

บทที่ 5

โครงสร้างทางการเมืองและการขอแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ยุครัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน

ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน โดยจะนำเสนอส่วนต่าง ๆ ดังนี้

ก. สภาพทางการเมืองทั่วไปก่อนปี พ.ศ. 2534 เพื่อชี้ให้เห็นถึงการพัฒนาทางการเมืองของไทยว่ามีความเป็นมาอย่างไร และกลุ่มบุคคลใดเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง หรือการกำหนดนโยบาย

ข. สภาพทางการเมืองในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพทางการเมืองในช่วงดังกล่าวว่าเป็นอย่างไร และกลุ่มบุคคลใดเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมือง หรือการกำหนดนโยบาย

ค. กลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ และเนื้อหาสาระสำคัญในการขอแก้ไข ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงขั้นตอนการในการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ว่าเป็นอย่างไร

ประเด็นทั้ง 3 ข้างต้น สามารถศึกษาพิจารณา ได้ดังนี้

ก. สภาพทางการเมืองก่อนยุครัฐบาล นายอานันท์ ปันยารชุน

ภายหลังจากการยึดอำนาจของกลุ่มทหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 แล้วนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้รับการแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้เป็นนายกรัฐมนตรีต่อจาก ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมชและในยุคนายธานินทร์ กรัยวิเชียร นี้เองนับได้ว่าเป็นยุคที่เกิดความขัดแย้งในสังคมเป็นอันมาก โดยเฉพาะแนวความคิดด้านอุดมการณ์ระหว่างกระแสประชาธิปไตยกับกระแสคอมมิวนิสต์ประกอบกับสภาพทางการเมือง ประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ ดังนั้น รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นรัฐบาลที่ได้อำนาจมาโดยวิธีทางการยึดอำนาจของกลุ่มทหาร จึงได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ยกเลิกการเลือกตั้ง ยุบพรรคการเมือง และยุบองค์การต่างๆ เช่น องค์การนักศึกษา สหภาพแรงงาน และการปิดหนังสือพิมพ์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยให้อำนาจรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ ส่วนสภานิติบัญญัตินั้น กำหนดให้สภาปฏิรูปทำหน้าที่แทน และสมาชิกส่วนใหญ่ของสภาปฏิรูปก็ได้แก่ กลุ่มข้าราชการประจำนั่นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพทางการเมืองหลังจากการปฏิวัติเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 นั้น มีสภาพไม่แตกต่างจากสภาพทางการเมืองในยุคน จอมพลสฤษดิ์ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่นายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรีได้เพียง 1 ปี ก็ถูกยึดอำนาจจากทหารกลุ่มเดิมคือ กลุ่ม พล.ร.อ.สังัด ชล่ออยู่ ซึ่งภายหลังที่ได้ทำการยึดอำนาจแล้ว กลุ่มทหารดังกล่าวได้ยกเลิกสภาปฏิรูป และสนับสนุนให้ พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมา ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นี้ ได้มีการนำระบบรัฐสภากลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง คือ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2521 ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 และกำหนด

ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น ในวันที่ 22 เมษายน 2522 รูปแบบการเมืองในยุคนี้รัฐสภา ยังคงมี 2 ประเภท คือ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นประธานสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นเพียงรองประธานสภาเท่านั้น สำหรับจำนวนสมาชิกวุฒิสภานั้น ได้เพิ่มขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2517 คือมีจำนวนถึง 3 ใน 4 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะกำหนดมิให้ข้าราชการประจำเป็นรัฐมนตรี แต่ก็มิได้ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือ สมาชิกวุฒิสภาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าบริหารประเทศของรัฐบาลนั้น ไม่ต้องขอมติไว้วางใจจากสภา อย่างไรก็ตาม อำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ยังคงเป็นของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียว และสิ่งที่สำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ก็คือ อำนาจในการเสนอกฎหมาย ซึ่งเดิมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอกฎหมายได้โดยอิสระนั้น ถูกกำหนดให้ต้องผ่านการยินยอมจากพรรคที่ตนสังกัดอยู่ก่อนจึงจะเสนอได้ อีกทั้งจะต้องมีการรับรองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคการเมืองเดียวกันอีกด้วย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกจำกัดบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป็นอันมาก เพราะหากพรรคการเมืองใด ไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามากกว่า 20 ที่นั่ง แล้วเท่ากับว่า พรรคการเมืองนั้นไม่สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทในการเสนอกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้ง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอกฎหมายต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคที่ตนสังกัดก่อนเท่ากับเป็นการผูกขาดอำนาจในการกำหนดนโยบายไว้สำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะระบบพรรคการเมืองไทยส่วนใหญ่แล้ว ตั้งขึ้นมาเพื่อสนับสนุนบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ให้มีอำนาจทางการเมืองเท่านั้น ดังนั้น อำนาจในการตัดสินใจของหัวหน้าพรรคการเมืองในระบบการเมืองไทย จึงเท่ากับการตัดสินใจของพรรคนั่นเอง โดยที่รัฐธรรมนูญปี 2521 เป็นเช่นนี้เอง จึงมีการกล่าวกันว่าเป็นยุคของ “ประชาธิปไตยครึ่งใบ”

หลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2521 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 แล้ว ปรากฏว่า พรรคที่ได้รับเลือกเข้ามาคือ พรรคกิจสังคม ได้คะแนนเสียงมากที่สุด คือ 88 เสียง พรรคชาติไทย ได้ 47 เสียง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 35 เสียง พรรคประชากรไทยได้ 32 เสียงและผู้สมัครอิสระได้ 40 คน รวมทั้งพรรคเล็ก ๆ อีกจำนวน 23 เสียง สำหรับพรรคเสรีธรรมซึ่งสนับสนุน พล.อ.เกรียงศักดิ์ นั้น ได้รับเลือกเข้ามา 26 เสียง ภายหลังจากการเลือกตั้งเสร็จสิ้นแล้ว แทนที่การเข้ามาบริหารประเทศจะถูกจัดตั้งโดย พรรคการเมืองกลับกลายเป็นว่าพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นผู้ที่เข้ามาจัดตั้งรัฐบาลเสียเอง ทั้งที่มีเสียงสนับสนุนรัฐบาลน้อยกว่า พรรคฝ่ายค้านเสียอีก (พรรคฝ่ายค้านคือพรรคกิจสังคม ประชาธิปัตย์ และชาติไทย รวมกันได้ 170 เสียง จากสมาชิกสภาผู้แทนทั้งหมด จำนวน 301 เสียง) ดังนั้น ในยุคพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อย ที่อาศัยเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลก็ล้วนแล้ว แต่เป็นกลุ่มข้าราชการ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ไม่ถึงปีก็ต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์เรื่องการขึ้นราคาน้ำมัน ที่รัฐบาลได้ผลกระทบของบริษัทน้ำมันมาให้แก่ประชาชน จนกระทั่งก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ประชาชนทั่วไปถึงกับมีการร่วมชุมนุมกันที่สนามหลวงเป็นจำนวนมาก จากกรณีดังกล่าวมีผลให้

พรรคการเมืองต่าง ๆ เช่น พรรคชาติไทย พรรคกิจสังคม และพรรคประชากรไทย ได้ร่วมกันลงชื่อขอเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญ เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ขอลาออกเสียก่อน ในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2523 ซึ่งเป็นวันที่เปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญนั่นเอง

ภายหลังที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออกแล้ว พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบก ได้รับการสนับสนุนจากพรรคกิจสังคม พรรคชาติไทยและพรรคประชาธิปัตย์ ให้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมา โครงสร้างทางการเมืองในยุค พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ หากจะกล่าวไปแล้ว ก็ยังคงเป็นเช่นเดียวกับสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ กล่าวคือ การเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น อาศัยฐานกำลังจากกลุ่มทหารเป็นหลัก มิได้มาจากวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง พรรคการเมืองต่าง ๆ ในยุคนี้ต่างไม่กล้าที่จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการยอมรับจากกลุ่มทหาร และอาจจะทำให้เกิดการปฏิวัติขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ในยุคพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้ ได้มีกลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ รวมตัวกันขึ้นเป็น “คณะกรรมการณรงค์เพื่อให้รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตย” (ครป.) โดย พ.อ.สมคิด ศรีสังคม ประธาน ครป. ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น โดยให้มีการลดจำนวนวุฒิสภา และให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งรวมทั้ง ให้นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งด้วย แต่ข้อเสนอเหล่านี้มิได้รับความสนใจจากรัฐบาลแต่อย่างใด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มข้าราชการยังคงต้องการที่จะรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนไว้ อนึ่ง แม้ว่า พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะได้เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการสนับสนุนจากกองทัพ และพรรคการเมืองต่าง ๆ แต่ยังคงมีกลุ่มทหารบางกลุ่มพยายามเข้ายึดอำนาจจากรัฐบาล พลเอกเปรม การทำรัฐประหารครั้งแรกเกิดขึ้นในวันที่ 1 เมษายน 2524 กลุ่มทหารซึ่งเรียกกันว่า “กลุ่มยังเติร์ก” ซึ่งนำโดย พ.อ.มณูญ รูปขจร และพ.อ.ประจักษ์ สว่างจิตร ได้นำทหารจากกองทัพภาคที่ 1 ก่อการยึดอำนาจ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ผลจากการทำรัฐประหารในครั้งนี้ ทำให้ พลตรีอาทิตย์ กำลังเอก ได้เลื่อนยศเป็นพลเอก และได้เข้ามาเป็นผู้ที่มีบทบาทในกองทัพมากขึ้น จนกระทั่งได้เป็นผู้บัญชาการทหารบกในปี 2525 ภายหลังที่พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก เป็นผู้บัญชาการทหารบกแล้ว ได้พยายามที่จะก้าวขึ้นมาเป็นทนายทางการเมือง โดยการเป็นนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกเปรม จนเกิดความขัดแย้งกันขึ้นเช่น ในกรณีการขอแก้ไข รัฐธรรมนูญปี 2521 ในเดือนกุมภาพันธ์ 2526 ซึ่งพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ได้พยายามใช้เสียงสนับสนุนจากวุฒิสภา ให้มีการเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญขึ้น เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้วุฒิสภามีอำนาจเช่นเดิม และยอมให้ข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หากข้าราชการประจำนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเท่ากับว่า พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก สามารถเป็นนายกรัฐมนตรี ได้โดยไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบกนั่นเอง การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ได้รับการคัดค้านจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นอย่างมาก มีเพียงพรรคประชากรไทยเท่านั้นที่สนับสนุนการขอแก้ไขดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผลการลงมติของสภา ปรากฏว่า การขอแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้ ไม่ผ่านสภา แม้ว่า รัฐบาลของพลเอกเปรมฯ และพรรคการเมืองต่าง ๆ จะสามารถคัดค้านเรื่องดังกล่าวได้สำเร็จ แต่ก็มีกระแสกดดันอย่างกว้างขวางว่าจะมี

การทำรัฐประหารขึ้น จนทำให้ พลเอกเปรม ต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการยุบสภาในวันที่ 19 มีนาคม 2526 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 18 เมษายน 2526

ผลจากการเลือกตั้ง ปรากฏว่า พรรคกิจสังคมได้รับเลือกเข้ามา 92 เสียง พรรคชาติไทยได้ 13 เสียง พรรคประชาธิปัตย์ได้ 55 เสียง และพรรคประชากรไทยได้ 36 เสียง ในการจัดตั้งรัฐบาลนั้นพรรคกิจสังคม พรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชากรไทย และพรรคชาติประชาธิปไตย ได้ร่วมกันสนับสนุน พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง โดยกันพรรคชาติไทยให้ออกไปเป็นฝ่ายค้าน ภายหลังที่ พลเอกเปรมฯ เข้ารับตำแหน่งแล้ว ต่อมาในวันที่ 9 กันยายน 2528 ได้มีกลุ่มนายทหารกลุ่มยังเติร์กพยายามที่จะทำรัฐประหารอีกแต่ไม่สำเร็จ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลของ พลเอกเปรม มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ 8 ปี ก็ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลในกรณีเรื่อง พ.ร.บ.ลิขสิทธิ์ จนทำให้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องทำการยุบสภาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้เหตุผลว่า พรรคการเมืองต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการปกครองในระบบพรรคการเมืองได้อย่างมีเอกภาพ ส.ส. ไม่ยอมรับมติข้างมาก อันขัดต่อวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายหลังที่พลเอกเปรม ทำการยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พรรคชาติไทย ได้รับเลือกเข้ามามากที่สุด ซึ่งทำให้พรรคชาติไทยได้เป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล โดยร่วมกับพรรคประชาธิปัตย์ พรรคกิจสังคมพรรคราษฎรและพรรคมวลชนสนับสนุนพลเอกเปรม ให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่พลเอกเปรม ไม่ยอมเข้ารับตำแหน่ง เนื่องจากมีกระแสต่อต้านจากกลุ่มนักศึกษา ประชาชน และสื่อมวลชนเป็นอันมาก ดังนั้น จึงทำให้ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อจากพลเอกเปรม ในวันที่ 4 สิงหาคม 2531 อย่างไรก็ตาม พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ภายหลังได้เลื่อนยศเป็น พลเอก กรณีพิเศษในเดือนตุลาคม 2531) เป็นนายกรัฐมนตรีได้ประมาณ 2 ปีกว่า สมาชิกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ได้เกิดความขัดแย้งกับฝ่ายทหาร และมีการโต้ตอบกันทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เสมอ จนทำให้เกิดการรัฐประหารขึ้นในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยกลุ่มทหารที่ทำการยึดอำนาจนี้เรียกกันว่า "คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ" (รชช.)

ภายหลังที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ผบ. ทหารสูงสุด และ ผอ. รักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผบ.ทพ. พล.ร.อ.ประพัฒน์ กฤษณจันทร์ ผบ.ทร. พล.อ.อ.เกษตร โรจนนิล ผบ.ทอ. รองหัวหน้าคณะ และ พล.อ.อิสระพงศ์ หนุณภักดี รองผบ.ทพ. เลขาธิการคณะ ได้ทำการยึดอำนาจสำเร็จแล้วได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ปี 2521 และยกเลิกรัฐสภา รวมทั้งได้ประกาศกฤษฎีกาการศึกษาที่ราชอาณาจักรและห้ามมิให้มีการชุมนุมทางการเมือง คือ ห้ามมิให้มีการชุมนุมกัน ณ ที่ใด ๆ เกินกว่า 5 คน อย่างไรก็ตาม การยึดอำนาจของกลุ่มทหารครั้งนี้ได้มีการยุบพรรคการเมืองเหมือนกับการยึดอำนาจครั้งก่อนๆ เพียงแต่ห้ามมิให้พรรคการเมืองดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเท่านั้น

ข. สภาพทางการเมืองในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

เมื่อได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาแล้ว ในวันที่ 1 มีนาคม 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 แทนที่รัฐธรรมนูญฉบับเดิม โดยกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งไม่น้อยกว่าสองร้อยคน แต่ไม่เกินสามร้อยคน ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายในปี 2534 สิ่งที่สำคัญของธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ การให้อำนาจกับประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ซึ่งมาจากหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) เหนือนายกรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ประธานสภา รสช. เป็นผู้กราบบังคมทูล เสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และลงนามรับสนองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี หรือให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 21 และ 22) รวมทั้งอำนาจต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 27 นั้น หากไม่ผ่านความเห็นชอบของประธาน และสภา รสช. แล้วจะกระทำมิได้

ต่อมาในวันที่ 2 มีนาคม 2534 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประธาน รสช. ได้เสนอชื่อ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และในวันที่ 6 มีนาคม 2534 ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี จำนวน 35 คน เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองในช่วงนี้ จะเห็นได้ว่ามีสภาพเช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองในยุคจอมพลสฤษดิ์ กล่าวคือ อำนาจทางการเมืองนั้นได้ตกอยู่กับกลุ่มทหารที่เข้ายึดอำนาจการปกครองโดยสิ้นเชิง ความแตกต่างมีเพียงว่า กลุ่มที่เข้ายึดอำนาจมิได้ตั้งตนเป็นนายกรัฐมนตรีเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารัฐบาลที่ถูกแต่งตั้งขึ้นมาในช่วงนี้ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลมิได้มีอำนาจในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง เพราะสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังสามารถใช้อำนาจในการปกครองได้เช่นเดียวกับรัฐบาล อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายเหนือรัฐบาลด้วย กล่าวคือ หากนโยบายใดที่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติไม่เห็นชอบด้วยแล้ว ย่อมไม่สามารถที่จะผ่านเป็นนโยบายได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณารูปแบบการปกครองในช่วงนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลและสภานิติบัญญัตินั้น เป็นเพียง สถาบันที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรองรับอำนาจอันชอบธรรมของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเท่านั้น โดยที่อำนาจทางการเมืองที่แท้จริงยังคงอยู่ที่สภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และเมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรัฐบาล และสภานิติบัญญัติ จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มข้าราชการที่เข้ามาครอบครองอำนาจทางการเมืองในสถาบันต่าง ๆ เช่นเดิม

ค. การขอแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

หลังจากที่คณะ รสช. ได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณแล้วได้มีการจัดตั้งรัฐบาล โดยมีการแต่งตั้งให้ นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นประชาชนเห็นว่า การยึดอำนาจมิได้กระทำไป เพื่อแสวงหาอำนาจให้แก่กลุ่มของตนเอง แต่กระทำไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ แม้ว่ากลุ่ม รสช. จะมีได้ตั้งตนเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ในกระทรวงสำคัญ ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย และกลาโหม นั้น คณะ รสช. ยังคง

ให้กลุ่มคนของตนเป็นผู้ควบคุมอยู่ เช่น กระทรวงมหาดไทย มีพลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นรัฐมนตรีว่าการ เป็นต้น

จุดเริ่มต้นของการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ในช่วงนี้ เริ่มจากหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 12 มีนาคม 2534¹ ได้นำจดหมายของผู้ใช้นามว่า“ประชาชนชาวภาคใต้” ลงพิมพ์ในหนังสือ โดยมีสาระสำคัญของจดหมายดังกล่าวคือขอให้คณะ รสช. จัดให้มีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระเช่นเดียวกับการเลือก ส.ส. และ ส.จ. ต่อมาในวันที่ 18 มีนาคม 2534² หนังสือพิมพ์ไทยรัฐได้เสนอข่าวเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าควรให้มีการเลือกเป็นวาระเช่นกัน เพื่อป้องกันการสร้างอิทธิพล และการทำตัวเป็นฐานอำนาจทางการเมืองของนักการเมือง และในวันที่ 27 มีนาคม 2534 หนังสือพิมพ์มติชน³ และเดลินิวส์⁴ ก็ได้เสนอข่าวสนับสนุนให้มีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นวาระอีก

อย่างไรก็ตาม หลังจากหนังสือพิมพ์มติชน และไทยรัฐได้เสนอข่าวดังกล่าวแล้ว ในวันที่ 18 มีนาคม 2534 นั้นเอง กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ได้ทำบันทึกเรื่องที่หนังสือพิมพ์ลงข่าวเรื่องดังกล่าว เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ (พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี) ถึงข้อดี ข้อเสีย ของการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นวาระ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ข้อดี

- (1) เปิดโอกาสให้คนดีมีฝีมือได้มาเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- (2) เป็นการป้องกันระบบผูกขาดหรือสร้างอิทธิพลในท้องถิ่น
- (3) ผู้ได้รับเลือกจะมุ่งทำความดีและกระตือรือร้นในการทำงาน เพื่อผลในการเลือกคราวต่อไป
- (4) หากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านผู้ใดไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่หรือที่ราษฎรไม่ต้องการ ก็สามารถเปลี่ยนคนใหม่ได้เมื่อครบวาระและเป็นการกำจัดคนไม่ดีออกไป

ข้อเสีย

- (1) เป็นผลเสียแก่เอกภาพในการปกครองบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเกิดแนวความคิดที่ว่าเพื่อรักษาตำแหน่งของตนในการเลือกเป็นวาระเอาไว้ให้ได้ทุกครั้ง จำต้องตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนตนให้ได้รับเลือก จึงมิใช่ทำเพื่อราชการและราษฎรเหมือนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

¹ หนังสือพิมพ์ มติชน, ฉบับวันที่ 12 มีนาคม 2534.

² หนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ, ฉบับวันที่ 18 มีนาคม 2534.

³ หนังสือพิมพ์ มติชน, ฉบับวันที่ 27 มีนาคม 2534.

⁴ หนังสือพิมพ์ เดลินิวส์, ฉบับวันที่ 27 มีนาคม 2534.

⁵ บันทึก กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท. 0409/24815 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2534 เรื่องระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.

(2) เป็นผลเสียต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หากปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ที่มีพรรคการเมืองฝ่ายค้านสนับสนุน และนโยบายของรัฐบาลอาจจะไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร

(3) การแข่งขันชิงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เกิดระบบหัวคะแนนขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ทำให้ราษฎรแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย ก่อให้เกิดความแตกแยก ฝ่ายตรงข้ามจะเข้าแทรกแซง บ่อนทำลายได้โดยง่าย เป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

(4) การเลือกบ่อย ๆ จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนสถานะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น นักการเมืองท้องถิ่นไป ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งมุ่งหวัง ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นตัวแทนของทางราชการและเป็น ตัวแทนของประชาชน

(5) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่หลายอย่างตามกฎหมายหลายฉบับ จำเป็นต้องวางตัวเป็นกลาง หากฝักใฝ่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองซึ่งสนับสนุนตน อาจจะ ทำให้เสียความยุติธรรมและเกิดปัญหาการร้องเรียนขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

(6) บางท้องที่อาจเป็นปัญหาให้คนดีมีความรู้ ความสามารถเกิดความเบื่อหน่าย ไม่สมัครรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ได้ผู้ที่ไม่เหมาะสมหรือขาดความรู้ความสามารถได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แทน

(7) การเปลี่ยนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บ่อยๆ ทำให้การพัฒนาตำบล หมู่บ้านขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งงานประจำบางอย่างเช่น งานทะเบียนราษฎร ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยนายทะเบียน ตำบลประจำหมู่บ้านอาจได้รับความเสียหายได้

(8) ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกมาก เนื่องจากจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มี ถึง 63,271 คน

ในการเสนอเรื่องดังกล่าว กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ได้เสนอความเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นวาระเพราะแม้ว่าข้อดีจะมีอยู่บ้าง แต่ข้อเสียก็มีอยู่มาก และในทางปฏิบัติก็มีวิธีการที่จะแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องในการบริหารงานระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้ดีมีประสิทธิภาพได้หลายวิธีการ กล่าวคือ หากราษฎรเห็นว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีความประพฤติหรือพฤติกรรมไม่เหมาะสม ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง สามารถร้องขอให้ออกจากตำแหน่งได้ ตามมาตรา 14(6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 หรือหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บกพร่องทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง เมื่อสอบสวนได้ความจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สั่งให้ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 14(7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับเรื่องดังกล่าว ในวันที่ 20 มีนาคม 2534 ก็ได้มีคำสั่งให้กรมการปกครอง ตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง พร้อมกับให้แก้ไขคุณสมบัติของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วยว่า ให้ใช้หลักเกณฑ์ "เข้ายาก ออกง่าย" ภายหลังที่กรมการปกครองได้ทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น จำนวน 15 คน ซึ่งล้วนแล้ว

แต่เป็นข้าราชการกรมการปกครอง โดยมีนายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ รองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นประธาน⁶

ภายหลังที่กรมการปกครองได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาเรื่องการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่แล้ว ในวันที่ 9 พฤษภาคม 2534 คณะทำงานได้ทำการประชุมกัน และมีความเห็นว่า ยังไม่สมควรที่จะให้มีการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2534 กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง จึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ทราบและให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในการเสนอเรื่องแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ครั้งนี้ กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ได้เสนอให้มีการแก้ไขคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านเท่านั้น โดยยังมีความเห็นว่าไม่ควรที่จะแก้ไขกฎหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระเช่นเดิม⁷

ในวันที่ 5 มิถุนายน 2534 เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลโทเลิศ พึ่งพัทตร์) ได้แจ้งให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร (นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา) รองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาค (นายสมศักดิ์ ศรีวรรณะ) และผู้อำนวยการกองปกครองท้องที่ (นายสงคราม กอสุทธิธรรมา) ทราบเป็นการภายในว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี) สั่งให้แก้ไขกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งเป็นวาระโดยเร็ว หากกรมการปกครอง และกระทรวงมหาดไทยยังชักช้าอยู่ พลเอกอิสระพงศ์ จะให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของรัฐบาล ดำเนินการแก้ไขเอง⁸

ในวันที่ 7 มิถุนายน 2534 กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง จึงได้เสนอเรื่องการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้ พลเอกอิสระพงศ์ฯ ทราบ โดยได้เสนอรูปแบบวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านออกเป็น 2 รูปแบบ คือ⁹

1. แบบเลือกสรรโดยราษฎรร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้าน แล้วเสนอให้คณะกรรมการระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอคัดเลือกมีวิธีการดังนี้ กล่าวคือ ให้ราษฎรผู้มีสิทธิในหมู่บ้านร่วมกับคณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณาเลือกสรร ผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม

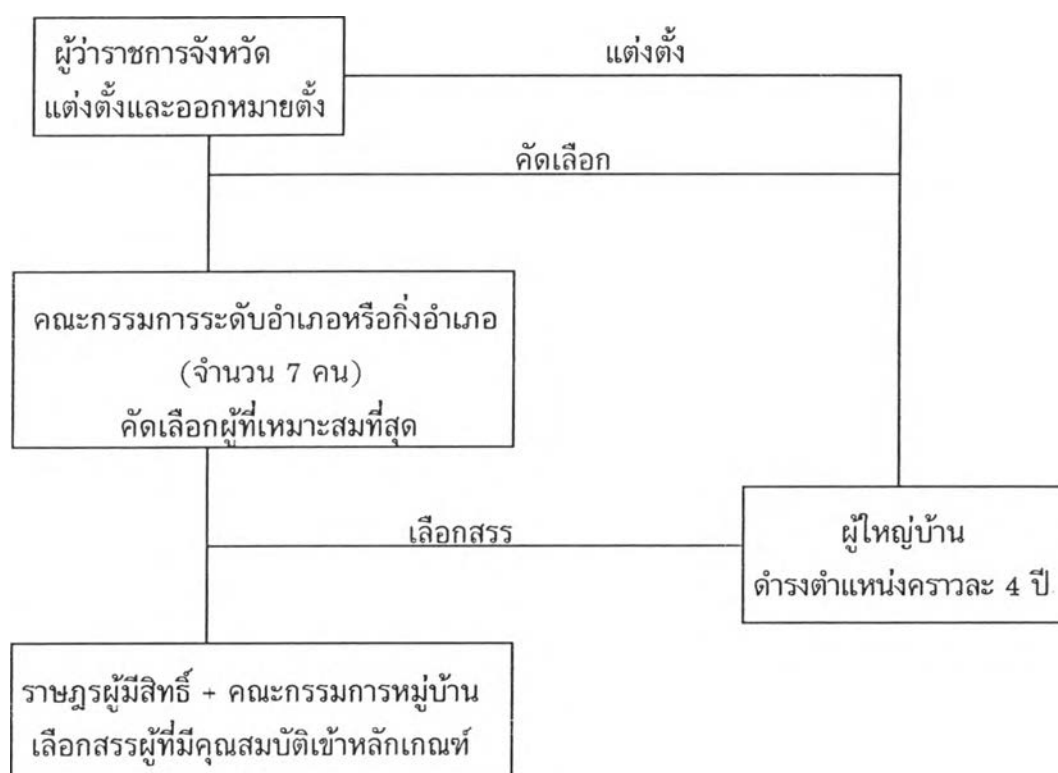
⁶คำสั่ง กรมการปกครอง ที่ 358/2534 เรื่องแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2534.

⁷บันทึก กรมการปกครอง กองปกครองท้องที่ ด่วนมาก ที่ มท. 0409/47993 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2534 เรื่องผลการประชุมคณะทำงานพิจารณาระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครั้งที่ 2/2534.

⁸สัมภาษณ์, นายบำรุง มระกุล เจ้าพนักงานปกครอง 6 กรมการปกครอง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2535.

⁹บันทึก กรมการปกครอง กองปกครองท้องที่ ด่วนมาก ที่ มท.0409/54271 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2534 เรื่องสรุปผลการประชุมพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้าน.

ตามกฎหมายที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน แล้วส่งรายชื่อให้คณะกรรมการระดับอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ซึ่งประกอบด้วย นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นประธาน เจ้าหน้าที่ของ 6 กระทรวงหลัก หรือผู้ที่นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นสมควรเป็นกรรมการ และมีปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายปกครองและพัฒนาเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมแล้วจำนวน 7 คน พิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดให้แล้วเสร็จไม่เกิน 3 วันเมื่อคณะกรรมการระดับอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ มีมติด้วยเสียงข้างมากเห็นสมควรว่าผู้ใดควรจะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งต่อไป รายละเอียดปรากฏตามแผนภูมิ ดังนี้



2. แบบเลือกตามระบบเดิมโดยราษฎร เป็นการนำเอาระบบการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นขบวนการทางการเมืองเช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้ในการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งกำนัน พ.ศ. 2524 และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. 2524

ในวันที่ 20 มิถุนายน 2534 กองปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ได้เสนอรูปแบบวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติม คือ¹⁰

- 1) ให้ราษฎรผู้มีสิทธิ์คัดเลือกผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ มีจำนวนไม่น้อยกว่า

¹⁰บันทึก กรมการปกครอง กองปกครองท้องที่ ด่วนมาก ที่ มท.0409/54271 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2534 เรื่องการพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.

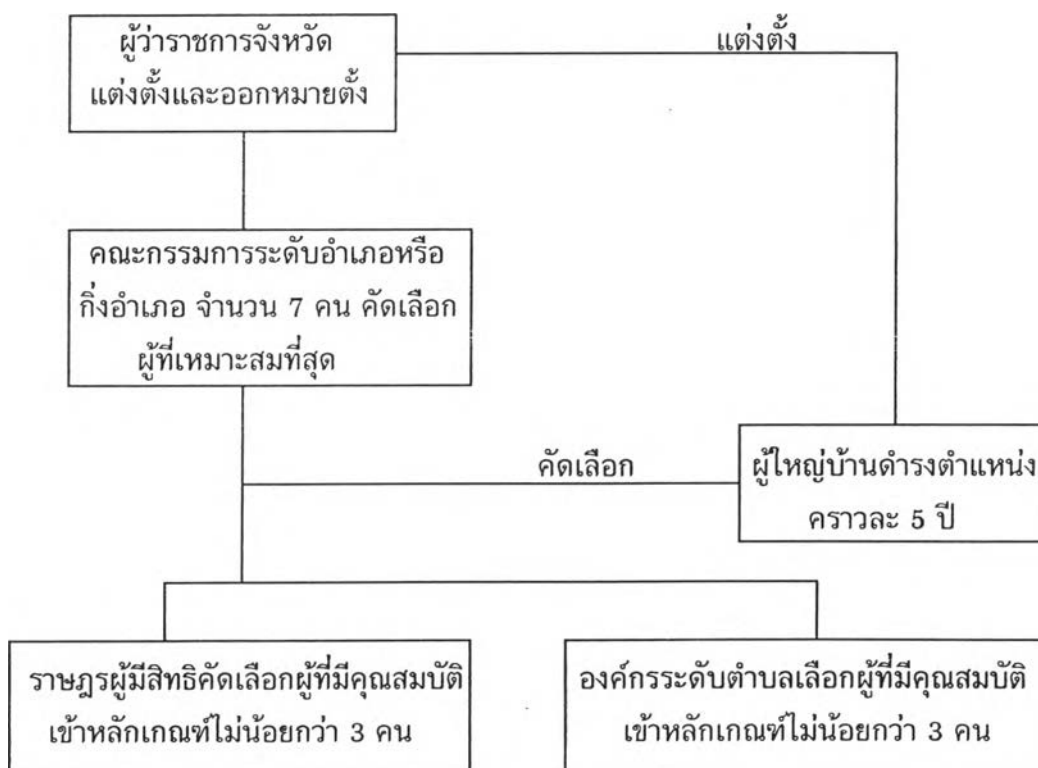
3 คน

2) ให้องค์การระดับตำบลซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวน 5 คน โดยให้กำนันหรือผู้ที่นายอำเภอเห็นสมควรเป็นประธาน ทำการเลือกผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์อีกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน

3) ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอยุติเป็นผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แต่งตั้งคณะกรรมการระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ จำนวน 7 คน จากข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่เพื่อทำการคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่ราษฎรและองค์การระดับตำบลเลือกมาแล้ว ตาม 1 และ 2 ให้เหลือเพียง 1 คน

4) ให้นายอำเภอเสนอชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิการเลือกผู้ใหญ่บ้าน



เหตุผลที่กรมการปกครองได้เสนอรูปแบบการเลือกตั้งกล่าวเพิ่มเติม ก็คือ เพื่อเป็นการรักษาเจตนารมณ์เดิมของ พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ไว้ อีกทั้งเพื่อเป็นการป้องกันการซื้อขายเสียง และจัดผู้มีอิทธิพล เนื่องจากผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องผ่านการกลั่นกรองถึง 3 ชั้น คือ จากราษฎร องค์กรระดับตำบลและคณะกรรมการระดับอำเภอ

สำหรับคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครองได้เสนอให้มีการแก้ไขดังนี้

ข้อกำหนดเดิม	ข้อกำหนดที่แก้ไขใหม่
<p>มาตรา 12 ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้อง มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p>	<p>มาตรา 12 ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้อง มีคุณสมบัติและไม่อยู่ในลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้</p>
<p>๑.๓.๑</p> <p>(3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน</p>	<p>๑.๓.๑</p> <p>(3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีและ ประกอบอาชีพที่มีเกียรติเป็นหลักฐาน</p>
<p>๑.๓.๒</p> <p>(8) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม</p>	<p>๑.๓.๒</p> <p>(8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีชื่อเสียง ในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม</p>
<p>(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลสุขาภิบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลและยังไม่ พ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันถูกไล่ออก หรือปลดออก</p>	<p>(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลสุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกไล่ออกหรือปลดออก</p>
<p>(10) ไม่เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดย ประมาทหรือความผิด ลหุโทษ และยังไม่พ้น กำหนดเวลาสามปีนับแต่วันพ้นโทษ</p>	<p>(10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดหรือโดยคำสั่งที่ด้วย กฎหมาย เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ</p>
<p>(11) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น หรือที่กระทรวงศึกษาธิการ ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น เว้นแต่ในท้องที่ใดราษฎรไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศ ในราชการกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้</p>	<p>(11) ลาออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาหนึ่งปี นับแต่วันลาออก</p> <p>(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตาม มาตรา 14(6) หรือ (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก</p> <p>(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออกหรือปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วย</p>

ผู้ใหญ่บ้าน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกลงโทษ

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่หกหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่หก เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเว้นหรือผ่อนผันได้

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ที่เสนอ โดยกรมการปกครองแล้ว ได้เห็นชอบรูปแบบการเลือกตั้งกล่าวและได้กำชับให้มีการแก้ไข ให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว ในวันที่ 24 มิถุนายน 2534 กรมการปกครอง จึงได้เสนอร่างดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งจากการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวในวันที่ 26 มิถุนายน 2534 ได้เห็นชอบด้วย

อย่างไรก็ตาม ในวันที่ 24 กรกฎาคม 2534 กรมการปกครองได้เสนอรูปแบบการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า มีกระแสคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางในกลุ่มนักวิชาการ และสื่อมวลชน¹¹

ต่อมาในวันที่ 10 สิงหาคม 2534 ได้มีการประชุมหารือกันระหว่างปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายกิจการพิเศษ และรองอธิบดีกรมการปกครองฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาค (นายสมศักดิ์ ศรีวรรณณะ) เพื่อพิจารณา ปรับปรุงวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ซึ่งผลจากการประชุมได้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับจังหวัดเพียงคณะเดียว เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ที่จะมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน และได้มีการมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร เป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ดังกล่าว โดยสั่งให้กรมการปกครองพิจารณายกร่าง พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นใหม่ โดยมีประเด็นสาระสำคัญ ดังนี้

1. แก้ไขปรับปรุงวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ โดยให้ราษฎรเลือกผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านขึ้นมาจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แล้วให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้อำนวยการเขตเสนอผู้มีคุณสมบัติตามที่ราษฎรได้เลือกสรรมาแล้วไปยัง คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี คณะกรรมการระดับจังหวัด หรือ กรุงเทพมหานคร มีจำนวนไม่เกิน 7 คน ประกอบด้วย

1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ

1.2 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดสังกัด เป็นกรรมการ

4 กระทรวงหลัก นายอำเภอ หรือปลัด

อำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

หรือผู้อำนวยการเขต ผู้ทรงคุณวุฒิใน

พื้นที่ตำบลอีก 1 คน

1.3 ปลัดจังหวัด หรือผู้อำนวยการกองปกครอง เป็นกรรมการ

และทะเบียน กรุงเทพมหานคร

และเลขานุการ

ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดหรือกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ร่วมกันสรรหาและเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่สุดเพียง 1 คน เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน

¹¹ สัมภาษณ์, นายบำรุง มระกุล, อ้างแล้ว.

2. ให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับเลือกแล้วให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง

3. ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งยังไม่ครบห้าปี แต่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนครบวาระห้าปี

4. ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

เมื่อกรมการปกครองได้พิจารณาขอร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ใหม่เสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว และได้ส่งเรื่องให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ที่ยกร่างขึ้นใหม่ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป¹²

ในวันที่ 18 กันยายน 2534 คณะกรรมการกลั่นกรองเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ ได้มีการประชุมกันที่ห้องประชุม 402 ตึกบัญชาการ ชั้น 4 ทำเนียบรัฐบาล เพื่อพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ โดยเชิญรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร และรองอธิบดีกรมการปกครอง ฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาค เข้าร่วมชี้แจงด้วย ซึ่งสาระสำคัญของการประชุมสรุปได้ดังนี้¹³

- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ มีการแก้ไขที่สำคัญ รวม 2 ประเด็น คือ การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี และการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ซึ่งเป็นความคิดของกระทรวงมหาดไทยเอง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกตั้งทุกระดับและขจัดปัญหาผู้มีอิทธิพลให้หมดสิ้นไป ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ หากมีผลใช้บังคับก็จะไม่กระทบกระเทือนต่อผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้แต่อย่างใดทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ขอให้เรียนต่อที่ประชุมว่า หากที่ประชุมมีข้อพิจารณาเห็นสมควรเป็นประการใด กระทรวงมหาดไทยก็จะรับผลการพิจารณานี้ไปดำเนินการ

- รองนายกรัฐมนตรี (พล.ต.อ. เกา สารสิน) ประธานคณะกรรมการกลั่นกรองฯ รวมทั้งคณะกรรมการท่านอื่น ๆ มีความเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ .) พ.ศ. ที่กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี ยกเว้นรูปแบบวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ที่กำหนดให้ราษฎรเลือกผู้ที่เหมาะสมจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แล้วให้คณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุด 1 คน เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้าน โดยตั้งข้อสังเกตจากข้อเท็จจริงว่า หากรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคการเมืองหนึ่ง พรรคการเมืองใด ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะประธานกรรมการระดับจังหวัด เลือกผู้

¹²รายละเอียดร่าง พ.ร.บ. ดูในผนวก ข.

¹³สัมภาษณ์, นายบำรุง มระกุล, อ่างแล้ว.

เป็น หัวคะแนนและฐานการเมืองของพรรคเข้าดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจำเป็นต้องเกรงใจรัฐมนตรีของพรรคการเมืองปัญหาในลักษณะเช่นนี้จะแก้ไขอย่างไร

- พล.อ.วิมล วงศ์วานิช รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้อภิปรายแสดงความเห็นด้วย กับการกำหนดให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี และเห็นด้วยเป็นอย่างมากกับวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เพราะเห็นว่าสามารถแก้ไขปัญหาอิทธิพลอำนาจมืดได้เป็นผลดีมาก แต่จะมีวิธีการใดที่สามารถนำมาแก้ไขกระแสการคัดค้านที่เกิดขึ้นในทุกกระดับ ทั้งในสื่อมวลชน นักวิชาการ พรรคการเมืองที่ต้องการหาเสียง แม้กระทั่งการคัดค้านที่เกิดจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในขณะนี้ หากสามารถแก้ไขการคัดค้านวิธีการเลือก ผู้ใหญ่บ้านแบบใหม่นี้ได้ แนวทางแก้ไขกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ก็จะต้องได้รับการพิจารณา

- รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหาร ได้ชี้แจงที่ประชุมเพิ่มเติมว่าสาระสำคัญของการแก้ไขตามร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่สำคัญได้แก่

1. วิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งยังคงระบบการเลือกไว้เหมือนเดิมเพียงแต่ระบบเดิมราษฎรเลือกผู้ที่เหมาะสม 1 คนเป็นผู้ใหญ่บ้าน แก้ไขใหม่ให้เลือก 5 คน เสนอให้คณะกรรมการระดับจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง มีจำนวน 7 คน พิจารณากลับกรองเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุด 1 คน เป็นผู้ใหญ่บ้าน เป็นการกลับกรองตามความเหมาะสม เพราะรัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พศ. 2535-2539) มีการกระจายงานสู่ภูมิภาคในระดับตำบล หมู่บ้าน กระทรวงมหาดไทยจึงมุ่งหวังให้คนดี มีความสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน บริหารงานให้สอดคล้องต้องกันกับนโยบายของรัฐบาล

2. การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี ก็เนื่องจากได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมเพราะในช่วง 1-2 ปีแรก เป็นการศึกษาให้คุ้นเคยกับการบริหารงาน ปีถัดไปเป็นการปฏิบัติงานตามแผนงาน และสามารถประเมินผลงานได้

3. สำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ก็ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ถึงอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์

4. ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านซึ่งดำรงตำแหน่งยังไม่ครบวาระห้าปี แต่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนครบวาระห้าปี ซึ่งได้แก่ผู้ที่มีอายุ 58-59 ปี เป็นต้น

5. สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ได้ให้ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองและเลือกผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งการแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านด้วย

- รองนายกรัฐมนตรี (พล.ต.อ.เภา สารสิน) ประธานคณะกรรมการกลับกรองฯ ขอให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาให้ดีที่สุด เนื่องจากเป็นปัญหาใหญ่ โดยเฉพาะการเลือกผู้ใหญ่บ้าน เดิมเลือกเพียง 1 คน ปัจจุบันให้มีการเลือก 5 คน ทำอย่างไรที่จะมิให้เกิดความบาดหมางใจกันและฝ่ายปกครองก็ยังสามารถควบคุมกำกับดูแลกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เหมือนเดิม เพราะการเมืองจะต้องเข้ามาแทรกในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

- รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้ชี้แจงให้ที่ประชุมทราบว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงทำความเข้าใจแก่ กำนัน ผู้ใหญ่

บ้าน ดีเด่น ทั่วประเทศแล้ว เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2534 ซึ่งตรงกับวันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านต่างมีความเข้าใจกันแล้ว ต่อมา มีนักการเมืองพูดกันไขว้เขวทำให้เกิดการสับสนขึ้น

- รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายบริหารได้ชี้แจงต่อที่ประชุมเพิ่มเติมว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นฝ่ายบริหาร ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ใช้คำว่า เลือกขอให้ที่ประชุมได้พิจารณาในส่วนี้ เพราะเป็นความเข้าใจผิดและเกิดความสับสนตลอดมา เกี่ยวกับการใช้คำว่า เลือก ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และคำว่า เลือกตั้ง ตามกฎหมายเลือกตั้งทั่วไปนอกจากนั้นยังได้เรียนเสนอข้อเสียของการกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเป็นวาระว่า

1. เป็นผลเสียแก่เอกภาพในการปกครองบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเกิดแนวความคิดว่า เพื่อรักษาตำแหน่งของตนในการเลือกเป็นวาระให้ได้ทุกครั้งจำต้องตอบสนองความต้องการ และผลประโยชน์ของผู้สนับสนุนตนให้ได้รับเลือก จึงมิใช่ทำเพื่อราชการและราษฎรเหมือนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. เป็นผลเสียต่อเสถียรภาพของรัฐบาล หากปรากฏว่าผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ที่มีพรรคการเมือง ฝ่ายค้านสนับสนุน และนโยบายของรัฐบาลอาจจะไม่ได้รับการสนองตอบเท่าที่ควร

3. การแข่งขันชิงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เกิดระบบหัวคะแนนขึ้นในตำบล หมู่บ้าน ทำให้ราษฎรแยกเป็นฝักเป็นฝ่าย ก่อให้เกิดความแตกแยก ฝ่ายตรงข้ามจะเข้าแทรกแซงบ่อนทำลายได้โดยง่าย เป็นผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

4. การเลือกบ่อย ๆ จะทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปลี่ยนสถานะจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น นักการเมืองท้องถิ่นไป ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์เดิมของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งมุ่งหวังให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณ เป็นตัวแทนของทางราชการ และเป็นตัวแทนของประชาชน

5. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่หลายอย่าง ตามกฎหมายหลายฉบับ จำเป็นต้องวางตัวเป็นกลาง หากฝักใฝ่พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองซึ่งสนับสนุนตน อาจจะ ทำให้เสียความยุติธรรมและเกิดปัญหาการร้องเรียนขึ้นอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

6. บางท้องที่อาจเป็นปัญหาให้คนตีมีความรู้ ความสามารถเกิดความเบื่อหน่าย ไม่สมัครรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ได้ผู้ที่ไม่เหมาะสมหรือขาดความรู้ความสามารถได้รับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแทน

7. การเปลี่ยนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บ่อย ๆ ทำให้การพัฒนาตำบล หมู่บ้านขาดความต่อเนื่อง รวมทั้งงานประจำบางอย่าง เช่นงานทะเบียนราษฎร ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยนายทะเบียนตำบลประจำหมู่บ้าน อาจได้รับความเสียหายได้

8. ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกมาก เนื่องจากจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ มีถึง 63,368 คน

ผลจากการประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้มีมติให้มีข้อยุติเป็น 2 ประเด็น เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี คือ

1. ให้คณะกรรมการเลือกผู้ใหญ่บ้านที่ใช้อยู่ปัจจุบัน โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงตำแหน่งเป็นวาระคราวละ 5 ปี เพียงประเด็นเดียว

2. ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประเด็น คือการดำรงตำแหน่งเป็นวาระ คราวละ 5 ปี และวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านใหม่ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป หากกระทรวงมหาดไทยสามารถหาวิธีแก้ไขกระแสการคัดค้านร่างกฎหมายที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในขณะนี้ได้

ในวันที่ 23 มกราคม 2535 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือแจ้งกระทรวงมหาดไทยว่า¹⁴ ผลการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2534 ณ ตึกบัญชาการ ชั้น 5 ทำเนียบรัฐบาล เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศนั้น มีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ ในแนวทางที่หนึ่งโดยคงไว้ซึ่งวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้านตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ แต่ให้มีการแก้ไขระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านเป็นวาระ คราวละ 5 ปีและให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่..) พ.ศ..... ตามนัยมติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ ฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดว่าต้องไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ให้แก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงการกระทำผิดบางความผิด ซึ่งแม้ไม่ได้รับโทษจำคุก เช่น ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายศุลกากร กฎหมายป่าไม้ และกฎหมายอื่น ๆ

2. ให้กำหนดบทเฉพาะกาลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ รวมทั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ และยังคงดำรงตำแหน่งยังไม่ครบวาระห้าปี แต่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนครบวาระห้าปี

3. เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามข้อ 1 และ 2 แล้ว ให้นำหารือรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) แล้วดำเนินการต่อไปได้

ในการแจ้งผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งความเห็นเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่นางสาวสุวิมล วรรณศิริกุล ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตราชบุรีบูรณะ กับพวก มีหนังสือกราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ขอให้มีการทบทวน และระงับการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากไม่เห็นด้วยในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมายังกระทรวงมหาดไทย เพื่อประกอบพิจารณาดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติด้วย

¹⁴ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0230/17839 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2534 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ.....

เมื่อกรมการปกครองรับเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงได้ทำการยกร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นใหม่ โดยมีหลักการดังนี้

1. ยกเลิกความใน (10) ของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันพ้นโทษ

ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ว่ากระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนฯ ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนฯ ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง”

2. เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

“ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก”

3. กำหนดบทเฉพาะกาลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

4. ให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับเลือกหลังจากพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และดำรงตำแหน่งยังไม่ครบวาระห้าปี แต่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ คงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนครบวาระห้าปี

สำหรับความเห็นเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่นางสาวสุวิมลวรรณศิริกุล ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตราชบุรีฐานะ เสนอขอให้มีการพิจารณาทบทวนและระงับการเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้น กรมการปกครอง เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว จึงได้ส่งเรื่องคืนให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ ที่ยกร่างขึ้นใหม่ ในวันที่ 4 ธันวาคม 2534

ต่อมาในวันที่ 23 มกราคม 2538 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งยกร่างขึ้นใหม่โดยกรมการปกครองเสนอต่อนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี¹⁵

¹⁵บันทึก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองนิติธรรม ที่ นร. 0230/87/พ ลงวันที่ 23 มกราคม 2538 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... (รายละเอียดร่าง พ.ร.บ. ดูในผนวก ค.)

เมื่อกรรมการปกครองรับเรื่องดังกล่าวแล้ว จึงได้ทำการขอร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นใหม่ โดยมีหลักการดังนี้

1. ยกเลิกความใน (10) ของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันพ้นโทษ

ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ว่ากระทำความผิดในความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติกฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนฯ ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืนฯ ที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง”

2. เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

“ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ราษฎรเลือก”

3. กำหนดบทเฉพาะกาลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

4. ให้ผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับเลือกหลังจากพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และดำรงตำแหน่งยังไม่ครบวาระห้าปี แต่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ คงดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนครบวาระห้าปี

สำหรับความเห็นเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ที่นางสาวสุวิมลวรรณศิริกุล ประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านเขตราชบุรีบูรณะ เสนอขอให้มีการพิจารณาทบทวนและระงับการเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากไม่เห็นด้วยกับวิธีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนั้น กรรมการปกครอง เห็นว่าเป็นข้อเสนอที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว จึงได้ส่งเรื่องคืนให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ ที่ยกร่างขึ้นใหม่ ในวันที่ 4 ธันวาคม 2534

ต่อมาในวันที่ 23 มกราคม 2538 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งยกร่างขึ้นใหม่โดยกรรมการปกครองเสนอต่อนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี¹⁵

¹⁵บันทึก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กงนิติธรรม ที่ นร. 0230/87/พ ลงวันที่ 23 มกราคม 2538 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่.....) พ.ศ..... (รายละเอียดร่าง พ.ร.บ. ดูในผนวก ค.)

อภิสิทธิ์ไป ดังนั้น พวกเรากำหนดให้เลือกตั้งทั้งหมดทั่วประเทศ อาจจะมีลำบากบ้างในการเลือกตั้งครั้งแรกเท่านั้นเอง

นายชูศักดิ์ ศิรินิล กล่าวว่า การให้ผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิม อยู่ในตำแหน่งจนอายุ 60 ปีจะเป็นดาบสองคม คือ อาจจะมีการขาดกรรมผู้ใหญ่บ้าน ที่อยู่ในตำแหน่งเดิมได้ เพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้น ดังนั้น หากจะส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ควรให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศ

นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) ได้กล่าวชี้แจงว่า การที่จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศภายในครั้งเดียวนั้น จะทำให้มีการเลือกตั้งพร้อมกันทั้งประเทศประมาณ 60,000 คน และเมื่อครบวาระ 5 ปี ก็จะต้องทำการเลือกตั้งพร้อมกันอีก นอกจากนี้ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ การเปลี่ยนแปลง โดยฉับพลันจะก่อให้เกิดปัญหาในด้านการปกครอง ดังนั้น จึงควรที่จะค่อยเปลี่ยนแปลงดีกว่า เพราะจะสามารถทำให้การปรับระบบและการจัดเจ้าหน้าที่ลงไปดูแลในพื้นที่ตำบลหมู่บ้านนั้น สามารถทำได้ดีขึ้น และจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุดด้วย

นายธรรมบุญ ลัดพลี ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า ควรจะแก้ไขกฎหมายประเด็นเกี่ยวกับผู้ใหญ่บ้านที่ได้รับเลือกเมื่ออายุ 58 ปีให้ชัดเจนว่า กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านอายุยังไม่ถึง 60 ปี ก็สามารถอยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ 5 ปีได้ แต่หากอายุเกิน 60 ปีแล้ว ก็ต้องออกจากตำแหน่ง แม้ว่าจะอยู่ในวาระไม่ครบ 5 ปี

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาิติบัญญัติแห่งชาติ ได้กล่าวชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้ว่า กฎหมายฉบับนี้ไม่ต้องการให้มีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเดิม เพราะจะเกิดการต่อต้านขึ้นได้ ดังนั้น หากผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ก่อน พ.ร.บ. นี้ มีผลใช้บังคับ ก็สามารถอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนอายุครบ 60 ปี แต่ถ้าหากมีการเลือกตั้งใหม่หลัง พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับ ก็สามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียง 5 ปี

เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว ได้มีการลงมติว่าจะรับหลักการ พ.ร.บ. นี้หรือไม่ ผลการลงมติปรากฏว่า สมาชิกส่วนใหญ่ยกมือรับหลักการ และได้เสนอเรื่องต่อให้คณะกรรมการการรับไปแปรบัญญัติภายในเวลา 3 วัน สำหรับ คณะกรรมการการปกครองซึ่งพิจารณาเรื่อง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่นี้ประกอบด้วย

- | | | |
|----------------|------------|---------------------|
| 1. นายโอสถ | โกศิน | ประธานคณะกรรมการ |
| 2. พลเอกพิจิตร | กุลลวณิชย์ | รองประธานคณะกรรมการ |
| 3. นายโกเมน | ภัทรภิมย์ | |
| 4. นายเคร่ง | สุวรรณวงศ์ | |

5. พลเรือเอกประวิทย์ ศิวรักษ์
6. นายประเสริฐ นาสกุล
7. พลตรีปานเทพ ภูวนารถบุรุษ
8. นายไพบูลย์ ช่างเรียน
9. ร้อยตำรวจตรีวรรณ ชันชื้อ
10. พลโทคิน อิศรางกูร ณ อยุธยา
11. นายวิฑูรย์ ตั้งตรงจิตต์
12. พลเรือเอกสุรวุฒิ มหารมณ
13. พลเอกอภัยฯ แผ้วพาลชน
14. พลเรือเอกชาติ ดิษฐบรรชา เลขานุการคณะกรรมการ

ในการแปรญัตติของคณะกรรมการชุดนี้ได้มีการเชิญนายสมศักดิ์ ศรีวรรณ รองอธิบดีกรมการปกครอง และนายบำรุง มระกุล นิติกร 5 การปกครองท้องที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เข้าร่วมชี้แจงด้วย ซึ่งผลของการพิจารณาปรากฏว่า มีการแก้ไข เฉพาะเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านเพียงประเด็นเดียว คือ ได้เพิ่มข้อห้ามของผู้ที่จะสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ว่าจะต้องไม่เคยเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้าของมือหรือเจ้าสำนักด้วย เพราะเหตุว่า ในขณะนี้มั่วห่วยเถื่อนมาก ดังนั้น กลุ่มบุคคลเหล่านี้ จึงไม่ควรที่จะได้เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน¹⁷ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงได้มีมติเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว และได้เสนอเรื่องเข้าที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 13 มีนาคม 2535 เพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 ซึ่งผลการประชุมของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ปรากฏว่า หลังจากที่ นายโอสถ โกศิน ประธานกรรมการ ได้กล่าวชี้แจงการแปร ญัตติของคณะกรรมการให้ทราบแล้ว ก็ได้มีการขอมติที่ประชุมว่าเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. ที่คณะกรรมการแก้ไขหรือไม่ ผลปรากฏว่า สมาชิกส่วนใหญ่เห็นชอบด้วย โดยไม่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติผู้ใดยกมือคัดค้านแม้แต่คนเดียว ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงผ่านสภาในที่สุดโดยจะมีผลใช้บังคับหลังจากได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้ว 90 วัน (รายละเอียดของ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ดูในผนวก ง.)

ต่อมาในวันที่ 8 เมษายน 2535 ได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.ดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา¹⁸ ซึ่งมีผลทำให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2535 เป็นต้นไป

อาจจะกล่าวได้ว่าการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนนี้ เป็นเช่นเดียวกันกับการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ ในยุครัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช คือเป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีการริเริ่มมาจากชนชั้นนำทั้งสิ้น กล่าวคือ การกำหนดความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขกฎหมาย การกำหนดรายละเอียดเนื้อหาสาระสำคัญของ

¹⁷ สัมภาษณ์, นายบำรุง มระกุล, อ้างแล้ว.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 109 ร.จ. 90 ตอนที่ 42 ลงวันที่ 8 เมษายน 2535.

กฎหมายว่าเป็นเช่นไร ล้วนขึ้นอยู่กับชนชั้นนำเท่านั้น ความแตกต่างในการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ของยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช กับ นายอานันท์ ปันยารชุน มีเพียงกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการแก้ไข พ.ร.บ.ดังกล่าวนั้น นักการเมืองซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้วย แต่ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน การกำหนดนโยบายจะขึ้นอยู่กับกลุ่มข้าราชการเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม สาเหตุในการแก้ไข พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ เรื่องกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ไม่แตกต่างไปจากยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คือ เป็นการสร้างความชอบธรรมให้กลุ่มของตนเองที่ครอบครองอำนาจทางการเมืองอยู่ ว่าเป็นรัฐบาลที่มีความนิยมในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อให้การครอบครองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนนั้น เป็นที่ยอมรับของประชาชน ไม่เกิดการต่อต้านจากประชาชน ซึ่งจะมีผลให้การครอบครองอำนาจทางการเมืองของกลุ่มตนสามารถคงอยู่ได้ต่อไป