

บทที่ 3

มาตรการเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน ของต่างประเทศและประเทศไทย

ในบทนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงกฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อหาหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และใช้เป็นข้อเสนอแนะต่อไป

3.1 มาตรการเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านของ องค์กรระหว่างประเทศ

3.1.1 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติในเอเชียแปซิฟิก มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคคุณลักษณะของธรรมาภิบาล 8 ประการ สรุปได้ดังนี้¹

1) ความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะเป็นหลักการที่สำคัญที่องค์การทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบและสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จิตสำนึกความรับผิดชอบจำเป็นต้องปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรม และความโปร่งใส

2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลธรรมาภิบาล หมายถึง กระบวนการที่หน่วยงานใช้ประโยชน์ของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งหมายรวมถึงการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน (Sustainable Uses of Natural Resources) มีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อม

3) ความเป็นธรรมในสังคมและการคำนึงถึงส่วนรวม เพื่อให้เกิดความผาสุกของสมาชิกในสังคม กระบวนการตัดสินใจต้องสร้างหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมในสังคม ให้

¹ ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). *การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 10.

ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยให้ความสำคัญกลุ่มที่ด้อยโอกาส หรือกลุ่มที่เสียเปรียบในสังคม เพื่อให้สมาชิกในสังคมได้มีโอกาสในการพัฒนาความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4) การยึดมั่นฉันทามติ หมายถึง การมีข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย ธรรมเนียมปฏิบัติให้ความสำคัญกับฉันทามติของผู้แสดงบทบาทที่หลากหลายในสังคม สร้างความสมานฉันท์ประสานระหว่างกลุ่มประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปร่วมกันและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทุกฝ่าย การสร้างฉันทามติจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ กรอบด้านสังคม และวัฒนธรรมของชุมชนและสังคม

5) การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ในการกำหนดนโยบายการมีส่วนร่วมเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อสร้างหลักประกันว่าทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกำหนดนโยบาย ร่วมคิดร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามผลและร่วมรับผลประโยชน์จากการตัดสินใจ ในทางปฏิบัติทุกคนสามารถมีส่วนร่วมโดยตรง หรือเข้ามามีส่วนร่วมโดยผ่านทางตัวแทนระบบการมีส่วนร่วม หมายถึง มีการจัดการ การเตรียมการ การประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ทุกฝ่ายทราบ และเข้าร่วมในกระบวนการอย่างอิสระเต็มที่

6) การตอบสนองความต้องการ ธรรมเนียมปฏิบัติจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่สนองตอบความต้องการของประชาชน มีกลไกที่กำหนดกรอบด้านปฏิบัติและกรอบด้านเวลาที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

7) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การมีกรอบกฎหมายที่เป็นธรรมกับทุกฝ่าย (Fair Legal Frameworks) มีการบังคับใช้กฎหมาย มีการกำกับดูแลไม่ให้มีการใช้กฎหมายไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ป้องกันการละเมิดหรือสิทธิของพลเรือน การละเมิดสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐานมีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับประเทศ มีการอบการปฏิบัติที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกำหนดกรอบเวลาการปฏิบัติที่ชัดเจนให้ประชาชนทราบ

8) หลักความโปร่งใส ธรรมเนียมปฏิบัติสะท้อนถึงการตัดสินใจที่โปร่งใส มีการดำเนินการเป็นไปตามกรอบและกติกาที่ได้รับความเห็นชอบ และเป็นไปโดยเปิดเผย มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ แดงผลงานตลอดจนผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานผ่านสื่อสารมวลชนที่หลากหลาย เปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลการดำเนินงานอย่างโปร่งใส

3.1.2 United Nations Development Programme (UNDP)

United Nations Development Programme (UNDP) มีหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 9 หลักธรรมาภิบาล² ดังนี้

1) การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

2) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3) ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใด ๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพ การมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร้ายวชิพคดี

6) ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่าง ๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่าง ๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรร ใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม เพื่อตอบสนอง

² ปธาน สุวรรณมงคล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 8-9.

ความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใด ๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละ เห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้างธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3.1.3 ธนาคารโลก (World Bank)

หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ³ ได้แก่

1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชนและการรับผิดชอบ (Voice and Accountability) เกี่ยวข้องกับการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งรัฐบาลด้วยตนเอง รวมถึงการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ตลอดจนในการชุมนุมและสมาคม

2) ความมีเสรีภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง (Political Stability and Absence of Violence) เป็นเรื่องของโอกาสความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะไร้เสถียรภาพหรือถูกโค่นล้มโดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้ความรุนแรงทางการเมืองและการก่อการร้าย

3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เป็นการให้ความสำคัญในเรื่องของคุณภาพการให้บริการและความสามารถของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง รวมถึงคุณภาพการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความมุ่งมั่นจริงจังของรัฐบาลที่มีต่อนโยบายดังกล่าว

4) คุณภาพของมาตรการควบคุม (Regulatory Quality) เป็นเรื่องขีดความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการควบคุม รวมถึงการบังคับใช้นโยบายและมาตรการดังกล่าว ให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการส่งเสริมให้ภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้

5) นิติธรรม (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับระดับของการที่บุคคลของฝ่ายต่าง ๆ มีความมั่นใจและยอมรับปฏิบัติตามกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม โดยเฉพาะคุณภาพของการบังคับให้ปฏิบัติตามเงื่อนไข สัญญา การตำรวจ และการอำนวยความยุติธรรม รวมถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดอาชญากรรมและความรุนแรง

³ ดวงตา ราชอาษา, สัญญา เคนาภูมิ และบุภาพร ยุภาศ. (2558). แนวทางการขับเคลื่อนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในยุคทุนนิยม. *วารสารวิชาการแพรวกาพาสินธุ์ มหาวิทยาลัยภาพสินธุ์*, 2, (3), หน้า 134-135.

6) การควบคุมปัญหาทุจริตประพฤตมิชอบ (Control of Corruption) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทั้งในรูปแบบของการทุจริตประพฤตมิชอบเพียงเล็กน้อยหรือขนาดใหญ่ รวมถึงการเข้าครอบครองรัฐ โดยชนชั้นนำทางการเมืองและนักธุรกิจเอกชนที่มุ่งเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์

3.1.4 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) มีหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 4 หลัก⁴ ได้แก่

1) ความรับผิดชอบ (Accountability) เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะสามารถตอบคำถามเกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาลหรือการใช้อำนาจรัฐได้ ซึ่งควรส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความรับผิดชอบโดยการประเมินการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การสร้างให้เกิดความรับผิดชอบในภาครัฐอาจจะสร้างขึ้นโดยการบริหารจัดการภาครัฐ การจัดการหรือการปฏิรูปองค์กรภาครัฐ การจัดการงบประมาณ และการปฏิรูปการให้บริการประชาชน

2) การมีส่วนร่วม (Participation) โครงสร้างของรัฐควรจะมีที่ยึดหยุ่นเพียงพอต่อการปรับปรุง ออกแบบ และนำแผนงานหรือโครงการของรัฐไปปฏิบัติซึ่งการพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม อาจทำได้โดยการสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ การติดต่อสื่อสารกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การกระจายอำนาจหรือการเสริมพลังให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น และการร่วมมือกับองค์กรที่มีชื่อเสียงของรัฐ (NGOs)

3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) กฎหมายและนโยบายต่าง ๆ ควรจะสามารถกำกับดูแลสังคมได้ มีการบังคับใช้ด้วยความยุติธรรมและคงเส้นคงวา โดยกฎหมายนั้นควรจะเป็นระบบเดียวกันที่ใช้ได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐ หน่วยงานสนับสนุนต่าง ๆ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการส่วนตัว

4) ความโปร่งใส (Transparency) ข้อมูลข่าวสารควรจะเป็นเปิดให้สาธารณชนเข้าถึงได้ และควรมีความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางเศรษฐกิจที่ทันสมัยจะสามารถช่วยให้ภาคเอกชนสามารถตัดสินใจทางเศรษฐกิจได้และช่วยยับยั้งการทุจริตได้อีกด้วย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

3.2 มาตรการเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านของต่างประเทศ

3.2.1 หลักธรรมาภิบาลของสมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance)⁵

สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสมาคมวิชาชีพอิสระสำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลุ่มสมาชิกที่มีโครงสร้างของคณะกรรมการต่าง ๆ เฉพาะตัวที่ออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการของแต่ละกิจกรรม เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการไต่สวน ตัดสินเรื่องร้องเรียน ให้ความคิดเห็นและการจัดการ (Ombudsman, Commissioners, Examiners, Adjudicators, Complaints Reviewers and Handlers) ที่รับเรื่องร้องเรียน ไต่สวน ตัดสินวิจารณ์ การร้องเรียนและการจัดการเกี่ยวกับความยุติธรรม การระงับข้อพิพาท และการแก้ไข (Dispute Resolution and Redress) หรือการให้ความกระจ่างต่อคำถามของการกำกับดูแล (Questions of Governance) โดยเฉพาะด้านการสืบสวนเกี่ยวกับข้อสงสัยของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการให้คำแนะนำหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของรัฐ ที่อาจมีการละเว้นการกระทำหรือมีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ และอาจไม่มีความเป็นธรรม (Fairness) และปราศจากการแสดงความพร้อมรับผิดชอบต่อการบริหารของเจ้าหน้าที่นั้น ๆ (Public Accountability) (British and Irish Ombudsman Association October 2009)

BIOA เห็นว่าแต่ละองค์กรจะมีหลักการกำกับดูแล (Governance) ที่ปฏิบัติแตกต่างกันตามความจำเป็นและเหตุผล แต่อย่างไรก็ดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรและคณะผู้บริหารระดับสูงมีส่วนทำให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกคนเกิดเชื่อมั่นในประสิทธิภาพของบทบาทของการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ จึงได้เสนอ “คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการของการกำกับดูแลที่ดี” เพื่อเป็นเกณฑ์ส่งเสริมให้มีการกำกับดูแลมีคุณภาพที่ดี

3.2.2 สาธารณรัฐเกาหลี⁶

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ที่เรารู้จักดี ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลี มีประชากรประมาณ 50 ล้านคน มีรายได้ต่อหัว 31,243 เหรียญสหรัฐ (ปี พ.ศ. 2555) สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ที่เรารู้จักกันดี เป็นประเทศที่ถูกแบ่งออกเป็นสองประเทศ อันเป็นผลมาจากอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันและผลจากสงครามเกาหลีทำให้มีการแบ่งออกเป็นสองประเทศ คือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเกาหลี (เกาหลีเหนือ) และสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

⁵ ดวงตา ราชอาษา, สัญญา เคนาภูมิ และบุภาพร ยุภาศ. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 3. หน้า 137.

⁶ ปธาน สุวรรณมงคล. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 1. หน้า 37.

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการคอร์รัปชันมายาวนานนับแต่โบราณกาลแล้ว และปัญหานี้ได้สืบทอดกันมาจนถึงขณะนี้หากพิจารณาจากการจัดอันดับการคอร์รัปชันที่จัดโดย Transparency International พบว่า อันดับของสาธารณรัฐเกาหลีในปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) ดีขึ้นกว่าสองปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้ กว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาตั้งแต่มีรัฐบาลพลเรือนใน พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ผู้นำประเทศส่วนมากให้ความสำคัญกับการต่อสู้กับปัญหาการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับกระแสสังคมของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับการขจัดปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการมากขึ้นทำให้เราเห็นข่าวว่า มีการสอบสวนจับกุมนักการเมืองอยู่เป็นระยะ ในสมัยของอดีตประธานาธิบดีลี เมียง บัก ถึงกับต้องออกมาขอโทษต่อสาธารณะในกรณีที่พักอาศัยของตนคือนายลี ชังดึก สมาชิกรัฐสภาถูกจับกุมในข้อหารับสินบนจากธนาคารแห่งหนึ่งเพื่อแลกกับความช่วยเหลือโดยนายลี เมียงบัก ได้โค้งตัวต่ำและกล่าวขอโทษว่า “ผมขออภัยต่อการขอโทษต่อผู้คนจากความกังวลที่เกิดขึ้นในประเด็นเหล่านี้ผมจะโทษใครได้ในจุดนี้ทุกอย่างเป็นความผิดของผมยินดีรับทุก ๆ การประณาม” การกระทำของนายลี เมียงบัก สะท้อนได้ถึงความสำนึกรับผิดชอบ (accountability) ต่อสาธารณะแม้จะเป็นช่วงปลายสมัยประธานาธิบดีก็ตาม

อีกตัวอย่างหนึ่งของธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐเกาหลีได้แก่ กรณีของมหานครโซล (Seoul Metropolitan Government, SMG) ในค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) โดยนายกมหานครโซล นาย Goh Kun (1998 – 2002) มีนโยบายชัดเจนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยริเริ่มระบบที่เรียกว่า “Online Procedures Enhancement for Civil Applications” หรือ OPEN

นโยบายสำคัญในเรื่องนี้ของนาย Goh Kun มี 4 ประการ⁷ คือ

- 1) ขจัดปัจจัยที่ก่อให้เกิดการคอร์รัปชันล่วงหน้า
- 2) มีการตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มงวดในบริการที่เสี่ยงต่อการคอร์รัปชัน
- 3) การทำให้ปลอดจากคอร์รัปชันโดยการทำงานร่วมกับประชาชน
- 4) การทำให้มีการบริหารที่โปร่งใสโดยทั่วหน้า

ระบบการให้บริการของมหานครโซลออนไลน์นี้มุ่งลดโอกาสที่ประชาชนผู้รับบริการต้องพบปะกับเจ้าหน้าที่ของมหานครโซลซึ่งจะทำให้โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเรียกรับเงินหรือโอกาสที่ประชาชนจะให้เงินเพื่อขอรับบริการที่เรื้อร่น้อยลง และยังเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการลดการเดินทางไปติดต่อ ณ ที่ทำการของมหานครโซล ระบบดังกล่าวนี้ได้รับการต่อต้านจากเจ้าหน้าที่ของมหานครโซลในระยะแรก ๆ เนื่องจากระบบนี้ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ลงและมีระยะเวลาในการให้บริการในแต่ละขั้นตอนทำให้ประชาชนสามารถรู้ได้ว่าระยะเวลาในการขอรับ

⁷ ปธาน สุวรรณมงคล. อังแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 38.

บริการในแต่ละขั้นตอนเป็นเท่าใดและใครรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนนั้น ซึ่งหากว่าประชาชนส่งหลักฐานในการขอรับบริการครบถ้วน เจ้าหน้าที่ต้องอนุญาตโดยไม่มีข้อแม้ ภารกิจดีเมื่อระบบ OPEN ดำเนินมาได้ระยะหนึ่งภายใต้การสนับสนุนอย่างแข็งขันจากนายกมหนคร โชล ทำให้ประชาชนผู้รับบริการมีความพึงพอใจมากขึ้น โดยจากการสำรวจพบว่า การคอร์รัปชันลดลงในทุกบริการของมหนคร โชล และระบบ OPEN ได้รับรางวัลจากสหประชาชาติว่าเป็นระบบที่ต่อต้านการคอร์รัปชันที่ดีที่สุดในระบบหนึ่งหลังจากที่มหนคร โชลนำเอาระบบ OPEN มาใช้ได้ประสบความสำเร็จ รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีก็ได้สั่งให้หน่วยงานส่วนกลางนำเอาระบบนี้ไปใช้กันทั่วประเทศ นับเป็นความสำเร็จในการใช้จุดแข็งของประเทศด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการต่อต้านการคอร์รัปชัน

นอกจากการริเริ่มส่งเสริมธรรมาภิบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในภาคประชาชนก็นับว่ามีส่วนสำคัญโดยมีกรณีที่น่าสนใจคือขบวนการทางสังคม (Social Movement) ที่เรียกว่า “People’s Solidarity for Participatory Democracy” หรือ PSPD ซึ่งเป็นขบวนการทางสังคมที่มุ่งติดตามการดำเนินงานตามกฎหมายของรัฐบาลและต่อสู้กับการคอร์รัปชันทางการเมือง โดยมีผู้ก่อตั้งคนสำคัญคือ นายปัก วัน ซุง (Park Won Soon) ซึ่งเป็นนักต่อสู้ทางการเมืองในสมัยอดีตประธานาธิบดี ปัก จุงฮี และถูกจำคุก 4 เดือน ต่อมาได้เดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาทางด้านกฎหมายก่อนกลับมาร่วมจัดตั้งขบวนการ PSPD ขึ้นจนประสบความสำเร็จในการทำให้ให้นักการเมืองที่มีความพัวพันกับการคอร์รัปชันไม่สามารถกลับมาในการเลือกตั้งที่มีขึ้นอีกได้จากการที่ PSPD ได้ให้ความรู้และกระตุ้นให้ชาวเกาหลีตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิในการเลือกตั้งโดยไม่เลือกนักการเมืองที่คอร์รัปชันเข้ามาทำหน้าที่ในรัฐสภาหลังจากนั้นเขาได้ลงสมัครเลือกตั้งในตำแหน่งนายกมหนคร โชลและชนะ การเลือกตั้งในวันที่ 26 ตุลาคม 2554 กรณีของ PSPD เป็นตัวอย่างให้เห็นถึงพลังทางสังคมในการต่อสู้กับ ปัญหาการคอร์รัปชันของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น ถ้าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความตระหนักในความสำคัญของการ ใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่เลือกผู้สมัครที่เคยเป็นนักการเมืองที่มีความพัวพัน กับการคอร์รัปชันแล้วก็จะทำให้ผู้สมัครที่มีความมุ่งหมายเข้ามาทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะได้เข้ามาทำหน้าที่ในสภามากขึ้น

3.2.3 ธรรมาภิบาลในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์⁸

การพัฒนาหลักธรรมาภิบาลในฟิลิปปินส์ เป็นการพัฒนาตามเงื่อนไขของการกู้ยืมเงินและการช่วยเหลือทางการเงินของธนาคาร โลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย USAID และ

⁸ บุญทัน ดอกไธสง. (2553). *ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ยุคโลกาภิวัตน์ Global Paradigm of Public Management*. กรุงเทพฯ: ปัญญาชน. หน้า 12.

Australia Agency for International Development (AusAid) อาทิ ในปี ค.ศ. 2003 ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียได้ให้เงินกู้แก่ ฟิลิปปินส์ จำนวน 800,000 เหรียญสหรัฐ ในการพัฒนาภาคการพลังงานโดยมีเงื่อนไขให้ยอมรับเงื่อนไขแนวคิดธรรมาภิบาลไปใช้ในภาคการจัดการพลังงาน

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้จัดตั้ง โครงการ Philippines Quality Award เพื่อสร้างคุณภาพการจัดการภาครัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 10 ประกอบไปด้วย⁹

1) Public accountability คือ ความรับผิดชอบและชอบต่อความต้องการและการเรียกร้องของประชาชน

2) Transparency คือ ความโปร่งใส

3) Efficiency คือ การสร้างระดับการบริการประชาชนให้มีประสิทธิภาพ

4) Results focus คือ การให้ความสำคัญกับผลการดำเนินงานและเงื่อนไขทรัพยากรที่ใช้

5) Empowerment คือ การประสานงานและเพิ่มความร่วมมือกับหน่วยงานเพื่อให้บริการที่ดีแก่ประชาชน

6) Predictability of policies คือ ความคงเส้นคงวาและความสามารถคาดการณ์ผลของนโยบายได้

7) Social development of orientation คือ แนวโน้มการพัฒนาทางสังคม

8) Competitiveness คือ การแข่งขันในการพัฒนา

9) Participation คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาและโครงการของรัฐ

10) Sound economic management คือ ความเป็นไปได้ของการบริหารงานขององค์กร

ในปี 2009 ทางธนาคารโลก ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชียและ Ateneo School of the Asian Institute of Management ได้ทำการประเมินและเสนอกรณีที่ดีของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติใช้ในฟิลิปปินส์ พบว่ามีความก้าวหน้าในการผลักดันของฟิลิปปินส์ในการนำไปปฏิบัติใช้ทั้งในส่วน of รัฐบาลกลาง และ รัฐบาลท้องถิ่น อันจะเป็นประโยชน์ต่อประสิทธิภาพของรัฐที่จะแก้ปัญหาความยากจน การหาหนทางและการปฏิบัติต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน และการเปลี่ยนแปลงของประเทศ

Panibagon Paraaan เสนอรายงาน ชื่อ Good Governance 2009: New and Innovative Ways in Good Governance พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในท้องถิ่นฟิลิปปินส์ก่อให้เกิดความเข้มแข็งของประชาคม เกิดความโปร่งใส และความรับผิดชอบทางสังคมของหน่วยงานท้องถิ่น (social accountability)

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

ในเมืองนากาที่ฟิลิปปินส์ เป็นกรณีตัวอย่างของการนำธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยเป็นกรณีของการบริหารงานที่มีความโปร่งใส ด้วยการลงประกาศการจัดซื้อจัดจ้างทางเว็บไซต์ และประกาศผล พร้อมเสนอข้อมูลการพิจารณาอย่างโปร่งใสสู่สาธารณชน และเป็นเทศบาลที่ได้รับรางวัลระดับระหว่างประเทศกว่า 200 รางวัล ในด้านธรรมาภิบาลที่ดีและการจัดการเมืองที่ประสบความสำเร็จ

ปัจจุบันทางธนาคารโลกมีโครงการที่จัดตั้งสถาบันการปกครองนากา (The Naga City Governance Institute, NCGI) เพื่อเป็นตัวอย่างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติใช้หลักธรรมาภิบาล และช่วยผลักดัน ส่งเสริมการขยายตัว สำหรับการนำไปปรับใช้กับการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในฟิลิปปินส์ และเป็นตัวอย่างของการปกครองท้องถิ่นที่ยั่งยืน (Sustainable Local Governance, SLG) ในระดับระหว่างประเทศ¹⁰

3.3 มาตรการเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านของประเทศไทย

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีเจตนารมณ์ที่จะวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็มขนาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการกำหนดมาตรการป้องกันและบริหารจัดการวิกฤติการณ์ของประเทศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้บัญญัติหลักการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองที่ดีหลายประการ อาทิเช่น

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เช่น มาตรา 3 กำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม¹¹ หรือ มาตรา 27 กำหนดให้บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน¹² เป็นต้น

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม เช่น มาตรา 43 (3) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็น

¹⁰ ทิวากร แก้วมณี. (2559). *ธรรมาภิบาล (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: สยามปัญญา. หน้า 132.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 3.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 27.

ประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือควมเห็นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ¹³

การดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความโปร่งใส เช่น มาตรา 41(1) กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁴

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลแล้วยังมีการกำหนดอย่างชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยยึดหลักธรรมาภิบาลตามมาตรา 65 ที่บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว¹⁵ และตามมาตรา 76 ที่กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶

3.3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 6 ได้กำหนดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้¹⁷

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 43 (3).

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 41 (1).

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 65.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 76.

¹⁷ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. มาตรา 6.

- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายที่สรุปจากเอกสารของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการร่างพระราชกฤษฎีกานี้ ดังนี้

1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่การบริหารราชการที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวกต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานในทุกระดับ

3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นโดยมีการทำ cost / benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความคุ้มค่าของแผนงานหรือ โครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับรวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลงานของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ

4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ชิดกับประชาชนรวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service

5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระยะการยุบส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสภาวะการอยู่เสมอ

6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัติราชการต่อไป ๆ

7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

3.3.3 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

ลักษณะปกครองหมู่บ้าน

1) การตั้งหมู่บ้าน

บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกัน ให้อำเภอจัดเป็นหมู่บ้าน 1 ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ

ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกันมาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็นหมู่บ้าน 1

ข้อ 2 ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็นหมู่บ้าน 1 ก็ได้¹⁸ (มาตรา 8)

2) การแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และการออกจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละสองคน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่าสองคน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย

ในหมู่บ้านใด ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควร

ผู้ใหญ่บ้านจะได้รับเงินเดือน แต่มิใช่จากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือน ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง จะได้รับเงินตอบแทนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด¹⁹ (มาตรา 9)

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน²⁰ (มาตรา 10)

ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยและมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือก

(2) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

¹⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457. มาตรา 8.

¹⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457. มาตรา 9.

²⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457. มาตรา 10.

(3) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ประจำ และมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนจนถึงวันเลือก²¹ (มาตรา 11) ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้²²

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก

(3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน

(4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

(5) ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ดิคาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(7) ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ

(8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเลื่อมเสียในทางศีลธรรม

(9) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(10) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ

²¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 11.

²² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 12.

(11) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(12) ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) หรือ (7) และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก

(13) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก

(14) มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเว้นหรือผ่อนผันได้

(15) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา 12)

การเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และให้กระทำโดยวิธีลับ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสามคน และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของราษฎรในหมู่บ้านจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน

การแต่งตั้งกรรมการ วิธีการเลือกประธานคณะกรรมการ และวิธีการตรวจสอบตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อราษฎรส่วนใหญ่เลือกผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้นายอำเภอออกคำสั่งเพื่อแต่งตั้ง และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ในกรณีที่ผู้รับเลือกมีคะแนนเสียงเท่ากัน

ให้ใช้วิธีจับสลาก ทั้งนี้ เมื่อนายอำเภอ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านแล้ว ให้รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญให้ไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่มีการคัดค้านว่าผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านตามวรรคสี่ได้รับเลือกมาโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน และถ้าผลการสอบสวน ได้ความตามที่มีผู้คัดค้าน ให้รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้ง

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้านตามวรรคห้า ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านได้กระทำลงไปในขณะที่ดำรงตำแหน่ง²³ (มาตรา 13)

ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้²⁴

- (1) มีอายุครบหกสิบปี
- (2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ลาอุปสมบทหรือบรรพชาตามประเพณี มิให้ถือว่ามิใช่ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (5)
- (3) ตาย
- (4) ได้รับอนุญาตจากนายอำเภอให้ลาออก
- (5) หมู่บ้านที่ปกครองถูกยุบ
- (6) เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 11 ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง
- (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง
- (8) ไปเสียจากหมู่บ้านที่ตนปกครองติดต่อกันเกินสามเดือน เว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรและได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ
- (9) ขาดการประชุมประจำเดือนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่นายอำเภอเรียกประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร
- (10) ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

²³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 13.

²⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 14.

(11) ไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งตาม (8) ให้นายอำเภอรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบโดยเร็วด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดตาม (11) ต้องกำหนดให้ราษฎรในหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านด้วย (มาตรา 14)

ผู้ใหญ่บ้านและกำนันต้องร่วมกันพิจารณาคัดเลือกราษฎรซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 16 เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ²⁵ (มาตรา 15)

ผู้มีสิทธิจะได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12²⁶ (มาตรา 16)

เมื่อผู้ใดได้รับคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ให้นำนายอำเภอไปยื่นนายอำเภอเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน และให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบตั้งแต่วันที่นายอำเภอออกหนังสือสำคัญ²⁷ (มาตรา 17)

ในหมู่บ้านใดมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอีกตำแหน่งหนึ่งก็ได้ ส่วนเงินค่าตอบแทนให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด²⁸ (มาตรา 18)

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี

นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 หรือเพราะเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (2) ถึง (7)

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแทน และให้นำความในมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

²⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 15.

²⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 16.

²⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 17.

²⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 18.

ผู้ซึ่งได้รับคัดเลือกตามวาระสามอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งด้วย²⁹ (มาตรา 18)

เมื่อปรากฏเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ให้เลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นใหม่

(1) กรณีที่หมู่บ้านใดมีจำนวนราษฎรเพิ่มขึ้นไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นปรึกษากันเห็นว่า จำนวนราษฎรนั้นเกินกว่าความสามารถของผู้ใหญ่บ้านคนเดียวจะดูแลปกครองให้เรียบร้อยได้ ให้กำนันรายงานต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควร ให้ตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ และเลือกผู้ใหญ่บ้านเพิ่มเติมขึ้นใหม่ได้

(2) กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านใดว่างลง ให้เลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นว่างลง

ในกรณีมีความจำเป็นไม่อาจจัดให้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้านภายในกำหนดตาม (2) ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดขยายเวลาออกไปได้เท่าที่จำเป็น และในระหว่างที่ยังมิได้มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแต่งตั้งผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้ใหญ่บ้าน หรือจะแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 เป็นผู้รักษาการผู้ใหญ่บ้านจนกว่าจะมีการเลือกผู้ใหญ่บ้านก็ได้³⁰ (มาตรา 21)

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุประการใด ๆ เป็นหน้าที่ของกำนัน นายตำบลนั้น จะต้องเรียกหมายตั้งและสำมะโนครัวทะเบียนบัญชีที่ได้ทำขึ้นไว้ในหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านนั้นคืนมาไว้ เมื่อผู้ใดรับตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านแทน ก็ให้มอบสำมะโนครัวและทะเบียนบัญชีทั้งปวงให้ แต่หมายตั้งนั้นกำนันต้องรีบส่งให้กรมการอำเภอ อนึ่งการที่จะเรียกคืนหมายตั้งและสำมะโนครัวทะเบียนบัญชีที่ได้กล่าวมาในข้อนี้ ถ้าขัดข้องประการใด กำนันต้องรีบแจ้งความต่อกรมการอำเภอ³¹ (มาตรา 20)

ถ้าผู้ใหญ่บ้านคนใดจะทำการในหน้าที่ไม่ได้ในครั้งหนึ่งคราวหนึ่งให้มอบหน้าที่ให้แก่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนจนกว่าผู้ใหญ่บ้านนั้นจะทำการในหน้าที่ได้ และรายงานให้กำนันทราบ ถ้าการมอบหน้าที่นั้นเกินกว่าสิบห้าวัน ให้กำนันรายงานให้นายอำเภอทราบด้วย³² (มาตรา 21)

²⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 18.

³⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 21.

³¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 20.

³² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 21.

3) การตั้งหมู่บ้านชั่วคราว

ถ้าในท้องที่อำเภอใดมีราษฎรไปตั้งชุมนุมทำการหาเลี้ยงชีพแต่ในบางฤดู ถ้าและจำนวนราษฎรซึ่งไปตั้งทำการอยู่มากพอสมควรจะจัดเป็นหมู่บ้านได้ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เพื่อความสะดวกแก่การปกครอง ก็ให้นายอำเภอประชุมราษฎรในหมู่บ้านนั้นเลือกกว่าที่ผู้ใหญ่บ้านคน 1 หรือหลายคนตามควรแก่กำหนดที่ว่าไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่³³ (มาตรา 22)

ผู้ซึ่งสมควรจะเป็นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 22 ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) และ (14)³⁴ (มาตรา 23)

ผู้ใหญ่บ้านเช่นนี้ ให้เรียกว่า ว่าที่ผู้ใหญ่บ้าน เพราะเหตุที่เป็นตำแหน่งชั่วคราวครั้งชั่วคราวหนึ่ง แต่มีอำนาจและหน้าที่เท่าผู้ใหญ่บ้านทุกประการ ถ้าราษฎรเลือกผู้หนึ่งผู้ใดอันสมควรจะว่าที่ผู้ใหญ่บ้านได้ ก็ให้รายงานขอหมายตั้งต่อผู้ว่าราชการเมือง³⁵ (มาตรา 24)

หมายตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านนี้ ให้ผู้ว่าราชการเมืองทำหมายพิเศษตั้ง เพื่อให้ปรากฏว่าผู้นั้นว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่เดือนนั้นเพียงเดือนนั้นเป็นที่สุด ตามกำหนดฤดูกาลที่ราษฎรจะตั้งชุมนุมกันอยู่ในที่นั้น เมื่อราษฎรอพยพแยกย้ายกันไปแล้ว ก็ให้เป็นอันสิ้นตำแหน่งและหน้าที่ เมื่อถึงฤดูใหม่ก็ให้เลือกตั้งใหม่อีกทุกคราวไป³⁶ (มาตรา 25)

หมู่บ้านที่จัดขึ้นชั่วคราวนี้ ให้รวมอยู่ในกำนันนายตำบลซึ่งได้กล่าววาท้องที่นั้นแต่เดิมไว้แล้วแต่ถ้าท้องที่เป็นท้องที่ป่าเปลี่ยวห่างไกลจากกำนัน เมื่อมีจำนวนคนทีไปตั้งอยู่มากผู้ว่าราชการเมืองเห็นจำเป็นจะต้องมีกำนันขึ้นต่างหาก ก็ให้เลือกและตั้งว่าที่กำนันได้โดยทำนองตั้งว่าที่ผู้ใหญ่บ้านตามที่ได้กล่าวมาแล้ว³⁷ (มาตรา 26)

4) หน้าที่และอำนาจของผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

³³ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 22.

³⁴ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 23.

³⁵ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 24.

³⁶ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 25.

³⁷ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 26.

(2) สร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องถิ่น

(3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

(5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

(7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้ สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร

(8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดปกป้องภัยอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

(9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

(10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

(11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย³⁸ (มาตรา 27)

ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่และอำนาจในการที่เกี่ยวข้องกับความอาญาดังต่อไปนี้ คือ

ข้อ 1 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

ข้อ 2 เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

³⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 27.

ข้อ 3 เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่า ได้มาโดยกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้น ไว้และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 4 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำความผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้ กระทำความผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และริบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

ข้อ 5 ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และริบส่งต่อกำนัน หรือกรรมการอำเภอตามสมควร

ข้อ 6 เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการ ให้เป็นไปตามหมาย³⁹ (มาตรา 28)

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับ มอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ

(2) เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านในกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ หน้าที่

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน

(2) ถ้ารู้เห็นหรือทราบเหตุการอันใดเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อย ให้นำความแจ้งต่อผู้ใหญ่บ้าน

ถ้าเหตุการณ์ตามวรรคหนึ่งเกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านใกล้เคียง ให้นำความ แจ้งต่อผู้ใหญ่บ้านท้องถิ่นนั้นและรายงานให้ผู้ใหญ่บ้านของตนทราบ

(3) ถ้ามีคนจรเข้ามาในหมู่บ้านและสงสัยว่าไม่ได้มาโดยสุจริต ให้นำตัวส่ง ผู้ใหญ่บ้าน

(4) เมื่อมีเหตุร้ายเกิดขึ้นในหมู่บ้าน ต้องระงับเหตุปราบปราม ติดตามจับผู้ร้าย โดยเต็มกำลัง

(5) เมื่อตรวจพบหรือตามจับได้สิ่งของใดที่มีไว้เป็นความผิดหรือได้ใช้หรือมีไว้ เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด ให้ริบนำส่งผู้ใหญ่บ้าน

(6) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ใดได้กระทำความผิดและกำลังจะหลบหนี ให้ ควบคุมตัวส่งผู้ใหญ่บ้าน

³⁹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 28.

(7) ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย⁴⁰ (มาตรา 28 ทวิ)

ในหมู่บ้านหนึ่งให้มีคณะกรรมการหมู่บ้านประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ไม่น้อยกว่าสองคนแต่ไม่เกินสิบคน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ

ให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำ แผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรใดจะมีสิทธิเป็นกรรมการหมู่บ้านตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน

วิธีการเลือกและการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และการปฏิบัติหน้าที่ การประชุม และการวินิจฉัยชี้ขาด ของคณะกรรมการหมู่บ้านให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค่าใช้จ่ายในการจัดประชุมคณะกรรมการหมู่บ้าน ให้กระทรวงมหาดไทยจ่ายเป็นเงินอุดหนุนให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง⁴¹ (มาตรา 28 ตริ)

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบใช้อาวุธปืนของทางราชการได้

การเก็บรักษาและการใช้อาวุธปืนให้เป็นไปตามข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย⁴² (มาตรา 28 จัตวา)

สรุป จากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่า United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติในเอเชียแปซิฟิก

⁴⁰ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 28 ทวิ.

⁴¹ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 28 ตริ.

⁴² พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457. มาตรา 28 จัตวา.

มีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมผ่านความร่วมมือและการบูรณาการทั้งระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาค United Nations Development Programme (UNDP) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank: AsDB) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของธรรมาภิบาลไว้เพื่อให้ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ นอกจากนี้สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance) สาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐมีการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงผู้ใหญ่บ้านด้วย สำหรับประเทศไทยนั้นพบว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านยังไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องหลักธรรมาภิบาล นอกจากนี้ยังขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน