

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้นำตามธรรมชาติของการรวมกลุ่มสังคม และเป็นผู้แทนราษฎร ที่มาจากการเลือกตั้ง จึงมีความใกล้ชิดกับราษฎรในพื้นที่ และเป็นกลไกประสานสนับสนุนการทำงานของทุกหน่วยงานของรัฐ¹ โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำรงอยู่ใน 2 ฐานะคือ ฐานะหนึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร โดยได้รับการเลือกจากราษฎรในตำบลหรือหมู่บ้านโดยตรง กับอีกฐานะหนึ่งเป็นตัวแทนของทางราชการ หรือรัฐ โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด² และมีสถานภาพเป็นกึ่งนักการเมืองหรือ กึ่งผู้แทน³ แต่การที่ทำให้มองได้ว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของทางราชการมากกว่าที่ เป็นตัวแทนของราษฎร ก็คือการทำหน้าที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนเกี่ยวกับวินัย และโทษทางวินัย มาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยอนุโลม ทั้งนี้ วินัย ถือได้ว่ามีความสำคัญเป็น อันมากต่อรัฐบาลในการบริหารงานประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างความสำเร็จให้แก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ ทำให้ประเทศชาติเกิดความสงบสุขเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้า แต่โดย หลักการแล้วฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หาใช่เป็นข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แต่อย่างใดไม่ เพราะมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือน ในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน และไม่มีมาตราใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ.2535 รับรองไว้ แม้จะมีเงินจ่ายให้รายเดือนแต่ก็หาใช่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือน ไม่ คงเป็นเงินงบประมาณหมวดค่าตอบแทนตำแหน่งตามอัตราที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตน โกสินทร์ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบการปกครองของราชอาณาจักรไทยครั้งสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลนั้น ได้มีการทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้านและกำนันขึ้นปกครอง หมู่บ้านและตำบลเป็นครั้งแรกที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปีพุทธศักราช 2435 ทั้งนี้ เพื่อศึกษาปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการจัดการปกครองหมู่บ้านและตำบลใหม่นี้มี

¹ประมวล รุจนเสรี. (2541). นายอำเภอในฝัน. หน้า 3-9.

²พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457. (2457,17 กรกฎาคม). มาตรา 13,30.

³โกกีน พลกุล และคณะ. (2538). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (รายงานการวิจัย). หน้า 424.

ลักษณะแตกต่างจากเดิมหลายประการ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการที่ปรากฏในเนื้อหาของหมายของพระยามหาอำมาตยาธิบดี (เส็ง วิริยศิริ) ครั้งยังเป็นหลวงเทศาภิตรวิจารณ์ ผู้ได้รับมอบหมายให้ทดลองตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนด ความว่า

“ในขั้นต้นทำบัญชีสำมะโนครัวบ้านที่จะจัดเป็นหมู่บ้านและตำบลก่อน เสร็จแล้วจึงลงมือจัดการตั้งผู้ใหญ่บ้าน กำหนด ต่อไป คือไปจัดรวมครัวที่เป็นเจ้าของบ้านใกล้เคียงติดต่อกันราว 10 เจ้าของ เจ้าของหนึ่งจะมีเรือนกี่หลังก็ตามรวมเข้าเป็นหมู่บ้าน แล้วเชิญเจ้าของบ้านมาประชุมกันในวัด พร้อมด้วยราษฎรอื่นๆ เมื่อถามทราบว่าใครผู้ใดเป็นเจ้าบ้านแล้วก็ให้มาร่วมกันขอให้เลือกกันในหมู่ของเขาที่มาประชุมว่าควรจะให้ใครเป็น “ผู้ใหญ่” ตั้งเขตดูแลตริกรองกันมาก ชุบชิบปรึกษาหารือกันเห็นจะเป็นด้วยเรื่องเกรงใจกัน แต่ในที่สุดก็ได้ความเห็น โดยมากกว่าใครในพวกของเขาที่มาประชุม นั้น ควรจะเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็เขียนใบตั้งชั่วคราวให้เขาถือไว้ จนกว่าจะได้มีหมายตั้งออกให้ใหม่ตามทางราชการ

เมื่อได้จัดตั้งผู้ใหญ่บ้านได้พอสมควรที่จะจัดตั้งเป็นตำบลไว้แล้ว ข้าพระพุทธเจ้าก็ได้ไปประชุมที่ศาลาวัดพร้อมด้วยราษฎรในที่นั้น เชิญผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่ข้าพระพุทธเจ้าให้เลือกตั้งไว้แล้วมาประชุมพร้อมกัน แล้วขอให้ผู้ใหญ่บ้านเหล่านั้นเลือกผู้ใหญ่นคนหนึ่ง ในหมู่ของเขาว่าใครจะควรได้รับเลือกตั้งเป็นหัวหน้าว่าการตำบล เมื่อเขาพร้อมกันเห็นควรผู้ใดแล้วข้าพระพุทธเจ้าก็ออกหมายตั้งชั่วคราวให้เขาเป็นกำนันตำบลนั้น แล้วข้าพระพุทธเจ้าไปทำอย่างเดียวกันต่อไปทุกตำบล ตำบลใดที่ข้าพระพุทธเจ้าไปจัดตั้งกำนันในวันแรกในวัดใด ข้าพระพุทธเจ้าอาราธนาพระภิกษุในวัดนั้นมาประชุมอยู่ด้วย พอใครได้รับเลือกตั้งแล้วก็นิมนต์ให้สวดชยันโตให้พร”

นอกจากทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว ยังมีการศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยดูสภาพท้องที่และความเป็นอยู่ทั่วไปของประชาชน โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีคนแรกของกระทรวงมหาดไทย ได้เสด็จออกตรวจราชการตามหัวเมืองต่างๆ และยังทรงมอบหมายให้หลวงเทศาภิตรวิจารณ์เดินทางไปดูงานการปกครองของประเทศพม่าและมลายู หลังจากนั้นได้จัดประชุมข้าหลวงเทศาภิบาลเพื่อปรึกษาความเห็นและรับฟังข้อเท็จจริงของแต่ละท้องที่ เมื่อปรากฏว่าโครงการทดลองตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนี้ประสบผลสำเร็จด้วยดี จึงได้วางรูปแบบการปกครองระดับหมู่บ้านตำบลเรียกว่า “การปกครองท้องที่” อย่างเป็นทางการขึ้นเป็นส่วนหนึ่งในการปกครองประเทศ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับทั่วประเทศ โดยประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) ข้อความและหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ใช้เป็นหลักในการปกครองท้องที่ของประเทศไทยสืบมา⁴ นับว่า

⁴ กองบรรณาธิการวารสารกำนันผู้ใหญ่บ้าน. (2544, สิงหาคม). 109 ปี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน. หน้า 16-17.

เป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ได้มีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่รัฐใช้วิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระดับหมู่บ้านและตำบล จากบุคคลที่ราษฎรเลือกขึ้นมา⁵

หลังจากที่ได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 มาเป็นเวลานานประมาณ 17 ปี ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 จึงได้ให้ประกาศยกเลิก และประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และถือเป็นหลักในการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน สืบมาจนทุกวันนี้ ต่อมาเมื่อประเทศไทยมีการจัดระบบ และปรับปรุงการบริหารราชการและระบบการบริหารงานบุคคล โดยมีการจัดตั้งส่วนราชการเป็นกระทรวง และแยกข้าราชการทหารออกจากข้าราชการพลเรือน ก็ได้มีการวางรากฐานระบบการบริหารงานบุคคลในส่วนของข้าราชการพลเรือน ให้มีความมั่นคง และมีมาตรฐานยิ่งขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว(รัชกาลที่ 7) ด้วยทรงเห็นว่าก่อนหน้านั้นการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนยังขาดระเบียบบรรทัดฐานให้ปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับบุคคลเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน วินัย การลงโทษ การออกจากราชการ แต่ละกระทรวงต่างปฏิบัติตามระเบียบหรือประเพณีของส่วนราชการของตน ขาดกฎเกณฑ์กลางที่ควรกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดขึ้นเพื่อสนองพระราชดำริ 4 ประการ คือ

1. ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบบเดียวกันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2471 ยกเว้นข้าราชการตุลาการซึ่งมีระเบียบแยกออกเป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่ง
2. ให้มีการเลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการ โดยเสมอภาคและยุติธรรม
3. ให้การรับราชการของข้าราชการพลเรือนเป็นอาชีพ โดยให้รับเงินเดือนตลอดระยะเวลาที่รับราชการอยู่ มีการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น มีการให้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการแล้วเพื่อความมั่นคงในอาชีพ
4. ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษไว้หลายมาตรา⁶

ดังนั้น ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 มาจากการเลือกของราษฎร โดยวิธีเลือกจะกระทำโดยลับหรือเปิดเผยก็ได้ อยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2538). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง เล่ม 1. หน้า 94.

⁶ สำนักงาน ก.พ. (2546). การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (รายงานการวิจัย). หน้า 2-3.

นับแต่วันที่ราษฎรเลือก⁷ อำนาจหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 สามารถจำแนกได้ดังนี้ (1) การใช้อำนาจหน้าที่ปกครองราษฎร (2) การรายงานต่อทางราชการ (3) การจัดทำทะเบียน (4) กิจการสาธารณประโยชน์ (5) การฝึกหัดอบรมให้ราษฎรรู้จักกระทำการในเวลารบ (6) การบำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎร (7) การป้องกันโรคติดต่อ (8) การจัดหมู่บ้านให้เป็นระเบียบเรียบร้อย (9) การที่เกี่ยวกับความอาญา และยังมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายอื่นอีก เช่น ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว ทะเบียนสัตว์พาหนะ ทะเบียนอาวุธปืน การรับราชการทหาร การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เป็นต้น หมู่บ้านหนึ่งมีผู้ใหญ่บ้าน 1 คน ทำหน้าที่ปกครองราษฎรในเขตหมู่บ้าน มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมี 2 ประเภท คือ 1. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีหมู่บ้านละ 2 คน 2. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ หมู่บ้านใดจะมีได้ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มาจากการที่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันท้องถิ่น ร่วมกันพิจารณาคัดเลือก อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี สำหรับตำบลมีกำนันคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองและรับผิดชอบในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนทุกหมู่บ้านทั่วทั้งตำบล มีแพทย์ประจำตำบลจำนวน 1 คน ซึ่งมาจากการที่กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ประชุมพร้อมกันเลือกบุคคลที่มีความรู้ในวิชาแพทย์แผนปัจจุบันหรือแผนโบราณ เป็นผู้ช่วยเหลือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คิดอ่านและจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล ป้องกันและตรวจตราความเจ็บไข้ได้ป่วยที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น ตลอดจนรายงานโรคระบาดร้ายแรงแก่กำนันและนายอำเภอท้องที่ กับมีสารวัตรกำนัน จำนวน 2 คน ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรกำนันนั้นแล้วแต่กำนันจะร้องขอให้เป็น ปัจจุบันมีตำบล จำนวน 7,255 แห่ง(ไม่รวมเขตเทศบาล) หมู่บ้าน จำนวน 74,435 แห่ง มีกำนัน จำนวน 7,077 คน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 68,185 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง จำนวน 150,524 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ จำนวน 40,981 คน แพทย์ประจำตำบล จำนวน 7,077 คน สารวัตรกำนัน จำนวน 14,154 คน รวมทั้งหมด 287,998 คน (ข้อมูลจากส่วนบริหารงานกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง ณ วันที่ 31 มีนาคม 2548)

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นผู้เชื่อมประสานนโยบายของรัฐบาลกับความต้องการของราษฎร ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ นำความเดือดร้อนหรือความทุกข์ของราษฎรประสานขอรับความช่วยเหลือ

⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. เล่มเดิม. มาตรา 13,30.

สนับสนุน จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคเอกชน⁸ โดยบทบาทในเรื่องนี้ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของรัฐบาลมีผู้บังคับบัญชาคือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้มีการบัญญัติให้นำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยและโทษทางวินัย ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านด้วย เพื่อให้สามารถบังคับบัญชากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยได้มีการบัญญัติเพิ่มในเรื่องวินัยและโทษทางวินัย ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2486 บัญญัติเพิ่มเป็นมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยกำหนดว่า วินัยและโทษทางวินัย ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยอนุโลม ปัจจุบันวินัยและโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติดังกล่าวพบว่ามีปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข กล่าวคือ ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ⁹ ถือได้ว่าเป็นการบัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครอง ที่ต้องมีลักษณะแน่นอนและชัดเจน และไม่เกินไปตามแนวคิดการปฏิรูปราชการ ในเรื่องหลักโปร่งใสที่มีหลักการว่ากฎหมายว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย จะต้องเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยถ้อยคำที่ชัดเจนและไม่คลุมเครือ

นอกจากนี้หลักประกันเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยที่ถือว่าเป็นหลักประกันทางกฎหมาย เพื่อความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ได้รับความไม่เป็นธรรม จะไม่ถูกลงโทษโดยปราศจากความผิด และการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็คือการที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถร้องขอความเป็นธรรม เพื่อให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายยกเรื่องของตนขึ้นทบทวนใหม่ในทางที่เป็นคุณแก่ตน ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 16 (พ.ศ.2540) ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ได้กำหนดให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ โดยอุทธรณ์ได้ทั้งกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน กับกรณีถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง คือ ปลดออกหรือไล่ออก โดยอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ซึ่งมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการแล้วแต่กรณี โดยให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน

⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทย คำนวนมาก ที่ มท 0311.2/ว 1869 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การเร่งรัดส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน.

⁹ สำนักงาน ก.พ.. เล่มเดิม. หน้า 18-19.

นับแต่วันทราบคำสั่ง และผู้อุทธรณ์มีสิทธิในการขอตรวจหรือคัดรายงานการสอบสวน มีสิทธิในการยื่นคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือขอแถลงการณ์ด้วยวาจา มีสิทธิอุทธรณ์ได้อีก มีสิทธิในการถอนอุทธรณ์ แต่เมื่อพิจารณาหลักประกันการลงโทษทางวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 คือ การร้องทุกข์ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน จะเห็นได้ว่าการบัญญัติไว้เพียงมาตราเดียวไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนการร้องทุกข์ ระบบพิจารณาการร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน โดยกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงคือ ปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งเท่านั้น กรณีถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ ภาคทัณฑ์หรือตัดเงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่ง ไม่สามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้ โดยจะต้องใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองระยะเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์กำหนดให้ยื่นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งการลงโทษสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ร้องทุกข์มิได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถมีสิทธิอะไรบ้าง และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ กำหนดไว้เพียงว่า ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาคำร้องทุกข์ซึ่งมิได้เป็นการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ ดังเช่นข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด จากการพิจารณาหลักประกันความเป็นธรรม กรณีข้าราชการพลเรือนถูกลงโทษคือการอุทธรณ์ เปรียบเทียบกับกรณีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกลงโทษคือการร้องทุกข์ จะพบว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีหลักประกันความเป็นธรรมน้อยกว่าการอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน ในเรื่องของสิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ จึงไม่เป็นไปตามแนวคิดในการปฏิรูประบบราชการ ตามหลักเอกภาพ และตามหลักความยุติธรรม ที่มีหลักการว่าระบบวินัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีลักษณะทั่วไป ใช้อย่างบังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ประกอบกับการลงโทษทางวินัยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือเป็นการจำกัดสิทธิของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอย่างมาก เนื่องจากหากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่งถือได้ว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจนกว่าจะพ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีการบัญญัติไว้ตั้งแต่พระพุทธศักราช 2486 มิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานการณ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันแต่อย่างใด และทั้งนี้ นอกจากการนำวินัยและโทษทางวินัยมาบังคับใช้กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้ว กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีอื่นได้ อาทิเช่น กรณีตามมาตรา 14(6) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กำหนดไว้ว่า ราษฎรผู้มีคุณสมบัติเป็นผู้เลือกกำนันหรือ

ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถร้องขอให้กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ออกจากตำแหน่งได้ เมื่อเห็นว่ากำนันหรือผู้ใหญ่บ้านประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่เอาใจใส่ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข กดขี่ข่มเหงราษฎร ซึ่งแสดงให้เห็นเจตนาารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ราษฎรมีสสิทธิเลือกและถอดถอน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ แต่ในวิธานิพนธ์นี้มีได้กล่าวไว้ โดยจะกล่าวถึงเฉพาะการดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีปัญหาเท่านั้น

1.2 สมมติฐานของการศึกษา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่มิใช่ข้าราชการพลเรือน การประพฤติและปฏิบัติตนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกควบคุมจำกัดสิทธิให้ถือปฏิบัติหรือห้ามปฏิบัติโดยบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัย ที่นำบทบัญญัติในเรื่องวินัยและโทษทางวินัย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 นั้นมีปัญหาอยู่หลายประการ ได้แก่ ปัญหาความซ้ำซ้อนของบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติไม่มีผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงหลักประกันความเป็นธรรมของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่กำหนดไว้ในเรื่องการร้องทุกข์ จะพบว่ามีหลักเกณฑ์ให้ความเป็นธรรมน้อยกว่าหลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัย ซึ่งกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในเรื่องการอุทธรณ์ อยู่หลายประการ กล่าวคือในเรื่องของสิทธิในการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ กำหนดเวลาในการยื่นคำร้องทุกข์ และกระบวนการพิจารณาคำร้องทุกข์ จึงต้องมีการศึกษา วิจัยถึงปัญหาว่าด้วยเรื่องวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่สถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรและมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน จึงเห็นควรมีการบัญญัติข้อกำหนดว่าด้วยเรื่องวินัยของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ขึ้นเอง เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นไปตามหลักความยุติธรรมมากที่สุด โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ประกอบกับการออกกฎ ระเบียบ

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.3.2 ศึกษาถึงปัญหาการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีปัญหาลุบลสรรคข้อขัดข้องอย่างไร

1.3.3 ศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเปรียบเทียบกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.3.4 เสนอแนวทางการแก้ไขเพื่อให้มีการปรับปรุงในเรื่องการดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิด จุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาเปรียบเทียบกัน ทั้งนี้จะศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ตลอดจน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง โดยจะศึกษาว่าบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในเรื่องการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีปัญหาอย่างไร สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานภาพของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร เพื่อพิจารณาหาแนวทางเสนอแนะและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร ในแง่การวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย โดยจะทำการศึกษาวิจัยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน โดยศึกษาจากตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หนังสือ ตำรา บทความ รายงานค้นคว้าวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนแนวความคิดการเสนอแนะของนักวิชาการ นักการเมือง ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการพลเรือน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดจุดมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่ามีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องอย่างไร

1.6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ คำสั่งลงโทษของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามหลักความยุติธรรม

1.6.4 เป็นแนวทางต่อไปหากมีการแก้ไขในส่วนการดำเนินการทางวินัย และการร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กับเป็นแนวทางสำหรับผู้สนใจเกี่ยวกับระบบการดำเนินการทางวินัย การร้องทุกข์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

DPU