

ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายลักษณะปกครอง ท้องถิ่น: ศึกษากรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน¹

วงศ์ธร พริ้มจรัส²

จากการศึกษาเกี่ยวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึง ความหมายความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นหลักการแบ่งอำนาจซึ่งเป็นหลักที่ ที่ส่วนกลางใช้อำนาจการปกครองประเทศโดยเป็นผู้จัดการแบ่งอำนาจของตนไปให้ส่วนภูมิภาคโดยมีตัวแทนของส่วนกลางประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศไม่ว่าจะเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน และหลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นผลพวงของระบบประชาธิปไตยซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยพัฒนาก่อให้เกิดการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ แก่พี่น้องประชาชนให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศไทย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในประเทศในด้านต่าง ๆ อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นจังหวัด และตำบล ซึ่งในพื้นที่ตำบลหนึ่งจะมีองค์กรอยู่ด้วยกัน 2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและดูแลสาระทุกข์สุขดิบของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ นั่นก็คือ หนึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ใช้อำนาจ อีกทั้งมีอำนาจในการบังคับบัญชาพนักงานประจำ ลูกจ้าง และบุคลากรภายในองค์การบริหารส่วนตำบล กับ สอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2457 ซึ่งประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาและความควบคุมการปฏิบัติงานของนายอำเภอ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าทั้งสององค์กรนั้นมีพื้นที่ความรับผิดชอบเดียวกันอีกทั้งในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะ ก็มีลักษณะใกล้เคียงกัน ซึ่งสามารถสรุปประเด็นปัญหา ได้ดังต่อไปนี้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์

² นักศึกษาปริญญาโทหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งเมื่อพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะเห็นได้ว่าคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด โดยเรื่องของคุณสมบัติที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือเรื่องของวุฒิการศึกษาโดยในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นวุฒิการศึกษาจะอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 12(14) และในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการบัญญัติเรื่องวุฒิการศึกษาอยู่ในพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537 มาตรา 58/1

โดยในส่วนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในมาตรา 12 (14) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ผู้ที่สมารถรับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม” โดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านนั้นต้อง “มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้นำไปใช้กับกำนันด้วยเช่นกัน โดยการศึกษาภาคบังคับหมายความว่า “การศึกษาชั้นปีที่หนึ่งถึงปีที่เก้า ของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ คือจบช่วงชั้นที่3” หรือ มัธยมศึกษาปีที่ 3 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 และเมื่อเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 มาตรา 58/1 กำหนดให้ “บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น” และ ต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้สำเร็จการ “สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า” ซึ่งหมายถึง บุคคลที่สำเร็จการศึกษาประเภทสามัญศึกษาตั้งแต่ชั้น มัธยมศึกษาปีที่6, มศ.5 หรือชั้น มัธยมศึกษาปีที่8 เดิมขึ้นไป

ซึ่งการศึกษาถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ในการพัฒนาสังคมให้คนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคม เป็นคนที่มีคุณภาพ คุณธรรม และการศึกษาช่วยสร้างจิตสำนึกในการเป็นมนุษย์ มีจิตวิญญาณของผู้มีอารยธรรมทางปัญญาและทางจิตใจ การศึกษาสร้างให้คนมีความรู้ในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ มีความอดทนในการต่อสู้กับอุปสรรคของชีวิต การศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับคนทุกวัย อีกทั้งวุฒิการศึกษาถือเป็นสิ่งสำคัญในการคัดเลือกบุคคลผู้สมัครเข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชน กำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นบุคคลที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นของตนและดูแลสารทุกข์สุกดิบของพี่น้องประชาชนภายในท้องที่ ซึ่งวุฒิการศึกษาถือเป็นส่วนหนึ่งที่บ่งบอกถึงวุฒิภาวะความรับผิดชอบความรู้ความเข้าใจในงานที่ทำและต้องรับผิดชอบ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนและภาครัฐดังนั้นจากการศึกษาจึงพบปัญหาว่า การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีวุฒิการศึกษาเพียงพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับซึ่งถือเป็นวุฒิการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจึงอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการบริหารงานได้และอาจนำไปสู่การกระทบกระเทือนถึงสิทธิ ทางด้านต่าง ๆ ของประชาชนและอาจนำไปสู่ปัญหาการสร้างสมอิทธิพลในพื้นที่ตามมาได้ภายในภาคหน้า

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล วาระในการดำรงตำแหน่งนั้นค่อนข้างมีส่วนสำคัญอย่างมาก เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจปกครอง ซึ่งในประเทศไทยนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภานายกรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี และตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ จะต้องถูกจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งแต่ยังมีตำแหน่งทางการเมืองอีกประเภทหนึ่งที่สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงเกษียณ โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมนั่นคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านโดยผู้ใหญ่นั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของคนในหมู่บ้านนั้น ๆ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 13 และผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 14(1) ส่วนกำนันกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านแต่ละหมู่บ้านในหนึ่งตำบลเลือกกำนันขึ้นมามากหนึ่งคนตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 30 โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับผู้ใหญ่บ้านก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีวาระอยู่ในตำแหน่งเพียงคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้งแต่ละครั้งดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 58/2

จากการศึกษาจึงพบปัญหาว่าการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานจนเกินไป อาจจะก่อให้เกิดความหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่เนื่องจากไม่มีการแข่งขันหรือพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อให้ได้รับการเลือกจากประชาชนในท้องที่และ อาจนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดทางอำนาจและการมีอิทธิพลในท้องถิ่นซึ่งต่างจากต่างจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องพัฒนาศักยภาพของตนอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ได้รับการไว้วางใจจากประชาชนและมีวาระในการดำรงที่สั้นกว่าเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจและการมีอิทธิพลในท้องถิ่นอีกทั้งหากกำนันผู้ใหญ่บ้านประพฤติไม่ถูกไม่ควรจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ประชาชนก็จำเป็นต้องรอจนครบวาระคือ จนกว่ากำนันหรือผู้ใหญ่นั้นจะมีอายุครบ 60 ปีอันเป็นเวลาที่ยาวนาน ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ที่อาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาการผูกขาดทางอำนาจภายในพื้นที่ การเล่นพรรคเล่นพวกและอาจนำไปสู่การสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศได้ และในแง่ของประเทศประเทศย่อมจะสูญเสียงบประมาณในการจัดจ้างบุคลากรเช่นกัน

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เมื่อเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนประสานงานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อราชการ หน้าที่ในการป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ อีกทั้งหน้าที่ในการรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องประชาชนเพื่อนำมาแก้ปัญหาให้แก่พี่น้องประชาชน โดยจะแยกพิจารณาอำนาจของผู้ใหญ่บ้านออกเป็นสองส่วนคืออำนาจทั่วไปตามมาตรา 27 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และ อำนาจเกี่ยวกับความอาญาตามมาตรา 28 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และในส่วนของกำนันอำนาจทั่วไปจะบัญญัติอยู่ในมาตรา 34 และ 34 ทวิ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ส่วนอำนาจเกี่ยวกับ

ความอาญาได้มีการบัญญัติอยู่ในมาตรา 35 ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 เมื่อนำหน้าที่ดังกล่าว ขึ้นมาพิจารณาเปรียบเทียบกับ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 59 ประกอบกับมาตรา 67 และ มาตรา 68 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งสามารถพิจารณาเพื่อทำการเปรียบเทียบได้อาทิเช่น

โดยหน้าที่ทั่วไปของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนประสานงานอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในการติดต่อราชการ หน้าที่ในการป้องกันภัยอันตรายต่าง ๆ หน้าที่ด้านสาธารณสุข อีกทั้งหน้าที่ในการรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของพี่น้องเพื่อนำมาแก้ปัญหาให้แก่พี่น้องประชาชน เมื่อนำหน้าที่ดังกล่าว มาพิจารณาเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะพบว่าในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลก็มีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยอำนวยความสะดวกแก่พี่น้องประชาชนจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกันแต่สิ่งที่แตกต่างกันก็คือในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายก องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชา มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ซึ่งคอยให้คำปรึกษาและดำเนินงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสาธารณสุขที่มีกองสาธารณสุข อนามัยอนามัยและสิ่งแวดล้อมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ว่าด้วยการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ทางด้านป้องกันภัยสาธารณะก็จะมีเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นผู้รับผิดชอบ ทางด้านโยธาที่จะมีฝ่ายการโยธาเป็นรับผิดชอบ และในส่วนของการทางด้านกฎหมายก็จะมีนิติกรประจำองค์การบริหารส่วนตำบลที่คอยให้คำปรึกษาเป็นต้นซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถทั้งสิ้น แตกต่างจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างเห็นได้ชัด

และในส่วนของการอำนาจเกี่ยวกับความอาญาซึ่งจากการศึกษาจึงพบปัญหาว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับความอาญาที่มากจนเกินไปไม่จะเป็นอำนาจในการจับบุคคลตามหมาย และเมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้กระทำความผิดกฎหมายมีอยู่ หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยการกระทำความผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำความผิดกฎหมาย ให้จับสิ่งของนั้นไว้ ซึ่งอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจที่อาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้หากมีการจับ การยึดหรือการค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสืบเนื่องมาจากประเด็นปัญหาในข้อที่1 เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านมิใช่ผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมาย หรือผู้ใช้กฎหมายโดยตรงเช่นเดียวกันกับ เจ้าพนักงานตำรวจที่มีความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อไม่ให้ไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ในทางอาญาของกำนันผู้ใหญ่บ้านอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายตามมาได้อีกทั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านยังมีอำนาจในการพกพาอาวุธปืนของทางราชการได้อีกด้วยในส่วนนี้อาวุธปืนซึ่งถือได้ว่าเป็นอาวุธโดยสภาพมีอนุภาพในการทำลายร้ายแรงหากอยู่ในมือของผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกฎหมายประกอบกับคุณวุฒิภาวะของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีเกณฑ์การรับสมัครที่ค่อนข้างต่ำเมื่อ

เปรียบเทียบกับอำนาจและหน้าที่งานที่ต้องรับผิดชอบชีวิตของคนในพื้นที่ดังนั้นการที่กฎหมายให้อำนาจในการใช้อำนาจป็นของทางราชการได้จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมเท่าที่ควรในยุคปัจจุบัน

ประเด็นปัญหาที่สืบปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเมื่อเปรียบเทียบกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นไม่ได้มีไม่มีงบประมาณเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พี่น้องประชาชนได้ซึ่งจากการศึกษาจึงพบปัญหาว่าในปัจจุบันได้มีมาตรา 41 จัตวาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการประกาศยุบสภาตำบลทั้งหมดดังนั้นจึงไม่มีงบประมาณที่ผู้ใหญ่บ้านและกำนันจะสามารถนำมาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่พี่น้องประชาชนได้ ซึ่งต่างกับ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ใช้อำนาจซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายที่มีงบประมาณเป็นของตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่พี่น้องประชาชนจึงสามารถแก้ปัญหาเดือดร้อนให้แก่พี่น้องประชาชน ได้ทันทั่วถึง เป็นต้น

ซึ่งในปัจจุบัน ความสำคัญของกำนันผู้ใหญ่บ้านได้ลดน้อยลงไปอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับอดีตที่ผ่านมาและเมื่อพิจารณาจากปัญหาดังกล่าวแล้วข้างต้นแล้ว จึงสมควรให้มีการยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านและมอบอำนาจบางประการให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นมีความใกล้เคียงกันอย่างมากกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองโดยพิจารณาจากข้อต่าง ๆ แล้วพบว่า อำนาจหลายประการเป็นอำนาจที่มีอยู่แล้วในองค์การบริหารส่วนตำบลอีกทั้งบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ ที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่พี่น้องประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีงบประมาณเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่พี่น้องประชาชนมากกว่าในส่วนของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอีกทั้งงบประมาณที่จ่ายให้เพื่อเป็นค่าตอบแทนของผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน และคณะก็ใช้งบประมาณของแผ่นดินจำนวนมหาศาลเมื่อเปรียบเทียบกับผลงานที่ได้ จึงจะเสนอ ให้มีการยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และนำงบประมาณดังกล่าวมอบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ หรือนำไปจัดสรรให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อไป

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กรมการปกครองส่วนตำบลกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะคือ

1) เสนอไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในเขตท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล และ ยกเลิกการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

โดยให้นำความในพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 มาตรา 4 มาบังคับใช้โดยอนุโลม กล่าวคือเมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีแต่วันที่ให้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะท้องถิ่นใดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ห้ามมิให้นำกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์

ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย

2) เสนอให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พ้นจากตำแหน่ง ในเขตท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบล

โดยให้นำความในพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 มาตรา 12 มาบังคับใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการเปลี่ยนแปลงเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้นเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใช้บังคับเป็นต้นไป

3) เสนอให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ.2457

โดยให้นำความใน พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 มาตรา 48 เดวิสตี มาบังคับใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอให้มีการยกเลิกการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ ยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้าน และ เสนอให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ.2457 แทน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเนื่องจาก ในปัจจุบันเขตพื้นที่เขตเทศบาลเมืองเทศบาลนคร ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.2496 มาตรา 4 มาตรา 12 มาตรา 48 เดวิสตี ออกมายกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในท้องถิ่นที่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และห้ามไม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และยกเลิกการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และให้พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนคร อันเนื่องด้วยปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานและปัญหางบประมาณซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลเพื่อเป็นค่าตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและคณะ

หากมีการแก้ไขตามข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นจะทำให้แก้ปัญหา

1) แก้ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง สืบเนื่องมาจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีวุฒิการศึกษาเพียงพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษาหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษามัธยมศึกษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พ.ศ.2457 มาตรา 12 ซึ่งถือเป็นวุฒิการศึกษาที่ค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบจึงอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดในการบริหารงานได้และอาจนำไปสู่การกระทบกระเทือนถึงสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชนดังนั้นเพื่อที่จะได้บุคคลกรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเข้ามาพัฒนาท้องถิ่นของตนและดูแลประชาชนภายใน

ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดการสูญเสียงบประมาณในการจัดจ้างบุคลากรที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารจึงเห็นสมควรมีการยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล

2) แก้ปัญหาเกี่ยวกับวาระในการดำรงตำแหน่ง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจปกครองและปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวกสืบเนื่องมาจากการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานจนเกินไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 14 จึงอาจก่อให้เกิดความหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากการไม่มีการแข่งขัน และพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อให้ได้รับการเลือกจากประชาชนในท้องถิ่นและการที่มีวาระในการดำรงตำแหน่งที่ยาวนานจนเกินไปอาจนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดทางอำนาจและการมีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในท้องถิ่น และอาจนำไปสู่การสูญเสียความเชื่อมั่นในระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ

3) แก้ปัญหาเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนกันของอำนาจและหน้าที่ของทั้งสององค์กรตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 อีกทั้งเป็นการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดูแลประชาชน และจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไม่ว่าจะเป็นอำนาจทั่วไปหรืออำนาจเกี่ยวกับความอาญา

4) แก้ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ สืบเนื่องมาจากทั้งสององค์กรมีความซ้ำซ้อนกันของอำนาจและหน้าที่อยู่หลายประการ การยกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนอกจากลดปัญหาความซ้ำซ้อนกันของอำนาจและหน้าที่แล้วยังเป็นการลดงบประมาณของแผ่นดินจำนวนมหาศาล ที่ต้องจ่ายเพื่อเป็นค่าตอบแทนให้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิก เมื่อเปรียบเทียบกับภาระและหน้าที่งานที่ต้องรับผิดชอบ และ เพื่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยนำงบประมาณจำนวนดังกล่าว นำไปจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ หรือนำไปจัดสรรให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อไป

ซึ่งหากมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะช่วยให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหาร และแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายซ้ำซ้อนกันของอำนาจและหน้าที่ ลดปัญหาการผูกขาดทางอำนาจปกครองภายในท้องถิ่น ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

พรรณรัตน์ โสธรประภากร. กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2562

เอกนัฏ วิทยอภิบาลกุล. คำอธิบายกฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564.