

สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
ครั้งที่ ๖๕/๒๕๕๙
วันอังคารที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๒๒๐ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาและมีความเห็นในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

๑. ติดตามผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

๑.๑ ที่ประชุมคณะกรรมการรับทราบผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะอนุกรรมการอยู่ในระหว่างการจัดทำรายงาน เรื่อง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๑.๒ ที่ประชุมคณะกรรมการรับทราบผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะอนุกรรมการได้ดำเนินการจัดทำรายงาน เรื่อง การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งอยู่ในระหว่างการแก้ไขและเพิ่มเติมรายงานดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น โดยจะได้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไปภายในเดือนตุลาคม ๒๕๕๙

๒. พิจารณา (ร่าง) ข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ)

ผลการประชุม

ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ (ร่าง) ข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) และความเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยนายนิกร จำนง กรรมการ ดังนี้

๑. ให้เสนอข้อสังเกตของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อส่งให้กับคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป และขอให้ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรดแจ้งให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้รับทราบต่อไป โดยให้นำความเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของนายนิกร จำนง กรรมการ มาเพิ่มเติมในข้อสังเกตเรื่องดังกล่าวของคณะกรรมการด้วย

๒. การเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ควรเสนอในรูปแบบข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้รับทราบ และให้เสนอข้อสังเกตดังกล่าวต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป ทั้งนี้ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อข้อสังเกตดังกล่าวได้ โดยไม่มีการลงมติ

ความเห็นของที่ประชุม

ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติเห็นชอบให้เสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) และความเห็นประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาของนายนิกร จํานง กรรมการ โดยเสนอเป็นรูปแบบข้อสังเกตที่สำคัญต่อที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อทราบ ซึ่งสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อข้อสังเกตดังกล่าวได้ โดยไม่มีการลงมติและให้เสนอข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับผ่านประชามติ) ต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

๓. พิจารณาข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง

ที่ประชุมคณะกรรมการ ได้พิจารณาข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง กรณีที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยเสนอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ ๕ ปี เนื่องจากการกำหนดให้การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีวาระจนครบกำหนดเวลาเกษียณอายุราชการ รวมทั้งการกำหนดให้ตำแหน่งกำนันมีที่มาจากการประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นเป็นกำนัน ทำให้เกิดการซื้อเสียงอย่างรุนแรงเพราะเห็นว่าเป็นผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุนในการซื้อเสียงมีความคุ้มค่ากับเงินเดือนหรือผลตอบแทนที่จะได้รับตลอดการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการจึงได้เชิญผู้แทนของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเรื่องดังกล่าว

ผลการประชุม

๑. ผู้แทนของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น มีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) การจะกำหนดให้ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนและให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี เพื่อแก้ไขปัญหาการซื้อเสียง โดยหลักการแล้วสามารถดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นหลักการเดิมที่เคยปฏิบัติมาแล้วในอดีต ซึ่งการกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ข้อดี คือ ทำให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่จะมาเป็นกำนันในพื้นที่ตำบลที่อาศัยอยู่มากขึ้น ส่วนการกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจนครบกำหนดเวลาเกษียณอายุราชการ ข้อเสีย คือ ทำให้มีการสร้างอิทธิพลในพื้นที่และประชาชนไม่มีส่วนร่วม ในการเลือกตั้ง

๒) เห็นด้วยกับข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง หากจะกำหนดให้ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนและให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ทั้งนี้ ควรพิจารณาในประเด็นความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจหน้าที่กำนันผู้ใหญ่บ้าน ที่มีหน้าที่ดูแลด้านความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้เกิดการทำงานและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งเรื่องดังกล่าวได้เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แต่ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครอง คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด

๓) เพื่อให้การพิจารณาเรื่องดังกล่าวเกิดความรอบคอบและมีข้อมูลที่ครบถ้วน คณะกรรมาธิการควรเชิญผู้แทนกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งดูแลและรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องกำนัน และผู้ใหญ่บ้านโดยตรง มาให้ข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อกรณีดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และควรพิจารณาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในแต่ละรูปแบบประกอบการพิจารณาเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวด้วย

๒. ผู้แทนของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มีความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑) แนวคิดเกี่ยวกับที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยให้ประชาชนเลือกและแต่งตั้งโดยฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการคัดกรองบุคคลที่ประชาชนเลือกมาอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ให้มีวาระจนครบกำหนดเวลาเกษียณอายุราชการ เพื่อต้องการให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นข้าราชการประจำหมู่บ้านมีความรู้ ความสามารถและความเชี่ยวชาญในการทำหน้าที่มากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมา การกำหนดให้ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชนโดยตรงและมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี เคยมีการดำเนินการลักษณะดังกล่าวเพียงครั้งเดียว เนื่องจากพบว่า การกำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากมีการแบ่งประชาชนเป็นสองฝ่าย จึงได้ยกเลิกวิธีการได้มาและการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งในลักษณะดังกล่าว และกำหนดให้ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยให้ประชาชนเลือกและฝ่ายปกครองเป็นผู้แต่งตั้งเช่นเดิม

๒) การกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี วิธีดังกล่าวไม่อาจจะแก้ไขปัญหาการซื้อเสียง เพราะปัญหาการซื้อเสียงในการเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดขึ้นค่อนข้างน้อยมาก ปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เกิดจากการเลือกตั้งระดับประเทศ ดังนั้น ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมีที่มาจาก การเลือกของประชาชนและแต่งตั้งโดยฝ่ายปกครอง โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบกำหนดเวลาเกษียณอายุราชการเช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้การทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเกิดความต่อเนื่อง

๓) หากจะเสนอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีที่มาจาก การเลือกโดยตรงของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เนื่องจากการทำหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และต้องถูกลงโทษทางวินัยและพ้นจากตำแหน่งหากกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะต่างจากข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายเช่นเดียวกันจะไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ การพ้นจากตำแหน่งจะกระทำได้ที่ประชุมของสภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเท่านั้น ดังนั้น หากจะเสนอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี มาตรการลงโทษกรณีกระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ควรใช้มาตรฐานเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. กรรมาธิการได้มีความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้

๑) การกำหนดให้การดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีวาระการดำรงตำแหน่งจนครบกำหนดเวลาเกษียณอายุราชการ รวมทั้งการกำหนดให้ตำแหน่งกำนันมีที่มาจาก การประชุมผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นเป็นกำนัน พบว่าทำให้เกิดการซื้อเสียงอย่างรุนแรง ซึ่งต้องดำเนินการแก้ไขเพราะหากไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ย่อมจะทำให้เกิดการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งจะเป็นการทำลายระบบการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยได้

๒) จากข้อเสนอให้ที่มากำนัน ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกของประชาชนโดยตรง และให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี เพื่อให้การเลือกตั้งเกิดความสุจริตและเที่ยงธรรมเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่เดิมก็ให้คงไว้ต่อไป และการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันก็สมัยก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความไว้วางใจของประชาชน

๓) ที่มาของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ควรมาจากการเลือกของประชาชนโดยตรงและให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้เกิดการผูกขาดของการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และควรนำระบบคุณธรรมและจริยธรรม มาควบคุมและตรวจสอบการทำงานที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านด้วย ในฐานะเป็นบุคคลสาธารณะ เนื่องจากได้ค่าตอบแทนรายเดือนจากภาษีอากรของประชาชน


๔) ที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ที่มาจากการคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง ในตำบลนั้นเป็นกำนัน มีวาระจนครบกำหนดเวลาเกษียณอายุราชการ และการกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน มาจากการเลือกของประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ในแต่ละรูปแบบต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ ควรเชิญหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม

ความเห็นของที่ประชุม

เพื่อให้การพิจารณาข้อเสนอประเด็นสำคัญเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง กรณีที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชนและให้มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ ๕ ปี เป็นไปด้วยความรอบคอบและมีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ ที่ประชุมคณะกรรมการจึงเห็นควรให้เชิญผู้แทนกรมการปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาให้ข้อมูล ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับที่มาและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดยจะได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง

นางสาวศกิมินาภรณ์ สุวรรณรงค์
 นิติกรชำนาญการพิเศษ
 ผู้สรุปผลการประชุม

นางสาวปรียาภรณ์ แก้วโยน
 ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการ
 การพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน
 และการมีส่วนร่วมของประชาชน

 ผู้ตรวจสรุปผลการประชุม