

สรุปและขอเสนอแนะ

จากผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในด้านหลักเกณฑ์การเลือกตั้ง ระเบียบวิธีดำเนินการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชน พอสรุปได้ดังนี้

ในด้านหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีดำเนินการเลือกตั้ง หลักเกณฑ์การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทางราชการได้กำหนดขึ้นและใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มีส่วนหนึ่งที่สอดคล้องและส่วนที่ขัดกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย หลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับหลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ การให้สิทธิแก่ประชาชนในเขตตำบลและหมู่บ้านเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านได้โดยตรงและการให้สิทธิทั้งกล่าวเป็นไปทั่วถึงกัน แม้จะมีการจำกัดสิทธิอยู่บ้างก็เป็นการจำกัดในเรื่องพื้นฐานซึ่งเป็นการยอมรับกันอยู่ทั่วไป ไม่ขัดต่อหลักปฏิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันได้แก่ การจำกัดให้เฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยและมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตตำบลและหมู่บ้านเท่านั้น มีสิทธิเลือกตั้ง และไม่ให้สิทธิเลือกตั้งทั้งกล่าวแก่นักบวชและบุคคลวิกลจริต และการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้ความเสมอภาคในการใช้สิทธิแก่ทุกคน กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงหนึ่งเสียงและแต่ละคะแนนเสียงมีน้ำหนักเท่ากัน โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในฐานะหรือชั้นวรรณะใด

สำหรับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านส่วนที่ขัดกับหลักเกณฑ์การเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ที่สำคัญมีหลายประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา กล่าวคือเมื่อกำนันผู้ใหญ่บ้านได้รับเลือกตั้งแล้ว สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนกระทั่ง เกษียณอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์ ไม่ไต่คดีหลักเกณฑ์การอยู่ในตำแหน่งสามารถจะเหมือนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในระบอบอื่น ๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลและอื่น ๆ ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครอง มีอำนาจในการปกครองตนเอง ผู้ปกครองเป็นแต่เพียงตัวแทนที่ได้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชน ซึ่งจะต้องรับผิดชอบดำเนินการปกครองให้เป็นไปตามต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และเพื่อให้การดำเนินนโยบายด้านการปกครอง

ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนอยู่เสมอ ๆ จึงต้องมีการจำกัดระยะเวลาการใช้อำนาจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนไว้อย่างชัดเจนว่าจะอยู่ในตำแหน่งครั้งละกี่ปี ซึ่งส่วนใหญ่กำหนด วาระ ๓ - ๕ ปี เมื่อหมดวาระผู้แทนหรือผู้ได้รับมอบอำนาจจะต้องมาเสนอตัวให้ประชาชน พิจารณาเห็นว่าสมควรจะได้รับความไว้วางใจให้ใช้อำนาจต่อไปหรือไม่ หลักเกณฑ์นั้นนอกจากจะ แสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครองอย่างแท้จริงแล้ว ยังป้องกันมิให้ตัว แทนผู้ใช้อำนาจปกครองผูกขาดอำนาจและสร้างบารมีอิทธิพลในทางที่ไม่ชอบได้อีกด้วย

ประการที่ ๒ การไต่ร่บอบการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยในกรณีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน (ตามกฎหมายจะกำหนดให้ใช้วิธีการลงคะแนนเสียงวิธีลับใ้แก่ะไร่ก่อกเมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ร้องขอเท่านั้น โดยปรกติกใช้วิธีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีเปิดเผย) มีผลทำให้ประชาชนขาด ความเป็นอิสระในการใช้สิทธิของตน เพราะวิธีการดังกล่าวเป็นวิธีที่ผู้อื่นสามารถรับรู้เห็นและ ตรวจสอบการใช้สิทธิออกเสียงได้ ทำให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเกิดความเกรงอกเกรงใจหรือ เกรงกลัวอิทธิพลได้

ประการที่ ๓ การให้อำนาจแก่อำนาจการประจำ ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตลอดจน หรือสั่งให้กำนันผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ นับว่าเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตย ในแง่ที่ว่า อำนาจสูงสุดในทางการเมืองการปกครองเป็นของประชาชน อำนาจอื่น ๆ มาลดล้างหรือทำลาย ไม่ได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งโดยตรง มีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน ในการใช้อำนาจปกครองท้องถิ่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำตลอดจนได้ จึงเป็นเสมือนการให้อำนาจอื่น ๆ ลดล้างอำนาจในทางการเมืองการปกครองของประชาชน

ในด้านการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชน จากการศึกษาพบว่า ประชาชนให้ ความสนใจไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เฉพาะในตำบล และหมู่บ้านที่ทำการวิจัย มีประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยเฉลี่ยเพียง ร้อยละ ๑๖.๘๘ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น และลักษณะของการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ถึงแม้ ส่วนใหญ่จะให้เหตุผลว่าไปลงคะแนนเสียงเพราะต้องการใช้สิทธิของตน แต่ความต้องการใช้ สิทธิดังกล่าวมีแนวโน้มไปในทางต้องการใช้สิทธิเพราะถือเป็นเรื่องที่จะต้องปฏิบัติไปตามเจตจำนงค์ ของรัฐมากกว่าต้องการใช้สิทธิด้วยความสำนึกในทางการเมืองและยังมีบางส่วนไปใช้สิทธิด้วยเหตุผล

อื่น ๆ ซึ่งได้แก่ เพราะถูกขอร้องจากเจ้าหน้าที่ ถูกขอร้องจากผู้สมัคร เพราะต้องการสนับสนุน
ญาติและพรรคพวกของตน หวังสินจ้างรางวัลและรุกขมขูบบังคับจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การที่ประชาชนไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านคนชางน้อย
และลักษณะการใช้สิทธิเป็นไปเพราะเหตุผลอื่น ๆ มากกว่าความสำคัญในทางการเมือง เช่นนี้
จากการศึกษาวิจัยของผู้เขียนพบว่าในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการ
สิทธิของประชาชนหลายประการดังนี้

๑. ปัจจัยอันเกิดจากตัวประชาชนเอง

๑.๑ พื้นฐานความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองของประชาชน โดยเฉพาะประชาชน
ในชนบทยังมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองการปกครองน้อย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากระดับ
การศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่เพียงระดับประถมศึกษาตอนต้นและการศึกษาในระดับดังกล่าวมี
จุดมุ่งหมายเพียงให้ประชาชนอ่านออกเขียนได้มากกว่าจะให้ความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง
ประกอบกับโอกาสที่จะได้ศึกษาภายนอกโรงเรียนและการติดตามความเคลื่อนไหวทางการเมือง
จากแหล่งอื่น ๆ เช่นจากสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ มีน้อยมาก จึงมีผลทำให้ประชาชนส่วนใหญ่
ไม่ค่อยจะเห็นคุณค่าในการใช้สิทธิหรือการเข้าร่วมในทางการเมืองการปกครอง

๑.๒ ปัจจัยทางค่านิยม พื้นฐานค่านิยมอันได้แก่ ความเชื่อ ค่านิยม ระบบความ
สัมพันธ์ทางค่านิยมญาติและพรรคพวก มีอิทธิพลต่อพฤติกรรม การแสดงออกของประชาชนในค่านิยม
ต่าง ๆ เฉพาะในค่านิยมการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้น ความเชื่อและค่านิยมเกี่ยวกับการยกย่อง
ผู้อาวุโส การเชื่อผู้นำ การยกย่องคนร่ำรวย การเกรงอกเกรงใจ และการยึดถือระบบพรรคพวก
และเครือญาติมีอิทธิพลต่อประชาชนทั้งในแง่การไม่ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และ
ลักษณะการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

๑.๓ ภาระหน้าที่และความจำเป็นทางเศรษฐกิจ จากการที่ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ฐานะยากจน ประกอบอาชีพในการเพาะปลูก การใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ในไร่นาและกังวล
อยู่กับการหาเงินเลี้ยงชีพและครอบครัว มีผลทำให้ขาดความสนใจและไม่มีความสนใจในการเข้าร่วม
ในการเลือกตั้ง

๒. ปัจจัยอันเกิดจากระเบียบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

๒.๑ การประชาสัมพันธ์ สาเหตุของจำนวนการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำนัน

ผู้ใหญบ้านของประชาชนอยู่ในระดับต่ำ ส่วนหนึ่งมาจากการที่ประชาชนไม่ทราบว่ามีการเลือกตั้ง ซึ่งมีผลมาจากการขาดการโฆษณาประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กระทรวงมหาดไทยไม่ได้กำหนดแผนการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการเลือกตั้งปฏิบัติ เหมือนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร การแจ้งให้ประชาชนทราบว่ามีการเลือกตั้ง โดยปกติแจ้งโดยประกาศของทางราชการตามแบบที่กำหนดไว้และให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ว่าการอำเภอและหน่วยเลือกตั้ง ประชาชนที่อยู่ห่างไกลบางส่วนจึงไม่ทราบว่ามีการเลือกตั้ง และโดยลักษณะของประกาศทางราชการก็ไม่เป็นที่ดึงดูดความสนใจหรือมีลักษณะกระตุ้นให้ประชาชนมาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เป็นแต่เพียงประกาศกำหนดวัน เวลาและหน่วยเลือกตั้ง เท่านั้น

๒.๒ การไม่ประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ทำให้ประชาชนไม่ทราบหรือเกิดความไม่แน่ใจว่าตนมีสิทธิเลือกตั้งหรือไม่ จึงมักจะไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

๒.๓ การไม่กำหนดเวลาเปิดปิดการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ทำให้ประชาชนบางคนที่มีกิจธุระจำเป็นมาไม่ทันในช่วงเวลาที่มีการลงคะแนนเสียง ก็ไม่สามารถลงคะแนนเสียงได้

๓. ปัจจัยเกี่ยวกับระยะทาง และความสะดวกในการมาลงคะแนนเสียง จากการวิจัยพบว่าระยะทางและความสะดวกในการมาหน่วยเลือกตั้งมีผลต่อการมาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกำนันประการหนึ่ง ประชาชนในหมู่บ้านที่อยู่ห่างไกลหน่วยเลือกตั้งมาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าผู้ที่อยู่ใกล้ สำหรับการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านไม่พบปัญหาเกี่ยวกับระยะทางและความสะดวกในการมาหน่วยเลือกตั้ง เพราะหน่วยเลือกตั้งอยู่ในหมู่บ้าน

หากจะพิจารณากำนันผู้ใหญ่บ้านจากหลักเกณฑ์เสระระเบียบวิธีดำเนินการเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งของประชาชนในปัจจุบันดังกล่าวแล้ว น่าจะกล่าวได้วากำนันผู้ใหญ่บ้านที่ไคมายังไม่เป็นตัวแทนคานการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในตำบลและหมู่บ้านอย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะยังมีหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านบางประการขัดต่อหลักการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยและประชาชนให้ความสนใจไปเลือกตั้งอยู่ในเขตคองชางน้อย

ขอเสนอแนะ : เพื่อให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของประชาชนในคานการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ควรจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ระเบียบวิธีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านบางประการเสียใหม่ ตลอดจนการหาวิธีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง

มากขึ้น ได้แก่

๑. เกี่ยวกับระยะเวลาการอยู่ในตำแหน่ง ควรจะเปลี่ยนมาใช้หลักการอยู่ในตำแหน่งตามวาระ ๕ ปี แทนการถืออายุเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสแก่ประชาชนสามารถเปลี่ยนแปลงตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของชนส่วนใหญ่อยู่เสมอและสอดคล้องกับการอยู่ในตำแหน่งของกรรมการสภาตำบลคนอื่น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการสร้างอำนาจหรืออิทธิพลในทางการปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน และทำให้ผู้ใดตำแหน่งเกิดความกระตือรือร้นและพลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ อยากระยะใดแสดงผลงานให้เป็นที่ยอมรับของประชาชน เพื่อหวังผลในการสมัครรับเลือกตั้งคราวหน้า

๒. เกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ควรจะกำหนดใช้วิธีลงคะแนนเสียงวิธีลับเพียงวิธีเดียว เช่นเดียวกับการเลือกตั้งกำนัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเมื่อสละปราศจากความกังวลหรือเกรงกลัวผู้หนึ่งผู้ใดในการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

๓. เปลี่ยนวิธีการเสนอชื่อตัวบุคคลเข้าแข่งขันรับเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน เป็นวิธีสมัครรับเลือกตั้งล่วงหน้าเช่นเดียวกับการเลือกตั้งกำนัน เพื่อให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจะได้มีโอกาสเสนอตัวและแนวความคิดใหม่ประชาชนในเขตหมู่บ้านพิจารณาตัดสินใจ

๔. เกี่ยวกับการออกจากตำแหน่ง ให้เปลี่ยนความในมาตรา ๑๔ (๗) และมาตรา ๓๑ (๔) จาก "...ผู้ดำรงการจังหวัดสั่งให้ออก เมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติและความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง" เป็น "ออกจากตำแหน่ง เมื่อครบวาระ ๕ ปี"

๕. ระเบียบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านอื่น ๆ ที่ควรได้มีการปรับปรุงแก้ไข ได้แก่

๕.๑ กำหนดแผนการหรือแนวทางการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้ผู้รับนิคมชอบคำนึงการนำไปปฏิบัติ

๕.๒ กำหนดไว้ในระเบียบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อประกาศให้ประชาชนทราบและตรวจสอบล่วงหน้าในเวลาอันสมควร

๕.๓ การกำหนดวันเวลาเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านควรที่จะเพิ่มเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งเป็น ๓๐ วัน แทน ๑๕ วัน นับตั้งแต่ทราบการวาง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้รับนิคมชอบคำนึงการจะได้มีเวลาเพียงพอในการจัดเตรียมอุปกรณ์ที่จำเป็นล่วงหน้า และควรจะมีการกำหนดเวลาเปิดปิดการลงคะแนนเสียง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งกำนัน

๕.๔ ในการเลือกตั้งกำนัน ควรกำหนดให้มีหน่วยเลือกตั้งในทุกหมู่บ้าน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกแก่ประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพิ่มมากขึ้นนั้น นอกจากจะแก้ไขปัจจัยต่าง ๆ อันเกิดจากระเบียบการเลือกตั้งที่ผู้เขียนได้เสนอแนะไว้แล้ว ในส่วนปัจจัยที่เกี่ยวกับตัวประชาชนเองนั้น นับว่าเป็นสิ่งแก้ไขได้ยาก จะต้องใช้เวลาและอาศัยความร่วมมือจากหน่วยราชการอื่น ๆ หลายฝ่าย เช่น ขอความร่วมมือจากกระทรวงศึกษาธิการในการเพิ่มเติมวิชาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในหลักสูตรระดับชั้นต่าง ๆ ขอความร่วมมือจากกรมประชาสัมพันธ์และสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ ในการกระจายข่าวสารการเมืองการปกครองให้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์และระเบียบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่ง เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว กำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังไม่มีความอิสระในการทำงาน หรือไม่สามารถทำงานไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ได้ ทั้งนี้เพราะตามมาตรา ๒๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะต้องอยู่ในระเบียบวินัยและได้โทษทางวินัยเช่นเดียวกับข้าราชการประจำ โดยการให้อำนาจการลงโทษทางวินัยแก่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงน่าจะได้พิจารณาแก้ไขโดยการยกเลิกความในมาตรา ๒๑ ทวิ ดังกล่าว เสียโดยสิ้นเชิง.