบบแผนเท่านั้น แต่ยังสามารถ
 ใช้ได้แม้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการ กระทำที่ไม่ดีพอไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงต่อนโยบาย
 อีกด้วย

(4) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ มีส่วนลดหลั่น กัน
 ตามขีดชั้นแห่งความรับผิดชอบ จึงทำให้การสั่งการมีผู้รับช่วงไปปฏิบัติเป็นทอด ๆ ไป ทำให้เกิดผล
 ทั่วทั้งประเทศ และยังมีวินัยบังคับมิให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาทำการข้ามลำดับ ชั้นการบังคับบัญชา ดัง
 จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 89 ที่ได้บัญญัติเป็นวินัย
 ไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติ ราชการ โดยมิให้เป็นการกระทำข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือ
 ตน การกระทำเช่นนั้นถือว่าเป็น การกระทำผิดวินัย

2) ข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง

(1) ข้อดี หลักการรวมอำนาจปกครอง มีข้อดีอยู่หลายประการคือ

ก. ทำให้อำนาจของรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้ง อาณาเขต
 ประเทศ เพราะได้มีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลาง ทั้งหมด จึงอาจ

²⁴ ประยูร กาญจนาคุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 174.

บันดลให้คำสั่งเกิดผลได้โดยง่าย เนื่องจากมีผู้รับช่วงปฏิบัติตามคำสั่ง ตามลำดับชั้น และมีทางที่จะใช้กำลังบังคับได้เมื่อมีการฝ่าฝืนโดยผิดกฎหมาย

ข. การรวมอำนาจปกครองเป็นวิธีการปกครองที่อำนาจ ประโยชน์ แก่ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคกันทั่วทั้งประเภท เป็นหลักการ ปกครองที่ไม่มีอคติ เพราะราชการบริหารส่วนกลางย่อมมุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่ ประเทศเป็นส่วนรวม มิได้มุ่งจะทำประโยชน์ให้แก่เฉพาะท้องถิ่นในท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น และไม่มีการขัดแย้งกันทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ

ค. หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักการปกครองที่ ประหยัด กว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพเป็นส่วนกลาง สำหรับใช้ในการดำเนินงานใหญ่ ๆ ได้ทั่วประเทศ จึงอาจโยกย้ายหมุนเวียนไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ โดยไม่จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือ เครื่องใช้เป็นส่วนย่อย ๆ แยกกันเป็นส่วน ๆ เหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จึง ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายได้มาก และได้ผลงานที่เหนือกว่างานที่แยกทำเป็นรายท้องถิ่น เช่น การสร้างทาง ถ้ามีหน่วยงานและมีเครื่องมือขนาดใหญ่รวมเป็นหน่วยเดียวกันย่อม จะทำงานได้ดีและประหยัดกว่าหน่วยงานและเครื่องมือย่อย ๆ แยกเป็นส่วนเล็ก ๆ เช่น อย่างขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ง. หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นหลักที่ทำให้เกิดเอกภาพ (Unity) ในการปกครองเนื่องจากอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการรวมอยู่ในศูนย์ กลางอันเดียวกัน และ ราชการบริหารส่วนกลางมีเจ้าหน้าที่คอยปฏิบัติตามคำสั่ง ทั่วทุก หนทุกแห่งให้เป็นไปในแนวเดียวกัน การรักษาเอกภาพในทางปกครองนี้เป็นสิ่งจำเป็น สำหรับประเทศที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เช่น ประเทศไทย

(2) ข้อเสีย หลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อเสียที่นับว่าสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

ก. เมื่อฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ มาก ประเภทขึ้น ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียอันนี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น โดยราชการ บริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดตัวเอง

ข. ความชักช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่อง จากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงต้องมีการเสนอ และสั่งการตามลำดับ ชั้น และมักจะมีระเบียบแบบแผนยุ่งยากทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่งไปประจำในท้องที่ต่าง ๆ จะต้องรายงานขอคำสั่งขึ้นมาจากตามลำดับชั้นจนถึงส่วนกลางอันทำให้

ต้องเสียเวลา แต่ข้อเสียอันนี้อาจแก้ไขได้ด้วยวิธีแบ่งอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคให้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น หรือเรื่องที่จะต้องปฏิบัติ อยู่เป็นปกติได้ โดยไม่ต้องเสนอไปยังส่วนกลางทุกเรื่องไป เพียงแต่เสนอขอคำสั่งเฉพาะในเรื่อง สำคัญ ๆ และที่เป็นปัญหาเท่านั้น ทั้งนี้โดยคำนึงตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วน ภูมิภาค แต่ข้อเสียเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนอันทำให้เกิดความยุ่งยากล่าช้า นั้น มักจะแก้ไข ได้ยาก เพราะถ้าจะผ่อนคลาขระเบียบลงไปก็อาจทำให้เกิดข้อบกพร่อง หรือเป็นช่องทาง ให้เจ้าหน้าที่ใช้ ดุลยพินิจปฏิบัติการตามอำเภอใจ ซึ่งอาจทำให้ราษฎรไม่ได้รับความ เสมอภาคหรือไม่ได้รับความ เป็นธรรม ดังได้กล่าวมาแล้วในเรื่องข้อเสียของทางราชการ

4.1.2 หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (deconcentration)

เป็นการอธิบายว่า การปกครองของรัฐนั้นจำเป็นต้องมีตัวแทนที่ได้รับ การแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางหรือ ราชการส่วนกลาง เพื่อนำนโยบายของรัฐ หรือแนวทางปฏิบัติ ที่กำหนดโดยส่วนกลาง ไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ซึ่งตามหลักการแบ่งอำนาจ ปกครองนี้จะ มอบหมายให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคไปทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลาง โดยมีอำนาจ ในการวินิจฉัยสั่งการและตัดสินใจภายใต้กรอบกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ มีอำนาจสั่งการบังคับ บัญชาเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ของตน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจการวินิจฉัย และการ ตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็ยังคงอยู่ที่รัฐบาลกลาง หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนาคุล²⁵ ได้เขียนในหนังสือคำบรรยาย กฎหมายปกครองไว้ว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครองปกครองเป็นหลักการที่ราชการบริหาร ส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคง เป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจาย อำนาจปกครอง

1) ลักษณะสำคัญของการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจ มีลักษณะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

²⁵ ประยูร กาญจนาคุล, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 53.

(1) ต้องมีราชการบริหารส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วไป ซึ่งจะเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจ การแบ่งอำนาจก็จะไม่มี

(2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น มณฑล จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติงานในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลาง จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา

(3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน จะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้นี้ ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

2) ข้อดีและข้อเสียของการแบ่งอำนาจปกครอง

(1) ข้อดี หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญ 4 ประการ คือ

ก. เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจ เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองบางส่วน ถ้าหากต่อไปจะเปลี่ยนจากกระจัดกระจายบริหารราชการจากส่วนภูมิภาคไปเป็นส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมจะทำได้ง่าย

ข. ทำให้ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีการประสานงานกันดี เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ซึ่งไปประจำอยู่ที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศนั้นจะได้รับมอบหมายจากส่วนกลางให้ติดต่อประสานงานกับส่วนท้องถิ่นซึ่งจะทำให้การประสานงานคล่องตัวยิ่งขึ้น

ค. ทำให้การปฏิบัติราชการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เมื่อมีการมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น ก็จะทำให้การปฏิบัติราชการในเรื่องนั้น ๆ ไม่ต้องเข้าไปถึงส่วนกลาง สามารถทำงานสำเร็จลงได้ในส่วนภูมิกษณนั้นเอง จึงทำให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น

ง. มีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังขาดความสำนึกในการปกครองตัวเอง การปกครองตนเองจะมีประสิทธิภาพประชากรส่วนใหญ่ ต้องมีความสำนึกรับผิดชอบในระบอบการปกครองตนเองนั้นสูงพอสมควร ถ้าประชาชนยังขาดสำนึกในเรื่องนี้ ถึงแม้จะกระจายอำนาจไปให้ก็จะไม่เกิดผลดีต่อการปกครอง ตรงข้ามอาจจะทำความเสียหายให้

แก่ท้องถิ่นได้ การแบ่งอำนาจจึงเป็นเสมือนหนึ่งการฝึกฝนให้แก่ประชาชนได้รับทราบ และเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองตนเองเพิ่มขึ้นทีละเล็กละน้อยจึงค่อยกระจายอำนาจปกครองให้ปกครองตนเองอย่างเต็มรูป

(2) *ข้อเสีย* หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

ก. เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย การที่ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่นที่ข้อมแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่า จะสามารถบริหารงานหรือปกครองตนเองได้ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นคิดว่าการปกครองเป็นเรื่องของทางราชการ ไม่เกี่ยวกับพวกตน นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาด้านการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาก

ข. ก่อให้เกิดความล่าช้า ถ้าส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคน้อย การบริหารก็จะยิ่งชักช้าเพราะต้องเสียเวลาอีกสองระดับคือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดมีขั้นตอนเพิ่มมากขึ้น ผลที่ได้รับก็คือ

ค. ก่อให้ความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่นในบางท้องถิ่นอาจจะอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ มีรายได้ในท้องถิ่นสูง แต่แทนที่จะนำรายได้นั้นมาพัฒนาท้องถิ่นของตน กลับต้องแบ่งปันรายได้นั้นไปให้ส่วนอื่นๆ ของประเทศด้วย และถ้าพิจารณาในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน ท้องถิ่นกลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่งมาจากที่อื่น ซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

4.1.3 *หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization)*

เป็นการอธิบายการที่รัฐบาลกลางจะดำเนินการจัดการปกครองและจัดบริการต่างๆ ของรัฐอย่างทั่วถึง และเป็นธรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและการบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วยการปกครองที่จะทำหน้าที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความเชื่อว่า ถ้าพึงแต่รัฐบาลกลางจะบริหารประเทศจัดบริการและอำนวยความสะดวกการปกครองให้ดีทั่วถึงทุกชุมชนนั้นย่อมเป็นภาระหนึ่งที่หนักของรัฐบาล ซึ่งจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก จะต้องให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก ในการนี้รัฐบาลประสบปัญหาเกี่ยวกับปัญหามิงบประมาณน้อยหรือดูแลได้ไม่ทั่วถึง และไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนต่าง ๆ ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยที่ส่วนกลางได้กระจายอำนาจปกครองให้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางก็จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการไปตามตัวบท กฎหมายและให้ได้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้เท่านั้น

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้เขียนไว้ว่า “การปกครองแบบกระจายอำนาจ (decentralization) นี้ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมกำกับเท่านั้น²⁶”

1) ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การกำหนดเขตแดนและจำนวนประชากร การปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการให้บริการที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของราษฎร กิจกรรมของท้องถิ่นจึงไม่มีเทคนิค หรือความสลับซับซ้อนมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด จึงจะสามารถให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพหากมีพื้นที่กว้างขวางเกินไป หรือมีราษฎรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมาก การให้บริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีพื้นที่และจำนวนราษฎรอยู่กันหนาแน่นพอสมควร เช่น กำหนดให้เทศบาลเมืองมีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไปและอยู่กันหนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร (ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 10) เป็นต้น

การกำหนดกิจการให้ดำเนินการ กิจการที่มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการโดยทั่วไปเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของราษฎร ซึ่งเป็นผลประโยชน์โดยตรงของราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง และเป็นกิจการที่ต้องควบคุมอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร เพราะไม่สามารถควบคุมโดยใกล้ชิด กิจการที่กำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการยังเป็นกิจการที่สามารถแยกออกไปดำเนินการเฉพาะแต่ละท้องถิ่นได้เป็นเอกเทศ และบางกิจการยังมีลักษณะแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การสวนสาธารณะ เป็นต้น การมอบกิจการลักษณะนี้ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง จึงเป็นหลักประกันประการหนึ่งว่าท้องถิ่นจะสามารถให้บริการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบของส่วนกลาง เพราะกิจการที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการนั้น โดย หลักการกระจายอำนาจบริหารหมายถึงการมอบให้อย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะไม่ใช้อำนาจดำเนินการอย่างเดียวกันนั้นอีกต่อไป นอกจากนั้นยังมีกิจการในความรับผิดชอบของส่วนกลาง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นกระทำการในฐานะทั้งเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และเสมือนเป็นเจ้าของพื้นที่ของส่วนกลางที่ประจำทำงานอยู่ในท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพราะ

²⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1 หน้า 86.

ส่วนกลางมีความจำเป็นที่ต้องรวมอำนาจบังคับบัญชาและประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ เช่น การรักษาความสวยเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันโรคระบาด หรือการรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ องค์กรและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นจึงมี 2 ฐานะคือ ในฐานะผู้แทนของท้องถิ่น กระทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง และในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น กระทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงของส่วนกลาง ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง เช่น ให้นายกเทศมนตรีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 กรณีนี้

ให้ความเป็นอิสระ (autonomy) ราชการส่วนท้องถิ่นเกิดจากกฎหมายที่บัญญัติขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจบริหารท้องถิ่น จึงไม่อาจตัดสิทธิกระทำการใดๆ ได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงหมายถึง ความเป็นอิสระภายใต้มาตราการ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กัน คือ

(1) มีบุคลากรของตนเอง หมายถึง มีคณะผู้บริหารหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักอีกทั้งหมายความ รวมถึงมีพนักงานหรือข้าราชการประจำ ซึ่งมาจากการบรรจุ และแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารของแต่ละท้องถิ่นด้วย โดยบุคลากรดังกล่าวได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางท้องถิ่นที่มีลักษณะเช่นนี้ครบถ้วน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

(2) มีรายได้ของตนเอง หมายถึง การมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นจัดหา และจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจ หน้าที่ โดยท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง อาทิ รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี)

(3) มีฐานะเป็นนิติบุคคล กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีฐานะ เป็นนิติบุคคล เป็นมาตรการหนึ่งในการสนับสนุนความเป็นอิสระและเพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการที่รับผิดชอบ อาทิ การทำนิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์หรือจำเลย เป็นต้น เพื่อสนับสนุนหลักของการกระจายอำนาจบริหารกฎหมาย จึงไม่กำหนดให้นิติบุคคลประเภทนี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลแทน ซึ่งมาตรการนี้ แม้ว่าจะจำกัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของ “กรม” ซึ่งเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน แต่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงแล้ว จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลที่มีความเป็นอิสระมากกว่า

(4) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติหรือกระทำการภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเป็นหลัก การกำกับดูแลเป็นมาตรการควบคุมลักษณะหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน อันเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจบริหารทั่วไป รวมถึงหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นด้วย

(5) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลเป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นเครื่องชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าหากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจอันมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิฟ้องต่อศาลได้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ที่บทบาทในการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม

4.1.4 ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับ

การแบ่งแยกความแตกต่างของคำว่า “การควบคุมกำกับ” นั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะหมายถึงการให้ความหมายของหลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ

1) *อำนาจบังคับบัญชา* คือ อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในจังหวัด อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมสามารถกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอน คำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่จะใช้ไปในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้

2) *อำนาจควบคุม* คือ อำนาจกำกับ ซึ่งไม่ใช่เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรควบคุมกำกับและองค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ดังนั้น อำนาจควบคุมกำกับจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือ จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

ในการควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับจึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตาม กฎหมายเท่านั้น²⁷

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1*, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538, หน้า 87.

โดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมถึงอำนาจให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น อำนาจบังคับบัญชามีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชา และบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีตำแหน่งสูงต่ำลดหลั่นกันลงไปตามลำดับ เรียกว่า “สายการบังคับบัญชา” นั่นเอง ส่วนอำนาจควบคุมกำกับเป็นเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ก็ต้องจัดทำกิจการเฉพาะของตน ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคของไทย จัดเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง (รวมถึง ส่วนภูมิภาค) กับส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการควบคุมกำกับ

5. การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นในราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534²⁸ ซึ่งยกเลิกประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ.2515 กับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 รวมทั้งพระราชบัญญัติและประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ทุกฉบับ โดยได้ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการบริหารใหม่ ซึ่งสาระสำคัญส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบราชการบริหารนั้น ประเทศไทยได้นำหลักการรวมอำนาจปกครองมาใช้ผสมกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง²⁹ ในการจัดระเบียบราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคจะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ พ.ศ.2457 ประกอบด้วยแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ

- 1) จังหวัด
- 2) อำเภอ

²⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 21 สิงหาคม 2534.

²⁹ ประยูร กาญจนาคุล, “เรื่องเดิม”, หน้า 192.

- 3) กิ่งอำเภอ
- 4) ตำบล
- 5) หมู่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ มาตรา 51 ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ไม่ได้กล่าวถึงกิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้านด้วย แต่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 68 ว่า การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ฉะนั้น กฎหมายที่จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงมีทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ.2534 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารโดยรวม และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งได้จัดระเบียบการปกครอง นอกจากกำหนดให้มีกิ่งอำเภอแล้วยังกำหนดให้มีตำบลและหมู่บ้าน โดยมีจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอนั้น มีฐานะเป็นส่วนราชการมีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติงานประจำอยู่ ส่วน ตำบลและหมู่บ้านมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ เนื่องจากมิได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติงานประจำอยู่ยกเว้นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปฏิบัติงาน โดยได้รับเงินค่าตอบแทนจากรัฐ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าตำบลและหมู่บ้านมิได้เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่เป็นหน่วยงานปกครอง ท้องที่ และมีฐานะเป็นส่วนภูมิภาค โดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

5.1 ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การบริหารการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน มีลักษณะแตกต่างกับการบริหารงานระดับจังหวัด และอำเภอประการหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ปกครองหรือผู้ปกครองระดับ จังหวัด และอำเภอ มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนที่ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณ หอมวดเงินเดือนประจำ และยังเป็นตัวแทนของการบริหารราชการส่วนกลางไปปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่วนเจ้าหน้าที่ปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ราษฎรเลือกเป็นตัวแทน และทางราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกหนังสือสำคัญให้เป็นหลักฐานได้รับค่าตอบแทนตามที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ผู้รับผิดชอบการบริหารปกครองตำบล คือ
 - 1.1 กำนัน
 - 1.2 แพทย์ประจำตำบล
 - 1.3 สารวัตรกำนัน

1.4 คณะกรรมการตำบล

2. ผู้รับผิดชอบการบริหารปกครองหมู่บ้าน คือ

2.1 ผู้ใหญ่บ้าน

2.2 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

2.3 คณะกรรมการหมู่บ้าน

5.1.1 ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1) ความหมายของฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

คำว่า “ฐานะ” (Status) หรือ “สถานภาพ” นั้นพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายว่าตำแหน่งหรือเกียรติยศของบุคคลที่ปรากฏในสังคม ตำแหน่งหน้าที่หลักฐาน ลำดับความเป็นอยู่ในสังคม³⁰ และคำว่า “Status” แปล เป็นภาษาไทย มีความหมายดังนี้³¹

(1) สถานะของคนในองค์กรหรือสังคมที่คนอื่นยอมรับ ซึ่งขึ้นบนตำแหน่งหน้าที่การงานและคุณสมบัติส่วนตัวของเขา

(2) สถานะของเอกสารว่าเป็นเอกสารทางราชการหรือไม่อย่างไร และควรจะมีปฏิบัติกริยาตอบสนองอย่างไร

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความหมาย คำว่า “Status” หมายถึง “สภาพ” “วิธีดำรงอยู่” “ฐานะ” ฯลฯ มีความหมายหลายอย่างรวมกัน ทั้งความหมายตามภาษาลาตินที่เป็นมูลศัพท์ และมีความหมายอีกหลายประการ อาทิ เช่น ฐานะความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคมที่เกี่ยวกับอาชีพและสมบัติ ฐานันดรหรือชนชั้นของบุคคลในสังคม เช่น ในสมัยกลางจนถึงการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในปี 1789 ฝรั่งเศสได้จำแนกบุคคลที่มีฐานันดรในสังคมออกเป็น 3 ฐานันดร คือ ก. ขุนนาง ฆราวาส (Noblesse) ข. ขุนนางบรรพชิต (Clerge) ค. เจ้าสมบัติ (Bourgeoisie)³²

ทัลคอตท์ พาร์สัน (Talcott parson) นักสังคมวิทยา ได้ให้ความหมายของคำว่า สถานภาพหรือฐานะไว้ว่าสถานภาพของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่มืออยู่แล้วบุคคลที่อยู่

³⁰ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2525, ภายใต้อำนาจ “สถานภาพ”

³¹ วิทยากร เชียงกุล, อธิบายศัพท์การบริหารจัดสมัยใหม่, กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์สารธาร, 2543, หน้า 261.

³² ปรีดี พนมยงค์, ปรีดี พนมยงค์ กับสังคมไทย, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 33.

ในสถานภาพใดย่อมจะทำหน้าที่ที่จะให้สถานภาพนั้นมีบทบาทไปตามแบบฉบับ แต่การที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวให้ได้เพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับบทบาทของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกันไปด้วย³³

นักจิตวิทยาสังคม ได้ให้ทัศนะสภาพรวมหรือฐานะว่าเป็นผลรวมของสิทธิและหน้าที่ หรือสิ่งที่มีอยู่แล้วก่อนที่ตัวคนจะเข้าไปสวมตำแหน่งนั้น นักจิตวิทยาถือว่าตำแหน่งเป็นเพียงระบบของการคาดหวังบทบาท พฤติกรรมของคนจริง ๆ ที่ปรากฏ นั้นเป็นผลเนื่องมาจากปฏิบัติกริยาระหว่างตัว (self) กับบทบาท (role)

สรุปได้ว่า ฐานะหรือสถานภาพ (status) หมายถึงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งที่อยู่ในระบบสังคม ซึ่งเครื่องชี้ให้เห็นถึงสิทธิ หน้าที่ และบทบาทที่สังคม คาดว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติงาน และเป็นเครื่องหมายแสดงฐานะของ บุคคลนั้น

2) ความหมายคำว่า “กำนัน” และ “ผู้ใหญ่บ้าน”

ตามพจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมาย คำว่า “กำนัน”³⁴ หมายถึง ตำแหน่งพนักงานปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล ส่วนคำว่า “ผู้ใหญ่บ้าน”³⁵ หมายถึง ตำแหน่งผู้ปกครองท้องที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน

สรุปได้ว่าฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง ตำแหน่งของนักปกครองท้องที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองของท้องที่แต่ละเขตของตำบลหรือหมู่บ้านที่รับผิดชอบและบทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง “ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน” จึงหมายความว่า อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และการยกย่องนับถือ ในตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่ามีมากมายเพียงใดนั่นเอง³⁶

5.1.2 ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย

โดยหลักการแล้ว ฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหาใช่เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใดไม่ เพราะมิได้รับเงิน เดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม³⁷ ฝ่ายพลเรือน และไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติ

³³ สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, วิทยาศาสตร์สังคม, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2517, หน้า 164-165.

³⁴ พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2543, ภายใต้อำนาจ “กำนัน”

³⁵ “เรื่องเดียวกัน, ภายใต้อำนาจ “ผู้ใหญ่บ้าน”

³⁶ ถวัลย์ วรทพพิพิงษ์, เรื่องเดิม, หน้า 136.

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 4.

ระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองไว้ แม้จะมีเงินจ่ายให้รายเดือน หากใช้เงินงบประมาณหมวดเงินเดือนไม่ คงเป็นเงินตอบแทนตำแหน่งตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติไว้ด้วยว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้สมาชิกสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบลเป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ฉะนั้นคำว่า “ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน” หมายความว่าถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นเอง

ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ไม่ว่า บทบาทอำนาจหน้าที่ เงินประจำตำแหน่ง สิทธิประโยชน์และสวัสดิ์ การอื่น ๆ การแต่งเครื่องแบบคล้ายกับข้าราชการ รวมทั้งเรื่องวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหลักเกณฑ์เหล่านี้เป็นสิ่งที่น่าศึกษาถึงรายละเอียด ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย³⁸

ในการปกครองท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนของทางราชการมากมาย นอกจากตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แล้ว ยังมีระเบียบกฎหมายอื่น ๆ อีกกว่า 60 ฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน³⁹ เช่น กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยชลประทานราษฎร์ กฎหมายว่าด้วยชลประทานหลวง กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฯลฯ

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายดังกล่าวอาจจำแนกได้ดังนี้

(1) ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการปกครองตำบล หมู่บ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ของกำนันตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

³⁸ สงคราม กอสุทธิวีรกุล และ สงสันติ บุญยากร, “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครอง ท้องที่” ใน หนังสืออนุสรณ์ 60 ปีอธิบดีจลตอง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534), หน้า 141.

³⁹ กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง, สมุดคู่มือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2531), หน้า 98 – 99.

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้ จำแนก อำนาจหน้าที่ของกำนันเป็น 7 ประการด้วยกัน⁴⁰ คือ

ก) อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย กำนันมีอำนาจในกรณี ดังนี้⁴¹

ข) ว่ากล่าวราษฎรตำบลนั้นให้ประพฤติตามพระราชกำหนด กฎหมาย

ค) ป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรตำบล นั้น

ง) รับกิจธุระตลอดทั้งความสุขและความทุกข์ของราษฎร ในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

จ) รับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎร .

ฉ) ช่วยจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจ และ แนะนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น

ช) ถ้ามีเหตุทุกข์ร้อนของราษฎรหรือการแปลก ปรหลาดเกิดขึ้น เมื่อกำนันรู้เห็นก็ต้องรายงานให้นายอำเภอทราบ

ซ) ถ้าเกิดจลาจลก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ชิงทรัพย์ก็ดี ปล้น ทรัพย์ก็ดี ไฟไหม้ก็ดี หรือเหตุร้ายแรงอย่างใด ๆ ในตำบลของตนหรือตำบลที่ใกล้เคียง อันสมควรจะช่วยได้ก็ดี หรือมีผู้ร้ายจากที่อื่นมาฆ่าสุ่มในตำบลนั้นก็ดี เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญ่บ้าน ลูกบ้าน ในตำบลนั้นออกมาช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้าย หรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟหรือช่วยอย่างอื่นตามสมควรแก่การ โดยเต็มกำลัง

ข. อำนาจหน้าที่ในการประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล กำนันมีอำนาจเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เพื่อปรึกษาหารือการที่จะรักษาหน้าที่ ในตำบลนั้น ให้เรียบร้อยไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง ในกรณีดังนี้⁴²

⁴⁰ สนิท วิไลจิตต์, “กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาตำบลหมู่บ้าน” ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2506 - 2507 (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2525), หน้า 37 - 41.

⁴¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 34, 36 และ 37.

⁴² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 50-61.

ก) เมื่อเห็นว่ามีกรณีอันใดเนื่องในการรักษาความปกติ เรียบร้อย ในตำบลอันสมควรจะปรึกษาหารือกันในระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงและแพทย์ประจำตำบล

ข) ถ้ามีเหตุสงสัยว่าผู้ใดในตำบลนั้นแสดงความอาฆาตมาดร้าย แก่ผู้อื่น หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏทำมาหาเลี้ยงชีพและไม่สามารถจะจงแสดงความสามารถ ของตนได้ก็ดี ให้กำนันเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านสืบสวน ถ้ามีหลักฐานเชื่อว่าเป็นความจริง ก็ให้ตัว ผู้นั้นส่งนายอำเภอ เพื่อดำเนินการต่อไป

ค) เมื่อมีผู้ใหญ่บ้านนำคนจรแปลกหน้าออกสำมะโนครัว (ทะเบียนบ้าน) มาส่งกำนัน ให้กำนันปรึกษาหารือกับผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเห็นสมควรจะขับไล่นุคคลนั้น ออกไปเสียจากท้องที่ตำบลนั้นก็ได้

ง) ถ้าลูกบ้านได้ไปตั้งพักกระท่อมหรือโรงเรียนอยู่ที่เปลี่ยว ในตำบลนั้น ซึ่งน่ากลัวว่าจะเป็นอันตรายด้วยโจรผู้ร้าย หรือน่าสงสัยว่าจะเป็นสำนักโจรผู้ร้ายการ อย่างนี้ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นประชุมปรึกษากันดู เมื่อเห็นว่าเป็นการสมควรแล้ว จะบังคับให้ลูกบ้านคนนั้นย้ายเข้ามาอยู่เสียในหมู่บ้านราษฎรก็ได้ และให้นำความแจ้งต่อนายอำเภอ ทราบด้วย

จ) ถ้าลูกบ้านผู้ใดทั้งบ้านเรือนให้ชำรุดรุงรังหรือปล่อยให้ โสโครกโสมมอาจเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ผู้ที่อยู่ในที่นั้น หรือผู้ที่อยู่ใกล้ เคียง หรือผู้ที่ไปมา หรือให้เกิดอัคคีภัย หรือโรคภัย ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ ประจำตำบลปรึกษากัน ถ้าเห็นสมควรจะบังคับให้ผู้ที่อยู่ในที่นั้นแก้ไขเสียให้ดีก็ได้ ถ้าผู้นั้นไม่ทำตามบังคับ ให้กำนัน นำความร้องเรียนต่อนายอำเภอ

ฉ) ในเวลาใดจะมีอันตรายแก่การทำมาหากินของลูกบ้าน ในตำบลนั้น เช่น มีเหตุโรคภัยไข้เจ็บติดต่อเกิดขึ้น หรือน้ำมาก น้ำน้อย เป็นต้น ให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล ปรึกษาหารือกันในการป้องกันแก้ไข เยียวยาภัยอันตราย ด้วยการแนะนำ ลูกบ้านให้ทำอย่างไร หรือลงแรงช่วยกันได้ประการใด กำนันมีอำนาจที่จะบังคับการได้ เมื่อเห็น เป็นการเหลือกำลังให้ร้องเรียนต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดขอกำลังรัฐบาลมาช่วย

ช) ในการที่จะสำรวจสำมะโนครัวและทะเบียนตามบัญชีต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในราชการ เช่น การที่จะสำรวจสำมะโนครัว (ทะเบียนราษฎร) และทำบัญชีไร่นา และสิ่งของต้องสังกัดภาษีอากรในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงมาประชุมกันตรวจ บัญชีให้ถูกต้อง และลงชื่อพร้อมกันเป็นพยานในบัญชีที่ยื่นต่อเจ้าพนักงาน

ซ) ในการที่จะทำรายงานประจำหรือรายงานอย่าง ใดๆ ขึ้นต่อ นายอำเภอ กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลพร้อมกับตรวจสอบก่อน และจึงให้ ลงชื่อเป็นพยานในรายงานนั้นก็ได้

ฌ) ในเวลาที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีหมายให้ประกาศ ข้อราชการอันใดแก่ราษฎร กำนันจะเรียกประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นพร้อมกับชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจ ข้อราชการนั้นแล้วให้รับข้อราชการไปประกาศแก่ราษฎรอีกชั้นหนึ่งก็ได้

ญ) ในเวลาใดมีงานนักขัตฤกษ์ หรือประชุมชนเป็นการใหญ่ ในตำบลนั้น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลพร้อมกันมาพิทักษ์รักษาความสงบ เรียบร้อยในสถานที่นั้น ถ้าเห็นเป็นการจำเป็นจะขอแรงราษฎรมาช่วยก็ได้

ฎ) เวลาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรงมาตรวจ ราชการท้องถิ่น กำนันจะเรียกผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลมาประชุม พร้อมกัน เพื่อชี้แจง ข้อราชการ หรือฟังข้อราชการก็ได้

ค. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคนเดินทาง กำนันมีอำนาจในการนี้คือ⁴³

ก) ดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พัก ตามสมควรเป็นหน้าที่อันแสดงอัธยาศัยไมตรีระหว่างเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน เมื่อปรากฏว่าผู้เดินทาง ไม่มีที่พัก ก็ควรจะได้จัดหาที่พักให้ตามสมควร แต่ถ้าสงสัยว่าคนเดินทางนั้นจะเป็นคนร้ายหลบหนี มา ก็ควรจะได้ทำการจับกุมและนำตัวส่งอำเภอเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

ข) ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทางหรือขาดแคลน พาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และขอร้องต่อกำนันให้ช่วยสงเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดหา ให้ตามที่จะทำได้ ถ้าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาค่าจ้างเพียงใด ให้กำนันเรียกเอาแก่ ผู้เดินทางนั้น

ง. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์ กำนัน ต้องรักษาและตรวจตราดูแลสิ่งของซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลา อาศัย ที่เลี้ยงปลสุสัตว์ เป็นต้น สิ่งสาธารณประโยชน์ซึ่งกำนันจะต้องดูแลรักษานั้น นอกจากที่ได้ระบุ ไว้ตามตัวอย่างในกฎหมายก็มี ห้วย หนอง คลอง บึง ถนนหนทาง ทางเกวียนต่าง ๆ อีกด้วย กำนัน จะต้องเอาใจใส่ระมัดระวังดูแลรักษาให้คงสภาพเดิม ป้องกันมิให้ผู้ใดรุกล้ำหรือใช้ประโยชน์ แต่ ผู้เดียว หากชำรุดทรุดโทรม ก็ควรขอแรงลูกบ้านช่วยกันจัดการซ่อมแซมบูรณะให้ใช้ได้

⁴³ พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 38

จ. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาบัญชีสำมะโนครัว และทะเบียนบัญชีของรัฐบาล กำนันจะต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับบัญชีของผู้ใหญ่บ้านด้วย ส่วนทรัพย์สินของรัฐบาลที่มีอยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันจะต้องทำบัญชีไว้เป็นหลักฐาน เช่น ที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ที่ดินหวงห้ามและที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น

ฉ. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร กำนันจะต้องทำบัญชีสิ่งของที่จะต้องเสียภาษีอากรในตำบลนั้นยื่นต่ออำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามกฎหมายเกี่ยวแก่ภาษีอากร

ช. อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังต่อไปนี้⁴⁴

ก) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อนายอำเภอทราบ

ข) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อกำนันท้องที่นั้นให้ทราบ

ค) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุการณัสงสัยว่าเป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับผู้นั้นไว้แล้วรีบส่งต่อนายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

ง) เมื่อมีหมายหรือคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในตำบลนั้นเป็นหน้าที่ของกำนันที่จะจับกุมผู้นั้นแล้วรีบส่งต่อนายอำเภอ

จ) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้น หรือให้ยึดกำนันจะต้องจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ฉ) ถ้ามีผู้ขออายัดตัวคนหรือสิ่งของก็ดี หรือผู้ต้องโจรกรรมจะทำลายตราสิน หรือมีผู้จะขอชันสูตรบาดแผลก็ได้ ให้กำนันสืบสวนฟังข้อความแล้วรับนำตัวผู้ขอและผู้ต้องอายัดและทรัพย์สินของบรรดาที่จะพาไปด้วยนั้นส่งนายอำเภอ ถ้าสิ่งของอย่างใดจะพาไปด้วยกันได้ ก็ให้กำนันชันสูตรให้เห็นแล้วนำความไปแจ้งต่อนายอำเภอขณะนั้น

อำนาจหน้าที่ของกำนันนอกจากจะมีอยู่ดังกล่าวแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย⁴⁵ ทั้งนี้ เป็นผลให้กำนันใช้อำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับ

⁴⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 35.

⁴⁵ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 34 ทวิ .

ผู้ใหญ่นั่งด้วย ทั้งตำบลที่ตนปกครอง ไม่เฉพาะแต่ในหมู่บ้านที่ตนเป็นผู้ใหญ่นั่งด้วยเท่านั้น เพราะกำนันเป็นฝ่ายตำบล ก็ย่อมมีอำนาจปกครองได้ทั่วทั้งหมด



บทที่ 3

หลักเกณฑ์พื้นฐานในการเลือกตั้งการออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตลักษณะสังคมชาวบ้านจะอาศัยอยู่กันเป็นกลุ่มก้อนในแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองควบคุมดูแลชีวิตความเป็นอยู่ และป้องกัน โจรผู้ร้ายอาชญากรรมอย่างใกล้ชิด ในปัจจุบันแม้สภาพสังคมจะเจริญขึ้น ผู้นำที่จะช่วยประสานกับภาครัฐแก้ไขความเดือดร้อน เมื่อเกิดภัยพิบัติหรือคนในชุมชนจำเป็นต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ อยู่คู่กับการปกครองของไทย เพียงแต่การเรียกชื่อสถาบันนี้แตกต่างกันคือ นับแต่ยุคสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี กรุงรัตนโกสินทร์ หรือ กรุงเทพฯ

การปกครองภูมิภาคของประเทศ ซึ่งรวมทั้งการปกครองในตำบลและหมู่บ้าน เมื่อมีการปรับปรุงจนเป็นที่แน่นอน รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ และต่อมาได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อีกครั้งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยและดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งหมด มีกรมการปกครองกำกับดูแลการปกครองส่วนภูมิภาคตั้งแต่ระดับอำเภอลงไปอย่างเช่นในปัจจุบัน

1. การเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยประชาชน

ได้มีการทดลองเลือกผู้ใหญ่บ้านและกำนันเพื่อตั้งขึ้นปกครองดูแลหมู่บ้านและตำบล เป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้เนื่องมาจากพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ราษฎรมีโอกาสใช้สิทธิในการปกครองตนเอง ขึ้นตอนและบรรยากาศการเลือกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่พระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยะศิริ) ครั้งเป็นหลวงเทศา จิตราวิจารณ์ ที่นำทูลสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยขณะนั้น ความโดยสรุปว่า

ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เชิญเจ้าบ้านมาประชุมที่วัด เมื่อที่ประชุมพร้อมแล้วก็สอบถามว่าสมควรให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่บ้าน” เมื่อได้แล้วก็ออกไปตั้งชั่วคราวให้

ส่วนกำนันก็จะให้ผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งเป็นกำนัน ดังนั้นกำนัน จะมีสถานภาพเป็นผู้ใหญ่บ้านบ้านใดบ้านหนึ่งด้วย

ทั้งนี้วาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะอยู่ในตำแหน่งได้ถึง 60 ปี จึงเกษียณ ซึ่งต่อมาได้ปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่อีกครั้ง โดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

เมื่อมาถึงปีปัจจุบัน ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปโดยรวดเร็ว คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ แต่การปกครองท้องที่ระดับตำบลหมู่บ้าน ยังไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมทำให้การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับอำนาจหน้าที่ซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกครั้งเป็นครั้งที่ 11 เพื่อปรับปรุงการเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน และให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน เป็นอีกองค์กรหนึ่งมาช่วยงานกำนันผู้ใหญ่บ้านสอดคล้องกับการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การเข้าสู่ตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

2.1 การเข้าสู่ตำแหน่งกำนัน

ได้เปลี่ยนแปลงใหม่อีกครั้งหนึ่งโดยกำนัน ในตำบลหนึ่งมีกำนันหนึ่งคนทำหน้าที่ปกครองราษฎรในตำบลนั้น โดยมาจากการการเลือกตั้งกันเองของผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกกำนัน พ.ศ. 2551

การประชุมคัดเลือกกำนัน ให้นายอำเภอเป็นประธานในที่ประชุม ปลัดอำเภอเป็นเลขานุการ การประชุมคัดเลือกกำนันต้องเป็น ไปโดยเปิดเผยและต้องมีผู้ใหญ่บ้านมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ใหญ่บ้านทั้งหมดที่มีอยู่ในตำบลนั้น ผู้ใหญ่บ้านในตำบลมีสิทธิเสนอชื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลหรือเสนอชื่อตนเองเป็นกำนันได้หนึ่งคน ผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับการเสนอชื่อต้องอยู่ในที่ประชุมและต้องยินยอมให้เสนอชื่อตนได้

ถ้ามีการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันเพียงคนเดียว ให้นายอำเภอคัดเลือกผู้นั้นเป็นกำนันมีการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกำนันมากกว่าหนึ่งคนให้นายอำเภอจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับและพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี

2.2 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้าน เข้าสู่ตำแหน่งด้วยการเลือกของประชาชน เมื่อประชาชนส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ใช้วิธีจับสลาก เมื่อนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน และพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปี สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งก่อนพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้ก็ให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะพ้นตำแหน่ง ตามที่พระราชบัญญัติที่ใช้ก่อนนี้

อย่างไรก็ตาม สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งก่อนพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้ก็ให้อยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะพ้นตำแหน่ง ตามที่พระราชบัญญัติที่ใช้ก่อนนี้

บทบาทหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านชัดเจนยิ่งขึ้น คือ ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน
- 2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้านรวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น
- 3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้าน ในการติดต่อหรือรับบริการกับภาครัฐ
- 4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อภาครัฐ เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ
- 5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของภาครัฐ
- 6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยผู้ใหญ่บ้านจะต้องทำเป็นตัวอย่างแก่ราษฎรด้วย
- 7) อบรมและชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ ความเข้าใจในข้อราชการ และกฎหมาย ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร
- 8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์ เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงรักษาสาธารณประโยชน์อันมาโดยฉุกฉิน รวมทั้งช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย

9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติ ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันและนายอำเภอทราบ

11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนภาครัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

2.3 การพ้นจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 14 การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

- 1) มีอายุครบ 60 ปี
- 2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการ จังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณีมิให้ถือว่า มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5)
- 3) ตาย
- 4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก
- 5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- 6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้น จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจาก ตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- 7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่อง ในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
- 8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกิน 3 เดือน เว้นแต่ เมื่อมีเหตุอันสมควร และได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ
- 9) ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุม 3 ครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร
- 10) ถูกปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- 11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด โดยเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในตำบลหมู่บ้าน และเป็นผู้แทนประชาชนในตำบลหมู่บ้านในการติดต่อกับภาคส่วนต่าง ๆ ถึงแม้สภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย จนปัจจุบันและต่อไปในอนาคตจะทำให้ภารกิจบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านเพิ่มมากขึ้น กรมการปกครองเป็นกรม กำกับดูแลกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ได้ช่วยเสริมศักยภาพให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ด้วยการขยายเวลาการทำงานให้ถึง 60 ปี เพราะประสบการณ์จะช่วยสร้างเสริมความมั่นใจในการทำงาน รวมทั้งปรับปรุงคณะกรรมการหมู่บ้านให้เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้กำนันผู้ใหญ่บ้านจะเป็นที่ยอมรับหรือได้รับความศรัทธา จากประชาชนมากน้อยเท่าใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับการทุ่มเทกำลังใจ กำลังกายในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภทได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่เป็นประเภทนี้

ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ วันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2563 มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,850 แห่ง แยกประเภทได้⁴⁶ ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง
 - 1.1 เทศบาล 2,472 แห่ง
 - 1.2 เทศบาลนคร 30 แห่ง
 - 1.3 เทศบาลเมือง 195 แห่ง

⁴⁶กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กระทรวงมหาดไทย. "สรุปข้อมูล อปท ทั่วประเทศ.", เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> 2556, สืบค้น 8 กันยายน พ.ศ. 2563

- 1.4 เทศบาลตำบล 2,247 แห่ง
- 1.5 องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง
2. องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง
 - 2.1 กรุงเทพมหานคร
 - 2.2 เมืองพัทยา

3.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดละหนึ่งแห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณประโยชน์ในเขตจังหวัด ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รวมทั้งการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน

3.2 เทศบาล

เทศบาล โดยทั่วไปหมายถึงท้องถิ่นที่มีความเป็นเมือง หรือมีศูนย์กลางของความ เป็นเมืองอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งไม่มีความจำเป็นจะต้องเป็นท้องที่ ตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตาม ท้องที่เทศบาลนั้น อยู่ภายใต้การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชื่อว่า เทศบาล โดยองค์การของเทศบาล ต้องมีสภาเทศบาล และมีคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี ซึ่งเทศบาลในประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามระดับ คือ

เทศบาลนคร คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่มีประชากรรวมกัน 50,000 คน ขึ้นไป ทั้งมี รายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลเมือง คือเขตท้องถิ่นชุมชนที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นที่มีประชากรรวมกัน 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล

เทศบาลตำบล คือเขตท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และระบุชื่อพร้อมอาณาเขตของเทศบาลตำบลไว้ด้วย⁴⁷ ทั้งมีรายได้อันสมควรในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล หรือ เป็นสุขาภิบาลเดิมมาก่อนการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล และแม้ว่า "เทศบาลตำบล" จะมีชื่อเรียกคล้ายกันหรือชื่อเดียวกันกับ "ตำบล" แต่เทศบาลตำบลไม่จำเป็นจะต้องครอบคลุมตำบลเพียงตำบลเดียว หรือไม่จำเป็นต้องครอบคลุมตำบลตามชื่อเทศบาลนั้น เช่น เทศบาลตำบลแม่สาย ครอบคลุมบริเวณเมืองต่อเนื่อง

⁴⁷ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ระหว่างตำบลเวียงพางคำ และตำบลแม่สาย พื้นที่นอกเหนือท้องที่เทศบาลนี้ มีฐานะเป็นท้องที่ตำบล ซึ่งต่อมาก็ยกขึ้นเป็นเทศบาลภายหลัง

โดยท้องที่เทศบาลทั้งสามรูปแบบนี้ จำเป็นจะต้องมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเขตชุมชนนั้น ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลในแต่ละระดับชั้นด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นบางแห่งอาจจะผ่านเกณฑ์ทั้งด้านประชากร และรายได้แล้ว แต่ยังมีสถานะเป็นองค์กรในระดับที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นอยู่เนื่องด้วยยังไม่มีกรยกฐานะ

สำหรับ เขตเทศบาลเมือง (บางแห่ง) และ เขตเทศบาลนคร จะแบ่งเขตการปกครองย่อยลงเป็น ชุมชน ซึ่งมีฐานะเท่ากับ หมู่บ้าน ในระบบการปกครองส่วนภูมิภาค โดยชุมชนจะไม่มีตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน ซึ่งเป็นตำแหน่งของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และพิเศษสำหรับเขตเทศบาลนครขนาดใหญ่หลายแห่งเช่น นครเชียงใหม่ นครหาดใหญ่ เมืองพัทยา และ นครนนทบุรี มีเขตการปกครองในระดับ แขวง ซึ่งเป็นการรวมชุมชนหลายๆ ชุมชนเข้าด้วยกัน โดยแขวงนี้ ไม่ได้มีอาณาเขตตามเขตตำบลแต่อย่างใด

3.3 องค์กรบริหารส่วนตำบล

องค์กรบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562 โดยยกฐานะจากสภาพตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

3.4 สภาพท้องถิ่น

สภาพท้องถิ่น หรือ สภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ปกติ สภาพท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง มีอำนาจหน้าที่หลายประการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

ในบางระบบ สภาพท้องถิ่นมีอำนาจในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น แต่สำหรับในประเทศไทย การได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น ใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

3.5 ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติแล้ว ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มา 2 ประการ คือ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยลักษณะอ้อม ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้บริหารคือ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ในเทศบาล มีผู้บริหารคือ นายกเทศมนตรี ใน องค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้บริหารคือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ใน กรุงเทพมหานคร มีผู้บริหารคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ใน เมืองพัทยา มีผู้บริหารคือ นายกเมืองพัทยา

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำงานภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาท้องถิ่น) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น และประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5.1 การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมีขึ้นเป็นครั้งแรกของไทยเมื่อ พ.ศ. 2521 ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกที่น่าระบบดังกล่าวมาใช้ อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีอยู่เพียงแห่งแรกของไทยในขณะนั้น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจึงไม่เป็นที่คุ้นเคยนักสำหรับคนไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 มีการประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีอยู่ในทุกจังหวัด ได้เริ่มทดลองใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และใช้จริงเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2544 และเรียกระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเทศบาลว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ในขณะที่เทศบาลในรูปแบบเดิมเรียกว่า เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ภายหลังจากต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ หลายรูปแบบ ในปี พ.ศ. 2546 - 2547 ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของไทยใช้ระบบการเลือกตั้งบริหารท้องถิ่นโดยตรงทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ดังนั้นนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 เป็นต้นมา กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบของไทย กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงแล้วทั้งสิ้น

ผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่นแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอนชัดเจน และ

ไม่ขึ้นอยู่กับวาระของสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ คณะผู้บริหารท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี) จะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยมิได้

ปี 2562 มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศรวม 97,740 ตำแหน่งหลังจากถูกคณะรักษาความสงบแห่งชาติสั่งห้ามเลือกตั้งมากกว่า 5 ปี โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกล่าวว่าจะแบ่งการเลือกตั้งออกเป็นสามรูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและพัทยา, เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรการทางกฎหมาย และวิธีการให้สิทธิราษฎรในการเลือกตั้ง และมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

3.5.2 การให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งโดยประชาชน

ระบบ recall หรือการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งโดยการลงคะแนนของราษฎรที่เลือกผู้แทนเข้าไปดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่ทำให้สิทธิราษฎรมีอิทธิพลเหนือผู้แทนของตนได้โดยตรง ตรวจสอบควบคุมได้โดยตรง กระบวนการ recall ไม่ได้มีพื้นฐานจากผู้มีแนวคิดแบบประชาธิปไตย และพวกหัวก้าวหน้า แต่เป็นลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยของชาวเอเธนส์ นั่นก็คือ การเนรเทศนักการเมืองออกนอกประเทศเป็นเวลา 10 ปี โดยให้ประชาชนเป็นผู้ลงคะแนนเสียงขับไล่ การเนรเทศ เป็นวิธีที่ช่วยปกป้องบ้านเมืองให้พ้นจากพวกที่มีความทะเยอทะยานมากเกินไปจนเกิดความพอดี นอกจากนี้บางครั้งวิธีนี้ยังเป็นวิธีที่ช่วยแยกผู้ที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำที่มีความสามารถแต่มีลักษณะชอบข่มขู่ประชาชนไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ชีวิตในกรุงเอเธนส์⁴⁸

ต่อมาบางประเทศที่ยึดลัทธิประชาธิปไตยอย่างรุนแรงถึงขนาดนำวิธีการดังกล่าว มาใช้ในรัฐ (Canton) บางรัฐในสวิสเซอร์แลนด์มีวิธีการอย่างหนึ่งเรียกว่า Aberufungsrecht คือการถอดถอนผู้แทนทั้งคณะหรือสมาชิกทั้งสภาออกจากตำแหน่ง วิธีนี้ไม่ใช่ผู้แทนคนเดียวต้องออกแต่ทุก ๆ คนในสภาสามารถถอดถอนได้ทั้งคณะ

สำหรับสิทธิถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งในประเทศสวิสเซอร์แลนด์นั้นมีใช้แต่เฉพาะในรัฐต่าง ๆ เท่านั้น เรียกว่า Abberufungsrecht คล้าย ๆ กับวิธี Recall ของสหรัฐอเมริกา คือ รัฐสภาของรัฐต่าง ๆ อาจถูกยุบได้ เช่น เมื่อมีพลเมือง 1,000 คน ร้องขอในรัฐ (chaffhouse) หรือ 12,000 คน (ในรัฐ Beme) (โดยให้พลเมืองลงคะแนนแสดง ประชามติ) ส่วนรัฐบาลของรัฐอาจจะถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยราษฎรได้ เมื่อมีพลเมืองจำนวนหนึ่ง เช่น 11,000 คน ร้องขอการถูกยุบของรัฐสภาเช่นนี้ เท่ากับเป็นการถูกยุบโดยองค์คณะของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง⁴⁹

⁴⁸ Cronin, op. cit, p. 128

⁴⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมือง และรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบ การปกครองของไทย , กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 327.

ต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกา นำระบบดังกล่าวไปใช้ เรียกว่า recall ซึ่งใช้กันในรัฐต่าง ๆ หลายรัฐ (ไม่ใช่การปกครองของสหพันธรัฐ) ประมาณ 14 มลรัฐ รวมถึงท้องถิ่นต่าง ๆ ในรัฐนั้นด้วย แต่วิธีนี้เป็นการถอดถอนผู้แทนออกจากตำแหน่งได้คนเดียวไม่ถอดถอนทั้งสภา⁵⁰

บทบัญญัติดังกล่าวถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐและกฎบัตร (Charters) ของท้องถิ่น ๆ นั้น ในประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยหลายประเทศได้นำระบบดังกล่าวมาใช้ เช่น ประเทศแคนาดา มีพระราชบัญญัติเรียกว่า Recall and Initiative Act ในประเทศฟิลิปปินส์ก็มีบทบัญญัตินี้ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นก็บัญญัติไว้ด้วย เนื่องด้วยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกา มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ ให้กับประเทศญี่ปุ่น จึงนำระบบ recall มาบัญญัติไว้ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติระบบ recall ไว้ในมาตรา 286

3.5.3 การให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

1) มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอให้มีอำนาจถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14(6)

มาตรา 14 ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ต่อไปนี้
 "(6) ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่ง จำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง"

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้สิทธิราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ควบคุมตรวจสอบความประพฤติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตนเองเลือกเข้าไปทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านให้ โดยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 (มาตรา 14 (6) โดยเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ใดทำตัวไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่ค่อนข้างกว้าง หมายถึง ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านนั้น ๆ เห็น ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ใดกระทำตัวไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง เช่น กระทำทุจริต ต่อหน้าที่ ประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ บำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎร กดขี่ ข่มเหง ราษฎร ก็สามารถร้องขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ตามประชาติ หาก ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนเป็นกำนันก็ต้องออกจากกำนันด้วยตาม (มาตรา 36 วรรคสอง) แต่ในทางปฏิบัติไม่มีผู้ใดกล้าใช้สิทธิดังกล่าว เนื่องจาก กลัวอิทธิพลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง⁵¹ และไม่มีข้อกำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการร้องขอดังนั้น กระทรวงมหาดไทย

⁵⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*, หน้า 159-160.

⁵¹ กรมการปกครอง, *สมุดคู่มือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน*, หน้า 151-152.

จึงมีหนังสือ ที่ มท 0309/ว.372 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2523 ถึงผู้ว่า ราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่อง การออก จากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีราษฎร ร้องขอให้ออกจากตำแหน่งมาใช้บังคับกับจังหวัด และ อำเภอ ให้ถือปฏิบัติ ดังนี้

(1) ในการเลือกตั้งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านทุกครั้ง ให้อำเภอชี้แจงให้ราษฎร ทราบว่าราษฎรมีทั้งสิทธิที่จะเลือกตั้ง และสิทธิจะถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่งได้ ถ้าประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่บำบัดทุกข์บำรุงสุขกดขี่ข่มเหง ราษฎร โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งร้องขอให้ออกจาก ตำแหน่ง หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอน เป็นกำนันก็ต้องออกจากตำแหน่งกำนันด้วย

(2) เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้ารับตำแหน่ง และอำเภอ กิ่งอำเภอ ได้ดำเนินการ ปฐมนิเทศ รวมทั้งให้ความรู้ในข้อกฎหมาย ข้อปฏิบัติต่าง ๆ และจัดให้มีการทดสอบ ความรู้ทุก 6 เดือน แล้วให้ติดตามผลว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดบ้างที่ไม่สนใจในการรับ ความรู้ อาทิเช่น สอบตกเป็นประจำ ขาดสอบบ่อย ๆ โดยไม่มีเหตุผลสมควร ประกอบ กับพฤติกรรมในด้านความ ประพฤติ การปฏิบัติตนเป็นไปในทางเพิกเฉย เฉื่อยชา หรือ ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ ให้อำเภอ กิ่งอำเภอ ว่ากล่าวตักเตือนไว้ ให้ปรากฏ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้เจ้าตัวเซ็นรับทราบ

(3) ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียน ขอให้พิจารณาให้พ้นตำแหน่ง โดยเห็น ว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสมก็ดี ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขของราษฎรก็ดี หรือด้วยประการ อื่นใดก็ดี ซึ่งไม่สมควรมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้าน อีกต่อไป ก็ให้อำเภอ กิ่งอำเภอดำเนินการสืบสวนเป็นทางลับจากหัวหน้าครอบครัว ผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ในตำบล หมู่บ้าน เช่น เจ้าอาวาส กรรมการกลุ่มเกษตรกร กรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคม ของอำเภอ เป็นต้น หากปรากฏมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นไปตาม คำร้องเรียน และเป็นผู้ที่ได้เคย ถูกว่ากล่าวตักเตือนตามข้อ 2 อยู่แล้ว แต่กรณีไม่เข้าขั้น หรือมีหลักฐานที่จะดำเนินการทางวินัยได้ ก็ให้รายงานจังหวัด เพื่อสั่งการให้ออกจากตำแหน่งฐานบกพร่องในทางความประพฤติ หรือ ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ต่อไป

(4) ในกรณีที่สอบสวนแล้ว ไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามข้อ 3 ได้ ก็ให้ใช้วิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยดำเนินการเป็นทางลับ เพื่อป้องกันการ ใช้อิทธิพลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือป้องกันไม่ให้ราษฎรบังเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าใช้ สิทธิ โดยให้อำเภอ กิ่งอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลหมู่บ้านขึ้น แล้ว นครราษฎรผู้มีชื่อ ในบัญชีรายชื่อดังกล่าว เพื่อสอบถามถึงความต้องการที่ว่าจะให้บุคคล นั้นดำรงตำแหน่งต่อไปอีก หรือไม่เป็นรายตัว โดยจะเรียกตัวมา ณ ที่ว่าการอำเภอหรือนัด ไป ณ ที่ใดที่หนึ่งในเขตตำบล หมู่บ้านนั้นก็ได้ การขอ มติดังกล่าวกระทำให้เสร็จสิ้นโดย เร็วภายในวันเดียว แล้วถ้าจำเป็นก็ไม่

ควรให้เกิน 2 วัน เพื่อให้ความยุติธรรมแก่คู่กรณี จึงให้แต่งตั้งกรรมการขึ้น 5 คน โดยจะแต่งตั้งขึ้นชุดเดียวหรือหลายชุดก็ได้ ประกอบ ด้วยผู้นำท้องถิ่นที่มีภูมิฐานะนอกตำบลหมู่บ้านนั้น เช่น ที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมร่วม เป็นกรรมการกับกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำอย่างน้อย 3 คน ดำเนินการขอมติถ้า ปรากฏว่าเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิต้องการให้ออกจากตำแหน่งก็ให้กรรมการ รายงานต่ออำเภอ กิ่งอำเภอท้องที่เพื่อเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้ออกจากตำแหน่งต่อไป

(5) ในกรณีที่ไม่มีผู้ใคร่เรียน แต่อำเภอพิจารณาเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ มีพฤติกรรมในทำนองกดขี่ ข่มเหง ชุกริตราษฎร ประพฤติตนเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี (คุมบ่อน ค้ายาเสพติด เป็นช่องโจร ค้าของเถื่อน) เป็นต้น การดำเนินการทางวินัยก็จะไม่สามารถทำได้ เพราะเป็นผู้มีอิทธิพลให้ดำเนินการตามข้อ 3 หรือ 4 ต่อไป⁵²

จากกรณีการร้องขอให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14(6) ไม่ได้กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการดำเนินการไว้ มีการหารือจากผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีวิธีการดำเนินการในการถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือที่ มท 0309/34033 ลงวันที่ 2 กันยายน 2536 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม เรื่อง หารือการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ในการศึกษา ดังนี้

ตามที่จังหวัดหารือว่า กรณีราษฎรร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง การดำเนินการอื่น ๆ ของเจ้าหน้าที่นอกจากที่หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/ว 372 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2553 กำหนดแนวปฏิบัติบางขั้นตอนไว้แล้ว จะอนุโลมให้ปฏิบัติตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 ได้หรือไม่ และการ เพิ่ม หรือถอนชื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือก จะปฏิบัติขั้นตอนโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วย การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยระเบียบสำนักทะเบียนกลางราษฎร ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 ได้หรือไม่

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีราษฎรร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 14(6) นั้น กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครองได้เคยมีหนังสือสั่งการไปแล้วว่าให้ ดำเนินการเป็นทางลับ โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกในหมู่บ้านนั้น แล้วนำรายชื่อ นั้นมาเพื่อสอบถามถึงความต้องการว่าจะให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งต่อไป หรือไม่ และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไป

⁵² กระทรวงมหาดไทย "หนังสือที่ มท 0309/ว 327 เรื่อง การออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีราษฎรร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง " 18 มีนาคม 2523.

โดยที่ขงธรรม อำเภอสมากรใช้คลยพินิจ กำหนดแนวทาง หรือวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม รวมทั้ง มีอำนาจสั่งให้เพิ่ม หรือถอนราย ชื่อผู้มีสิทธิเลือกได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ารายภูรนั้นเป็นผู้มี คุณสมบัติ หรือเป็นผู้ขาด คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ก็ยงให้แนววิธีการ ประกาศ และการ แกไขรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ด้วย ตามหนังสือกรมการ ปกครอง ที่ มท 0309,6600 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2536 ที่ส่งมาพร้อมนี้ ซึ่งอาจดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้

1) มูลกรณีที่จะจัดให้รายภูรออกเสียงประชามติ

(1) อำเภอได้ว่ากล่าวตักเตือน เนื่องจากละเลย เพิกเฉย เกียชหา หรือไม่สนใจในการปฏิบัติหน้าที่

(2) มีผู้ร้องเรียน และอำเภอสอบสวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีความประพฤติ ไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของรายภูร และไม่สมควรไว้วางใจให้เป็น ผู้นำหมู่บ้านต่อไป หรือ

(3) อำเภอพิจารณาแล้วเห็นว่า ความสามารถไม่เพียงพอแก่การ ปฏิบัติหน้าที่ มี พฤติการณ์ใช้อิทธิพลกดขี่ข่มเหงรายภูร หรือประพฤติดนเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี แก่รายภูร เช่น เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับบ่อนการพนัน ยาเสพติด สิ้นค้าหนีภาษี ซ่องโจร ซึ่ง ต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น

2) วิธีดำเนินการ

(1) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกโดยพิจารณารายภูรที่มี คุณสมบัติตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 11 และสามารถนำ เอา แบบ ผ.ญ. 2 (บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน) มาใช้ได้โดยอนุโลม ทั้งนี้ จะต้องประกาศ ให้ รายภูรทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาในการเพิ่มหรือถอนรายชื่อนั้นด้วยการจัดทำ บัญชีดังกล่าวควรกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนวันลงประชามติเป็นระยะเวลาพอสมควร

(2) จัดทำประกาศอำเภอ กำหนดวัน เวลา สถานที่ รวมทั้ง เงื่อนไข และวิธีการในการลงประชามติ หากจำเป็นจะกำหนดวิธีการให้เป็นไปตามข้อบังคับ กระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ เช่น การใช้ บัตรลงคะแนน เวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดของการลงประชามติการนับและรวมคะแนน เป็นต้น โดย ให้มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอที่รายภูรจะสามารถเข้าใจ และปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

(6) แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินการลงประชามติให้เป็น ไปด้วยความยุติธรรม และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นประกอบในการนี้ด้วย ตามความ เหมาะสม

(7) ดำเนินการขอประชามติ และประกาศผลการลงประชามติ ให้ราษฎรในหมู่ บ้านทราบโดยทั่วกัน แล้วรายงานจังหวัด

ดังนั้น กรณีที่อำเภอเมืองมหาสารคามจะดำเนินการขอประชามติ ให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง โดยอาศัยข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 จึงสามารถกระทำได้ แต่จะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขของการลงประชามติไว้ในประกาศที่แจ้งให้ราษฎรในหมู่บ้าน ทราบด้วย อย่างไรก็ตาม หากอำเภอจะใช้ดุลยพินิจกำหนดแนวทางปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ก็จะต้องระบุรายละเอียดการปฏิบัติ ให้ราษฎรทราบเช่นกัน สำหรับการเพิ่มหรือถอนรายชื่อ ราษฎรในบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้ในการ ลงประชามตินั้น อำเภอเมืองมหาสารคาม ควร ประกาศโดยกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ ให้ราษฎรทราบ ซึ่งหากจะอนุโลมให้ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร พ.ศ. 2522 หรือระเบียบ สำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2535 หรือระเบียบข้อบังคับ ใดก็ตามที่ต้องระบุวิธีการปฏิบัติเป็นขั้นตอนให้ชัดเจนไว้ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลที่มี สิทธิยื่นคำร้องขอเพิ่มหรือถอนรายชื่อ จะต้องเป็นราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ใน หมู่บ้านนั้นคนใดคนหนึ่ง ส่วนการสั่งให้เพิ่มหรือถอนรายชื่อหรือไม่ เป็นอำนาจของ นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้วแต่กรณี

อนึ่ง แนวทางในการจัดให้ราษฎรลงประชามติที่กระทรวงมหาดไทย และ กรมการปกครองกำหนดไว้แล้วนั้น มุ่งหมายให้อำเภอ กิ่งอำเภอ สามารถใช้ดุลยพินิจ กำหนด วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดความถูกต้อง และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เป็นสำคัญเพราะฉะนั้น การใช้ดุลยพินิจดำเนินการอย่างใด ๆ จึงควรให้ราษฎรในหมู่บ้านทราบโดยทั่วกัน⁵³

ผลจากการวิจัยพบว่า กระบวนการดังกล่าว แม้จะกำหนด ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่ สมควรดำรง ตำแหน่งต่อไป ออกจากตำแหน่ง ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดความผิดในการร้องขอ ให้ ออกจากตำแหน่ง เห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวต้องการให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมทาง การเมืองในการตัดสินใจเลือกผู้ปกครองท้องถิ่นของตนคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง เมื่อ ใดที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำตนไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ราษฎรผู้เลือกก็ย่อมมีสิทธิ ถอดถอนออกจาก

⁵³ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือที่ มท 0309/34033 เรื่อง หารือการร้องขอให้ ผู้ใหญ่บ้านออกจาก ตำแหน่ง," 2 กันยายน 2536.

ตำแหน่งได้ด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของราษฎรผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ๆ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการร่างพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ที่ต้องการให้ราษฎรปกครองตนเอง ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วก็ เหมือนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปประชาธิปไตยโดยตรง โดย ราษฎรเป็นผู้มีองค์ประกอบจากการริเริ่มและตัดสินใจเอง แต่ในทางปฏิบัติ แม้ราษฎรผู้มี สิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นผู้ริเริ่มร้องขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง แต่ กระบวนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่กรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองจะดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง เพื่อให้กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎร ร้องขอต่อเมื่อไม่สามารถหาวิธีการลงโทษทางวินัยแก่กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านได้ ก็จะใช้ วิธีการนี้เพื่อเอากำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ซึ่งก็มีผลดีต่อการควบคุมการบังคับ บัญชา แต่ถ้ามองในด้านผลเสียแล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งมีส่วนได้เสียในการบังคับบัญชา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจใช้กระบวนการนี้กลั่นแกล้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่ง ได้

ถ้าพิจารณาการปกครองในอดีต ราษฎรในท้องถิ่นยังขาดความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองการปกครองมาก การปกครองหรือการดำเนินใด ๆ รัฐก็จะมีหน้าที่ดำเนินการ ให้เอง แต่ถ้าพิจารณาถึงเหตุการณ์ปัจจุบัน ความเจริญต่าง ๆ มากขึ้น การศึกษาของประชาชนมีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการปฏิรูปการเมือง ส่งผลให้มีการร่างรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการกระจายการปกครองท้องถิ่น โดยให้ สิทธิท้องถิ่นสามารถดำเนินการปกครองกัน ดังนั้น ในอนาคตข้างหน้า คงต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 เพื่อให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมในการควบคุมผู้แทนของตนก็คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากขึ้น

2) *มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286*

สืบเนื่องจากการปฏิรูปการเมือง ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบันนี้ มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอด จนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ และความเห็นของประชาชนเป็นส่วนสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการศึกษาวิจัยเล่มนี้ คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า มามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่น ในรูปประชาธิปไตยโดยตรง โดยการตรวจสอบ ควบคุมผู้แทนของตนได้โดยตรง เมื่อใดที่ผู้แทนท้องถิ่น คือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นใดกระทำการไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ได้แก่ กระทำการฝ่าฝืน กฎหมาย หรือ ศีลธรรมอันดี หรือจารีตประเพณี หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ หรือหย่อน สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน โดยการ จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภา ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้

ดังนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ใน รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 286 บัญญัติว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน เสียง เห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรง ตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่ น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

วิธีการทำให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถถอดถอนผู้แทนของตน ได้ นั้น มีมานานแล้วในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14(6) ที่ให้ สิทธิ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ไม่สมควร ดำรงตำแหน่ง ออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ นั่นเอง

สำหรับขั้นตอนการดำเนินกระบวนการถอดถอนนี้ จากการอภิปรายของ ท่านรองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น กระบวนการ ถอด ถอนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ดังนี้ การลง คະแนนเสียงของ ราษฎรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นใดออกจาก ตำแหน่งนั้น จากการพิจารณาจากรรคสองก่อนจะต้องมี ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มาลงคะแนนเสียง สมมติว่ามีราษฎรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น 100 คน จะต้องมีคนมาลงคะแนน เสียงไม่ต่ำกว่า 50 คน อาจจะเป็น 50 คน 60 คน 70 คน 80 คน 90 คน หรือ 100 คน ก็ได้แล้วแต่ ถ้ามีคน 100 คน อย่างน้อยจะต้องมาลงคะแนนเสียง 50 อย่างต่ำ แล้วถ้าจะลงมติ ถอดถอนออกจากตำแหน่ง ต้องไปคูในวาระหนึ่ง จะต้องใช้คะแนนเสียง 3 ใน 4 ของ 50 คน หรือของ 60 คน หรือ 70 คน หรือ 80 คน เป็นต้น⁵⁴

⁵⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25," 23 กรกฎาคม 2540.

จากรายงานการประชุมสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีการโต้เถียงถึงปัญหาในการลงมติในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ถึงขนาดสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านขอให้คัดบทบัญญัติดังกล่าว ออก เพราะเห็นว่าไม่เหมาะสำหรับนำมาใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงนี้ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญในการ พัฒนาการเมืองในระดับชาติต่อไป

3) มาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอำนาจถอดถอนสมาชิก

สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย ตามร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงให้สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.... (นายถวิล ไพรสณฑ์กับคณะเป็นผู้เสนอ)⁵⁵

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 กำหนดให้รายละเอียดของการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ในประเทศไทย ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรายละเอียดนั้นอยู่ใน กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงมีผู้นำเสนอร่างฯ ทั้งสองร่างฯ ดังกล่าว ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญแตกต่างกัน ดังนี้

(1) ผู้มีสิทธิริเริ่ม

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) กำหนดนิยามของผู้มีสิทธิ เลือกตั้งไว้ ดังนี้ "ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง" หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอด ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น

⁵⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "เอกสารประกอบการพิจารณา สมัย ประชุมสามัญทั่วไป ที่ อ.พ.20/2542 เรื่อง เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลง คะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะ รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) กับร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงให้สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อ บัญญัติ ท้องถิ่น พ.ศ.... (นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะเป็นผู้เสนอ)," กุมภาพันธ์ 2542

ในส่วนการดำเนินการและจำนวนผู้มีสิทธิเริ่มกำหนดไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

"ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จำนวนไม่ต่ำกว่า หนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือจำนวนหนึ่งหมื่นคน แล้วแต่จะครบจำนวนใดก่อน อาจเข้าชื่อร้องขอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปได้

การนับจำนวนหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน แล้วแต่กรณี"

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ... (นายถวิล ไพรสมนต์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) กำหนดนิยามของการเข้าชื่อ ไว้ดังนี้

"การเข้าชื่อ" หมายความว่า การลงลายมือชื่อและที่อยู่ในบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งในเขตเลือกตั้ง หรือให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในส่วนการดำเนินการและจำนวนผู้มีสิทธิเริ่มกำหนดไว้ในมาตรา 9 ดังนี้

"เมื่อมีกรณีที่ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เช่นกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ศีลธรรมอันดี จารีตประเพณี หรือเสื่อมเสียเกียรติ ศักดิ์ หรือหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีการเข้าชื่อจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่ง ในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นครั้งหลังสุดให้ยื่นต่อรัฐมนตรี ในที่นี้ หมายถึง รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรักษาการตามร่างฯ กฎหมายนี้ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในที่นี้หมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งอยู่ และต้องปฏิบัติตามวิธีการเกี่ยวกับการเข้าชื่อตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การเข้าชื่อว่สมาชิกสภาท้องถิ่นใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นสิทธิของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งนั้น สำหรับกรณีการเข้าชื่อว่ผู้บริหารท้องถิ่นใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นสิทธิของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น"

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าทั้งสองร่างฯ กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้แตกต่างกัน ผู้วิจัยเห็นว่าจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เริ่มในการเข้าชื่อเป็นเพียงผู้ริเริ่ม เสนอในการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเท่านั้น ขั้นตอนการตัดสินใจถอดถอนขึ้นอยู่กับ คุณสมบัติของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่จะลงคะแนน แต่จะมีปัญหาในการรวบรวมลายมือชื่อสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา เป็นต้น

(2) มูลเหตุที่ควรได้รับการถอดถอน

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ในมาตรา 5 ไม่ได้กำหนด ประเภทความผิดที่ควรได้รับการถอดถอนว่ามีประเภทใดบ้าง ในมาตรา 5 ของร่างฯ ฉบับนี้ ใช้คำว่า "เพราะเหตุไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป"

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกชื่อ บัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายถวิล ไพรสณฑ์กับคณะเป็นผู้เสนอ) ไม่ได้กำหนดประเภท ความผิดที่ควรได้รับการถอดถอนว่ามีประเภทใดบ้าง เช่นเดียวกับในร่างฯ มาตรา 9 ของ ฉบับนี้ ใช้คำว่า "ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป" โดยได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น กระทำการ ฝ่าฝืนกฎหมาย ศีลธรรมอันดี จาริดประเพณี หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ หรือหย่อน สมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่

(3) ขั้นตอนในการนำเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) กำหนดไว้ในร่างฯ มาตรา 5 เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อครบตามกำหนดแล้ว ให้ยื่นคำร้องพร้อมรายชื่อต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในที่นี้หมายถึงผู้ว่าราชการจังหวัดใน จังหวัดที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งอยู่

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกชื่อ บัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ... (นายถวิล ไพรสณฑ์กับคณะเป็นผู้เสนอ) กำหนดไว้ในร่างฯ มาตรา 9 เมื่อราษฎร

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อครบตามที่กำหนดแล้ว ในยื่นคำร้องพร้อมรายชื่อต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการ จังหวัด ในจังหวัดที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่ง อยู่ และต้องปฏิบัติตามวิธีการเกี่ยวกับการเข้าชื่อตามระเบียบที่รัฐมนตรีมหาดไทยกำหนด

(4) รูปแบบคำร้อง

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ในร่างฯ มาตรา 6 กำหนดให้ "คำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 5 ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

(2) รายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิก สภาท้องถิ่นผู้ใดหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายถวิล ไพรสมณ์กับคณะเป็นผู้เสนอ) ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดระเบียบวิธีการยื่นคำร้อง

(5) การตรวจสอบ

ร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบลายมือชื่อในการเข้าชื่อร้องขอในร่างฯ มาตรา 7 ดังนี้

"เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องตามมาตรา 5 ให้ดำเนินการจัด ส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ที่มีการร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้อง และให้สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำ ร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่า ราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา ของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามวรรคหนึ่งแล้ว หรือเมื่อครบกำหนด สามสิบวันนับแต่วันที่ได้อ้างคำร้องให้ทราบตามวรรค หนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตาม มาตรา 5 และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้าหากมีไปด้วย

ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้ง มอบหมายให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการ แทน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งตามวรรค สองต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดหรือบุคคลนั้นดำเนินการต่อไป"

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกชื่อ บัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายถวิล ไพรสมนต์กับคณะผู้เสนอ)

“มาตรา 11 ภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายชื่อจากรายกร ผู้มีสิทธิลง คะแนนเสียงให้รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตรวจสอบความถูกต้อง แล้วประกาศผลการตรวจสอบรายชื่อไว้ ณ สำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ สาธารณะ ซึ่งเห็นได้ง่าย หรือสถานที่ที่เหมาะสม

มาตรา 12 รายกรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเห็นว่าประกาศรายชื่อ มาตรา 11 ปรากฏชื่อบุคคลไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง หรือชื่อตนเองโดยที่ตนเองไม่ได้เข้า ชื่อจริง ให้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในเจ็ดวันนับจากวัน ประกาศให้รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยคำ ร้องตามวรรคหนึ่ง โดยมี ชักช้า คำวินิจฉัยให้เป็นที่สุด

มาตรา 13 เมื่อพ้นกำหนดการยื่นคำร้องตามมาตรา 12 แล้ว กรณีที่ การเข้าชื่อ ไม่ถึงหนึ่งในสี่ตาม มาตรา 9 ให้คำร้องนั้นเป็นอันตกไป

กรณีผลการตรวจสอบรายชื่อรายกรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ถูกต้อง ให้รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศกำหนดวัน ให้รายกรผู้มีสิทธิลงคะแนน เสียง ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดกำหนดเวลาการยื่นคำร้องตามมาตรา 12" ผู้วิจัยมีความเห็นว่า

ทั้งสองร่างฯ ควรให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการรับเรื่องร้องเรียน ทั้งดำเนินการตรวจสอบลายมือชื่อ และดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง

(6) การลงคะแนน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

"มาตรา 8 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 7

ในการดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าว พร้อม ทั้งคำร้องตามมาตรา 5 คำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถ้าหากมี และประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้าน เขตชุมชนหนาแน่นที่เห็นสมควร และที่ออกเสียง หรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ออกเสียงไม่ น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ทั้งนี้เฉพาะในเขตท้องที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น

ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการถอดชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และการถอน ชื่อผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง โดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อ ต่อบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้ง"

นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะดำเนินการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการการเลือกตั้งตั้งแต่ควบคุมการเลือกตั้ง จนถึงนับคะแนนประกาศผลการนับคะแนน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ... (นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ร่างฯ ฉบับนี้กำหนดว่า เมื่อรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดวันให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแล้ว ให้นายอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ตามร่างฯ มาตรา 14 ตลอดจนถึงเจ้าหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้ง จนประกาศผลการลงคะแนน

(7) บัตรลงคะแนน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ในร่างฯ ฉบับนี้ มาตรา 9 กำหนดให้ลักษณะและขนาดของบัตรลงคะแนนเสียง และหีบบัตรลงคะแนนเสียงให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยบัตรลงคะแนนเสียงจะให้ทำเครื่องหมายในช่องที่ "เห็นด้วย" หรือ "ไม่เห็นด้วย" กับการให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายถวิล ไพรสมนต์กับคณะเป็นผู้เสนอ) ในร่างฯ ฉบับนี้ มาตรา 25 กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำโดยทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงตามหลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นๆ ลักษณะ และขนาดบัตรลงคะแนนเสียง และหีบบัตรลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(8) ผลการลงคะแนน

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ร่างฯ ฉบับนี้กำหนดไว้ ในมาตรา 51 วรรคท้ายว่า

"หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันลงคะแนนเสียง"

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายถวิล ไพรสมนต์ กับคณะเป็นผู้เสนอ) ร่างฯ ฉบับนี้กำหนดไว้

"มาตรา 6 ราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมี จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจาก ตำแหน่งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมาลงคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด"

4. เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

4.1 เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสนอให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติ มาตรา 14 (6), แห่ง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ. ศ. 2457

จากการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้ง ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง ท้องถิ่น โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแต่เดิม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการแต่งตั้งจากเจ้าเมือง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในปัจจุบัน เหตุผลที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยความสะดวก และเป็นเอกภาพ และได้้นำแนวความคิดระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ รัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าราษฎรในท้องที่ ย่อมรู้ว่าใครเป็นคนดี สมควรจะเป็นผู้นำหมู่บ้าน ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านได้ ถ้ากระทำตัวไม่ดี ลูกบ้านก็จะรวมตัวกันขอให้ออกจากตำแหน่งได้ จากแนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้มีการร่างกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ที่ รศ. 116 กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ซึ่งต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว โดยออกเป็น พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และได้แก้ไขเพิ่มเติมจนใช้มาถึงปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2486 โดยยกเลิกการให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และตัดสิทธิของราษฎรในการร้องขอถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยทางราชการ จะแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อต้องการคนมี ความรู้เข้ามาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ ไม่ได้รับการยอมรับจาก ราษฎร ใน ท้องถิ่น เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่ได้มาจากการเลือกจากราษฎรในท้อง ถิ่น ส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ครั้งที่ 3 ในปี พ.ศ. 2489 โดยสมาชิก สภา ผู้แทนราษฎร ได้ร่วมอภิปรายสนับสนุนอย่างท่วมท้น ให้เปลี่ยนจากการแต่งตั้งคณะกรรมการ คัดเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านนั้น ๆ เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามแบบเดิมและให้สิทธิราษฎรในหมู่บ้านไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา 14(6) หากผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกถอดถอนเป็นกำนันก็ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ตามมาตรา 36 วรรคสอง⁵⁶

⁵⁶ ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์, "การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน" วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510, หน้า 78-81.

เหตุผลที่สำคัญในการเปลี่ยนแปลง เนื่องด้วยสมัยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น และให้การปกครองท้องถิ่น เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ราษฎรในท้องถิ่น เพื่อจะได้พัฒนาระบอบ ประชาธิปไตยให้สมบูรณ์แบบขึ้น ต่อมาบทบัญญัติดังกล่าวเป็นแนวคิดให้มีการร่างรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ซึ่งจะกล่าวต่อไป

4.2 เหตุผลของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ตามบทบัญญัติในมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ผลสืบเนื่องจากปฏิรูปการเมือง ทำให้มีการร่างรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่สำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐ ธรรมนูญฉบับนี้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครอง ท้องถิ่น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ของตนเองน้อยมาก การมีส่วนร่วมที่ดำเนินตามกันมากก็คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนไปใช้ สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และในบางกรณีให้มีการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ด้วย 4 ปี หรือ 5 ปี ครั้ง แล้วแต่กรณี แต่เมื่อเลือกตั้งเสร็จสิ้น มีสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ประชาชนก็แทบหมดความหมาย ประชาชนเพียงไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย การตรวจสอบการติดตาม การได้รับแจ้ง ข่าวสาร คิดต่อไม่ได้รับการยอมรับ หรือปฏิบัติ หรือในกรณีที่ประชาชนสนใจจะมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติก็พบว่า ไม่มีช่องทางที่คิดให้ประชาชนทำได้มากนัก หากสถานการณ์เช่น นี้ดำรงอยู่ต่อไป ผลก็จะจะไม่ตกแก่ท้องถิ่นเป็นแน่แท้ ปัญหาที่สำคัญคือการทุจริต คอร์รัปชันของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น เพื่อใช้อำนาจในนามรัฐ แสวงหาผล ประโยชน์มชอบสำหรับตัวเอง และพวกพ้อง ก่อให้เกิดความเสียหายโดยรวมของ ประชาชนในท้องถิ่นจากปัญหาดังกล่าว จึงเกิดแนวความคิดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้า มามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองท้องถิ่นในรูปประชาธิปไตยโดยตรง โดยให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ไม่เพียงแต่กระทำผิดต่อกฎหมาย อาจทำผิดต่อศีลธรรมอันดี หรือจริตประเพณีท้องถิ่น หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ในการดำรง ตำแหน่ง ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนโดยการจัดให้มีการลงคะแนน เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนำมาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องถิ่น พ.ศ. 2457 มาตรา 14(6) ซึ่งให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนกำนัน

ผู้ใหญ่มากที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งออกจากตำแหน่ง ก่อน ครบวาระการดำรงตำแหน่งได้ ซึ่งหากนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยอย่างเหมาะสม ก็จะเกิดประโยชน์อย่างมากทำให้ประชาชนใน ท้องถิ่นรู้สึกว่าเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง ผู้แทนท้องถิ่นก็จะได้เกรง กลัวอำนาจประชาชน ทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด

4.3 เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นในประเทศไทย

ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) กับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อ เพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.... (นายถวิล ไพรสณฑ์) กับคณะเป็นผู้เสนอ)

4.3.1 เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นในประเทศไทย ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการ ลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.... (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

หลักการ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

เหตุผล โดยที่มาตรา 286 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนเสียงว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เพื่อให้สมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

4.3.2 เหตุผลของการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอำนาจถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นในประเทศไทย ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่ง และการเข้าชื่อ เพื่อให้สภาท้องถิ่น พิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.... (นายถวิล ไพรสณฑ์) กับคณะเป็นผู้เสนอ)

หลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง ให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภา ท้องถิ่น พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ...(นายถวิล ไพรสณฑ์) กับคณะเป็นผู้เสนอ)

หลักการ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เหตุผล โดยที่มาตรา 286 และมาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น โดยการลงคะแนนเสียงให้ สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติ ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

5. ปัญหาและอุปสรรคในการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

5.1 ปัญหาการรวบรวมลายมือชื่อ เพื่อเสนอให้มีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ขนาดใหญ่ และจำนวนประชาชนมาก เป็นต้น

5.2 ปัญหาการลงคะแนนเสียง เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 286 วรรคสอง บัญญัติว่าการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลง คะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัติกระบวนการนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากประชาชนไม่สนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และจากสถิติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งเกินร้อยละ 50 เลยแม้แต่ครั้งเดียว โดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ทั้งหมด 38 เขต มี 5 เขตเท่านั้นที่ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งเกินร้อยละ 50 (รายละเอียดในตารางที่ 7 แนบท้าย ภาคผนวก) ซึ่งต้องมีการรณรงค์หรือส่งเสริมให้ประชาชนมีความสนใจทางการเมืองให้มากขึ้น มิฉะนั้นกระบวนการถอดถอนนี้ไม่มีทางเกิดขึ้นได้

5.3 ปัญหาความสนใจของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นส่วนใหญ่คิดว่าการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ให้อะไรกับชีวิต ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น มักให้ความสำคัญของเรื่องเศรษฐกิจมากกว่า การเมือง นอกจากนี้ ยังเข้าใจว่าการเมืองเป็นเรื่องของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนที่มีการศึกษา ฐานะดี พอที่จะไปถ่วงดุลย์ต่อรองอำนาจได้ เข้าใจว่าเป็นเรื่องของนักการเมือง ไม่ใช่เรื่องของประชาชน ลักษณะเช่นนี้ปรากฏทั่วไปในการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เพราะชาวบ้านมองว่า นักการเมือง

ท้องถิ่นไม่ต่างจากนักการเมืองในระดับชาติ เพื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็แล้วกัน ไม่รู้จะทำอะไรต่อไป และไม่ช่วยให้อะไรดีขึ้น เหตุผลที่สำคัญประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย การกระจายการศึกษาสู่ท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องเร่งกระทำ พร้อมทั้งกระจาย รายได้สู่ท้องถิ่น เพื่อให้คนที่มีการศึกษาได้ประกอบอาชีพในท้องถิ่น และบุคคลเหล่านั้น จะเป็นแบบอย่างในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นมากขึ้น

5.4 ปัญหาจากอิทธิพลในท้องถิ่น ถ้าพิจารณาจากการได้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือก ตั้งเสนอให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 14(6) ซึ่งในทางปฏิบัติ ราษฎรใช้สิทธิ ดังกล่าวน้อยมาก ราษฎรไม่กล้า และเกรงกลัวว่าจะเป็นภัยแก่ตนเอง และครอบครัวใน ภายหลัง (หากใช้สิทธิดังกล่าว) ซึ่งหากนำกระบวนการให้สิทธิราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน องค์กรปกครองท้องถิ่น มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 286 อิทธิพลของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเชื่อมโยงกับนักการเมืองในระดับชาติ บ่อยครั้งที่พยายามขัด ขวางไม่ให้ดำเนินการฟ้องร้องตน การทำลายพยานหลักฐาน และใช้อิทธิพลทางตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งมีผลกระทบต่อข้าราชการประจำ เช่น ตำรวจ พนักงานฝ่ายปกครอง พนักงาน อัยการ เป็นต้น ซึ่งเป็นการยากที่จะนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาพิสูจน์เพื่อตั้งคดีให้ราษฎร ในท้องถิ่นมาลงคะแนนเสียงถอดถอน

5.5 ปัญหาจำกัดความของคำว่า “ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป” ก่อนข้างกว้าง ไม่ได้กำหนดไว้ว่ามีอะไรบ้าง อาจจะเป็นตัวแปรให้เกิดเกมส์ทางการเมือง ฝ่ายตรงข้ามที่ พยายาม โคนล้มผู้บริหารท้องถิ่นได้

5.6 ปัญหาค่าใช้จ่าย การดำเนินกระบวนการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีพื้นที่ขนาดใหญ่ และจำนวนประชากรมาก ต้องใช้งบประมาณสูง

5.7 ปัญหาการให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากในการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยเฉพาะพยานหลักฐานทางราชการ ซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญในการเสนอให้ ประชาชนในท้องถิ่นรับรู้ถึงการกระทำที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปของสมาชิกสภา ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ยังไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเท่าที่ควร เนื่องจากการให้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐให้กับประชาชน และการให้การอบรม ให้การศึกษาทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่ว ไป เพื่อให้รับรู้ถึงสิทธิดังกล่าวด้วย

5.8 ปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น กระบวนการ Recall ซึ่งหากนำมาใช้ในท้องถิ่นไทย ส่งผลให้เกิดข้ออำนาจ 2 ข้อ ข้อหนึ่งต้องการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น อีกข้อหนึ่งไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง อาจทำให้เกิดความขัดแย้งในระดับท้องถิ่นได้

5.9 ปัญหาประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการศึกษา ไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ไม่ทราบถึงการใช้สิทธิดังกล่าว และระบบการปลูกฝังค่านิยมเจ้าขุนมูลนายในระบบราชการ ทำให้ประชาชนไม่กล้าไปตรวจสอบการทำงานของผู้แทน

5.10 ปัญหาการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น ในท้องถิ่นที่ขาดรายได้โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล มีงบบริหารน้อย ขาดแหล่งการศึกษา แม้การบริการสาธารณะ เช่น สื่อทางโทรทัศน์, โทรศัพท์ ฯลฯ ยังเข้าไปไม่ถึง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่รับทราบข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในระดับจังหวัดไม่ก็จังหวัด ที่มีสถานีโทรทัศน์ประจำจังหวัด ที่สำคัญขาดการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น ทำให้ประชาชน ในท้องถิ่นต้องทำมาหากินเลี้ยงชีพ ไม่มีเวลาที่จะมาสนใจการเมืองท้องถิ่น



บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางกฎหมายในการ ให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออกจากตำแหน่ง

1.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กรณีของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของราษฎรและรัฐเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจของรัฐนั้นมีบทบาททั้งในด้านที่กฎหมายกำหนด (เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยฯ) และบทบาทที่มีได้กำหนดโดยกฎหมายแต่เกิดจากจารีตประเพณีการปกครองของไทยที่ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานร้อยปี (เช่น การเป็นผู้นำในงานประเพณี งานสังคม) กระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในระดับตำบลและหมู่บ้าน ส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าควรจะมีปฏิบัติแต่ภารกิจของรัฐเพียงอย่างเดียว หรือจะต้องปรับบทบาทมาปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย ดังจะเห็นได้จากปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือในกรณีของกำนันเป็นกรรมการ ในสุขาภิบาลก่อนการปรับโครงสร้างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้บทบาทและฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความเด่นชัดโดยเฉพาะการเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงาน โครงการและงบประมาณ ตลอดจนเสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบล

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับเป็นบุคคลและสถาบันการปกครอง ถึงแม้ว่าจะมีขนาด เล็ก แต่มีจำนวนครอบคลุมทั่วประเทศ และมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความมั่นคงและการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด ตั้งแต่โบราณกาลมาจนถึงปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก โดยกระแสของโลกได้เป็นกระแสประชาธิปไตย จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับรูปแบบการปกครองประเทศให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศส่งผลกระทบต่อฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพอสมควร เนื่องจากอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งถูกถ่ายโอนไปสู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการประกาศใช้

พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกิดขึ้นเกือบทั่วประเทศ และคาดว่าในอีกไม่ช้าพื้นที่ของสภาตำบลเดิมก็จะได้รับการยกฐานะเป็น อบต. ทั้งหมด นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 และมาตรา 335 (7) มีบทบัญญัติที่เป็นผลทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรง ตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญต้องพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) หรือผู้บริหารองค์การ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ๆ รวมทั้งผลกระทบจากพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็น เทศบาล พ.ศ. 2542 ด้วย

1.2 จุดมุ่งหมายที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ได้มีความพยายามในการแก้ไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และประสบความสำเร็จ การประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับดังกล่าว นับว่า การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวแล้วนั้น ย่อมจะมีผลเป็นการล้มเลิกหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองท้องที่เกือบทั้งหมด พอที่สรุป ดังนี้

1.2.1 ประการแรก จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงหลักการที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งจนครบเกษียณเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นให้อยู่ในตำแหน่ง วาระคราวละ 5 ปีนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการของตำบลหมู่บ้านในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งประจำเป็นเวลานาน เช่นเดียวกับข้าราชการประจำ ทั้งนี้เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ปกครองท้องที่และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของทางราชการเป็นสำคัญ ฉะนั้นการกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก ๆ 5 ปี ย่อมจะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีฐานะเป็นนักการเมือง เพราะจะต้องกังวลต่อการหาเสียงเพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งของตนอยู่ตลอดเวลา⁵⁷

1.2.2 ประการที่สอง การกำหนดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกระยะเวลาห้าปี ย่อมจะทำให้บรรยากาศทางการเมืองเข้าไปสู่ท้องที่ตำบลหมู่บ้านในชนบททั่วทุกแห่ง ทั้งนี้ การแก้ไขหลักการดังกล่าวได้มุ่งประโยชน์ในทางประชาธิปไตยเป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นผลให้มีการ

⁵⁷ อาษา เมฆสุวรรณค์, *การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ*, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521, หน้า 81-82.

นำวิธธรรงค์ทางการเมืองในระบอบเสรีประชาธิปไตย ลงไปถึงระดับตำบลหมู่บ้าน⁵⁸ ซึ่งมีข้อที่น่าพิจารณาว่าการปกครองตำบลหมู่บ้านนั้นในปัจจุบันยังเป็นการปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะการปกครองที่มีข้าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่าง แท้จริง ยังคงมีลักษณะของการปกครองแบบกิ่งส่วนภูมิภาคอยู่ ดังนั้นลักษณะของการปกครองตำบลหมู่บ้านในปัจจุบันจะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวทางใหม่ในการเลือก ตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกำหนดวาระเพียงใดหรือไม่จึงเป็นสิ่งที่น่าพิจารณา ซึ่งรวมไป ถึงปัญหาด้านบทบาทหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับข้าราชการ ประจำ อันอาจจะเป็นผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ได้โดยเฉพาะทัศนคติของข้าราชการที่มักจะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ของทางราชการ เป็นมือเป็นแขนของฝ่ายปกครองหรือกระทรวงมหาดไทยในการปกครองตำบลหมู่บ้านนั้น ควรที่จะได้รับการปรับปรุงทัศนคติ เหล่า นั้นให้ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่เป็นไปในปัจจุบัน มิฉะนั้นอาจก่อปัญหาหรือความยุ่งยากในการบริหารงานปกครองตำบลหมู่บ้านของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

1.3 ฐานะนักการเมืองหรือผู้แทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากการเปลี่ยนแปลงวาระการดำรงตำแหน่ง

จากที่กล่าวมาแล้ว การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง จึงนับว่าข้อกำหนดดังกล่าว ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นนักการเมืองมากขึ้นเพราะจะต้องคำนึงถึงฐานเสียง หรือคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของตน เช่นเดียวกับนักการเมือง จึงเป็นที่ยอมรับว่ามีฐานะหลากหลายด้วยกัน คือ เป็นทั้งตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของประชาชน และมีฐานะถึงนักการเมืองหรือผู้แทน

ทั้งนี้กระแสนโยบายอำนาจในระดับตำบล ส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะ และบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ว่าควรจะมีปฏิบัติแต่ภารกิจของรัฐเพียงอย่างเดียว หรือจะต้องปรับบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนควบคู่ไปด้วย ดังจะ เห็นได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในสภาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4 จุดแข็งและจุดอ่อนของฐานะถึงนักการเมืองหรือผู้แทนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านคราวละ 5 ปี ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2525 มีผลบังคับใช้เฉพาะกรณีที่มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านภายหลังประเทศใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่รับเลือกตั้งขึ้นมาใหม่

⁵⁸ สมหมาย ฉัตรทอง, “ขอพูดแทนกำนันผู้ใหญ่บ้านหน่อย,” *วารสารกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน* 42 (มิถุนายน 2534): 3.

มีฐานะค่อนข้างไปทางนักการเมืองท้องถิ่น ในปัจจุบัน พรรคการเมือง นักการเมืองทั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น ก็ต้องการขยายฐานเสียงคะแนน ของคนลงไป สู่ระดับตำบล หมู่บ้าน จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเพิ่มขึ้นใหม่โดย ปริยายในฐานะถึงนักการเมือง หรือผู้แทนท้องถิ่น ก็ต้องให้ความสำคัญในฐานะเสียง คะแนนจากประชาชน จุดแข็งและจุดอ่อนในฐานะถึงนักการเมืองดังกล่าวนี้พอสรุปได้ ดังนี้

1.4.1 จุดแข็ง

1) ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพอยู่ เพื่อรักษาความนิยมในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นฐานเสียงของตนเอง จึงเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทำงาน หย่อนประสิทธิภาพได้ในระดับหนึ่ง และได้เป็นที่พึ่งของประชาชน

2) ทำให้มีขยายฐานประชาธิปไตย เนื่องจากหมู่บ้านตำบลเป็นการปกครองระดับล่าง อันเป็นการปกครองในระดับรากฐาน ทำให้ประชาชนมีความรู้ความ เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้ดียิ่งขึ้น ได้เข้ามามีส่วนร่วมคัดบุคคลเป็นการส่งเสริม และสนับสนุนให้นักปกครอง มีความเชื่อและเข้มแข็งการตัดสินใจการบริหารปกครองระดับตำบล หมู่บ้านได้อย่างมีอิสระ

3) การคัดเลือกบุคคลในท้องถิ่นเป็นการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ยอมรับในการเป็นตัวแทน แม้บุคคลที่เกษียณราชการก็ตามเป็นบุคคลมากด้วยประสบการณ์ในระบบราชการก่อประโยชน์แก่การบริหารปกครองในชุมชนหมู่บ้าน

4) เป็นให้การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน การบริหารปกครองในระดับหมู่บ้าน เป็นโครงการฝึกอบรมชาวบ้านในการปกครองท้องถิ่นเป็นข้อต่อระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

1.4.2 จุดอ่อน

1) การปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อาจมีปัญหาในแง่ของการเลือกปฏิบัติ โดยคำนึงถึงแต่ฐานเสียงของการเลือกตั้ง การให้ความช่วยเหลือแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ อาจไม่เป็นธรรม โดยเน้นแต่กลุ่มเป็นฐานเสียงของตน และละเลยต่อราษฎรที่มีฐานะเสียงของตน

2) การแข่งขันการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นสาเหตุให้ชุมชนหมู่บ้านเกิดความขัดแย้ง ความแตก ขาดความสามัคคี สมานฉันท์รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ก็ตามมา เช่น ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง เป็นต้น

2. ปัญหาความสับสนในบทบาทฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

ปัญหาที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเผชิญอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ก็คือปัญหาความสับสนในเรื่องฐานะและบทบาทหน้าที่ของตนเอง เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันมีถึง 3 ฐานะด้วยกัน คือเป็นฐานะตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของประชาชน และมีฐานะถึงนักการเมืองหรือผู้แทนด้วย ดังนั้นในความสับสนเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านดังกล่าว จึงเป็นบ่อเกิดของปัญหาในด้านประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะการตัดสินใจ การวินิจฉัย ปัญหาการดำเนินงาน และการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านทั้งหมด ล้วนแต่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามที่ฐานะจะเป็นตัวกำหนด เพราะว่าในการตอบสนองความต้องการ หรือผลประโยชน์ของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะ ที่อาจกระทบกระเทือนทำให้ฝ่ายอื่น ๆ เกิดความไม่พอใจขึ้นได้ ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่ละครั้งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานตำบลหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม ในท่ามกลางความสับสนเกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านควรจะมีฐานะเป็นประการใดนั้น เราก็น่าจะศึกษาว่าในสภาพปัจจุบันอะไรเป็นปัญหาอุปสรรคต่อบทบาทและฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนอิทธิพลและครอบงำเหนือบทบาทในฐานะอื่น ซึ่งพิจารณาพอสรุปได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาด้านโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

การพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นตำแหน่งทางการที่รัฐได้กำหนดขึ้น อยู่ภายใต้บังคับบัญชาและควบคุมจากกำนัน และนายอำเภอ ผู้ว่าราชการเป็นลำดับไป และมีอำนาจหน้าที่ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องถิ่นมีอยู่ถึง 19 ประการนั้น โดยสรุปแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐในการ ปกครองนั่นเอง อำนาจอรัฐในส่วนกลางได้แผ่ขยายอำนาจการปกครองลงไปถึงตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยสังคมเศรษฐกิจที่เล็กที่สุด และเป็นพื้นฐานของสังคมขั้นต่ำที่สุด โดยผ่านตัวแทนของอำนาจอรัฐ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในโครงสร้างอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของประชาชนนั้นกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นได้กล่าวถึงได้แต่ กว้างๆ มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่การเป็นตัวแทนราษฎรให้แน่นอนและชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการ ของประชาชน ซึ่งเป็นผู้เลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นดำรงตำแหน่งนี้

2.2 ปัญหาด้านโครงสร้างเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

ซึ่งตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ได้กำหนดเพียงประการเดียวว่าให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี โดยไม่ได้กำหนดโครงสร้างอื่นใดนี้เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นอย่างใด หรือการมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น จึงส่งผลกระทบต่อการบริหารปกครองในตำบล หมู่บ้าน ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนควบคู่ไปด้วยประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันในสภาตำบล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล

3. ปัญหาความสับสนในบทบาทและฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับแนวการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องทำการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีผลกระทบต่อบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท ประเภทแรกเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่กำนัน และผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านนั้นเป็นสมาชิกหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนคณะกรรมการองค์การบริหารส่วน ตำบลประกอบด้วย กำนัน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ตามบท บัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางให้มีการปฏิรูปโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1) มาตรา 285 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำ ตำบล ที่เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

2) มาตรา 285 วรรคสามของรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า

“คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นมีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

3.1 ขั้นตอนการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญในแนวการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 และตามกฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง (กำนัน เป็นประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งในระยะเวลา 4 ปีแรก นับแต่พระราชบัญญัติฯ ใช้บังคับ) ซึ่งมีการวิเคราะห์กันว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมักจะให้ความสำคัญกับบทบาทในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มากกว่าบทบาทตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีงบประมาณในการพัฒนาอันเป็นผลจากการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามกฎหมาย ทำให้มีการถ่ายเทงบประมาณในการดำเนินกิจการต่างๆ ลงสู่ตำบลในฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม โดยกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธ ศักราช 2540 และบทเฉพาะกาลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537 สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง อันมีผลทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง และประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งนั้น ซึ่งเรื่องประเด็นดังกล่าวนี้ได้ถกเถียงขึ้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันว่าควรให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ร่วมการบริหารสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปหรือไม่ ในชั้นการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการขอแปรญัตติแก้ไขในราย ละเอียดประเด็นหลายด้วยกัน ปรากฏตามรายงานวิจัย “เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ จัดทำขึ้น มีดังนี้⁵⁹

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เห็นชอบกับร่างที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแต่ได้ปรับปรุงถ้อยคำในร่างมาตรานี้ ดังปรากฏข้อความตามรัฐธรรมนูญ

⁵⁹ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานวิจัยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542, หน้า 446-450.

มาตรา 285 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่ง หรือ เงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และ วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตาม กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจาก ตำแหน่ง ทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นเป็นการ ชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้ บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

1) การพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการรัฐธรรมนุญ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงาน ดังนี้

มาตรา 9/4 สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และการ เลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น จะใช้วิธีการออก เสียงลงคะแนน โดยตรง และ ลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่นเลือกตั้งจากสมาชิกสภาท้องถิ่น นั้นเองก็ได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการฯ ได้แก้ไขและปรับปรุงมาตรานี้ เป็นดังนี้

มาตรา 284 การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

2) การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฯ ต่อ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก้ไขข้อความเป็นดังนี้

มาตรา 284 การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะบริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และลับ

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมี ตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

4. ปัญหาการออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

4.1 หลักเกณฑ์การออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อาจกล่าวได้ว่า ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นระบบการบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดระบบหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากได้รับเลือกจากประชาชนโดยตรง ซึ่งเป็นการสู่ตำแหน่งตามวิถีประชาธิปไตยที่นำมาใช้ในประเทศไทย โดยเริ่ม ตั้งแต่ พ.ศ. 2440 และใช้มาโดยต่อเนื่องกว่า 100 ปี โดยมีได้มีการสะกดเหมือนเช่น การเลือกตั้งในระดับอื่น ๆ จึงอาจนับได้ว่าเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงโดยตรง⁶⁰ แต่การออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอยู่หลายวิธีด้วยกัน พอที่จะจำแนกได้ดังนี้

1) การออกจากตำแหน่งกำนัน

ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ซึ่งแก้ไขมาตรา 31 เดิม กำนันต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เมื่อต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้เพราะการเป็นผู้ใหญ่บ้านเป็นคุณสมบัติสำคัญของผู้ที่จะเป็นกำนันและเมื่อได้รับเลือกเป็นกำนันแล้ว ก็ยังคงเป็นผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านของตนอีกตำแหน่งหนึ่งต่อไปตามเดิม

แต่เฉพาะกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่ง เพราะถึงคราวละห้าปี อันเป็นเหตุออกที่กำหนดขึ้นใหม่ โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 นั้น มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ ให้ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

(2) ได้รับอนุญาตให้ลาออก กำนันอาจลาออกจากตำแหน่งกำนันได้ แต่การลาออกจะมีผลก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว⁶¹

(3) ตำบลที่ปกครองถูกยุบ ซึ่งมีผลให้ตำแหน่งกำนันถูกยุบตามตำบลไปด้วย⁶²

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เพราะพิจารณาเห็นว่า บกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอตำแหน่ง⁶³

(5) ต้องถูกปลดหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง⁶⁴

⁶⁰ สงคราม กอสุทธิกรกุล และสุขสันต์ บุญยากร, “กำนันผู้ใหญ่: นักปกครองท้องที่ เรื่องเดิม, หน้า 148-149.

⁶¹ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 31 (2), วรรคท้าย.

⁶² “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 31 (3)

⁶³ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 31 (4)

(6) เมื่อตำบลที่ปกครองได้มีฐานะเป็นเทศบาลครบ 1 ปีแล้ว หรือเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล รวมเขตตำบลนั้นไว้ในเขตเทศบาลด้วย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 12 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ของกำนันได้โอนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรีแล้ว

กรณีเขตเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล

โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งกำนันที่มีพื้นที่ส่วนใดหรือทั้งหมดอยู่ในเขตเทศบาลตำแหน่งกำนัน จะคงอยู่ต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือครบวาระแต่ไม่เกิน 5 ปี⁶⁵

การออกจากตำแหน่งกำนันต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เว้นแต่การออกเพราะลาออก เพราะตำบลที่ปกครองถูกยุบหรือเพราะถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งกำนัน ด้วยเหตุบกพร่องในความประพฤติ หรือความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่ง โดยไม่สั่งให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วย ก็ไม่ต้องออกจากตำแหน่ง

2) การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ตามมาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ มาตรา 12 บัญญัติไว้ (1 ทวิ) ถึงคราวออกตามวาระ ซึ่งมีกำหนดคราวละห้าปี นับแต่ วันที่ราษฎรเลือกแต่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมี อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์⁶⁶

(2) ตาย

(3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(4) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ

(5) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน

(6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า ถึงจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

⁶⁴ “เรื่องเดียวกัน”, มาตรา 61 ทวิ

⁶⁵ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 มาตรา 13.

⁶⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 31 วรรคท้าย.

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่อง ในทางความประพฤติ หรือความสามารถ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง

(8) เมื่อหมู่บ้านที่ปกครองอยู่ในเขตที่ได้มีฐานะเป็นเทศบาลครบ 1 ปี แล้ว หรือ ได้มีพระราชกฤษฎีกาขยายเขตเทศบาลรวมเอาหมู่บ้านนั้นเข้าไปในเขตด้วย ทั้งนี้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ส่วนกรณีเขตเทศบาลที่เปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาล โดยพระราชบัญญัติ เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ใหญ่บ้านที่มีพื้นที่ส่วนใด หรือทั้งหมด อยู่ในเขตเทศบาลตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านต่อไปจนกว่าจะพ้นจากตำแหน่งหรือ ครบวาระ แต่ไม่เกิน 5 ปี

เมื่อพิจารณาการออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำหนดได้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งกฎหมายปกครองท้องที่ฉบับแรกของ ประเทศไทย ได้มีวางแนวความคิดระบอบประชาธิปไตยไว้ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ มีสิทธิเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ยังให้สิทธิประชาชนในการ ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งรัชกาลที่ 5 ทรงเห็นว่าราษฎรในท้องที่ย่อมรู้ดี ว่าใครเป็นคนดีสมควรจะเป็นผู้นำหมู่บ้าน ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้านได้ ถ้ากระทำตัวไม่ได้ ลูกบ้านก็ จะรวมตัวกันขอให้ออกจากตำแหน่งได้ จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลให้มีการร่างกฎหมายลักษณะ ปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ที่วางหลักการกระจายอำนาจบริหารระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งเป็นการ ชี้ให้เห็นหลักการควบคุมในลักษณะกำกับดูแล เป็นพื้นฐานประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ บริหาร⁶⁷ ดังข้อความในมาตรา 42 และ 55 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 42 กรมการอำเภอต้องเอาใจใส่ตรวจตรา จัดการปกครองท้องที่ ให้เรียบร้อยตามหน้าที่ในส่วนนี้ คือ

ต้องสมาคมกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 1 กรมการอำเภอจะต้องสมาคมคุ้นเคยและหมั่นปรึกษาหารือกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวง ตลอดจังหวัดอำเภอนั้น และหมั่นได้สวนตักเตือน และชี้แจงให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน เข้าใจรักษาที่ของตน ..”

“มาตรา 55 กรมการมีอำเภอมิอำนาจดังนี้คือ

ข้อ 2 ถ้ากำนันผู้ใหญ่บ้านคนใดมีความผิด กรมการอำเภอมีอำนาจที่จะหมาย เอาตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านคนนั้นออกจากหน้าที่ และอำนาจบรรดามีตามพระราช บัญญัตินี้”

⁶⁷ พรชัย รัศมีแพทย์, *หลักกฎหมายการปกครองท้องที่ไทย*, นนทบุรี: โครงการ ส่งเสริมการแต่งตำรา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, 2541, หน้า 146-149.

กำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ในระบบบริหารราชการ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายมอบให้อำนาจหน้าที่สำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตท้องที่ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กรมการอำเภอ" จะต้องเคารพความคิดของราษฎร โดยฟังความคิดเห็นของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพราะเป็นบุคคลที่ราษฎรในเขตท้องที่ให้ความเคารพนับถือ โดยวิธีการดำรงชีวิตตามปกติของเขา แต่การปกครองโดยกฎหมายทำให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการในหลายเรื่อง อาจไม่เข้าใจ หรือมีความเข้าใจไม่ตรงกับผู้ปฏิบัติราชการส่วนภูมิภาคทั้งข้อความและข้อเท็จจริง กรมการอำเภอจึงมีหน้าที่ตักเตือนและชี้แจงให้เข้าใจ เพื่อจะได้ตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการได้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ ถ้ากำนันหรือผู้ใหญ่บ้านกระทำผิด กรมการอำเภอ ไม่มีอำนาจลงโทษทางวินัยดังเช่นที่ใช้กับผู้ได้บังคับบัญชาของตนเพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นกฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดให้กรมการอำเภอมีอำนาจให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้กระทำผิดออกจากตำแหน่ง บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นมาตรการกำกับดูแล ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมาย และเป็นพื้นฐานประการหนึ่งของการกระจายอำนาจบริหาร ครั้นเมื่อยกเลิก พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 หลักการ ดังกล่าวก็เป็นอันยกเลิก

"กรมการอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการบริหารฝ่ายพลเรือนต่าง ๆ ซึ่งเป็นหัวหน้าประจำตำบลไปด้วย โดย พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งใช้มาถึงปัจจุบันนี้กำหนดให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการส่วน ภูมิภาค ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนถึงแพทย์ประจำตำบล มีฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ เพราะท่านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจควบคุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล⁶⁸ ในลักษณะบังคับบัญชาในการใช้อำนาจบริหาร เรียกว่า "การรวมอำนาจบริหาร (centralization)" และอำนาจลงโทษทางวินัยด้วย

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2532 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (6)

⁶⁸ พรชัย รัศมีแพทย์, "ท้องที่กับท้องถิ่น: ปัญหาการกระจายอำนาจบริหารระดับ ตำบล," *วารสารสุโขทัย ธรรมาราช 6*, (กันยายน - ธันวาคม 2536), หน้า 89 อ้างถึง ในพรชัย รัศมีแพทย์, *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ไทย*, นนทบุรี: โครงการส่งเสริม การแต่งตำรา, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2541.

ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุประการหนึ่งว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง และหนังสือกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ 18 มีนาคม 2523 ได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียนขอให้พิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งโดยเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขของราษฎร หรือด้วยประการอื่นใด ซึ่งไม่สมควรมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้านอีกต่อไป ก็ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอดำเนินการสืบสวนเป็นทางลับจากหัวหน้าครอบครัวผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ ในตำบล หมู่บ้าน หากมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นตามคำร้องเรียน แต่ในกรณีที่สอบสวนแล้วไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งฐานบกพร่องทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ได้ก็ให้ใช้วิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยดำเนินการทางลับ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของผู้ใหญ่บ้าน

5 การนำมาตรการทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนใช้ในวินัยและการลงโทษทางวินัยกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดเกี่ยวกับวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุ โลม เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาโดยให้อำนาจกำนัน นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนัน ผู้กระทำความผิดทางวินัยที่กำหนดไว้

5.1 ปัญหาการดำเนินการสอบสวนทางวินัยและลงโทษทางวินัย

- 1) การดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนล่าช้า มีขั้นตอน ซ้ำซ้อน ต้องการยื่นคำร้องต่อนายอำเภอ จนถึงผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
- 2) พยานหลักฐาน ตลอดข้อเท็จจริงที่จะพิสูจน์การกระทำผิด มักไม่ได้รับการร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐเท่าที่ควร
- 3) มีการสร้างพยานหลักฐานขึ้นมาเพื่อปกป้องการกระทำผิด จากการมีการสอบสวนที่ล่าช้า
- 4) มีการทำลายหลักฐานที่ใช้พิสูจน์การกระทำผิด จากผู้กระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่รัฐบางคน

5.2 ปัญหาอุปสรรคการลงโทษทางวินัย

ซึ่งเกิดขึ้นกับการลงโทษทางวินัย ดังนี้

- 1) ระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้น ทำให้ไม่มีการลงโทษทางวินัยอย่างจริงจัง เพราะเห็นว่าเคยทำงานเสียสละประโยชน์ส่วนตัว เพื่อประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนผิดพลาดก็ให้อภัย หรือความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว
- 2) มีการใช้ดุลพินิจการลงโทษ ขาดองค์การที่ตรวจสอบความถูกต้อง
- 3) ความเห็นที่ใช้ประกอบการพิจารณาโทษนั้นมาจากคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการในสังกัด ทำให้อาจถูกรวบงำจากผู้บังคับบัญชา ขาดความอิสระในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดทางวินัย
- 4) ในการพิจารณาการลงโทษทางวินัยในระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่มีองค์กรบริหารบุคคล หรือคณะกรรมการพิจารณาวินัยเป็นของตนเอง เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่อย่างไร

ในเรื่องนี้ ทางกระทรวงมหาดไทยได้วางแนวปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อแก้ไข ปัญหาเรื่องดังกล่าวมีดังนี้

- 1) การสอบสวนการกระทำผิดวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หากผลการสอบไม่มีพยานหลักฐานที่จะลงโทษในการกระทำผิดได้ตามกฎหมาย แต่ถ้าได้ข้อเท็จจริงว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ก็ให้คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457
- 2) เป็นกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกจับในคดีเล่นการพนัน โดยมีได้รับอนุญาตและให้การรับสารภาพ ในชั้นสอบสวนหรือในชั้นศาล แต่ในการสอบสวนทางวินัยกลับให้การปฏิบัติว่าการที่รับสารภาพนั้น เกิดจากสาเหตุเพื่อสะดวกไม่เสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ซึ่งโดยเหตุผลแล้วไม่พอที่จะรับฟังเพื่อเป็นเหตุในการยกเว้นโทษ หรือลงโทษในสถานเบา โดยเฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำผิดในคดีอาญาโดยตรงแล้ว เมื่อกระทำผิดดังกล่าวสมควรจะได้ลงโทษสถานหนักเพราะเป็นการเสื่อมเสียต่อตำแหน่ง

5.3 ปัญหาการร้องทุกข์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

กรณีที่แตกต่างกันใช้บังคับกฎหมายจะเห็นว่ากฎหมายลักษณะปกครองท้องที่นั้นมิได้ให้สิทธิกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถูกลงโทษทางวินัยจะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย

ได้ทุกกรณี และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ให้ครบถ้วน มิฉะนั้นไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์จากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพอที่จะสรุปได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 61 ทวิ บัญญัติให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร้องทุกข์เฉพาะโทษปลดออก หรือไล่ออกเท่านั้น การร้องทุกข์ในกรณีอื่น ๆ เช่น โทษให้ออก ตัดเงินตอบแทนตำแหน่ง หรือโทษอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่ โทษปลดออก ไล่ออกนั้น ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะร้องทุกข์ได้

2) เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ร้องทุกข์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้ตรวจสอบเหตุผลของการร้องทุกข์ หากไม่ใช่อ้างว่าการสั่งลงโทษเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและ ระเบียบ เช่น สั่งลงโทษโดยไม่มีการสอบสวน หรือไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีที่ถูกกฎหมาย บัญญัติให้จำต้องกระทำ ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุน ฯลฯ และ ไม่ใช่เป็นการร้องทุกข์ในกรณีปลดออก หรือไล่ออกทั้งการตรวจสอบพยานหลักฐาน การสั่งลงโทษแล้ว ปรากฏว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบถึงสิทธิตามข้อ 1.

กรณีร้องทุกข์อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออกต่อกระทรวงมหาดไทย ให้ตรวจสอบดูด้วยว่า ผู้ร้องทุกข์ได้ร้องทุกข์ภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษตามที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 มาตรา 61 ทวิ บัญญัติไว้หรือไม่และเพื่อลดปัญหาข้อถกเถียงในเรื่องนี้ การดำเนินการแจ้งการสั่งลงโทษให้ผู้ถูกลงโทษทราบ ให้ส่งสำเนาคำสั่งให้ด้วย (หรืออาจให้ผู้ถูกลงโทษลงชื่อทราบในคำสั่งพร้อมลงวันที่ หากไม่ยอมลงชื่อให้บันทึกเหตุไว้) หากไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบได้ ให้แจ้งโดยหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลง ทะเบียนไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกลงโทษ

6. การออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยราษฎรมีสิทธิเลือกได้ร้องขอถอดถอน (Recall) เป็นวิธีหนึ่งของการออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ราษฎรมีส่วนในการถอดถอน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14 (6)

“(6) ราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่ง จำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

บทบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิราษฎรมีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านควบคุม ตรวจสอบความประพฤติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ตนเองเลือกเข้าไปทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของลูกบ้าน ราษฎรเห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ใดทำตัวไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งต่อไป ซึ่งเป็นคำจำกัดความ

ที่ค่อนข้างกว้าง หมายถึงราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งใน หมู่บ้านนั้น ๆ เห็นว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ใด กระทำตัวไม่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง เช่น กระทำทุจริตต่อหน้าที่ ประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่บำบัดทุกข์บำรุงสุข ราษฎร กดขี่ ข่มเหงราษฎร ก็สามารถร้องขอให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ ตามประชามติ หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอดถอนเป็นกำนันก็ต้องออกจากราชการด้วย ตาม (มาตรา 36 วรรคสอง)

6.1 มาตรการถอดถอนให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยราษฎรมีสิทธิเลือกตั้ง และมีสิทธิที่จะถอดถอนให้ออกจากตำแหน่ง

ซึ่งรายละเอียดมีดังต่อไปนี้⁶⁹

1) ในการเลือกตั้งกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน ทุกครั้ง ให้อำเภอชี้แจงให้ราษฎรทราบ ว่า ราษฎรมีทั้งสิทธิที่จะเลือกตั้ง และสิทธิจะถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ ถ้าประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่บำบัดทุกข์บำรุงสุขกดขี่ข่มเหงราษฎร โดยราษฎรผู้มีสิทธิ เลือกผู้ใหญ่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง หากผู้ใหญ่บ้านที่ถูกถอด ถอนเป็นกำนันก็จะต้องออกจากราชการด้วย

2) เมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เข้ารับตำแหน่งและอำเภอ กิ่งอำเภอ ได้ดำเนินการ ปฐมนิเทศ รวมทั้งให้ความรู้ในข้อกฎหมาย ข้อปฏิบัติต่าง ๆ และจัดให้มีการทดสอบความรู้ ทุก 6 เดือนแล้วให้ติดตามผลว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใดบ้างที่ไม่สนใจในการรับความรู้ อาทิเช่น สอบตกเป็นประจำ ขาดสอบบ่อย ๆ โดยไม่มีเหตุผลสมควร ประกอบกับพฤติกรรมในด้านความ ประพฤติการปฏิบัติตนเป็นไปในทางมิชอบ เลื่อยซา หรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่อยู่เสมอ ให้อำเภอ กิ่งอำเภอ ว่ากล่าวตักเตือนไว้ให้ปรากฏ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้เจ้าตัวเซ็นรับทราบ

3) ในกรณีที่มีราษฎรร้องเรียน ขอให้พิจารณาให้พ้นตำแหน่ง โดยเห็นว่าเป็นผู้มี ความประพฤติไม่เหมาะสมก็ดี ไม่สนใจดูแลทุกข์สุขของราษฎรก็ดี ด้วยประการอื่นใดก็ดี ซึ่งไม่ สมควรมอบความไว้วางใจให้เป็นผู้นำของตำบล หมู่บ้านอีกต่อไป ก็ให้อำเภอ กิ่งอำเภอ ดำเนินการ สืบสวนเป็นทางลับจากหัวหน้าครอบครัว ผู้นำท้องถิ่น อื่น ๆ ในตำบล หมู่บ้าน เช่น เจ้าอาวาส กรรมการ กลุ่มเกษตรกร กรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ปรึกษาเศรษฐกิจสังคมของอำเภอ เป็นต้น หากปรากฏมี พฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นไปตามคำร้องเรียน และเป็นผู้ที่ได้เคยถูกว่ากล่าวตักเตือนตามข้อ 2 อยู่แล้วแต่ กรณีไม่เข้าชั้น หรือมีหลักฐานที่จะดำเนินทางวินัยได้ ก็ให้รายงานจังหวัดเพื่อสั่งการให้ ออกจาก ตำแหน่งฐานบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งต่อไป

⁶⁹ กระทรวงมหาดไทย, “คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0390/ว. 372 เรื่องการออกจากตำแหน่ง,”

4) ในกรณีที่สอบสวนแล้ว ไม่อาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งตามข้อ 3 ได้ ก็ให้ใช้วิธีการให้ประชาชนออกเสียงประชามติ โดยดำเนินการเป็นทางลับ เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือป้องกันไม่ให้ราษฎรบังเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าใช้สิทธิ โดยให้อำเภอกิ่งอำเภอจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบลหมู่บ้าน ขึ้น แล้วนำรายชื่อผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อ ดังกล่าว เพื่อสอบถามถึงความต้องการที่จะให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งต่อไปอีกหรือไม่เป็นรายตัว โดยจะเรียงตัวมา ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือนัดไป ณ ที่ใดที่หนึ่งในเขตตำบลหมู่บ้านนั้นก็ได้ การขอมติดังกล่าว กระทำให้ เสร็จสิ้นโดยเร็วภายในวันเดียว แล้วถ้าจำเป็นก็ไม่ควรให้เกิน 2 วัน เพื่อให้ความยุติธรรม แก่คู่กรณี จึงให้แต่งตั้งกรรมการขึ้น 5 คน โดยจะแต่งตั้งขึ้นชุดเดียว หรือหลายชุดก็ได้ ประกอบด้วย ผู้นำท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในตำบลหมู่บ้านนั้น เช่น ที่ปรึกษาเศรษฐกิจ สังคมร่วมเป็นกรรมการกับกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำอย่างน้อย 3 คน ดำเนินการขอมติ ถ้าปรากฏว่า เสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิต้องการให้ออกจากตำแหน่ง ก็ให้กรรมการรายงานต่ออำเภอกิ่งอำเภอ ท้องที่เพื่อเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งต่อไป

5) ในกรณีที่ไม่มีผู้ร้องเรียน แต่อำเภอฟิจารณาเห็นว่า กำนันผู้ใหญ่บ้านผู้ใดหย่อนยานในทางปฏิบัติหน้าที่ มีพฤติกรรมในทำนองกดขี่ข่มเหง ชุกริตรายราษฎรประพฤติดนเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี (คุมบ่อน ค้ายาเสพติด เป็นช่องโจร ค้าของเถื่อน) เป็นต้น การดำเนินการทางวินัยก็จะไม่สามารถทำได้เพราะเป็นผู้มีอิทธิพล ได้ดำเนินการ ข้อ 3 หรือ 4 ต่อไปนี้⁷⁰

6.2 ขั้นตอนปฏิบัติการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง

กรณีที่ราษฎรร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 14(6) นั้น กระทรวงมหาดไทยได้มี กำหนดแนวปฏิบัติบางขั้นไว้ในดำเนินการ เกี่ยวกับการถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่ราษฎรได้ร้องขอ ซึ่งขั้นตอนดำเนินการให้เป็นรูปธรรมดังต่อไปนี้

1) มูลกรณีที่จะจัดให้ราษฎรออกเสียงประชามติ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านออก จากตำแหน่ง

(1) อำเภอดูได้ว่ากล่าวตักเตือน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เนื่องจากละเลย เพิกเฉย เลือยชา หรือไม่สนใจในการปฏิบัติหน้าที่

(2) มีผู้ร้องเรียน และอำเภอสอบสวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีความประพฤติไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ดูแลทุกข์สุขของราษฎร และไม่สมควรไว้วางใจ ให้เป็นผู้นำหมู่บ้านต่อไป หรือ

⁷⁰ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309 /2.372, 18 มีนาคม 2523, และ “คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ทม.0309/66000,” 22 กุมภาพันธ์ 2536.

(3) อำเภอฟิจารณาแล้วเห็นว่า ความสามารถ ไม่เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่มี พฤติการณ์ใช้สิทธิ พลกดขี่ข่มเหงราษฎร หรือประพฤติดนเป็นตัวอย่างที่ ไม่ดีแก่ราษฎร เช่น เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับบ่อนการพนัน ยาเสพติด สินค้าหนีภาษี ซ่องโจรซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย เป็นต้น

2) วิธีดำเนินการ

(1) บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกโดยพิจารณารายกรที่มีคุณสมบัติตาม พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 และสามารถนำเอาแบบ ผ.ญ. 2 (บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ผู้ใหญ่บ้าน) มาใช้ได้อนุโลม ทั้งนี้ จะต้องประกาศให้ ราษฎรทราบถึงหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลา ในการเพิ่มหรือถอนรายชื่อนั้นด้วยการ จัดทำ

(2) จัดทำประกาศอำเภอ กำหนดวัน เวลา สถานที่ รวมทั้งเงื่อนไข และวิธีการ ในการลงประชามติ หากจำเป็นจะกำหนดวิธีการให้เป็นไปตามข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ เลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ เช่น การใช้บัตรลงคะแนน เวลาเริ่มต้น และ สิ้นสุดของการลงประชามติการนับและรวมคะแนน เป็นต้น โดยให้มีรายละเอียดชัดเจนเพียงพอ ที่ราษฎรจะสามารถเข้าใจและ ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง

(3) แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อควบคุมดูแลการดำเนินการลงประชามติ ให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นประกอบในการ นี้ด้วยความเหมาะสม

(4) ดำเนินการขอประชามติ และประกาศผลการลงประชามติให้ราษฎร ในหมู่บ้านทราบโดยทั่วกัน แล้วรายงานจังหวัด

6.3 การประชามติในการถอดถอน กำหนด ผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่ง

นอกจากนี้แล้ว กรมการปกครอง วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงประชามติ ให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก (ผ.ญ. 2) มิได้อยู่ในหมู่บ้านจนถึงวันเลือกจะถอนชื่อออกจากบัญชีรายชื่อ ซึ่งมีรายละเอียด ดังกล่าวนี้

1) การให้ประชาชนออกเสียงประชามตินั้น ต้องดำเนินการเป็นทางลับ โดยอำเภอ กิ่งอำเภอ จะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก แล้วนครราษฎรผู้มีชื่อใน บัญชีรายชื่อเพื่อสอบถามถึง ความต้องการว่าจะให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกหรือไม่และจะต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นเพื่อความยุติธรรมในการนี้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของอำเภอ กิ่งอำเภอในการ ดำเนินการอย่างใด ๆ ให้สอดคล้องกับแนวทางที่กำหนดไว้นี้ เพื่อให้ราษฎรออกเสียงประชามติถอด ถอนผู้ปกครองท้องที่ ของตนตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 1416) ได้

2) กรณีผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตามบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก (ผ.ญ. 2) มิได้อยู่ใน หมู่บ้านจนถึงวันลงประชามติ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติในการเลือก ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณีมีอำนาจสั่งให้ถอนรายชื่อราษฎรดังกล่าวออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ได้โดยให้มีสิทธิเลือกคนหนึ่งคนใดในหมู่บ้านนั้น เป็นผู้ยื่นคำร้องขอก่อน อย่่างไรก็ดี เพื่อป้องกันการร้องเรียนขอให้จังหวัดสั่งกำชับอำเภอ กิ่งอำเภอให้ ตรวจสอบคุณสมบัติ ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกด้วยความละเอียดรอบคอบในการจัดทำบัญชีรายชื่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณสมบัติเกี่ยวกับการมีชื่อในทะเบียนบ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 11(4) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ควรพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ว่าด้วยการทะเบียนราษฎรให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ การ ปิดประกาศและแก้ไขรายชื่อ ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือก ก็ควรนำความในข้อ 5 ของข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือก ผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2535 มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติด้วย

อย่างไรก็ตาม การถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น แม้จะกำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิ เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ริเริ่มร้องขอให้มีการร้องขอให้มีการถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่สมควร ดำรงตำแหน่งต่อไป ออกจากตำแหน่งซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดความผิดในการร้องขอให้ออกจาก ตำแหน่ง เห็นได้ว่าการถอดถอนดังกล่าวต้องการให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในการ ตัดสินใจเลือกผู้ปกครองท้องถิ่นของตน คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านนั่นเอง เมื่อใดที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำตน ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ราษฎรเลือกก็ย่อมมีสิทธิถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ด้วยความ คະแนนส่วนใหญ่ของ ราษฎรผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นๆ แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการร่าง พระราช บัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ต้องการให้ราษฎรปกครองกันเอง ซึ่งถ้า พิจารณา แล้วก็เหมือนกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปประชาธิปไตยโดยตรง โดยราษฎร เป็นผู้มีส่วนประกอบจากการริเริ่มและตัดสินใจเอง แต่ในทาง ปฏิบัติแม้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้ริเริ่มร้องขอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่ง แต่การถอดถอนนั้นจะเกิดขึ้น หรือไม่อยู่ที่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่ กรมการปกครอง ซึ่งกรมการปกครองจะดำเนินการจัดให้มี การลงคะแนนเสียงเพื่อให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อราษฎรร้องขอต่อเมื่อไม่สามารถ ใช้วิธีการลงโทษ ทางวินัยแก่กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านได้ก็จะใช้วิธีการนี้เพื่อเอากำนัน ผู้ใหญ่บ้านออก จากตำแหน่ง ซึ่งก็มีผลดีต่อการควบคุมการบังคับบัญชา แต่ถ้ามองในด้านผลเสีย ฝ่าย ปกครอง ซึ่งก็มีส่วนได้เสียในการบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจใช้การถอดถอนนี้ กลั่นแกล้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่งได้

6.4 ปัญหาและอุปสรรคในการถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่ง

1) ปัญหาจากอิทธิพลในท้องถิ่น แม้อำนาจผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอให้ถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 14(6) ซึ่งทางปฏิบัติราษฎรใช้สิทธิดังกล่าวน้อยมาก ราษฎรไม่กล้า และเกรงกลัวว่าจะเป็นภัยแก่ตัวเอง และครอบครัวในภายหลัง (หากใช้สิทธิดังกล่าว) เพราะการใช้สิทธิในการถอดถอนอาจจะทำโดยเปิดเผยหรือลับก็ได้

2) ปัญหาการลงคะแนนถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่บ้านมีพื้นที่ขนาดเล็กและจำนวนประชาชนไม่มากนัก มีการซื้อเสียงผู้มีสิทธิในการถอดถอนได้ง่าย

3) ปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น การถอดถอน (Recall) ซึ่งหากนำมาใช้ในการปกครองท้องที่ระดับตำบล หมู่บ้าน ส่งผลให้เกิดข้ออ้าง 2 ชั้น ข้อหนึ่ง ต้องการสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงตัวกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน อีกข้อหนึ่งไม่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลง อาจทำให้เกิดความขัดแย้งในหมู่บ้านตำบลได้

4) ปัญหาความสนใจของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมการปกครองประชาชนในตำบล หมู่บ้าน ส่วนใหญ่คิดว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องไกลตัว ไม่ให้อะไรกับชีวิต ไม่ตอบสนองความต้องการของคนในหมู่บ้าน มักให้ความสำคัญของเรื่องเศรษฐกิจมากกว่าการเมือง นอกจากนี้ยังเข้าใจว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของคนบางกลุ่ม โดยเฉพาะคนที่มีการศึกษา ฐานะดี พอที่จะไปถ่วงดุลย์ต่อรองอำมาตย์ได้ เข้าใจว่าเป็นเรื่องราชการไม่ใช่เรื่องของประชาชน นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

5) ปัญหาการให้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากในการรวบรวม พยานหลักฐาน โดยเฉพาะพยานหลักฐานทางราชการ ซึ่งเป็นหลักฐานสำคัญในการเสนอให้ประชาชนในตำบล หมู่บ้าน รับรู้ถึงการกระทำที่ในทางประพฤติน่าสงสัยของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังไม่ให้ความร่วมมือในการ ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเท่าที่ควร แม้การให้ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐให้กับประชาชน จะเป็นหน้าที่ของรัฐก็ตาม

6.5 การออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยผลของกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกใน ปี พ.ศ. 2499 จนกระทั่งปฏิบัติคณะปฏิวัติฉบับที่ 326/2515 ไม่เคยปรากฏหลักเกณฑ์การให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มาดำรงตำแหน่งสภาตำบล เมื่อกระทำความผิด หรือมีเหตุการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นมาเป็นสาเหตุให้ต้องถูกออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ด้วยแต่พอมีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้เพิ่มมาตรการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่ง เพราะความบกพร่องในการควบคุมความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ โดยอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

6.5.1 สภาตำบล

1) การออกจากตำแหน่งกรณียุบสภาตำบล

หากปรากฏว่าสภาตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาตำบลแล้วให้สภาตำบลยังคงประกอบ ด้วย สมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่งทั้งหมดจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่ง ได้รับเลือกตั้งใหม่

ในกรณีที่การยุบสภาตำบลตามวรรคหนึ่ง เป็นผลจากการกระทำของกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกตำบลโดยตำแหน่งหรือบุคคล ดังกล่าวได้ร่วมกระทำการด้วย หรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการ ให้ออกจากตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถ ไม่เหมาะสม กับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และถ้าสมาชิกสภาตำบลโดย ตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งทั้งหมดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดแต่งตั้งบุคคลตามจำนวนที่เห็นสมควรเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่กับสมาชิกสภาตำบล โดยตำแหน่งที่เหลืออยู่จนกว่าจะมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล และสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่

2) การออกจากตำแหน่งกรณีเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับสภาตำบล

กำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่สภาตำบล เว้นแต่กำนันผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลจะได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับสภาตำบลหรือในกิจการที่กระทำ ให้แก่สภาตำบลอยู่ก่อนดำรงตำแหน่ง สมาชิกตำบล

ในกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลกระทำการฝ่าฝืนตาม ที่บัญญัติในวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง กำนันผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบลแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจาก ตำแหน่ง เพราะบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับ ตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

3) ปัญหาการออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

(1) ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างงานราชการภูมิภาค (ผู้ว่าราชการ จังหวัด, นายอำเภอ) กับสภาตำบล เป็นการ “ควบคุม” ตั้งก่อนการทำและหลังการทำ แม้ สภาตำบลเป็นนิติบุคคล ในรูปแบบกึ่งภูมิภาคถึงท้องถิ่น แต่มิได้เป็นการกระจายอำนาจ ที่แท้จริง เนื่องจากมิได้มีรูปแบบการกำกับดูแล เหมือนกับรูปการกระจายอำนาจของ องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะการออกจากตำแหน่งกำนันในฐานะประธานสภา ตำบล โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุบกพร่องใน ทางความประพฤติ หรือความหมายไม่เหมาะสมตาม กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครอง ท้องที่ เป็นสายการบังคับที่ใช้ระบบราชการส่วนภูมิภาคนำมาใช้ บังคับ ไม่สอดคล้องกับ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

(2) การออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กำหนดในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ไม่สมควรนำมาใช้ในสภาตำบล เป็นองค์กรท้องถิ่นกึ่งภูมิภาค อันควร ใช้ระบบที่กำหนดในกฎหมายปกครองท้องที่ใช้ประชาชนในตำบลออกเสียงถอดถอนเท่านั้น⁷¹ เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ เป็นแนวทางการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น

จากปัญหาที่ได้นำเสนอเกี่ยวกับปัญหาฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออกจากตำแหน่งนั้น โดยภาพรวมแล้วเกิดจากระบบราชการมีโครงสร้างที่เป็นปัญหาทำให้การบริหารราชการด้อยประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบการบริหารปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ซึ่งหน่วยที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ถึงแม้จะมีรัฐบาลที่ดีเพียงใดถ้าหากไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการให้มีประสิทธิภาพก่อนแล้ว ย่อมไม่สามารถบริหารประเทศไปได้อย่างราบรื่น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการตั้งแต่ระดับตำบลและหมู่บ้านขึ้นไป และจะต้องเข้าใจปัญหาที่อยู่ในปัจจุบันว่าเกิดจากใช้อำนาจในการบริหารและตัดสินใจของระบบราชการในปัจจุบันที่มีรูปแบบลักษณะเป็นการรวมศูนย์เข้าที่ส่วนกลางเป็นต้นตอของปัญหา จึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายให้บุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้น มีโอกาสทำหน้าที่ตัวแทนของตนเองให้มากขึ้นให้อยู่ในฐานะของประชาชนมากยิ่งขึ้น และประชาชนมีส่วนร่วมการตรวจสอบมากขึ้น เป็นการสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย โดยภาครัฐจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมประสาน กำหนดทิศทาง และสนับสนุนภาคประชาชน ให้ก้าวเดินคู่ไป เพื่อบรรลุวิสัยทัศน์ที่พึงปรารถนาของสังคมไทย

⁷¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย*, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537, หน้า 371.

7. วิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางกฎหมายในการให้สิทธิราษฎร มีอำนาจถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับ ประเทศไทย

7.1 การเข้าชื่อและตรวจสอบ

ผู้วิจัยเห็นว่า การเข้าชื่อว่ามีสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นสิทธิ
ของผู้มีสิทธิลงคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น สำหรับกรณีการเข้าชื่อว่าผู้บริหาร ท้องถิ่นใด ไม่สมควรดำรง
ตำแหน่งต่อไป เป็นสิทธิของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะอธิบาย
ต่อไปนี้

“ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการ
เลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) กรณีการเข้าชื่อว่ามีสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปเป็นสิทธิ
ของผู้มีสิทธิลงคะแนนในเขตเลือกตั้งนั้น สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
มาตรา 285 กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้น ถ้าพิจารณา
จากความสัมพันธ์ในการเลือกตั้งระหว่างผู้แทนกับราษฎรในลักษณะกฎหมาย ตัวแทน ทฤษฎีอำนาจ
อธิปไตยเป็นของปวงชน ผู้แทนทำหน้าที่เป็นตัวแทนราษฎรใน เขตที่ตนเลือกตั้ง ซึ่งราษฎรในฐานะ
ตัวการ ย่อมมีสิทธิถอดถอนผู้แทนของเขาออกจาก ตำแหน่งได้ ถ้าหากผู้แทนของราษฎรกระทำการใด
ที่ไม่ต้องด้วยเจตนาของราษฎรแล้ว ก่อนจะครบกำหนดเวลาในการดำรงตำแหน่ง เช่น ในเทศบาล ก มีการ
เลือกตั้งสมาชิก สภาเทศบาล ก ผลการลงคะแนนปรากฏว่า นาย A ได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ก นาย A
ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของราษฎรในเทศบาล ก ดังนั้น เมื่อใดที่นาย A กระทำการใดที่ไม่ ต้องด้วยเจตนา
ของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาล ก ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งใน เทศบาล ก ส่วนใหญ่เห็นแล้วว่า
ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาล ก ทุกคน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ และ
ลงคะแนนเสียงให้นาย A ซึ่งเป็นสมาชิก สภาเทศบาล ก พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ในเทศบาลอื่น ๆ นอกเหนือจากเทศบาล ก เช่น เทศบาล ข, เทศบาล ค เป็นต้น ไม่มีสิทธิเสนอและ
ลงคะแนน เสียงเพื่อให้นาย A ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาล ก พ้นจากตำแหน่ง เพราะถือว่าผู้แทนในเขต ไค
ย่อมเป็นตัวแทนในเขตนั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิตรวจสอบและควบคุมผู้แทนของตนได้

2) กรณีการเข้าชื่อของผู้บริหารท้องถิ่นใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปเป็นสิทธิของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น สืบเนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เห็นได้ว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับราษฎรทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยพิจารณาจากหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและหลักความสัมพันธ์ระหว่างผู้แทนกับราษฎรตามกฎหมายตัวแทน โดยคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น แม้จะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น เช่น นายเทศมนตรีมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เห็นได้ว่าคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย มีทั้งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ดังนั้น เห็นได้ว่า แม้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ก็มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งสภาท้องถิ่นก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพราะฉะนั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นถือว่าเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมจากประชาชน เพราะฉะนั้น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองท้องถิ่นใดสามารถเข้าชื่อร้องขอและลงคะแนนเสียงให้คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้

7.2 จำนวนผู้มีสิทธิริเริ่ม

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนริเริ่มไว้ว่าต้องใช้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่าใดที่ต้องเข้าชื่อ หรือลงชื่อเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนถอดถอนจำนวนผู้ริเริ่มจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องจัดทำเพื่อมารองรับเรื่องนี้ จากการศึกษาพบว่า โดยทั่วไปในท้องถิ่นของอเมริกาใช้ 25% หรือ 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นครั้งล่าสุด และร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มาตรา 5 กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 1/5 หรือหนึ่งหมื่นคน ส่วนร่างพระราชบัญญัติการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการเข้าชื่อเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. (นายถวิล ไพรสณฑ์กับคณะเป็นผู้เสนอ) มาตรา 9 กำหนดไว้ไม่น้อยกว่า 104 หรือ 25% ซึ่งถ้าพิจารณาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ของไทย คือ กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา ซึ่งมีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งค่อนข้างมาก ดังนั้น หากใช้จำนวนดังกล่าวย่อมเป็นไปได้ยาก ซึ่งปัญหาเรื่องนี้ได้มีการโต้เถียงกันมากในขั้นตอนร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรใช้ 1/10 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นครั้งล่าสุด ซึ่งสามารถจะกระทำได้ง่ายกว่าทั้งองค์กรปกครองส่วนขนาดใหญ่ และขนาดเล็ก สิทธิดังกล่าวเป็นเพียงสิทธิเริ่มต้น ส่วนการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียงเป็นเรื่องของวิจรรณญาณของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น สิทธิดังกล่าวไม่ควรจะกำหนดจำนวนไว้มากเกินไป ซึ่งจะมีผลให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

7.3 การกำหนดระยะเวลาก่อนเข้าชื่อ

เพื่อให้โอกาสแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้แสดงความสามารถ ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนของราษฎร ควรเปิดโอกาสให้เขาบริหารงานสักระยะหนึ่ง ซึ่งใน ต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญบางมลรัฐ กำหนดเวลาไว้ห้ามเข้าชื่อร้องขอ เพื่อจัดให้มีการถอดถอน จะเข้าชื่อได้หลังจากการดำรงตำแหน่งของผู้แทนผ่านไปไม่น้อยกว่า 6 เดือน บางรัฐกำหนด 1 ปี เป็นต้น

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะกำหนดไว้ ซึ่งระยะเวลาเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้แทนแสดง ความสามารถ ผู้วิจัยกำหนดไว้ 6 เดือน หรือ 180 วัน นับจากวันเข้ารับตำแหน่ง หลังจากนั้น เมื่อราษฎรเห็นว่า ผู้แทนไม่ควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็สามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนได้ ซึ่ง ส่งผลให้ราษฎรได้มีเวลาติดตามพฤติกรรมของผู้แทนและรวบรวมพยานหลักฐานในการกระทำ ที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งของผู้แทนของตนต่อไปด้วย

7.4 มูลเหตุในการเข้าชื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ใช้คำว่า “ไม่สมควรดำรง ตำแหน่งต่อไป” ซึ่งไม่ได้กำหนดนิยามไว้ ถ้าพิจารณาจากเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ แล้ว เห็นได้ว่า กระบวนการถอดถอนนี้ต้องการให้ราษฎรสามารถเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอน โดย ลงคะแนนเสียงให้ผู้แทนของตนพ้นจากตำแหน่ง ได้ แม้ไม่ได้มีการกระทำความผิดทางแพ่งหรืออาญา เมื่อราษฎรเห็นว่าผู้แทนของตนไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ได้แก่ กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือ ศีลธรรมอันดี หรือจารีตประเพณี หรือเสื่อมเกียรติศักดิ์ หรือหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ก็สามารถเข้าชื่อร้องขอเพื่อจัดให้มีการถอดถอน โดยการลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่ง วิธีการดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของราษฎรในการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และยังเป็นประโยชน์ ในการสามารถถอดถอนผู้แทนที่ไร้ความสามารถออกจากตำแหน่ง แม้ไม่มีความผิดทางอาญาหรือแพ่ง ซึ่งความผิดดังกล่าวหากใช้กระบวนการตรวจสอบ ย่อมเป็นการยากในการหาพยานหลักฐานในการ พ้องร้อง และเบื้องหลังความล้มเหลวในการดำเนินการ เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ ย่อมตก อยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้แทนท้องถิ่นในการบิดเบือน ทำลายพยานหลักฐาน หรือให้คุณให้โทษ

ต่อข้าราชการในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัย เห็นด้วยกับการเปิดกว้างในเหตุผลของการเข้าชื่อ ซึ่งเหตุผลที่จะให้มีการเข้าชื่อที่เหมาะสมก็ต้องอาศัยพื้นฐานความเข้าใจทางการเมืองของประชาชน ซึ่งจะต้องพัฒนาต่อไป

7.5 จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ไม่ได้กำหนดไว้ว่า จำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอน สามารถถอดถอนผู้แทนเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือสามารถถอดถอนได้ทั้งสภา ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การถอดถอนผู้แทนแยกเป็นการถอดถอนเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และการถอดถอนทั้งสภานี้

7.5.1 การถอดถอนผู้แทนเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การถอดถอนลักษณะนี้ เรียกว่า Recall มีใน 15 มลรัฐในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Alaska, Arizona, California, Colorado, Georgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Montana, Nevada, North Dakota, Oregon, Washington และ Wisconsin จำนวนเสียงที่ใช้ในการริเริ่มเพื่อให้มีการลงคะแนนถอดถอน ส่วน ใหญ่จะกำหนดให้เป็น 25% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งในการครั้ง ที่ผ่านมา

7.5.2 การถอดถอนทั้งสภา หรือให้ยุบสภา ซึ่งมีในมลรัฐบางมลรัฐในประเทศเยอรมัน เรียกว่า Abberufungsrecht ได้แก่มลรัฐ Baden-Wuerttemberg berg, Bayern, Berlin, Brandenburg และ Rheinland-Pfalz และใน Kanton บางแห่งของ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เช่น kanton Solothurn ซึ่งการถอดถอนทั้งสภาของ kanton ของ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์นี้ สภาที่มาจากการเลือกตั้งใหม่ จะนับวาระต่อเนื่องจากสภาชุดเดิม

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกเข้าชื่อให้มีการถอดถอน ควรให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้

7.6 วิธีการเข้าชื่อ

“การเข้าชื่อ” หมายความว่า การลงลายมือชื่อ และที่อยู่ ในบัญชีรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในเขตเลือกตั้ง หรือให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 286 ไม่ได้กำหนดวิธีการเข้าชื่อไว้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเข้าชื่อ หรือการรวบรวมลายมือชื่อ โดยยื่นคำร้องนั้น ควรเปิดโอกาสให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ริเริ่มเอง โดยให้มีผู้ริเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินห้าสิบคนดำเนินการจัดทำคำร้องขอ และรับรองลายมือชื่อของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อกัน โดยลายมือชื่อต้องเป็นต้นฉบับ และราษฎร ได้ลงลายมือชื่อมาแล้วไม่เกินหกสิบวัน นับจากวันยื่นคำร้อง

ส่วนวิธีการเข้าชื่อ ไม่ควรกำหนดไว้ตายตัว ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น เช่น อาจมีการแจ้งเวียนเป็นหนังสือไปยังบ้านต่าง ๆ เพื่อให้มาลงลายมือชื่อ หรือลงลายมือชื่อผ่านทางจดหมาย เป็นต้น เมื่อจำนวนลายมือชื่อครบตามจำนวนแล้ว ผู้ริเริ่มรวบรวมลายมือชื่อ ก็จะนำคำร้องพร้อมลายมือชื่อผู้ที่เข้าชื่อเสนอให้มีการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในท้องที่ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ ชั่งในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จะตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ โดยจะไม่พิจารณาเหตุผลในการขอให้มีการถอดถอนและประกาศผลการตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทราบ หากไม่ถูกต้องหรือครบตามจำนวนที่ตั้งไว้ ก็เปิดโอกาสอีกครั้งให้มีการลงลายมือชื่อเพิ่มเติมได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันได้รับรายชื่อจากราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร แล้วประกาศผลการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อไว้ ณ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัด ศาลากลาง ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเทศบาล ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ทำการผู้ใหญ่บ้านและเขตชุมชนหนาแน่น ทั้งนี้ เฉพาะในเขตท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

7.7 ข้อห้ามในการเข้าชื่อ

การเข้าชื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในเขตเลือกตั้งนั้น หรือผู้ใดกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเข้าชื่อ หรือให้งดเว้นมิให้เข้าชื่อด้วยวิธีการ ดังนี้

7.7.1 ลงลายมือชื่อตัวเองเกินกว่าหนึ่งครั้ง หรือปลอมลายมือชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงผู้อื่นในคำร้องการเข้าชื่อ เพื่อต้องการให้มีการลงคะแนนเสียง

7.7.2 จัดทำให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด

7.7.3 ให้เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินอื่น ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม แก่สมาชิก มุลนิธิ วัด มัสยิด สถาบันการศึกษา สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือสถานสงเคราะห์อื่นใด

7.7.4 หลอกลวงผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเข้าชื่อ ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง และการหลอกลวงดังว่านั้น ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหลงเชื่อลงลายมือชื่อในการเข้าชื่อ

7.7.5 เลี้ยหรือรับจะจัดเลี้ยงผู้ใด

7.8 องค์กรที่รับผิดชอบตรวจสอบความถูกต้องลายมือชื่อและจัดให้มีการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในเบื้องต้นในการเข้าชื่อยื่นคำร้องขอให้ผู้มีเริ่มรวบรวมรายชื่อจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินห้าสิบคน ดำเนินการจัดทำคำร้องขอและรับรองลายมือชื่อของราษฎรที่เข้าชื่อกัน ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะเป็นการถ่วงความถูกต้องในระดับต้นก่อน หลังจากนั้นให้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในท้องที่ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งอยู่เป็นผู้ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และเป็นกลางมากที่สุด อีกทั้งมาจากการสรรหาจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ก็มีหน้าที่ในการดูแลการเลือกตั้ง ทั้งจัดให้มีการลงประชามติของประชาชนตามพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 การดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวมา จะต้องมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและจัดให้มีการลงคะแนนเสียง ซึ่งแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดดำเนินการอยู่แล้ว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุด

7.9 รูปแบบของคำร้องในการเข้าชื่อ

ในกรณีราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อยื่นคำร้องเพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนอย่างน้อยคำร้องขอต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

7.9.1 การยื่นคำร้องขอให้ผู้มีเริ่มรวบรวมรายชื่อ จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินห้าสิบคน ดำเนินการจัดทำคำร้องขอและรับรองลายมือชื่อของประชาชนที่เข้าชื่อกัน

7.9.2 คำร้องต้องทำเป็นหนังสือ และระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าเป็นกรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ได้แก่ กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี หรือจารีตประเพณี หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ หรือหย่อนสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และหากมีพยานหลักฐานหรือเบาะแสเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนให้แนบมาด้วย

7.9.3 คำร้องขอต้องระบุชื่อ อายุ ที่อยู่ อาชีพ หมายเลขประจำตัวประชาชน โดยชัดเจน และลายมือชื่อ โดยระบุวันเดือนปีที่ลงลายมือชื่อ

7.9.4 ผู้เข้าชื่อต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

7.9.5 คำร้องขอและลายมือชื่อต้องเป็นต้นฉบับ และประชาชนได้ลงลายมือชื่อมาแล้วไม่เกินหกสิบวันนับจกยื่นคำร้อง

7.10 การคัดค้านการเข้าชื่อและเพิ่มเติมรายชื่อ

ในกรณีที่ผู้ใดเป็นผู้เข้าชื่อตามประกาศโดยมิได้ร่วมเข้าชื่อด้วย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือบุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้ง เพื่อให้ชี้แจงรายชื่อตนเองออกจากบัญชีรายชื่อได้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันปิดประกาศ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาคัดค้านแล้ว ให้ถือว่ารายชื่อผู้เข้าชื่อที่ไม่มีการคัดค้าน เป็นรายชื่อที่ถูกต้อง และถ้ามีจำนวนครบหนึ่งในสิบ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการไต่สวนมูลเหตุตามคำร้องขอของราษฎร และจัดให้มีการลงคะแนนเสียงต่อไป แต่ถ้ามีจำนวนไม่ครบหนึ่งในสิบ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้แทนผู้ริเริ่มการเข้าชื่อทราบ เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเพิ่มเติมให้ครบหนึ่งในสิบ ภายในยี่สิบวัน ถ้าพ้นระยะเวลาดังกล่าว มิได้มีการเสนอการเข้าชื่อเพิ่มเติมจนครบ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งจำหน่ายเรื่องให้คำร้องนั้นเป็นอันตกไป

7.10.1 การไต่สวนมูลเหตุ

1) ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการไต่สวน

ก่อนอื่นต้องพิจารณาก่อนว่าเจตนารมณ์ของการที่ให้มีการไต่สวนมูลเหตุตามคำร้องขอก็เพื่อให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมีข้อมูลเพื่อประกอบในการตัดสินใจลงคะแนนเสียงว่าควรให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หรือไม่ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการไต่สวนนี้ ก็มีเพียงรวบรวมข้อกล่าวหาของผู้กล่าวหา และคำแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบ โดยสรุปเปรียบเทียบเป็นประเด็นตามรายละเอียดตามคำร้องขอผู้มีอำนาจในการไต่สวนไม่มีอำนาจชี้มูลว่าคำกล่าวหาหรือพยานหลักฐานใดมีมูลหรือไม่ เพราะราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเป็นผู้ตัดสินใจเอง อีกอย่างหนึ่งเป็นการประนีประนอมข้อพิพาทก่อนจัดให้มีการลงคะแนน หากภายหลังการดำเนินการไต่สวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ราษฎรไม่พอใจจะให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนการดำเนินการถอดถอน จะไม่เกิดขึ้นเป็นการประหยัดงบประมาณและเป็นการประนีประนอมข้อพิพาทได้อีกทางหนึ่ง

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในท้องที่ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการไต่สวน ซึ่งในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดทุกจังหวัด ดำเนินการอยู่แล้ว ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมาจากการสรรหาจากบุคคล ซึ่งมี ความรู้ความสามารถตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด พ.ศ. 2541 ที่สำคัญเป็นองค์กรอิสระที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ทำให้อำนาจทางการเมืองไม่ว่าระดับท้องถิ่น หรือระดับชาติ

แทรกแซงได้ยาก หากจะตั้งคณะกรรมการมาทำหน้าที่ไต่สวนต่างหาก สำหรับในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการยากจะหาผู้ทรงคุณวุฒิมาทำหน้าที่ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กขาดผู้มีความรู้ความสามารถ เนื่องจากความเจริญของแต่ละท้องถิ่นนั้น และอำนาจการไต่สวนนี้มีเพียงรวบรวมข้อกล่าวหา และคำแก้ข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ตามรายละเอียดคำร้องขอ ซึ่งไม่มีอำนาจชี้มูลว่าข้อกล่าวหาหรือคำแก้ข้อกล่าวหาหรือพยานหลักฐานใดมีมูลหรือไม่ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดในท้องที่ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นดำรงตำแหน่งอยู่ น่าจะเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุดในการดำเนินการไต่สวน

2) การดำเนินการไต่สวน

(1) แจ้งข้อกล่าวหา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควร ที่ผู้ถูกกล่าวหา และผู้กล่าวหามาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาประกอบการชี้แจงอย่างน้อยเจ็ดวัน ก่อนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยจะต้องติดประกาศให้ราษฎรทราบไม่น้อยกว่ายี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง ในการชี้แจงข้อกล่าวหา และการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำทนายความหรือบุคคล ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าร่วมในการชี้แจง หรือให้ปากคำได้

(2) การรวบรวมข้อกล่าวหา และคำแก้ข้อกล่าวหาหรือพยานหลักฐาน ต่าง ๆ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนมูลเหตุตามคำร้องขอของราษฎร โดยรวบรวมข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาและคำแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยสรุปเปรียบเทียบเป็นประเด็นตามรายละเอียดคำร้องขอของราษฎร เพื่อให้ราษฎรประกอบการตัดสินใจในการลงคะแนนเสียง

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เจตนารมณ์ในการจัดให้มีการไต่สวน เพื่อให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมีข้อมูลในการตัดสินใจลงคะแนนเสียง ผู้มีอำนาจในการไต่สวนไม่มีอำนาจในการชี้มูลว่า เรื่องใดถูกหรือผิด เพราะราษฎรจะเป็นผู้ตัดสินใจ

(3) ระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวน

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการไต่สวนมูลเหตุตามคำร้องขอ โดยไม่ชักช้า ภายในหกสิบวันนับแต่ตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อ แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

การกำหนดระยะเวลาดังกล่าว เพื่อให้โอกาสผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงประกอบการตัดสินใจในการ

ลงคะแนนเสียง ซึ่งหากระยะเวลาการดำเนินการได้สวนสลับไป จะทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานไม่รัดกุม ซึ่งถ้าหากขาดพยานหลักฐานมาแสดงประกอบการได้สวนแล้ว จะทำให้น้ำหนักความเชื่อถือของข้อกล่าวหาที่น้อย และการกำหนดเวลาดังกล่าว ก็เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจง หากกำหนดเวลาสั้นไปก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรม

3) การประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการได้สวน

การประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม
 ในกรณีที่คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป แต่องค์ประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการพิจารณา และวินิจฉัยต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด และมติที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

ระเบียบการประชุมให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัดกำหนด การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าสามวัน เว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้ บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้ ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้ ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ที่พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือ ก็ให้บันทึกไว้ด้วย

4) อำนาจคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการได้สวน

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็น แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อ ตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้อง กับเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริง

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเดินทางของพยานบุคคลและเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน

5) ข้อห้ามในการดำเนินการไต่สวนมูลเหตุ

(1) ห้ามมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้งไต่สวนมูลเหตุตามคำร้องขอในกรณี ดังต่อไปนี้

ก. เรื่องที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดได้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วไม่มีพยานหลักฐานใหม่ อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

ข. ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลเหตุกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

(2) ในกรณีที่ประธานกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้ง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในเรื่องใด ๆ ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาเรื่องดังกล่าว

(3) ห้ามมิให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหรือจัดทำกรใด ๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง หรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานเพื่อจงใจให้เขาให้ถ้อยคำ ใด ๆ ในเรื่องกล่าวหา

6) การเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมฟังการไต่สวน

การดำเนินการไต่สวนให้ดำเนินการโดยความยุติธรรม และเปิดเผย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการดำเนินการไต่สวน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการไต่สวนเป็นไปโดยยุติธรรม และโปร่งใส ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการไต่สวน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด โดยอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าฟังการไต่สวนตามสถานที่ที่กำหนด หรือกระจายเสียงการไต่สวนผ่านสื่อวิทยุ, โทรทัศน์, หนังสือพิมพ์ประจำท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นผู้กำหนด

7) การยืนยันให้มีการลงคะแนนเสียง

ภายหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งไต่สวนมูลเหตุในการเสนอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสอบถามไปยังตัวแทนผู้ริเริ่มว่ายังมีความต้องการจะให้จัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาอีกหรือไม่ หากมีความต้องการให้ดำเนินการรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพิ่มไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของลายมือชื่อเดิม โดยกำหนดเวลาให้ไม่น้อยกว่า 15 วัน ไม่เกิน 30 วัน รศ.ดร. นิยม รัฐอมฤต อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้ให้ความเห็นว่า "วิธีการดังกล่าวต้องการให้มีการประนีประนอมข้อพิพาทระหว่างราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อร้องขอกับสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหา หากสอบถามแล้วราษฎรผู้ริเริ่มไม่คิดใจจะให้มีการลงคะแนนเสียง ข้อพิพาทก็ยุติลง ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการระงับข้อพิพาทก่อนจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน"⁷²

7.10.2 การช่วยเหลือจากรัฐ

ก่อนการจัดให้มีการดำเนินการไต่สวนมูลเหตุตามคำร้องขอ ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีการประชุมหารือระหว่างตัวแทนราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงที่เข้าชื่อร้องขอ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณีพิจารณากำหนดวิธีการในการให้รัฐสนับสนุนการดำเนินการไต่สวน หรือการลงคะแนนเสียงในเรื่องดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้มีการจัดสถานที่ปิดประกาศ และที่คิดแผ่นป้ายเกี่ยวกับรายละเอียดการรวบรวมข้อกล่าวหาและคำแก้ข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในการไต่สวนตามข้อกล่าวหาในบริเวณสาธารณสถานซึ่งเป็นรัฐ ให้พอเพียงและเท่าเทียมกัน

⁷² นิยม รัฐอมฤต, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2542

2) การพิมพ์ และการจัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการไต่สวนมูลเหตุตามคำร้อง หรือลงคะแนนเสียงไปให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

3) การกำหนดให้มีสถานที่สำหรับให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี ใช้ในการชี้แจงข้อกล่าวหาได้อย่างเท่าเทียมกัน ในการนี้รัฐอาจจัดให้มีการแสดงหรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมาฟังการชี้แจงข้อกล่าวหาได้อย่างเท่าเทียมกัน ในการนี้รัฐอาจจัดให้มีการแสดงหรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงมาฟังการชี้แจงข้อกล่าวหาด้วยก็ได้

4) การกำหนดหลักเกณฑ์ และระยะเวลาให้ชี้แจงข้อกล่าวหาทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ หรือการไปออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ซึ่งจะต้องจัดให้โอกาสเท่าเทียมกัน

4) การสนับสนุนของรัฐในกิจการอื่นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

นอกจากนี้ยังกำหนดห้ามมิให้ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี นอกจากรัฐจัดปิดประกาศ และที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการไต่สวนหรือการลงคะแนนเสียง ในสาธารณสถานที่เป็นของรัฐ จัดสรรเวลาออกอากาศทางวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกกล่าวหา หรือกระทำการอื่นนอกจากที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้รัฐสนับสนุน

5) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง หน่วยลงคะแนนเสียง และที่ลงคะแนนเสียง

(1) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงของแต่ละท้องถิ่น และปิดประกาศบัญชีชื่อดังกล่าวไว้ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สาธารณะที่เห็นได้ง่าย หรือสถานที่ที่เหมาะสม และที่ลงคะแนนเสียง หรือ บริเวณใกล้เคียง กับที่ลงคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสี่สิบวันก่อนวันลงคะแนนเสียง

การขอเพิ่มรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งในทะเบียนบ้านและการร้องขอให้ถอนรายชื่อผู้มีสิทธิออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้บังคับกับการเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง และการถอนชื่อผู้ไม่มีสิทธิ

ออกเสียงโดยอนุ โลม ทั้งนี้ โดยให้ยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อหรือถอนชื่อต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง บุคคลที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

(2) การกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงและที่ลงคะแนนเสียง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดหน่วยลงคะแนนเสียงที่จะพึง มีในแต่ละท้องถิ่น และกำหนดที่ลงคะแนนเสียงของหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึง ถึงจำนวนของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในแต่ละหน่วยลงคะแนนเสียง และความสะดวกในการ เดินทางไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียง และประกาศให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทราบ ไม่น้อยกว่ายี่สิบ วันก่อนวันลงคะแนนเสียง การกำหนดที่ลงคะแนนเสียงใหม่

ในกรณีจำเป็น คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนน เสียง ตามประกาศในวรรคหนึ่ง เป็นสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยต้องประกาศการ เปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงให้ทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าห้าวัน เว้นแต่ในกรณี ฉุกเฉิน จะประกาศการเปลี่ยนแปลงที่ลงคะแนนเสียงน้อยกว่าระยะเวลาดังกล่าวก็ได้

6) คณะกรรมการดำเนินการลงคะแนนเสียง เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการ ลงคะแนนเสียง

(1) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการลงคะแนน

ก. คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่ง หรือหลายคน เพื่อทำหน้าที่ อำนวยการ หรือกำกับดูแลการลงคะแนนเสียงในแต่ละท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร และแต่งตั้ง คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่าห้าคน เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการและรักษา ความเรียบร้อยในการลงคะแนน เสียง และการนับคะแนนในที่ลงคะแนนเสียงนั้น

ข. คณะกรรมการการดำเนินการลงคะแนนเสียง

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่ง ไม่น้อยกว่าห้าคน เพื่อทำหน้าที่ดำเนินการและรักษาความเรียบร้อยในการ ลงคะแนนเสียง และการนับคะแนนในที่ลงคะแนนเสียงนั้น

การแต่งตั้งกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง ให้คณะกรรมการ การเลือกตั้ง แต่งตั้งผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้น เป็นประธานกรรมการหนึ่ง คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสี่คน ถ้าในวันลงคะแนนเสียง หรือ การเลือกตั้งแล้วแต่กรณี มีกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมาปฏิบัติหน้าที่ไม่ถึงห้าคน ให้กรรมการที่เหลืออยู่แต่งตั้ง ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหน่วยลงคะแนนเสียงนั้นเป็นกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงจนครบ ห้าคน

ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่อยู่ในที่ลงคะแนนเสียง หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแทน หรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อน จนกว่าประธานกรรมการจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้แล้วแต่กรณี ให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงมีหน้าที่ดำเนินการและรักษาความเรียบร้อยในที่ลงคะแนนเสียง และมีหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

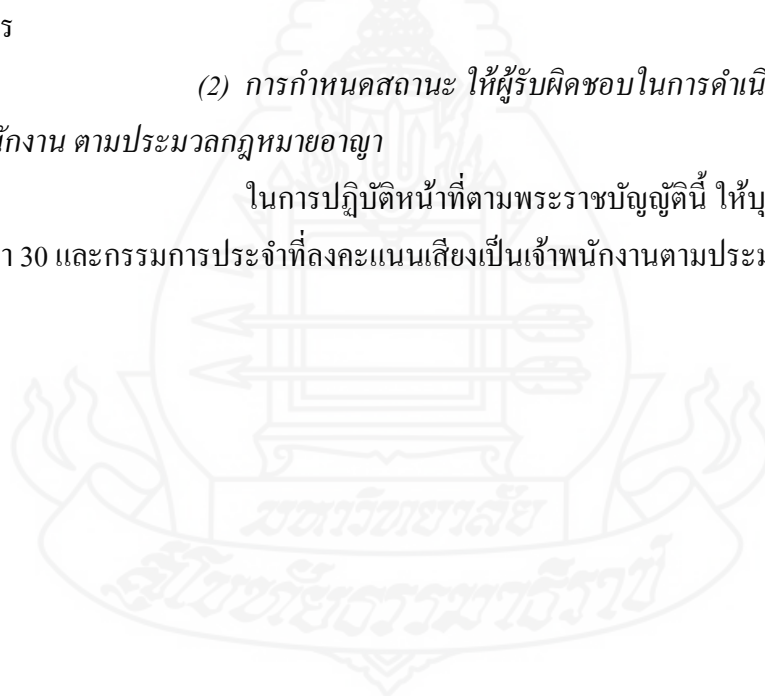
ในกรณีที่ผู้ใดขัดขวางการลงคะแนนเสียงให้กรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ลงคะแนนเสียงได้ แต่ต้องไม่ขัดขวางต่อการที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงจะใช้สิทธิลงคะแนนเสียง

คุณสมบัติ และค่าตอบแทนของบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 30 และกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ก. ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหนึ่ง หรือหลายคน เพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวกแก่การลงคะแนนเสียงในแต่ละท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร

(2) การกำหนดสถานะ ให้ผู้รับผิดชอบในการดำเนินการลงคะแนนเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้บุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งตาม มาตรา 30 และกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. สรุปแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางกฎหมาย ในการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

1.1 แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาตรการทางกฎหมาย ในการให้สิทธิราษฎรมีอำนาจถอดถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้แก่สังคมไทย เมื่ออยู่ในช่วงการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ก็ตาม ประชาชนชาวไทยก็ได้มีโอกาสเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามวิถีทางประชาธิปไตย มีการใช้เสียงข้าง มากเลือก ผู้นำและปลดผู้นำออกจากตำแหน่งได้ ถ้าส่วนใหญ่ต้องการ ฉะนั้น จึงถือได้ ว่าระบบการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นรากฐานการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีมา ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475

ส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นสถาบันการปกครองที่สำคัญในระดับตำบล และหมู่บ้านของไทยมานานนับศตวรรษ เป็นจุดเชื่อมต่อระหว่างราชการส่วนภูมิภาคใน ระดับอำเภอ กับตำบล หมู่บ้าน เป็นพื้นฐานรองรับโครงการฝึกอบรมชาวบ้านในการ ปกครองท้องถิ่น เป็นข้อต่อระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระดับตำบล หมู่บ้านมาตั้งแต่สมัยสังคมชุมชนบุพกาลจนถึงปัจจุบัน

ในประการสำคัญกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังเป็นตำแหน่งที่ราษฎรในหมู่บ้านตำบล เป็นผู้เลือกขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนในการเป็นหัวหน้าหรือผู้นำในการปกครอง ชุมชนนั้น จึงเป็นผู้นำตามธรรมชาติและมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรอย่างแท้จริงใน อุดมคติของชาวบ้านและเป็นความปรารถนาของชุมชนท้องถิ่น ในการเป็นปากเสียง แทนประชาชนในตำบล หมู่บ้าน แม้ต่อมาจะได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ. 2440) ขึ้นเป็นแม่บทของจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้มีการจัดรูปการปกครองท้องที่ระดับตำบลหมู่บ้าน เป็นการ ปกครองส่วนภูมิภาค ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ตาม

กฎหมายในการรักษาความสงบเรียบร้อยในเขตหมู่บ้าน นำประกาศหรือคำสั่งของราชการ ไปแจ้งให้ราษฎรลูกบ้านทราบ ตลอดจนให้มีหน้าที่ในการสำรวจเก็บภาษีอากรให้รัฐ ซึ่งล้วนแต่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดฐานะหนึ่งกับกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้น คือ ฐานะ ตัวแทนของรัฐ หรือ ราชการ ต่อมาจะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม โดย ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทนและ เป็นหลักกฎหมายในการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยที่ใช้บังคับมาถึงตราบท่าทุก วันนี้ ก็มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องปลีกย่อย ส่วนหลักการที่สำคัญเหมือนเดิม เช่น อำนาจ หน้าที่ที่มีผลเกิดฐานะตัวแทนของรัฐและราษฎร ส่วนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งได้นำหลัก การเลือกตั้งมาใช้ในระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่งที่นำมาใช้ที่สำคัญ ระบบการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือระบบ Recall โดยให้สิทธิแก่ราษฎรในกรณีจะร้องขอถอดถอนหรือให้มีการเปลี่ยนผู้ใหญ่บ้านได้

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ที่มีผลกระทบต่อฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ระบบการเลือกตั้ง และการออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยมี หลักการสำคัญ คือมีความมุ่งหมายที่จะยกฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เท่ากับข้าราชการ การประจำ โดยถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร แทนที่จะมีสอง ฐานะ คือมีฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรและเป็นตัวแทนของราชการอย่างสมัยก่อน เมื่อยกฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเทียบเท่าข้าราชการประจำ ดังกล่าวแล้ว ก็จำเป็นต้อง เปลี่ยนวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากระบบการเลือกตั้ง มาเป็นการ พิจารณาคัดเลือกโดยคณะกรรมการเช่นเดียวกับการคัดเลือกตัวข้าราชการอื่นๆ มีการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในรูปเงินเดือนประจำ ปรับปรุง การออกจากตำแหน่ง โดยมีการกำหนดวินัยและโทษทางวินัย เช่นเดียวกับราชการและ ให้นำกฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือนมาใช้กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยอนุโลม และยังสามารถกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมอีกหลายประการ ซึ่งคล้ายกับการกำหนดคุณสมบัติ ของข้าราชการ

จนถึงปี พ.ศ.2489 สมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ก็ได้มีการปรับปรุงโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 ยกเลิกหลักเกณฑ์ของกฎหมายปี พ.ศ.2486 หันกลับไปใช้หลักการเดิมของกฎหมายปี พ.ศ. 2457 คือ ยก เลิกวิธีการคัดเลือกโดยคณะกรรมการกลับไปใช้วิธีการให้ราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านตามเดิม ส่วนกำนันยังคงใช้วิธีการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ ให้ผู้ใหญ่บ้านเลือก กันเองขึ้นเป็นกำนัน มีการปรับปรุงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน โดยยกเลิกเงื่อนไข การเป็นหรือเคยเป็นตำรวจทหารเสีย เนื่องจากภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้สงบลงหมด ความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องความมั่นคงของชาติ

เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านก็ได้กลับมาใช้สิทธิแก่ราษฎรในการที่จะร้องขอถอดถอน (Recall) หรือเปลี่ยนตัวผู้ใหญ่บ้านให้ออกจากตำแหน่งได้ตามเดิม แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิในการเดิมตามหลักการเดิม โดยอ้างเหตุผลว่ากำนันย่อมดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านด้วยซึ่งราษฎรย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้อยู่แล้ว ซึ่งก็มีผลทำให้ต้องออกจากตำแหน่งกำนันนั่นเอง ทั้งนี้ ยังคงเรื่องวินัย และ โทษผิดวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่นำมาใช้โดย อนุโลมในกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้บังคับใช้จนถึงปัจจุบันนี้

กฎหมายปกครองท้องที่ได้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมการมาเป็นลำดับ โดยในด้านโครงสร้างการปกครองตำบล หมู่บ้านได้มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างอื่น ๆ เพิ่มขึ้น มา เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล ตามกฎหมายสภาและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537 อันเป็นนโยบายในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน ได้มี ความพร้อมที่จะปกครองตนเอง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 โดยกำหนดหลักการเพิ่มเติมเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้อยู่ ในตำแหน่งคราวละ 5 ปีนับแต่วันที่ราษฎรเลือก และพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่รับเลือกตั้งเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยยกเลิกอายุขั้นสูงหกสิบปีบริบูรณ์ในวันรับเลือกตั้งซึ่งกฎหมายทั้งสองดังกล่าวนี้มีความสำคัญยิ่ง และมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน โดยประการสำคัญ คือ

- 1) การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การอยู่ในตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากเดิมที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปี บริบูรณ์ มากำหนดเป็นวาระดำรงตำแหน่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งได้คราว ละห้าปี
- 2) มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่อีกมากมายหลายประการ

ในการกำหนดวาระการเลือกตั้งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีกำหนดการอยู่ในตำแหน่ง คราวละห้าปีนั้น มีผลกระทบถึงฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเดิมตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะอยู่สองฐานะด้วยกัน ก็คือ ในฐานะตัวแทนประชาชน และในฐานะตัวแทนรัฐ แต่จากการที่กฎหมายให้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และคุณสมบัติของผู้สมัครรับเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบางประการ จึงมีแนวโน้มที่จะเป็นนักการเมืองเพิ่มขึ้นมาอีกฐานะหนึ่ง หรืออาจเรียกได้ว่า ฐานะถึงนักการเมืองหรือผู้แทน เนื่องจากจะต้อง

คำนึงถึงการเลือกตั้งและฐานะของ คณะเนนเสียงในการเลือกตั้งสามารถให้ดำรงสถานะในตำแหน่งดังกล่าวได้ในวาระต่อไป

จากการศึกษาวิจัยถึงฐานะทั้งสามประการของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำให้ทราบว่า ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายที่ได้รับอำนาจแบบทางการมาเพิ่มขึ้น เนื่องจากฐานะเดิมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามจารีตประเพณี เป็นผู้นำตามธรรมชาติของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้นำได้รับอำนาจมาจากทั้งผลิตผลของโครงสร้างทางสังคมของ ชาวชนบท เมื่อได้รับอำนาจอย่างเป็นทางการจากรัฐทำให้อำนาจหน้าที่ในการบริหาร ราชการในขณะเดียวกัน ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะผู้นำในหมู่บ้านโดดเด่น และมีความสำคัญเหนือกว่าผู้นำท้องถิ่นอื่น ๆ จึงทำให้มีการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่ง ดังกล่าวมากขึ้น

ส่วนในฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายนั้น เมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ นอกจากกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นอีกมากกว่า 60 ฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้าน อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความกว้างขวางดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะเห็นได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะตามกฎหมาย 2 ประการ คือ ในฐานะตัวแทนของประชาชน หรือทาง ราชการ โดยทำหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองและปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเป็น บุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ราษฎรในท้องที่นั้นแทน ราชการ รวมทั้งหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการ การประชาสัมพันธ์ และเป็นแหล่งข่าวให้แก่ราชการ และในฐานะตัวแทนของประชาชน โดยมีหน้าที่ในการ รายงานความเดือดร้อน และเสนอความต้องการของราษฎร รวมทั้งการประสานงานระหว่าง ราษฎรกับหน่วยงานของทางราชการ

ในด้านฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังใช้ระบบการบริหารราชการแบบในปัจจุบันที่ มุ่งเน้นในด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นตำบลให้มีความอิสระในการปกครองตนเองในรูปสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วน ตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในหมู่บ้านมีการปกครองตนเอง หรือมี หน่วยบริหารองค์กรชุมชนของตนเอง ซึ่งรัฐรับรองความเป็นนิติบุคคลขององค์กรนั้น

ถึงแม้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ แต่มีองค์ประกอบหลายประการ เช่น ข้อบังคับหรือระเบียบปฏิบัติที่ตัวเองแสดงถึงแนว โนม์เกี่ยวกับฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ใกล้ชิดกับความเป็นข้าราชการ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัย เงินค่าตอบแทนตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เครื่องแบบและเครื่องหมายประจำตำแหน่ง รวมทั้งสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการอื่น ๆ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนั้นความสัมพันธ์ ตามกฎหมายระหว่างกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน กับตัวแทนส่วนกลางที่ประจำส่วนภูมิภาค อัน ได้แก่ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐมีอำนาจบังคับบัญชา เหนือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกโดยตำแหน่งในสภาตำบล ที่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล อันเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นถึงภูมิภาค ได้ทำหน้าที่ผู้บริหาร สภาตำบล ถือว่าการทำหน้าที่ ในฐานะตัวแทนประชาชนในองค์กรชุมชนท้องถิ่นที่มี ฐานะเป็นนิติบุคคล

จากการศึกษาวิจัยที่ได้พบว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีฐานะและบทบาทถึง 3 ประการ คือ ในฐานะตัวแทนของรัฐ ในฐานะตัวแทนประชาชน และในฐานะถึงนักการเมืองหรือผู้แทน ในแต่ละ ฐานะต่างก็มีจุดแข็งและจุดอ่อนในแง่การทำหน้าที่ตามกฎหมายและการ บริหารปกครองรวมอยู่ด้วยกัน ตลอดจนปัญหาทางกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนของการ เป็นตัวแทนของราษฎรด้วย เนื่องจากการ ที่บุคคลมีฐานะถึงสามประการ จึงก่อความสับสนให้แก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างมาก เป็นบ่อเกิดของปัญหา ในด้านประสิทธิภาพในการปกครองตำบลและหมู่บ้าน ตลอด ถึงการออกจากตำแหน่งที่ ไม่มีความชัดเจน พอที่จะสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาความสับสนในบทบาทของฐานะ เนื่องจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะที่เป็น ทั้งตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของประชาชน และถึงนักการเมืองหรือผู้แทน ซึ่งในมุมมองของประชาชน ส่วนหนึ่งมองว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน น่าจะเป็นตัวแทนประชาชนหรือ เป็นที่พึ่งของประชาชน ซึ่งเป็น ผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการทำหน้าที่ในฐานะตัว แทนของทางราชการในบางเรื่องก็ขัดแย้ง กับความต้องการของชาวบ้าน ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ด้วยความลำบากและการวางตนด้วย

2) ปัญหาถูกควบคุมอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชา ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านบางคน ถูกแทรกแซงควบคุมอยู่ภายใต้อิทธิพลของข้าราชการ นักการเมืองมากเกินไปจนทำให้ ความเป็นอิสระ ในการทำงานปกครองดูแลตำบลหมู่บ้าน ต้องพึ่งพากลุ่มอิทธิพลมาก เกินความจำเป็น ทำให้การ แก้ปัญหาของตำบล หมู่บ้าน ต้องหันเหไปตามอำนาจภายนอกไม่เป็นไปตามความต้องการ ของประชาชน หรือไม่รักษาประโยชน์ของส่วนรวม

3) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง (Recall) ไม่มีความชัดเจนการปฏิบัติการร้องขอให้มี กระบวนการของการ ถอดถอน ตลอดจนในบทบัญญัติของกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นด้วย

4) ปัญหาที่ระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลในการที่ ก่อตั้งหรือพิจารณาวิสัยของตนเอง จึงไม่มีองค์กรที่คอยดูแลและให้ความเป็นธรรม

ซึ่งปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นการสวนกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ในระดับตำบล ส่งผลกระทบโดยตรงต่อฐานะและบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควร จะปฏิบัติ

แต่ภารกิจของรัฐเพียงอย่างเดียวหรือจะต้องปรับบทบาทภารกิจของการเป็นตัวแทนประชาชน ควบคู่ไปด้วย การออกจากตำแหน่งต้องมีความสัมพันธ์กับฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนประชาชนด้วย

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับฐานะของกำนันและการออกจากตำแหน่งให้ชัดเจนเหมาะสม สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการปกครองระดับหมู่บ้าน ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้

จากบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้ศึกษาประวัติศาสตร์และ วิวัฒนาการความเป็นมาแต่ต้นนั้น จะเห็นได้ว่าในยุคชุมชนบุพกาลนั้นหมู่บ้านมีความเป็นอิสระ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำชุมชน โดยธรรมชาติตามจารีตประเพณีและมีฐานะ เป็นตัวแทนราษฎรอย่างแท้จริง แต่หลังจากที่สถาบันรัฐ ได้ถือกำเนิดขึ้น รัฐได้เข้าไปใช้อำนาจครอบงำชุมชน โดยการแต่งตั้งตำแหน่งผู้นำหมู่บ้านอย่างเป็นทางการ ครอบงำลง ไปบนตำแหน่งผู้นำชุมชนตามธรรมชาติ และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติในฐานะตัวแทนรัฐ กำนันผู้ใหญ่บ้านจึงได้รับอำนาจจากรัฐที่เป็นรูปธรรมตามพระราชบัญญัติ เป็นอำนาจอย่างเป็นทางการเสริมบทบาทผู้นำตามธรรมชาติ

จากการศึกษาวิจัยบทบาทฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตลอด จนถึง การออกจากตำแหน่ง แนวโน้มทิศทางและสถานการณ์แวดล้อมต่าง ๆ ที่มา กระทบต่อฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่ง ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 ในการปรับปรุงฐานะและบทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะแห่งการเป็นตัวแทนประชาชนมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะสำคัญหรือหน้าที่หลักในการเป็นตัวแทนประชาชน จำเป็นต้องแก้ไข ปรับปรุง บทบัญญัติของกฎหมาย ดังต่อไปนี้

2.1.1 ปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการอำเภอหรือของนายอำเภอ หรือของปลัดอำเภอประจำตำบล ในอำนาจการบังคับบัญชาซึ่งมีอยู่เหนือกำนันผู้ใหญ่บ้าน เช่น ยกเลิกข้อความในมาตรา 69 วรรคแรก ซึ่งกำหนดว่า “ในอำเภอหนึ่งนอกจากมีกรรมการอำเภอ ให้มีตำแหน่งเสมียนพนักงาน อยู่ในบังคับบัญชาอีกมากน้อยตามสมควรแก่ราชการ กับมี ปลัดอำเภอประจำตำบล ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำ ตำบลนั้น” อันเป็นการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของปลัด อำเภอและนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการ

2.1.2 ปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามมาตรา 61 ทวิ

ซึ่งกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัด เช่นเดียวกับข้าราชการ โดยให้นำกฎหมายของข้าราชการพลเรือนอันเกี่ยวข้องกับวินัยมาใช้บังคับแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยอนุโลม นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีตั้งแต่ขั้นลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ และปลด หรือไล่ออกจากตำแหน่ง หรืออาจจะสั่งให้พักราชการก็ได้ ผู้วิจัยเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวนี้นอกจาก จะบัญญัติขึ้นมาใช้ใน ปี พ.ศ. 2486 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายในการยกฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นเป็นข้าราชการแล้ว ยังให้อำนาจแก่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการ ในการควบคุมบังคับบัญชาและให้คุณให้โทษแก่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งข้อสังเกตในการ ดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ผ่านมา นั้นเป็นอำนาจของ ข้าราชการทั้งสิ้น โดยกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่มีองค์กรบริหารงานบุคคลของตนเองที่จะร่วม กับองค์กรของรัฐในการพิจารณาหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือการลงโทษใด ๆ เลย ซึ่ง เท่ากับว่าอำนาจการพิจารณาและให้คุณและ โทษทางวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในการกำกับของราชการโดยสิ้นเชิง

ให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยตรง ทั้งในระดับ ตำบล อำเภอ และระดับชาติ เนื่องจากถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันอำนาจที่เก่าแก่ สถาบันหนึ่ง แม้จะมีได้เป็นสถาบันหรือองค์กรของรัฐ แต่ก็มีวิวัฒนาการและความเป็น มาของตนเองอันยาวนาน รวมทั้งมีสมาชิกในองค์กรทั่วประเทศจำนวนมาก จึงน่าจะมี องค์กรบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง ทำการดูแลควบคุมและช่วยเหลือให้ความเป็นธรรมต่อสมาชิก เช่นเดียวกับองค์กรของวิชาชีพอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการ อัยการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งสมควรที่จะได้มีการศึกษารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป

2.2 ปรับปรุงพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และกฎหมายอื่นที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดย

2.2.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายปกครองท้องที่ ซึ่งมีมากมายหลายประการ โดยได้กำหนดไว้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2457 และกำหนดเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2468 นั้น เป็นขณะที่การบริหารงานของรัฐบาลใน ระดับภูมิภาคยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในขณะนั้น จึงมีลักษณะเป็นสาขาของหน่วยงานบริหารระดับอำเภอ จะเห็น ได้จากหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งในงานด้านส่งเสริมบำรุงอาชีพราษฎร งานด้านสาธารณสุข การป้องกันโรคต่าง ๆ งานด้านการจัดทำทะเบียนราษฎร งานภาษี อากร งานด้านคดีอาญา เหล่านี้ซึ่งในภาวะ ดังกล่าว

อาจจะมีความเหมาะสมเพราะหมู่บ้าน ตำบลท้องที่อยู่ห่างไกล และไม่มีตัวแทนของรัฐหรือข้าราชการที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติงานลงไปถึงพื้นที่ระดับตำบล หมู่บ้าน โดยกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหาร การปกครอง และการพัฒนาระดับตำบล พ.ศ. 2535 กำหนดให้มีศูนย์ประสานการปฏิบัติ ราชการประจำตำบล เป็นสถานที่ปฏิบัติราชการประจำตำบล ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการประสานการบริหาร การปกครอง และการพัฒนาของตำบล โดยมีปลัดอำเภอ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานประจำตำบล เพื่อปฏิบัติงานในด้านพัฒนา งานบริการ งาน ปกครอง ความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนในตำบล โดยมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการอันประกอบด้วยปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พัฒนาการประจำตำบล เจ้าหน้าที่สาธารณสุขตำบล เกษตรตำบล และข้าราชการอื่น ๆ ร่วมดำเนินการ

ดังนั้น เมื่อความจำเป็นในด้านบุคลากรหมดไป เนื่องจากรัฐมีข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐ โดยตรงลงไปปฏิบัติงาน ในพื้นที่ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงกลายเป็นส่วนเกินที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแทบจะไม่เคยใช้หรือไม่เคยรู้จักเลย อย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับคดีอาญานั้น ในความเป็นจริง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันแทบจะไม่เคยใช้อำนาจดังกล่าวเลยในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะต้องกำหนดอำนาจ หน้าที่ในฐานะตัวแทนของราษฎรเป็นกฎหมายหลักกว้าง ๆ โดยครอบคลุมหน้าที่อันมีความจำเป็นเพื่อสนองต่อการแก้ปัญหาหรือความต้องการของราษฎรในชุมชน ซึ่ง หน้าที่อันจำเป็นประการสำคัญที่กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีอำนาจ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการ ปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นส่วนหน้าที่อื่น ๆ อันเป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จำต้องมอบให้แก่กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนในการปฏิบัติ เช่น งานด้านการทะเบียน หรืองานสำรวจสถิติข้อมูลต่าง ๆ นั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้อย่างละเอียด โดยยึดหลัก การว่าอำนาจหน้าที่ใดที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีได้กำหนดไว้แน่ชัดแล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องดำเนินการ โดยยึดถือการสนองตอบความต้องการของประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ

2.2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ การบัญญัติอำนาจหน้าที่ของกำนัน

ผู้ใหญ่บ้านไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นกฎหมายเฉพาะนั้น ควรจะมีการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้ให้ชัดเจน แน่นอนว่ามีอำนาจหน้าที่แค่ไหน เพียง ใด ผู้วิจัยมีความเห็นว่า กฎหมายใดที่มีผลกระทบต่อท้องถิ่น หรือเป็นการแก้ปัญหาใน ชุมชน ตำบลหมู่บ้านโดยตรง เช่น ปัญหาเรื่องแหล่งน้ำ หรือปัญหาป่าไม้ สมควรที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนประชาชนท้องถิ่น โดยเด่นชัด เช่น อาจกำหนดให้กำนัน

ผู้ใหญ่บ้านในฐานะตัวแทนชุมชน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษาป่าไม้ชุมชน หรือบริหารงาน และบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของ ส่วนรวม เป็นต้น

2.3 การปรับปรุงหลักเกณฑ์และการออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฐานะกึ่งการออกจากตำแหน่งของ กำนันผู้ใหญ่บ้านที่ “ฐานะ” เป็นตัวกำหนด “การออกจากตำแหน่ง” ดังนั้นเมื่อฐานะของ กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีการพัฒนาและปรับเปลี่ยน โน้มไปทางเป็นตัวแทนของประชาชนมาก ขึ้น จึงต้องปรับปรุง “การออกจากตำแหน่ง” ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ เปลี่ยนแปลงดังนี้

การใช้อำนาจประชาชนในการถอดถอน กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง หรือระบบ Recall นั้น เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับระบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการเลือกตั้ง และตั้ง แต่การพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ.2440) ซึ่งเป็นระบบการ ตรวจสอบและควบคุมผู้บริหารที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ในปัจจุบันได้นำวิธี การถอดถอน หรือระบบ Recall มาใช้กับนักการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร ท้องถิ่น ซึ่งได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ที่นำระบบ Recall หรือการถอด ถอนออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน มาใช้อีกถือว่าระบบนี้เป็นการตรวจสอบ ผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพอย่างไรก็ตาม เนื่องจากหลักเกณฑ์และการถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง หรือ Recall ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนจะมีก็แค่เป็นแต่เพียงหนังสือที่ สั่งการออกจากตำแหน่ง หรือ Recall ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนจะมีก็แค่เป็นแต่ เพียงหนังสือที่สั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่วางแนวปฏิบัติไว้กว้างๆ จึงสมควรที่จะกำหนดเป็นระเบียบหรือข้อบังคับที่สามารถถือปฏิบัติได้อย่างชัดเจนถูกต้อง จึงทำสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ได้ประพฤติปฏิบัติออกนอกรอบแนว ทางของนักปกครองท้องที่ที่ใช้อำนาจหน้าที่ทางไม่ชอบไม่เป็นธรรม เกิดความเสียหาย ต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

2.3.1 ปรับปรุงหลักเกณฑ์การออกจากตำแหน่งการถอดถอน (Recall) ของระบบ

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การออกจากตำแหน่งกรณีถูกถอดถอนในกระบวนการ Recall ตามมาตรา 14 (3) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งมีบัญญัติดังนี้

ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

... (6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งของจำนวนร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

โดยบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีรายละเอียดขั้นตอน ทำให้เข้าใจยากในการนำไปปฏิบัติโดยเฉพาะประชาชนทั่วไปแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็น “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านนั้น เข้าชื่อร้องขอต่อนายอำเภอเพื่อดำเนินการให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกในการลงคะแนนเสียงจะต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงในหมู่บ้านนั้น และคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้นำบุคคลพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันลงคะแนน”

เป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ที่ตนเลือกตั้งเข้าไปเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านว่ามีความเหมาะสมที่จะให้ทำงานต่อไปหรือไม่

2.3.2 ปรับปรุงสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

การออกจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ หรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งมี ถึง 14 ประการนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง บัญญัติ 15 ประการ คุณสมบัติบางข้อกำหนดไว้อย่างไม่มีความยืดหยุ่น เช่น ในกรณีมีลักษณะต้องห้ามจากกระทำความผิดในกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้จำนวนมากมายนั้น แม้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกเปลี่ยนมาเป็นการรอการลงโทษหรือโทษปรับ สถานเดียว ก็ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายและจะต้องออกจากตำแหน่งทันที หากเปรียบเทียบลักษณะต้องห้ามของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่กำหนดว่า “ต้องพิจารณาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น” เป็นการกระทำโดยไม่มีเจตนา หากต้องถูก ให้ออกจากตำแหน่งแล้วทำให้เกิดอำนาจไม่ชอบเข้าครอบงำกำนันผู้ใหญ่บ้าน จึงสมควร ปรับปรุงหลักเกณฑ์กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามมีดังนี้

โดยแก้ไขเพิ่มเติมใน (11)มาตรา 12 จากเดิมว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้อง คำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด” เป็นว่า “ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดต้อง จำคุกว่ากระทำความผิด” การกำหนดกรอบคุณสมบัติไว้มากเกินไปเท่ากับการไป จำกัดสิทธิของประชาชนที่ปกครองดูแลตนเองในการปรับปรุงแก้ไขในกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่ให้เป็นการถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก จึงจะขาดคุณสมบัติซึ่งจะสอดคล้องกับลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอื่น ๆ

2.3.3 การปรับปรุงการร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 61 ทวิ และ มาตรา 61 ตริ บัญญัติให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งถูกลงโทษทางวินัย ถ้าผู้ถูกลงโทษเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ กระทรวงมหาดไทยได้ โดยหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออก เท่านั้น
- 2) ให้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อนายอำเภอภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งการลงโทษ โดยแก้ไขเพิ่มเติมให้ร้องทุกข์ได้ทุกสถาน ตั้งแต่โทษภาคทัณฑ์ ตัดเงิน เดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ร่วมอยู่ด้วย ในทำนองเดียวกับการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

2.3.4 การปรับปรุงอำนาจการวินิจฉัยความผิดของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

จะต้องพิจารณาถึงอำนาจของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพียงไร อย่างไร จึงจะอยู่ในขอบเขต ของการกระทำ ความผิดในลักษณะ “เป็นผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาลหรือทาง ทุจริต” หรือ “เสื่อมเสียในทางศีลธรรม” หรือการกระทำใดเป็น “การฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพประชาชน” หรือ “การบกพร่องในความประพฤติ” หรือ “ความสามารถไม่เหมาะสม” นั้นตามหลักเกณฑ์ทั้งหมดที่กำหนดในพระราชบัญญัติลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจน การพิจารณาขึ้นอยู่กับอำนาจดุลพินิจ ของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในการชี้ขาดว่าการกระทำ ดังกล่าว เป็นความผิด เพียงใด ไม่มีข้อจำกัดการใช้ดุลพินิจซึ่งอาจถูกเบี่ยงเบนได้ ผู้วินิจฉัยจึงขอเสนอให้การพิจารณาวินิจฉัยกรณีดังกล่าว ให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการหรือองค์กรซึ่งจะเป็นหลัก ประกันได้ว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยได้มีการพิจารณากลับกรองอย่างรอบคอบ โดยคณะบุคคลที่เป็นกรรมการที่มี องค์ประกอบทั้งฝ่ายของราชการตัวแทนกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

จะต้องมีการปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติเพิ่มขึ้นในมาตรา 12 (7) เพิ่มเติมว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนเห็นความบกพร่องในทางความประพฤติหรือความไม่ เหมาะสมกับตำแหน่ง” มาเป็นว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่ง ประกอบด้วยนายอำเภอหรือตัวแทน กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่นั้นหรือใกล้เคียง ตัวแทนขององค์กรบริหารส่วนตำบล เมื่อการสอบสวนเสร็จ สรุปรายานหลักฐานที่ สนับสนุนข้อกล่าวหาและทำความเข้าใจว่าบกพร่องในทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอย่างไรเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ส่งต่อไป ซึ่งนำไป บังคับทั้งกรณีกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วย

2.3.5 การปรับปรุงออกจากตำแหน่งตามกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล

จากการที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดว่า กรณีที่สภาตำบลถูกสั่งยุบโดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามคำแนะนำของนายอำเภอ กรณีกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและสวัสดิภาพประชาชน อันเป็นผลจากการกระทำ หรือ

ร่วมกระทำของกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมี อำนาจสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ โดยถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่อง ความประพฤติ ความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง ตามกฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่ ซึ่งไม่สามารถที่จะร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทย ไม่มีกำหนดให้มือกรบริหาร งานบุคคลมาดูแลตรวจสอบของผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งได้คำสั่งไป โดยความชอบ ธรรมเพียงใด แต่เป็นการตัดสินใจของบุคคลเพียงคนเดียว

ผู้วิจัยใคร่ของเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 39 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ว่า “ในกรณีที่การยุบสภาตำบล ตามวรรคหนึ่ง เป็นผลจากการกระทำของ กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดย ผู้ใหญ่บ้านแล้วแต่กรณี โดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องใน ความประพฤติหรือความสามารถ ไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่” ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวออก ให้ประชาชนในตำบลหมู่บ้านออกเสียงถอด ถอนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งมาใช้แทนตาม กฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่ และผู้สรุปปัญหานั้นเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในการออกคำสั่ง ให้ออกจาก ตำแหน่ง เพื่อให้เป็นหลักประกันกับผู้ถูกกล่าวหา

2.3.6 ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมากยิ่งขึ้น

จะต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตาม กฎหมาย ลักษณะปกครองท้องที่และรวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่จะต้องดำเนินการภารกิจ ของกระทรวง ทบวง กรม ในพื้นที่ทั้งกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ชัดเจน ทั้งนี้ โดยคำนึง ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านยังคงมีบทบาท สำคัญในฐานะเป็นตัวเชื่อมประสาน (Contract Point) ระหว่างนโยบายของรัฐกับความ ต้องการของประชาชนโดยไม่แยกพื้นที่บริหาร

2.3.7 สนับสนุนบทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านและเสริมบทบาทฐานะของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

รัฐควรหาทางสนับสนุนบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินงานของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2518 ให้เข้ามา มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาตำบลที่เชื่อมประสานระหว่างรัฐกับท้องถิ่น (อบต.) มากขึ้น ซึ่งในแง่นี้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จะต้องได้รับมอบอำนาจและมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ ลงสู่พื้นที่ ตำบลภายใต้โครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐมาก ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ เพื่อเสริมบทบาทและฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้สามารถปฏิบัติ ภารกิจได้ตามที่กฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดไว้ รัฐจะต้องหาทาง สนับสนุนในค่าตอบแทน ของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง จะต้องหาทางส่งเสริมให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้รับการศึกษาอบรมในวิชาการสาขาต่าง ๆ มากขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุปจากการนำเสนอผลที่ได้รับจากศึกษาวิจัย รวมทั้งข้อเสนอแนะ และแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและบทบัญญัติเกี่ยวกับฐานะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและการออก จากตำแหน่งมาตามลำดับทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยหวังว่าวิจัยฉบับนี้คงเป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่น ในระดับตำบลหมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นที่ ส่วนใหญ่ของประเทศ โดยเฉพาะต่อสถานกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จในการพัฒนานำความเจริญสู่ภูมิภาคทุกพื้นที่ทั่วประเทศไทย





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง.(2531). *สมุดคู่มือกำนันผู้ใหญ่บ้าน*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
คณิน บุญสุวรรณ.(2541). “กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่”
ใน *รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน*, หน้า 280-281. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มติชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร.(2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
ชูศักดิ์ เทียงตรง.(2520). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ*. (โครงการผลิตตำราและวิจัย
ทางรัฐศาสตร์). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เชื้อ คงคากุล.(2475). *คำสอนชั้นปริญญาตรีกฎหมายเลือกตั้ง*. กรุงเทพมหานคร:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์.(2516). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์.
นิยม รัฐอมฤต.(2520). *การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส
สหภาพโซเวียต*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นันทวัฒน์ นรมานันท์. "ระบบการออกเสียงประชามติ". *วารสารกฎหมายนิติศาสตร์*
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,17(2), (พฤษภาคม 2540): 161-171.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2538). *รายงานการวิจัยเรื่องการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ระดับสูง*. (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย.
- ประหยัด หงส์ทองคำ.(2518). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: นำอักษรการพิมพ์.
ประทาน คงฤทธิศึกษากร.(2525). *การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเอง*.
กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____.(2525). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*.กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์
บริหารศาสตร์,
- ประยูร กาญจนกุล.(2523). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2541). "การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง." ใน *เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่*, หน้า 3. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2495). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*. พระนคร: โรงพิมพ์พาณิชย์นิติบุคคล,
- สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบอบการปกครองของไทย. (2515). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิต จุมปา. (2541). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- โกคิน พลกุล. (2530). *ปัญหาและข้อคิดบางประการในรัฐธรรมนูญไทย*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การพิมพ์พลชัย.
- วิษณุ เครืองาม. (2520). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงการพิมพ์.
- สมภพ โทตระกิต. (2512). *คำสอนชั้นปริญญาตรี กฎหมายรัฐธรรมนูญ (2 ภาค)*. กรุงเทพมหานคร: น้ำเขียวการพิมพ์.
- กระทรวงมหาดไทย "หนังสือที่ มท. 0309/ว.327 เรื่อง การออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรณีราษฎรร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง " 18 มีนาคม 2523.
- _____. "หนังสือที่ มท. 0309/34033 เรื่อง หารือการร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่ง " 2 กันยายน 2536.
- สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร. (2539). *ฝ่ายเลือกตั้ง กองปกครองและทะเบียน*. "สถิติผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร". (2 มิถุนายน).
- สำนักงานคณะกรรมการ ปปป. "ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... " กุมภาพันธ์ 2542
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร "รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25" 23 กรกฎาคม 2540.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2542). ใน *เอกสารประกอบการพิจารณาสมัยประชุมสามัญทั่วไปที่* อพ. 20/2542." กุมภาพันธ์
- ถวัล วรเทพพิพิธ. (2510). *การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน*. (วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัย). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2495. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 66 ตอนที่ 15 พ.
(8 มีนาคม 2495): 1.

Bird, Frederick L. and Frances M. Ryan. . (1930). *The Recall of Public officer: Study of the
Operation of Recall in california*. New York: Macmilan. Press,

Cronin, Thomas E. (1989). *Direct Democracy The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*.
United States of America: Twentieth Century Fund, Inc., Press,.

Robson, William A. (1953). "Local Government." In *Encyclopeadia of Social Sciences.*, p. 574
Vol.X. N.Y.: The Macmillan Co., Press,.

Wit, Daniet. (1951). *A Comparative Survey of Local Government and Adinistration*.
Bangkok: Prachandra Printing Press,.

Zimmerman, Joseph F. (1997). *The recall Tribunal of the People*. United State of America:
Greenwood Publishing Group, Inc., Press,

Application For Recall Petition. [online]. Available URL: [http://www.elections.bc.ca/
rcl/recall.html](http://www.elections.bc.ca/rcl/recall.html), 1997 (November, 18).

Corolado Constitution Article21, Recall From Office. [online]. Available
URL:[http://i21;org/SuptDocs/Colocon/chart 21.htm](http://i21;org/SuptDocs/Colocon/chart%2021.htm), 1997 (June, 9).

Recall Pettition Application For Canvasser Registration. [online]. Available
URL:<http://www.elections.bc.ca/rcl/recall.html>, 1997 (November, 18).

The Recall Process in British Columbia-Pamphlet. [online]. Available
VRL:<http://www.elections.bc.ca/rcl/rclpam/html>, 1997 (November, 18).

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายสุรเชษ บิลสัน
ประวัติการศึกษา	มัธยมศึกษาโรงเรียนมหาจักรวาล จังหวัดสงขลา ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยทักษิณ เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62 ประกาศนียบัตรวิชาชีพนายความ รุ่นที่ 33 ประกาศนียบัตรวิชาชีพครู
ตำแหน่ง	นายความ ที่ปรึกษากฎหมายสำนักงานยุติธรรมจังหวัดสงขลา อาจารย์พิเศษมหาวิทยาลัยทักษิณ จังหวัดสงขลา อาจารย์พิเศษบรรยายกฎหมายนักเรียนนายสิบตำรวจ วิทยากรบรรยายกฎหมายหน่วยงานต่าง ๆ
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	สำนักงานนายความริสกีกฎหมายและธุรกิจ จำกัด

