

ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านสมัยหลังปฏิรูปการปกครองจนถึงปัจจุบัน

เมื่อได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เป็นแบบแผนวิธีการปกครองมาได้ 17 ปี ในปี พ.ศ.2457 ก็ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยได้บัญญัติพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ขึ้นมาซึ่งแทน ดังปรากฏเหตุผลในคำปรารภพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ว่า

...ตั้งแต่ได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2440 มา วิธีปกครองพระราชอาณาจักรได้จัดการเปลี่ยนแปลงตามนิมิตโดยลำดับหลายอย่าง ทรงพระราชดำริเห็นว่า ถึงเวลาอันสมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ให้ตรงกับวิธีการปกครองที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่รัตนโกสินทร์ศก 116 ของเดิม แห่งใดที่ยังใช้ไม่ได้ให้คงไว้ แห่งใดที่เก่าเกินกว่าวิธีปกครองปัจจุบันนี้ ก็ให้แก้ไขให้ตรงกับเวลา รวบรวมตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไป ดังนี้...¹

ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 นับว่าเป็นกฎหมายหลักสำคัญสำหรับการปกครองท้องที่ในระดับตำบลหมู่บ้าน แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง ก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในรายละเอียดต่าง ๆ เท่านั้น แต่ในหลักการสำคัญต่าง ๆ ก็ยังคงยึดถือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เป็นหลักในการปกครองมาตราบจนกระทั่งปัจจุบัน² โดย

¹"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" คำปรารภใน ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 31 (17 กรกฎาคม 2457), หน้า 221.

²อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2521), หน้า 58-59.

กฎหมายฉบับสุดท้ายที่มีการปรับปรุงแก้ไข คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 ซึ่งจะได้นำมาแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการและการปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าว เป็นยุคสมัยตามลำดับไป

4.1 สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 พ.ศ. 2457

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ทรงสืบทอดนโยบายปฏิรูปสังคมสยามให้ก้าวไปสู่ความทันสมัยของสมเด็จพระบรมชนกนาถ โดยทำให้สังคมไทยเจริญตามแนวอารยประเทศยิ่งขึ้น แต่ที่สำคัญคือการที่พระองค์ได้ปลุกความเป็นชาตินิยมมาหมุ่คนไทยซึ่งได้มีส่วนกระตุ้นให้มีการตื่นตัวในความเป็นคนไทย เสริมด้วยการจัดตั้งองค์การเสือป่าเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์

ข้อที่น่าสังเกตก็คือสังคมไทยเริ่มก้าวอย่างเข้าสู่สังคมทันสมัยทั้งงานแห่งของความเจริญทางวัตถุ การก่อรัฐชาติ การเข้าสู่สังคมนานาชาติ รวมทั้งความคิดในทางการเมืองการปกครองอันมุ่งชำระราชการรุ่นใหม่ในระบบราชการแบบใหม่³ และในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้เอง หลังจากที่ใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 มาเป็นเวลาถึง 17 ปี ก็ได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ชัดเจนและเอียงคกว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แต่อย่างไรก็ดีวิธีการเลือกตั้งก้ำกั้น ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงเป็นไปตามแนวเดิม คือการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านให้มาจากการเลือกตั้งของราษฎรโดยตรง สำหรับการเลือกตั้งก้ำกั้นยังคงใช้ระบบเลือกตั้งทางอ้อม คือ ให้สิทธิแก่ผู้ใหญ่บ้านในการลงคะแนนเสียงเลือกผู้ใหญ่บ้านคนใดคนหนึ่งขึ้นเป็นก้ำกั้น⁴

³ลิจิต ซีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 124-126.

⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 11, 12 ใน ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 31 (17 กรกฎาคม 2457), หน้า 234.

4.1.1 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างกว้าง ๆ เพียง 5 ประการ คือ

- (1) ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
- (2) ต้องเป็นภรรยาสามีอายุตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไป
- (3) ต้องเป็นชายเจ้าบ้าน
- (4) ต้องไม่เป็นคนาซหรือลูกจ้างของผู้อื่น
- (5) ต้องไม่เป็นทหารในกองประจำการ⁴

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในสมัยก่อนนั้นผู้ที่จะได้รับเลือกให้เป็นหัวหน้าปกครองดูแลตำบลหมู่บ้านได้ นอกจากจะต้องเป็นชายที่มีความเป็นผู้นำและมีหลักฐานเป็นเจ้าของบ้านแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีศักดิ์ศรีเป็นที่เคารพนับถือของคนทั้งหลาย จะเป็นคนาซหรือลูกจ้างของคนอื่นไม่ได้ คุณสมบัติดังกล่าวได้ถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงตลอดมาเป็นเวลากว่าสามสิบปี แม้จะได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม⁵ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 หลังจากที่ได้เข้ามาเป็นเวลานานกว่า 30 ปี

4.1.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

- (1) ต้องเป็นคนในบังคับสยาม
- (2) ต้องเป็นภรรยาสามีอายุตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไป⁶

4.1.3 การออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

เมื่อราษฎรเลือกตั้งผู้ใดให้เป็นผู้ใหญ่บ้านและได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมืองแล้ว ผู้นั้นสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไป ไม่จำกัดเวลา ผู้ใหญ่บ้านจะต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุผลใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ไปอยู่เสียพันท้องที่หมู่บ้านที่ใดกล่าวเกินกว่าหกเดือนขึ้นไป

⁵อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 59-60.

⁶"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 11.

- (2) ต้องราชทัณฑ์อย่างใด ๆ นับแต่จำคุกขึ้นไป
- (3) ขมขื่นและตำแหน่งราชการอย่างอื่น ซึ่งจะทำการในหน้าที่ผู้ใหญ่นับไม่ได้
- (4) กระทำการทุจริตในหน้าที่ หรือผู้ว่าราชการเมืองเห็นว่าความสามารถ

ไม่พอแก่ตำแหน่ง

- (5) ถูกบ้านในหมู่บ้านนั้นรบกวนด้วยกัน ร้องขอให้เปลี่ยน
- (6) ถูกบ้านอพยพไปอยู่ที่อื่นเสียจนเป็นหมู่บ้านใหม่ได้⁷

4.1.4 การออกจากตำแหน่งกำนัน

เหตุที่กำนันจะต้องออกจากตำแหน่งนายตำบล มี 3 ประการ คือ

- (1) ถ้าต้องออกจากผู้ใหญ่นับเป็นต้องออกจากกำนันด้วย
- (2) ถ้าผู้ใหญ่นับในตำบลนั้นรบกวนด้วยกันร้องขอให้เอาออกจากตำแหน่ง

กำนัน

- (3) ถ้าผู้ว่าราชการเมืองเห็นว่าความสามารถไม่พอแก่ตำแหน่งและสมุหเทศา

ภิบาลเห็นชอบด้วย⁸

4.1.5 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่นับเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตน มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร 8 ประการด้วยกันคือ

(1) รักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถทำได้ การตั้งกล่าวดำสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่นับที่ดี กับกำนันนายตำบลที่ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่นับที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

(2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาลเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่นับที่จะนำความแจ้งต่อพนักงานปกครองตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้น ขึ้นไปโดยลำดับ

⁷"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 18.

⁸"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457" มาตรา 31.

(3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือจะสั่งราชการใดที่ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของ
ผู้ใหญ่วบ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ

(4) เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่วบ้านที่จะห้ามมิให้ผู้ใดสามเษนครัววนหมู่บ้านของตนและคอย
แก่ไขขบญชีนั้นให้ถูกต้องอยู่เสมอ

(5) ถ้าผู้ใหญ่วบ้านรู้เห็น เหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน
หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะ เป็นคุณหรือโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดีแก่ประชาชนก็ดี ยกตัวอย่าง
ข้างฝ่ายโทษ ดังรู้เห็นว่ามีทรัพย์สิ่งของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่าเป็นของที่ได้มาโดยทาง
โจจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตายหรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่าจะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต
หรือไปกระทำทุจริตต่อผู้อื่น แล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้นำความแจ้งต่อกำนันนาย
ตำบลของตน

(6) ถ้ามีคนแปลกหน้านอกสามเษนครัว หมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย เป็นหน้าที่ของ
ผู้ใหญ่วบ้านจะต้องไปตาม ำให้รู้จักตัวและรู้ เหตุการณ์ที่มาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัว
ผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน

(7) ถ้าเกิดเหตุกลางจกก็ดี ฆ่ากันตายก็ดี ตีชิงก็ดี ปล้นทรัพย์ก็ดี หรือไฟไหม้ก็ดี
หรือเหตุร้ายสำคัญอย่างใด ๆ ในหมู่บ้านของตน หรือในหมู่บ้านที่ใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยให้เป็น
หน้าที่ของผู้ใหญ่วบ้านจะต้องเรียกลูกบ้านของตนออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายเอาของกลางคืน หรือดับ
ไฟ หรือช่วยอย่างอื่นที่สมควรโดยเต็มกำลัง

(8) ผู้ใหญ่วบ้านเห็นลูกบ้านของตนคนใดแสดงความอวมฤตมาดร้ายแก่ผู้อื่นก็ดี
หรือเป็นคนจรจัดไม่ปรากฏการทามาหาเลี้ยงชีพ และไม่สามารถจะชี้แจงว่า เห็นความบริสุทธิ์ของ
ตนได้ก็ดี ผู้ใหญ่วบ้านมีอำนาจที่จะ เรียกลูกบ้านคนนั้นมาไปตามและ ว่ากล่าวสั่งสอน ถ้าไม่ฟังให้เอา
ตัวส่งกำนันเตาเนินการต่อไป⁹

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
ดังกล่าวแล้ว ผู้ใหญ่วบ้านยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาดังนี้

(1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้น
ในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

⁹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 27.

- (2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้น
ในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่นั้นให้ทราบ
- (3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัย
ว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับ
สิ่งของนั้นไว้ และรีบนำส่งต่อทันที
- (4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า
เป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้ และรีบนำส่งต่อทันทีตามตําบล
- (5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่
ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้นและรีบส่งต่อทันทีหรือกรมการอำเภอ
- (6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้อง
จัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย¹⁰

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในการปกครองและรักษาความสงบ
เรียบร้อยของหมู่บ้านนั้นส่วนใหญ่มุ่งคงหลักการ เดิมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116
แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่าในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ผู้ใหญ่นั้นเมื่อปี ร.ศ. 116 กฎหมายได้กำหนด
โทษแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างกว้างขวางมาก ถึงกับว่าในกรณีที่เกิดเพลิงไหม้หรือจร
ผู้ร้าย ผู้ใหญ่บ้านที่สัญญาจะเรียกลูกบ้าน ๆ คนมาช่วยจับคนมาช่วยตามสัญญา ลูกบ้านคนนั้นจะมีความผิด
และจะถูกลงโทษ จากค่าไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100 บาท หรือในกรณีที่ผู้ใหญ่นั้นบังคับ
บัญชาตามหน้าที่อย่างอื่น และลูกบ้านคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม หรือส่อล่วงอาชญากรรมผู้ใหญ่นั้นด้วย
ประการใด ๆ ก็มีโทษจำคุก¹¹ แต่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 อำนาจ
ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายใหม่ได้บัญญัติเพิ่มเติมถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน
เกี่ยวกับความอาญา โดยเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
การสืบสวน รวมทั้งช่วยเหลือเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหมายจับ หมายค้นที่ได้รับ

¹⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 28.

¹¹"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116" มาตรา 12-15.

คำสั่งให้ปฏิบัติ¹²4.1.6 อำนาจหน้าที่ของกำนัน

อำนาจหน้าที่ของกำนันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของตำบล มีดังนี้

(1) การที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือการที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ำที่ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายหรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุภาพเรียบร้อยของราษฎรในตำบลนั้น หรือการที่จะรับกิจสุทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้น หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนดกฎหมาย เช่น การตรวจแนะนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้น การทั้งนี้ อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล¹³

(2) ถ้ากำนันรู้เห็นเหตุทุกข์ร้อนของราษฎร หรือการแปลกประหลาดเกิดขึ้นในตำบลต้องรีบรายงานต่อกรมการอำเภอทราบ

(3) ถ้าเกิดจลาจล ฆ่ากันตาย ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ไฟไหม้หรือเหตุภัยสำคัญอย่างใด ๆ ในตำบลของตนหรือตำบลใกล้เคียงอันสมควรจะช่วยได้ หรือมีผู้ร้ายแต่ที่อื่น ๆ มาแว้วสูมในตำบลนั้น หรือมีเหตุควรสงสัยว่าลูกบ้านในตำบลนั้นบางคนจะเกี่ยวข้องเป็นโจรผู้ร้าย เป็นหน้าที่ของกำนันจะต้องเรียกผู้ใหญบ้านและลูกบ้านในตำบลออกช่วยต่อสู้ติดตามจับผู้ร้ายหรือติดตามเอาของกลางคืน หรือดับไฟ หรือช่วยอย่างอื่นตามสมควรแก่การรอดยเติมกำลัง

(4) ำที่กำนันดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายหาให้ได้มีที่พักตามสมควร

(5) ถ้าผู้เดินทางด้วยราชการจะต้องการคนนำทาง หรือขาดแคลนพาหนะเสบียงอาหารลงในระหว่างทาง และจะต้องขอต่อกำนันให้ช่วยส่งเคราะห์ กำนันต้องช่วยจัดทำให้ตามที่จะทำได้ ถ้าหากว่าการที่จะช่วยเหลือนั้นจะต้องออกราคาจ้างเพียงใด ำที่กำนันเรียกเอาแก่ผู้เดินทางนั้น

¹²สงคราม กอสุทธิธีรกุล และสุขสันต์ บุญยากร, "กำนันผู้ใหญ่บ้าน : นักปกครองท้องที่", ใน อนุสรณ์ 60 ปี อธิบดีจำลอง, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2534), หน้า 145.

¹³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 34.

(6) กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปศุสัตว์ เป็นต้น

(7) กำนันต้องรักษาบัญชีสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีของรัฐบาลในตำบลนั้น และคอยแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องตรงกับบัญชีของผู้นำหมู่บ้าน

(8) กำนันต้องทำบัญชีสิ่งของ ซึ่งต้องเสียภาษีอากรในแขวงนั้นยื่นต่อกรมการอำเภอ และนำราษฎรไปเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติภาษีอากร

(9) กำนันต้องทำการตามหน้าที่จะเรียกผู้ใดมาหรือให้ช่วยก็ได้¹⁴

นอกจากอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยแล้ว กำนันยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา เช่นเดียวกับผู้นำหมู่บ้าน¹⁵

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้คล้ายกับของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 แต่ได้ยกเลิกอำนาจของกำนันในการเปรียบเทียบความแพ่งที่มีทุนทรัพย์หรือเบี้ยปรับไม่เกิน 100 บาท นั้นเสีย และได้เพิ่มเติมอำนาจเกี่ยวกับคดีอาญา เช่นเดียวกับอำนาจของผู้นำหมู่บ้าน แต่มีข้อสังเกตว่ากำนันไม่ได้มีอำนาจในการปกครองรักษาความสงบเช่นเดียวกับอำนาจของผู้นำหมู่บ้านโดยทั่วไป แต่เป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นของกำนันโดยเฉพาะ ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงกำนันมีฐานะเป็นผู้นำบ้านคนหนึ่งในเขตหมู่บ้านที่ตนปกครอง

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือในเรื่องการบริหารงานบุคคลของกำนันผู้นำหมู่บ้าน ตามกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นี้ยังไม่มีข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยของกำนันผู้นำหมู่บ้านแต่อย่างใด

4.2 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ.ศ. 2486

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ได้มีการปฏิบัติซึ่งนำโดยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนล้มระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และได้มีการสร้างระบบการปกครองแบบกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญขึ้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรง

¹⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 36-43.

¹⁵"พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457" มาตรา 35.

พระราชทานรัฐธรรมนูญให้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2475 ต่อจากนั้นในปี พ.ศ.2476 ก็มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทย¹⁶

และในสภาวการณ์การเมืองการปกครองเป็นไปดังกล่าวมาแล้วนั้น ในด้านการปกครองท้องถิ่นที่ตำบล หมู่บ้าน หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาเป็นเวลาถึงเกือบ 30 ปี ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ดังกล่าว โดยประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2486

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายการปกครองท้องที่ ในปี พ.ศ.2486 นับว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไขในหลักการสำคัญหลายประการด้วยกัน ดังนี้

4.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๑. ยกเลิกวิธีการหาให้มีการเลือกตั้งโดยราษฎรมาเป็นการคัดเลือก โดยให้คณะกรรมการอำเภอตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่าสามนาย โดยนายอำเภอเป็นประธานมีหน้าที่สอบสวนคัดเลือกราษฎร ซึ่งมีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นผู้ใหญ่บ้าน

สำหรับกำนันก็ได้เปลี่ยนแปลงจากวิธีการหาผู้ใหญ่บ้านด้วยกัน เลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นกำนัน มาใช้ระบบวิธีคัดเลือกเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้าน โดยให้คณะกรรมการคัดเลือกกำนันจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน¹⁷

4.2.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

๑. กำหนดคุณสมบัติและข้อห้ามของผู้ที่จะมีสิทธิได้รับการคัดเลือกเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมหลายประการ ดังนี้

- (1) เป็นชายมีสัญชาติไทย
- (2) เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจ และถ้าท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจได้ก็ให้เลือกบุคคลอื่นซึ่งมิใช่เป็นคนาซหรือลูกจ้าง

¹⁶ลิจิต ชีรเวคิน, วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 130.

¹⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 3 และมาตรา 9.

- (3) บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์
- (4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในบ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน
เว้นแต่ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ
- (5) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (6) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (7) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพ หรือไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้กำหนด
- (8) ไม่เป็นข้าราชการประจำการ หรือพนักงานเทศบาล หรือครูประจำโรงเรียน หรือसारวัตรศึกษา เว้นแต่ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ
- (9) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (10) ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกหรือปลดออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือต้องรัฐอาญาจำคุกโดยพิพากษาโทษจำคุก เพราะกระทำความผิดฐานใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริต ฐานปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ หรือลักทรัพย์ โดยยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปี นับแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือพ้นโทษ
- (11) มีความรู้หนังสือโดยอ่านออกเขียนได้¹⁸
- เป็นที่น่าสังเกตว่า การแก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติรวมทั้งลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ ได้กำหนดไว้อย่างค่อนข้างละเอียดมาก ซึ่งส่วนใหญ่นำมาใช้เป็นพื้นฐานมาจนทุกวันนี้ นอกจากนั้นการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงสภาพการณ์ของบ้านเมืองและนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นอย่างชัดเจน เพราะเป็นระยะเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าร่วมด้วยในสภาวะสงครามเช่นนี้ ความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติจึงมีมาก จึงกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้จะต้องเป็นทหารหรือตำรวจประจำการ หรือมิฉะนั้นก็ต้องเคยเป็นทหารหรือตำรวจมาแล้ว แต่ถ้าในท้องที่นั้นไม่อาจเลือกผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจมาก่อนได้ ก็ต้องเลือกจากบุคคลที่มีอาชีพเป็นคนใช้หรือลูกจ้าง อนึ่งในระบอบนี้การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็มีดำริที่ราษฎรเป็นผู้เลือกโดยตรง แต่ได้แต่งตั้ง

¹⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 12.

คณะกรรมการซึ่งนายอำเภอเป็นประธานเป็นผู้คัดเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่ไว้วางใจได้จริง ๆ เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน¹⁹

นอกจากนี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ำให้ต้องมีความรู้หนังสือไทย อ่านออกเขียนได้ เพราะบ้านเมืองเจริญขึ้น ภาระหน้าที่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติได้เพิ่มมากขึ้น ทั้งต้องกระทำให้เป็นระเบียบและถูกต้องอีกด้วย เช่น งานทะเบียนราษฎรในตำบล หมู่บ้าน จึงต้องให้ผู้ที่มีความรู้อ่านเขียนได้เป็นผู้จัดทำ

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดอายุของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ำไว้ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งแต่ก่อนเรื่องอายุนี้มิได้จำกัด นอกจากนั้นยังยกเลิกคุณสมบัติที่เป็นเจ้าบ้านออกเสีย อดเห็นว่าคุณสมบัติข้อนี้ไม่เหมาะสม เพราะผู้ที่เป็นบุตรหรือเป็นเขยยังคงอาศัยอยู่กับครอบครัวบิดามารดาที่ยังมี แม้ว่าจะอายุบรรลุนิติภาวะแล้วก็ตาม²⁰

4.2.3 การออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

สาเหตุของการต้องออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามที่ได้แก้ไขปรับปรุง ำใหม่ นี้ ได้แตกต่างไปจากเดิมหลายประการ เฉพาะที่สำคัญที่น่าสังเกตก็คือได้กำหนดอายุของ ผู้ใหญ่บ้านและรวมถึงกำนัน ำไว้อย่างสูงไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ หากเกินกว่านั้นก็ต้องออกจากตำแหน่ง ยกเว้นผู้ใหญ่บ้านที่เป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจอยู่ต่อไปได้โดยไม่จำกัดอายุ เนื่องจากขณะนั้น อยู่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง จึงถือเอาเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงเป็นกรณีพิเศษดังกล่าวมาแล้ว อีกประการหนึ่งได้กำหนดให้มีการปลดออกหรือไล่ออกโดยง่ายด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงเช่น เดียวกัน นอกจากนั้นยังได้เพิ่มเสีงความประหตุติของผู้ใหญ่บ้านเป็นการเพิ่มเติมจากความสามารถ หากเห็นว่าเป็นผู้มีความประหตุติบกพร่องไม่สมควรแก่การเป็นผู้ปกครองหมู่บ้าน ก็ด้พิจารณาให้ ออกได้ ข้อเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากอีกประการหนึ่งก็คือมิให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอให้ถอดถอนผู้ใหญ่บ้าน ำให้ออกจากตำแหน่งได้แต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะบ้านเมืองอยู่ในภาวะสงคราม การให้สิทธิดังกล่าวแก่ราษฎร เพื่อเรียกร้องให้ผู้ปกครองหมู่บ้านออกจากตำแหน่งได้ย่อมจะเป็นการไม่เหมาะสม²¹

¹⁹อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 61.

²⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

²¹อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 67.

มีข้อที่น่าสังเกตคือกฎหมายเดิมกำหนดค่าให้เมื่อผู้ใหญ่วัยในตำบลนั้นโดยมาก
ด้วยกันร้องขอก็สามารถให้กำนันออกจากตำแหน่งได้ แต่กฎหมายใหม่ได้ยกเลิกหลักการดังกล่าวไป

4.2.4 อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน

ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุง
ให้เหมาะสมกับกาลสมัย และสภาพการณ์ของบ้านเมืองยิ่งขึ้น โดยแต่เดิมกฎหมายได้กำหนดอำนาจ
หน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้รวม 8 ประการ ซึ่งเป็นเรื่องการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้าน
และการช่วยเหลือบำบัดทุกข์ภัยของราษฎรเป็นสำคัญ นับว่าเป็นการเหมาะสมกับสภาพการณ์ของ
ท้องที่ในสมัยก่อน ต่อมาจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านอีก 11 ข้อดังนี้

- (1) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติตามหน้าที่ ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมายหรือ
ระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลา
- (3) ทำการอบรมสั่งสอนหรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎร ในการนี้ให้เรียก
ราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่สมควร
- (4) บำรุงและส่งเสริมการอาชีพของราษฎรในการเกษตรกรรม พาณิชยกรรม
และอุตสาหกรรม
- (5) ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร
- (6) สั่งให้ราษฎรช่วยเหลือในการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดภัยอันตราย
ซึ่งมีมา เป็นสาธารณะโดยฉุกเฉินและให้ทำการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ราษฎรผู้ประสบสาธารณภัย
- (7) จัดการป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นใน
หมู่บ้าน เพื่อมิให้ติดต่อลุกลามมาไกล
- (8) จัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและต้องด้วยสุขภาพ
- (9) จัดให้มีการประชุมกรรมการหมู่บ้าน
- (10) ปฏิบัติการตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการ และรายงานเหตุการณ์
ซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ เพื่อให้กำนันรายงานต่อคณะกรรมการอำเภอ
- (11) กระทำหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ²²

²²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 มาตรา 6.

การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่ซึ่งแต่เดิมมีเพียง 8 ประการ และได้ปรับปรุงเพิ่มเติมอีก 11 ประการ โดยกำหนดให้ครอบคลุมถึงภาระหน้าที่ของผู้ปกครองหมู่บ้านจะมีและต้องปฏิบัติในสถานการณ์สมัยใหม่ ทั้งในภาวะการณ์สงคราม และในยุคของการพัฒนา การส่งเสริมอาชีพความเป็นอยู่ของราษฎรในด้านต่าง ๆ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านรวม 19 ประการนี้ ก็ได้ใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันโดยยังไม่มีเปลี่ยนแปลง

4.2.5 อำนาจหน้าที่ของกำนัน

สำหรับในระดับตำบลนั้น โดยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้อย่างกว้างขวางเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งครอบคลุมกิจการที่กำนันพึงต้องปฏิบัติในฐานะผู้ปกครองตำบลโดยละเอียด อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกำนัน ซึ่งนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันแล้ว ยังกำหนดให้กำนันมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านด้วย²³

ซึ่งในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวก็โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันเกิดประสิทธิภาพและความเข้มแข็งในการปกครองเป็นสำคัญ²⁴ และข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ได้ปรับปรุงแก้ไขโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 นี้ ก็ได้ใช้เป็นหลักมาจนถึงปัจจุบันโดยมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่อย่างใด

สำหรับหลักการประการอื่นซึ่งได้กำหนดขึ้นมาใหม่ที่สำคัญก็คือการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบลหมู่บ้าน โดยกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านได้จำนวนหนึ่งสุดแต่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ต้องไม่น้อยกว่าหมู่บ้านละสองคน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านจะเป็นสตรีก็ได้²⁵

4.2.6 ผลประโยชน์ตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

มีข้อสังเกตประการสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ก็คือเกี่ยวกับการทำให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันได้รับเงินเดือนเป็นครั้งแรก

²³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 12.

²⁴อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 76.

²⁵พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 3.

โดยกำหนดค่าให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินเดือน แต่มีค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน²⁶

4.2.7 วินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับวินัยของกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ วินัยและโทษทางวินัยที่บัญญัติไว้ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาได้กำหนดค่าให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจการลงโทษทางวินัยตามลำดับ กล่าวคือ²⁷

(1) ให้กำนันมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ใหญ่บ้าน

(2) นายอำเภอมีอำนาจลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดอันดับเงินเดือนไม่เกินหนึ่งขั้น ต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ อนึ่งเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านถูกฟ้องในคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดฐานลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถูกสอบสวนเพื่อปล่อยหรือปลดออก นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้พักหน้าที่ได้ ถ้าเห็นว่าการให้คงอยู่ ณ ตำแหน่งต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

(3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจลงโทษกำนันผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลได้ทุกสถาน อย่างไรก็ตาม ในกรณีโทษปลดออกหรือปล่อย หากกำนันผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อกระทรวงมหาดไทยได้ สำหรับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ยึดถือวินัยและโทษทางวินัย เช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านโดยอนุโลม

นอกจากนี้แล้วยังได้กำหนดค่าผู้ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอประจำตำบลมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลนั้นด้วย²⁸

เหตุผลประการสำคัญในการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านจากวิธีการเลือกตั้งโดยราษฎรเป็นการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 นั้นก็เนื่องจากรัฐบาลในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม มีความมุ่งหมายจะยกฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เท่ากับข้าราชการประจำ โดยตั้งเงินเดือนประจำขึ้นและถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่

²⁶พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 3 และมาตรา 8.

²⁷พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 15.

²⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 มาตรา 16.

ฝ่ายบริหารแทนที่จะเป็นสองฐานะคือเป็นทั้งตัวแทนของราษฎรและเป็นตัวแทนของรัฐบาลอย่างในสมัยก่อน เมื่อยกฐานะกษัตริย์ผู้ใหญ่นับเทียบเท่าข้าราชการประจำดังกล่าว ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนวิธีการเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นับเป็นการพิจารณาคัดเลือกตนเองเดียวกันกับการคัดเลือกข้าราชการอื่น ๆ²⁹ มีการกำหนดวินัยและโทษทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการและนอกจากนี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้รับการคัดเลือกเป็นกษัตริย์ผู้ใหญ่นับแตกต่างจากสมัยอื่น ๆ หลายประการ เช่นเป็นหรือเคยเป็นทหารตำรวจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่านอกจากมีความมุ่งหมายให้กษัตริย์ผู้ใหญ่นับเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองแล้ว ยังให้ทำหน้าที่ฝ่ายปราบปรามอีกด้วย³⁰ ซึ่งหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าวก็สอดคล้องกับสภาพการณ์การเมืองการปกครองในสมัยนั้น ซึ่งอยู่ในภาวะสงครามและรัฐบาลมุ่งเน้นความสำคัญในนโยบายความมั่นคงระดับชาติโดยทั่วไป

4.3 สมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ พ.ศ. 2489

ในสมัยรัฐบาลพลเรือตรีถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้มีกลุ่มผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งเสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 ต่อรัฐสภา โดยได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องที่ดังนี้

4.3.1 หลักการเกี่ยวกับการเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นับ

ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์กลับไปใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่ยกเลิกระบบการคัดเลือกกษัตริย์ผู้ใหญ่นับโดยคณะกรรมการ มาเป็นระบบการเลือกตั้ง โดยมีทั้งการเลือกตั้งโดยตรงคือให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่นับจะใช้วิธีเลือกตั้งโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้และการเลือกตั้งโดยอ้อมคือการให้ผู้ใหญ่นับเลือกบรรดาผู้ใหญ่นับด้วยกันคนใดคนหนึ่งเป็นกษัตริย์³¹

²⁹พริยม คล้ายทับทิม, "ว่าที่กษัตริย์และผู้ใหญ่นับ", เทศาภิบาล, (ปีที่ 67 เล่มที่ 6 (มิถุนายน 2515) (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 606.

³⁰ชัยรัตน์ พัฒนเจริญ, "วิเคราะห์การเลือกตั้งกษัตริย์ผู้ใหญ่นับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 17.

³¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 มาตรา 3 และ มาตรา 4.

4.3.2 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

- (1) มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะแล้ว
- (2) ว่างเป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (3) ว่างเป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า

สามเดือน³²

ในการปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ครั้งนั้นนอกจากจะเปลี่ยนแปลงหลักการเข้าสู่การดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากวิธีการคัดเลือกมาเป็นวิธีการเลือกตั้งแล้วยังได้ปรับปรุงเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจากเดิมที่กำหนดไว้แต่เพียงว่าเป็นคนนับกับสยามและเป็นพรราชาอายุตั้งแต่ยี่สิบปีขึ้นไป ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ว่าจะต้องอยู่ประจำในหมู่บ้านมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน รวมทั้งเพิ่มคุณสมบัติเกี่ยวกับความสามารถของบุคคลว่าจะต้องว่างเป็นบุคคลจิตฟั่นเฟือนหรือวิกลจริต

ในด้านคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้ง เป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเช่นกัน โดยได้ยกเลิกคุณสมบัติที่เป็นเงื่อนไขที่กำหนดผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นหรือเคยเป็นทหารหรือตำรวจมาก่อนออกเสียทั้งสิ้น เนื่องจากความจำเป็นในสงครามโลกครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงแล้ว รวมทั้งได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นคนอยู่ท้องที่และมีคุณสมบัติเป็นชายเข้าบ้านดั้งเดิมและสำหรับข้อกำหนดให้ผู้ที่จะรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นคนช้ำหรือลูกจ้างผู้อื่น ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย ปี พ.ศ. 2457 และกฎหมายปี พ.ศ. 2486 นั้น ก็ได้มีการยกเลิกเงื่อนไขข้อนี้ไป เพื่อความเหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ของบ้านเมือง อีกประการหนึ่งได้กำหนดให้มีข้อยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องความรู้หนังสือไทยที่ต้องอ่านออกเขียนได้ โดยให้กระทรวงมหาดไทยอนุญาตยกเว้นให้เป็นท้องที่ไป ทั้งนี้เนื่องจากท้องที่บางแห่งไม่อาจที่จะเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้³³

³²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 มาตรา 3.

³³อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 62.

เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านนั้นก็ได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหลังจากสิ้นสุดเงื่อนไขของสงครามแล้วก็ได้กำหนดให้ราษฎรมีสิทธิร้องขอให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้อย่างเดิม ซึ่งสิทธิดังกล่าวยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญส่วนหนึ่งในการพยายามปลูกฝังประชาธิปไตยให้ประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านมีความเข้าใจและมีโอกาสปฏิบัติได้ด้วย กล่าวคือ มีสิทธิในการเลือกและการถอดถอนผู้เป็นหัวหน้าปกครองตำบลหมู่บ้านของตนได้

อเนงงานการที่แก้ไขปรับปรุงใหม่นี้ ไปได้แก้ไขงานเรื่องการออกจากตำแหน่งของกำนันแต่อย่างใด ยังคงใช้ตามหลักเกณฑ์กฎหมายปี พ.ศ. 2486 ซึ่งจะเห็นว่าผู้ใหญ่บ้านไม่มีสิทธิร้องขอให้เอากำนันออกจากตำแหน่งได้เหมือนกฎหมายปี พ.ศ. 2457 แต่ราษฎรส่วนข้างมากในหมู่บ้านที่กำนันปกครองอยู่ในฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้ ซึ่งก็จะมีผลให้ต้องออกจากกำนันด้วยนั่นเอง อีกประการหนึ่งถ้าหากราษฎรในตำบลมีความไม่พอใจต่อการปกครองของกำนัน หรือมีการร้องเรียนกันมากเกี่ยวกับความบกพร่องของความประพฤติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจสั่งให้มีการสอบสวน ซึ่งถ้าปรากฏเป็นความจริงก็อาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้เช่นกัน³⁴

4.4 สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม พ.ศ. 2499

งานการแก้ไขปรับปรุงการปกครองท้องที่ระดับตำบลหมู่บ้านนั้น นอกจากจะได้แก้ไขปรับปรุงให้การบริหารการปกครองเกิดความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพแล้ว รัฐบาลยังได้พยายามที่จะเสริมสร้างพื้นฐานทางประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านให้กว้างขวางยิ่งขึ้นอีกด้วย

โดยที่มีแนวความคิดว่า เนื่องจากการปกครองท้องที่ตำบลหมู่บ้านเป็นการปกครองท้องที่ในชนบทที่ยังไม่มีลักษณะเป็นชุมชนที่เจริญพอจะยกระดับขึ้นเพื่อจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล หรือสุขาภิบาล เพื่อให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเองได้ เพราะการที่จะจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นชุมชนที่มีความเจริญพอสมควรและมีความพร้อมหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีรายได้พอที่จะเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการปกครองและการพัฒนาความ

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68-69.

เจริญของท้องถิ่นได้บ้าง ถึงแม้จะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ชนบททั่วทั้งจังหวัด อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นในชนบทเป็นพื้นที่กว้างขวาง ราษฎรในเขตตำบลหมู่บ้านยังไม่มีความรู้ความเข้าใจงานการปกครองและไม่มีโอกาสที่จะเข้าร่วมในการปกครองตามแนวความคิดทางประชาธิปไตยได้มากนัก ด้วยเหตุนี้การที่จะพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นได้จึงจำเป็นต้องฝึกสอนและให้ประชาชนส่วนานาหมู่บ้านของประเทศได้มีโอกาสร่วมฝึกปฏิบัติด้วย แนวความคิดนี้เป็นสิ่งที่รัฐบาลได้ตระหนักเป็นอย่างยิ่งและเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้มีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นทั่วประเทศ³⁵

4.4.1 กำเนิดสภาตำบลในระดับตำบลหมู่บ้านและวัตถุประสงค์ของการตั้งสภาตำบล

จุดเริ่มแรกที่สภาตำบลเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับตำบลหมู่บ้าน เกิดขึ้นจากแนวความคิดและประสบการณ์ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเกิดสภาตำบลตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ซึ่งในคำสั่งนั้นกล่าวว่า

... โดยที่การปกครองตำบลและหมู่บ้านที่เป็นอยู่ปัจจุบัน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตำบลและคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อช่วยเหลือและร่วมปรึกษากิจการที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน นับว่าเป็นการที่ชอบด้วยเหตุผลอยู่ แต่ในปัจจุบันนี้โลกได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ประกอบกับโอกาสที่ข้าพเจ้าออกไปเยี่ยมเยียนราษฎรตามชนบทจังหวัดต่าง ๆ หลายแห่ง ได้เกิดความรู้สึกว่าการบริหารงานตำบลหมู่บ้าน ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และประชาชนส่วนรวมโดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครอง

³⁵ อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า

ระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความ
เจริญของท้องถิ่นที่จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้นด้วย...

เมื่อเกิดสภาพลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 แล้ว ก็เกิด
สภาพลรูปอื่น ๆ ตามมา ทั้งนี้เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่
สมบูรณ์ก็มี ได้แก่ สภาพลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499
ซึ่งเรียกว่า "องค์การบริหารส่วนตำบล" และสภาพลกิ่งภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แก่ สภาพล
ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 และสภาพลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326
ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งยกเลิกสภาพลตามระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499
และสภาพลตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 และ 275/2509

อนึ่ง นอกจากจะได้จัดตั้งสภาพลเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหาร
งานของตำบล หมู่บ้าน ขึ้นแล้วก็ตาม รัฐบาลยังได้สั่งการให้จังหวัดและอำเภอพิจารณาดำเนินการ
จัดให้มี "ที่ประชุมหมู่บ้าน" ขึ้นในหมู่บ้านต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้โดยหาวางแนวปฏิบัติเพื่อให้ราษฎรใน
แต่ละหมู่บ้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการปกครองหมู่บ้านของตนได้ เมื่อราษฎรมีความเห็น
ข้างมากประการใด ก็ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาพลจากหมู่บ้านนั้น ๆ นำเสนอที่ประชุม
คณะกรรมการตำบลหรือสภาพลต่อไป ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะทำให้สภาพลได้ทราบความคิดเห็น
และความต้องการของหมู่บ้านต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี จากการจัดให้มีการดำเนินการดังกล่าว จะ
เห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีความประสงค์ที่จะให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานในท้องถิ่นของตน
และมีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ตลอดจนได้มีโอกาสฝึกหัดแสดงความคิดเห็นตามระบอบ
ประชาธิปไตย³⁶

4.5 สมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พ.ศ.2514

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นผู้สืบทอดอำนาจในการปกครองมาจาก
จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งใช้อำนาจเผด็จการปกครองประเทศตั้งแต่ระยะปี พ.ศ.2501 เมื่อได้

³⁶อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ,



ทำการรัฐประหารรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ก็ได้ขึ้นสู่อำนาจการปกครองสูงสุด และหลังจากนั้นจอมพลถนอม กิตติขจร ได้สืบทอดอำนาจโดยยังคงรักษานโยบายการเมือง การปกครองแบบเดิมไว้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล หมู่บ้าน ดังนี้

4.5.1 การปรับปรุงสภาพตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326

องค์ประกอบของสภาพตำบลที่ปรับปรุงใหม่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 คงมีลักษณะคล้ายคลึงกับสภาพตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 โดยมีองค์ประกอบของสภาพตำบลเพียงองค์เดียวเรียกว่า "คณะกรรมการสภาพตำบล" เช่นเดียวกัน กรรมการสภาพตำบล แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ (1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และ (2) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคนซึ่งราษฎรหมู่บ้านเป็นผู้เลือก การเลือกให้นายอำเภอหรือผู้ที่นายอำเภอมอบหมายเป็นประธานพร้อมด้วย กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นอย่างน้อยหนึ่งคน ประชุมราษฎรผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายทำการเลือกจากผู้สมัครเข้าแข่งขันเป็นกรรมการสภาพตำบล วิธีเลือกจะทำได้โดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ เมื่อราษฎรส่วนข้างมากเลือกผู้ใดคนหนึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการสภาพตำบลผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นายอำเภอรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน³⁷

กำนันเป็นประธานกรรมการสภาพตำบลโดยตำแหน่ง ให้สภาพตำบลมีที่ปรึกษาหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องถิ่น และมีเลขานุการสภาพตำบลหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งจากครูประจำบาลในตำบลนั้น ให้นายอำเภอเป็นผู้คัดเลือกที่ปรึกษาสภาพตำบลและเลขานุการสภาพตำบล แล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง³⁸

จากการแก้ไขปรับปรุงครั้งสุดท้ายโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 นี้ นับว่าได้ทำให้สภาพตำบลมีความก้าวหน้าและมีอิสระเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ทำให้สามารถจะดำเนินกิจการต่าง ๆ ของตนเองได้ตามความเหมาะสมและกว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งถึงแม้ว่าสภาพตำบลจะมิได้เป็นนิติบุคคลและยังไม่พร้อมที่จะจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ก็ได้รับการดัดแปลง

³⁷ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515, คู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน, กรมการปกครอง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิชการพิมพ์, 2531), หน้า 69.

³⁸ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ข้อ 5, เรื่องเดียวกัน, หน้า 69-70.

และปรับปรุงจำลองแบบของการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นอย่างมาก เพื่อเป็นการเริ่มต้นปฏิบัติการตามวิธีทางระบอบประชาธิปไตย³⁹

4.5.2 การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ รวม 4 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2510 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 112

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2516 ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปดังนี้

ก. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนัน

ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งกำนันจากแต่เดิมที่เป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ ให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วยกันเองเป็นกำนันมาเป็นให้สิทธิราษฎรทั้งตำบลได้เลือกตั้งกำนันด้วยตนเอง แต่สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนัน ยังคงจำกัดให้ได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น และสำหรับวิธีการเลือกตั้งให้ใช้วิธีลับ⁴⁰

ข. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านใหม่ เฉพาะที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 ดังนี้

(1) ได้กำหนดอายุขั้นต่ำ uly ขยายให้สูงขึ้นกว่าเดิมจากบรรลุนิติภาวะเป็นอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และอายุขั้นสูงไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

(2) กำหนดพื้นฐานความรู้ระดับต่ำสุดเป็นชั้นประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า แทนการอ่านออกเขียนได้⁴¹

³⁹อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 104-105.

⁴⁰ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ข้อ 3.

⁴¹ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ข้อ 1.

เกี่ยวกับพื้นฐานความรู้ขั้นต้น เนื่องจากในบางท้องที่ที่เพิ่งจะขยายการศึกษาภาคบังคับถึงชั้นประถมศึกษาตอนต้น คนในช่วงอายุ 25 ปีขึ้นไปที่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งอาจไม่มีผู้จบการศึกษาดังกล่าว ต่อมาพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2516 จึงผ่อนผันให้ผู้มีความรู้ต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 สมัครรับเลือกตั้งได้⁴²

ค. การออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน

- (1) ขาดคุณสมบัติหรือเข้าลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง
- (2) ตาย
- (3) ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (4) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- (5) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองเกิน 3 เดือน
- (6) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้านนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวน ร้องขอให้ออกจากตำแหน่ง

(7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวน เห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง⁴³

ในการอยู่ในตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น แต่เดิมกฎหมายไม่ได้กำหนดอายุขั้นสูงไว้ แต่ในกฎหมายใหม่ได้ปรับปรุงให้มีการเกษียณอายุเมื่อครบหกสิบปีบริบูรณ์ และโดยผลของกฎหมายฉบับนี้มีผลทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุ เกินหกสิบปีบริบูรณ์ต้องพ้นจากตำแหน่งทันที⁴⁴

4.6 สมัยรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช พ.ศ.2518

สมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำเอาโครงการพัฒนาท้องถิ่น และช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีงานทำ หรือเรียกสั้น ๆ ว่าโครงการฟื้นเงินสู่สภาพลมาชีพ ในการแก้ไขปัญหาดังด้านการเมืองและเศรษฐกิจ

⁴²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2516 มาตรา 3(11).

⁴³ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ข้อ 2.

⁴⁴ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ข้อ 5.

ในเวลาเดียวกันทางด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ อันประกอบด้วยร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ก็เพื่อจะนำเอาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าไปแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ในระดับตำบลหมู่บ้านให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป⁴⁵

4.6.1 การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่

ในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เสนอให้เปลี่ยนแปลงและยกเลิกหลักการปกครองตำบล หมู่บ้าน แต่เดิมมาหลายประการเฉพาะที่สำคัญคือ

1. ให้ยกเลิกการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จนถึงอายุหกสิบปีเสีย และให้มีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกห้าปี
2. การเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้แยกออกจากกัน ผู้ใหญ่บ้านไม่มีสิทธิเป็นกำนัน แต่ให้ราษฎรที่มีอายุตั้งแต่ยี่สิบห้าปีขึ้นไปที่มีคุณสมบัติถูกต้องและไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเข้าสมัครแข่งขันเพื่อรับเลือกตั้งเป็นกำนัน
3. ให้สตรีมีสิทธิสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านได้ และผู้สมัครไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นเจ้าบ้านดังแต่ก่อน
4. การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ใช้วิธีออกเสียงโดยตรงและลับ
5. การออกจากตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านในกรณีบกพร่องทางความประพฤติ หรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งให้เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยความเห็นชอบของสภาจังหวัด

ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็ได้รับหลักการและมีมติให้บังคับใช้เป็นกฎหมายได้ ในระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ก็ได้เกิดความผันผวนและวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างหนัก จึงได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

⁴⁵ชโรธร ภารัตต, "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย ในระยะ พ.ศ. 2517-2519 : ศึกษาด้านนโยบายกระจายอำนาจ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 48.

ใหม่ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้ตกไป⁴⁶

4.6.2 การจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.)

ในยุคนี้ได้มีแนวความคิดที่จะพัฒนาการปกครองและการบริหารตำบลหมู่บ้าน ในรูปอื่น ๆ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยการพัฒนาแนวคิด ในรูปนี้มี 3 ระยะด้วยกัน คือ โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง หมู่บ้าน ตาม พ.ร.บ. หมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2518 และหมู่บ้านอาสาพัฒนาตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบบริหารหมู่บ้าน อาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ.2522 โดยมีหลักการดังนี้⁴⁷

ก. หมู่บ้านตาม พ.ร.บ.หมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2518 พ.ร.บ.นี้มีแนว ความคิด เช่นเดียวกับหมู่บ้านตามโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง และมีการจัดรูปแบบหรือ โครงสร้างเหมือนหมู่บ้านดังกล่าว แต่มีลักษณะแตกต่างที่สำคัญออกไปคือ

(1) ยกเลิกหมู่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ เป็นผลให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่พ้นจากตำแหน่ง โดยกำหนดให้มี หัวหน้าฝ่ายบริหารของหมู่บ้านอาสาพัฒนา ที่เรียกว่าหัวหน้าหมู่บ้าน 1 คน และรองหัวหน้าหมู่บ้าน 2 คน โดยคณะกรรมการกลางหมู่บ้านเลือกกันเอง

(2) เป็นการปกครองท้องที่รูปแบบหนึ่งตามกฎหมาย และมีอำนาจวง ขอบบัญญัติบังคับใช้ด้านหมู่บ้านเรียกเก็บเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำนุบำรุงหมู่บ้านและมีอำนาจ ลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือกระทำความผิดข้อบัญญัติหมู่บ้าน โดยมีอำนาจปรับได้ไม่เกิน 500 บาท

ข. หมู่บ้านตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกัน ตนเอง พ.ศ.2522

หมู่บ้านนี้จัดโครงสร้างและลักษณะ เหมือนหมู่บ้านตามโครงการอาสาพัฒนา และป้องกันตนเองและกลับมาเป็นรูปภูมิภาคอย่างเก่า โดยมีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการกลาง และยกเลิก พ.ร.บ.หมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ.2518

⁴⁶อาษา เมฆสวรรค์, การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านกับความมั่นคงแห่งชาติ, หน้า 80-81.

⁴⁷บุญชู พุ่มเจริญ, "การพัฒนาการปกครองและการบริหารในระดับตำบลหมู่บ้าน ใน อนุสรณ์ถวายคำพระภริณพระราชทานกรมการปกครอง. (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วน ท้องถิ่น, 2527), หน้า 139-140.

4.7 สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ. 2525

ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปกครองท้องที่ รวม 3 ฉบับด้วยกันคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527 และ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 โดยได้ปรับปรุงเกี่ยวกับหลักการต่าง ๆ ดังนี้

4.7.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้นำหมู่บ้าน

หลักการสำคัญที่สุดที่กฎหมายปกครองท้องที่ฉบับใหม่ได้กำหนดคือเป็นการที่เปิดโอกาสให้สตรีเป็นกำนัน ผู้นำหมู่บ้านได้ ทั้งนี้โดยที่กฎหมายเดิมได้กำหนดคุณสมบัติไว้ประการหนึ่งคือเป็นชายเข้าบ้าน แต่กฎหมายใหม่ได้ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าว และแก้ไขเป็นให้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด จึงเป็นการเปิดโอกาสให้สตรีสามารถได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้นำหมู่บ้านได้⁴⁸ ในขณะที่กฎหมายเดิมเปิดโอกาสให้สตรีเป็นได้แต่ผู้ช่วยผู้นำหมู่บ้านเท่านั้น

4.7.2 การออกจากตำแหน่งผู้นำหมู่บ้าน

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะตอนท้ายของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านไว้ว่าต้องไม่เป็นมิชฌู สวมเพชร นักพรต หรือนักบวช ทำให้ผู้นำหมู่บ้านต้องออกจากตำแหน่งถ้าอุปสมบทหรือบรรพชา เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กำนันผู้นำหมู่บ้านมีสิทธิอุปสมบทหรือบรรพชาได้เช่นเดียวกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ สมควรกำหนดให้กำนันผู้นำหมู่บ้านมีสิทธิลาบวชได้เป็นเวลาติดต่อกันไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด⁴⁹

4.8 สมัยปัจจุบัน

หลังจากที่มีการแก้ไขกฎหมายปกครองท้องที่ พ.ศ. 2525 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยเปิดโอกาสให้สตรีสามารถดำรงตำแหน่งกำนันผู้นำหมู่บ้านได้แล้ว ระยะเวลาประมาณ 10 ปี หลังจากนั้นถึงสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่มาจากการปฏิวัติเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 เมื่อ

⁴⁸พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525 มาตรา 3.

⁴⁹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 มาตรา 3

วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2535

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขดังนี้

4.8.1 คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

ได้ปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมีภูมิลำเนาถิ่นที่อยู่ ซึ่งกฎหมายเดิมกำหนดว่าผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน โดยกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเป็นว่าผู้มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก⁵⁰

4.8.2 คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นผู้นำหมู่บ้าน

ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้ามดังนี้⁵¹

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์วันรับเลือก
- (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

- (4) เป็นผู้เสื่อมานในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพ วิกลจริต จิตหันเหื่อนไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา (ซึ่งโรคดังกล่าวประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 12 มีนาคม 2486 ได้กำหนดดังนี้ (1) โรคเรื้อน (2) วัณโรคในระยะอันตราย (3) วัณโรคตามส่วนต่างๆ ของร่างกาย (4) โรคพิษสุราเรื้อรัง (5) โรคโลหิตออกเสมเรื้อรัง (6) โรคผิวหนังเรื้อรังเป็นที่รังเกียจแก่ผู้อื่น)

⁵⁰พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 109 ตอนที่ 42 (8 เมษายน 2535), หน้า 90-93.

⁵¹พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 มาตรา 4.

- (7) ไม่เป็นข้าราชการประจำ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของเอกชน
- (8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อเสียงงานทางพาลหรือทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม
- (9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปี นับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก
- (10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันพ้นโทษ
- (11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดินในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก
- (12) ไม่เป็นผู้ลาออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก
- (13) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 14(6) (7) กรณีราษฎรร้องขอให้ออกและกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อบกพร่องหรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ถูกให้ออก
- (14) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก
- (15) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีความรู้ดังกล่าวได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดครุฑยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมจากหลักการเดิมหลายประการ เช่น กรณีเกี่ยวกับ ภูมิลาเนาถิ่นที่อยู่ เดิมกำหนดให้มีภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า หกเดือน แก้ไขเป็นให้มีภูมิลาเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมาย ว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือก และจะต้อง เป็นผู้ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

นอกจากนั้นยังได้เพิ่มคุณสมบัติในการไม่เป็นลูกจ้างของส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือลูกจ้างของเอกชน รวมทั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่ออันทางพาลทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

มีลักษณะต้องห้ามที่เป็นเงื่อนไขเพิ่มเติมมาหลายประการ เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่ลาออกจากตำแหน่งแล้ว จะมารับเลือกเป็นผู้นำหมู่บ้านได้จะต้องพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับอนุญาตให้ลาออก และกรณีที่กำนันผู้ใหญ่บ้านเคยถูกให้ออกเพราะราษฎรร้องขอให้ออก หรือออก เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกกรณีบกพร่องในความประพฤติหรือความสามารถ รวมทั้งการถูก ลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน ซึ่งก็คือด้วยเหตุวินัย จะต้องพ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก ลาออก หรือปลดออก นั้น ซึ่งในกรณีนี้รวมถึงการถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาด้วย

สำหรับผู้ที่กระทำความผิดต้องโทษจำคุก ซึ่งมีเหตุกระทำโดยประมาทหรือ ความผิดลหุโทษ ซึ่งเดิมกำหนดเวลาว่าจะต้องพ้นกำหนดเวลาสามปี ได้เพิ่มกำหนดเวลาที่นานขึ้น เป็นสิบปีเช่นกัน

มีข้อกำหนดประการสำคัญที่ได้เพิ่มเติมเงื่อนไขเข้ามาอีก คือจะต้องไม่เป็น ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความคิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่ นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายที่ดินในฐานความคิดเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ กฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความคิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ในความคิด

ดังกล่าวเหล่านี้ แม้ว่าเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่ากระทำผิดแล้ว แต่สิ่งให้หรือลงอาญาหรือปรับสถานเดียว ก็ถือว่าขาดคุณสมบัติที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว

ในด้านคุณสมบัติ เกี่ยวกับความรู้การศึกษาซึ่ง เดิมกำหนดไว้แต่ความรู้ชั้นประถมศึกษาตอนต้น ได้ปรับปรุงให้สูงขึ้นแทนที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดภาคบังคับการศึกษาไว้ แต่มีข้อยกเว้นในท้องที่ซึ่งไม่อาจเลือกผู้มีความรู้ชั้นได้ก็อาจได้รับการผ่อนผันจากผู้ว่าราชการจังหวัด

4.8.3 การอยู่ในตำแหน่งและการออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน

ได้เพิ่มหลักเกณฑ์การอยู่ในตำแหน่งซึ่ง เดิมกำหนดไว้เพียงอายุชั้นสูงสุดคือหกสิบปีบริบูรณ์ จึงได้ปรับปรุงให้เป็นการอยู่ในตำแหน่งได้เป็นวาระ โดยให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก⁵²

และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่งว่าผู้ใหญ่บ้านจะออกจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ⁵³ อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อยกเว้นสำหรับกานันผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนแล้ว ในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับก็ให้คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์⁵⁴

นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เมื่อปี พ.ศ. 2435 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่เป็นครั้งแรก โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์รายละเอียดต่าง ๆ ในกฎหมายปกครองท้องที่ จนถึงการปรับปรุงครั้งล่าสุดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 นับเป็นเวลา 95 ปี แห่งการเปลี่ยนแปลง ซึ่งในระยะเวลาที่เกือบศตวรรษที่ผ่านมา การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในกฎหมายปกครองท้องที่นับเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะความเหมาะสมต่อสภาวะการณ์และเหตุการณ์แวดล้อมทั้งด้านการเมือง การปกครองของสังคมประเทศไทยโดยส่วนรวมในขณะนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามเมื่อเราศึกษาถึงรายละเอียดของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ตามยุคสมัยที่ผ่านมา กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพความสัมพันธ์ระหว่างหมู่บ้าน

⁵²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

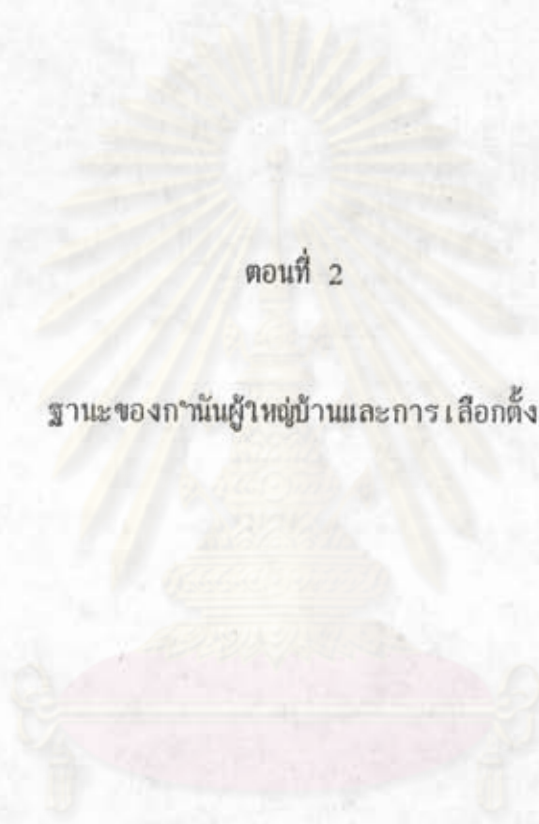
⁵³พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 มาตรา 6.

⁵⁴พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 มาตรา 7.

กับรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยผู้ปกครองท้องที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยกับราษฎรในหมู่บ้าน ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เราเห็นถึง "ฐานะ" ของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยว่าเป็นประการใด และจากฐานะดังกล่าวของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัย หมายความว่าปกครองท้องที่ ยังสะท้อนให้เราได้เห็นอีกว่า "วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่ง" ของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยนั้นเป็นประการใด ซึ่งหลังจากที่ได้นำเสนอถึงวิวัฒนาการความเป็นมาและการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องที่และกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันแล้ว เราจะได้มาศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับ "ฐานะ" และ "วิธีการได้มา" ของกษัตริย์ผู้ใหญ่วัยในตอนต่อไป



ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตอนที่ 2

ฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านและการเลือกตั้ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย