

ปัญหากฎหมายว่าด้วยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน Legal Problems in Determining the Term of Office of Subdistrict and Village Heads

ดร. นที วรธนะโกวินท์

Dr.Nathee Vadtanakqvint¹

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายว่าด้วยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนเสนอแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพสังคม และการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน การวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยใช้แหล่งข้อมูลจากบทบัญญัติกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 ซึ่งแก้ไขมาตรา 12 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี แทนการดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี รวมถึงการพิจารณาคำพิพากษาศาลฎีกา และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่ง ความไม่ชัดเจน ไม่สอดคล้องของบทบัญญัติกฎหมาย ผลกระทบของ “การไม่มีวาระ” หรือ “วาระยาวเกินไป” เปรียบเทียบกับระบบต่างประเทศหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้คือ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยอาจพิจารณาปรับปรุงแก้ไข มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ให้กำหนดวาระที่เหมาะสม ควบคู่ไปกับการสร้างกลไกตรวจสอบและประเมินผลการทำงานอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการรักษาดำรงตำแหน่งท้องถิ่นกับหลักนิติธรรมและการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน, วาระการดำรงตำแหน่ง, ปัญหากฎหมาย, การปกครองท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต วิทยาลัยนครราชสีมา Email nathee_nathee@gmail.com

Abstract

This research, entitled Legal Issues Concerning the Determination of the Term of Office of Subdistrict Heads (Kamnan) and Village Heads (Phuyaiban), aims to examine the legal development regarding the positions of subdistrict and village heads, analyse This research on legal issues concerning the term of office for village headmen and sub-district headmen aims to study the legal development related to the positions of village headmen and sub-district headmen, analyse the problems arising from the fixed term limits, and propose appropriate solutions for the current social and local governance context. This research is a documentary study using legal provisions, including the Local Administration Act of 1914 and its amendments, such as the Local Administration Act (No. 12) of 2008, which amended Section 12 to stipulate a five-year term for village headmen instead of until the age of 60. The study also examines Supreme Court judgments and related academic works.

The findings reveal the legal structure related to term limits, the ambiguity and inconsistency of legal provisions, and the impact of "no term limit" or "excessively long terms" compared to international systems or other local government organizations.

The research recommends establishing clear term limits that align with democratic principles. This could involve amending Section 12 of the Local Administration Act to specify an appropriate term limit, coupled with the creation of a systematic mechanism for monitoring and evaluating performance. To strike a balance between preserving local traditions and upholding the rule of law and efficient public administration.

Keywords: Kamnan (Subdistrict Head), Phuyaiban (Village Head), Term of Office, Legal Issues, Local Administration

บทนำ

กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการปกครองระดับฐานรากที่มีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนานตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 การจัดตั้งตำแหน่งดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นผู้นำชุมชน ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างทางราชการกับราษฎร รวมทั้งดูแลความสงบเรียบร้อยและพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ

กฎหมายที่เป็นรากฐานสำคัญในการจัดระเบียบตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านคือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมถึงเงื่อนไขการดำรงตำแหน่ง โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งเพื่อปรับให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ในอดีต ผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุหกสิบปี แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 มาตรา 12 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่ข้อถกเถียงถึงความเหมาะสมและผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งมีนัยสำคัญต่อการบริหารงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพราะเกี่ยวข้องกับความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ ความมั่นคงในตำแหน่ง ตลอดจนความเชื่อมั่นของประชาชนในฐานะผู้นำชุมชน อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งหลายครั้งกลับสะท้อนถึงความไม่มั่นคงของนโยบายของรัฐ และอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านกฎหมายและการบริหาร เช่น ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ ความขัดแย้งระหว่างหลักการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยกับระบบราชการส่วนกลาง รวมถึงผลกระทบต่อประสิทธิภาพการพัฒนาท้องถิ่น

ประเด็นปัญหาที่พบ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่ชัดเจนหรือมีความขัดแย้ง กฎหมายหลายฉบับระบุว่าวาระของผู้ใหญ่บ้านและกำนัน “ไม่เกิน 5 ปี” แต่ไม่ได้ชี้ชัดว่าการนับเริ่มต้นจากวันที่ใด ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การต่อวาระอัตโนมัติ หรือการเว้นว่างตำแหน่งระหว่างการคัดเลือกใหม่ การต่อวาระซ้ำบางพื้นที่ที่มีกรณีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งเกินกว่ากำหนดเนื่องจากการเลือกตั้งล่าช้า กฎหมายยังไม่ชัดเจนว่าจะนับวาระใหม่เริ่มเมื่อไหร่การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งใหม่

หากตำแหน่งว่างหรือเกษียณ ว่าที่ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันต้องได้รับการคัดเลือกใหม่ แต่ขั้นตอนและระยะเวลาอาจเกิดความล่าช้า มีปัญหาการฟ้องร้องหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่ง สิทธิและหน้าที่ระหว่างวาระที่ค้างอยู่ เมื่อวาระครบกำหนดแต่ยังไม่มีมีการคัดเลือกใหม่ ความชอบด้วยกฎหมายในการบริหารหมู่บ้านอาจไม่ชัดเจน ปัญหาการลงนามเอกสารราชการหรือจัดการงบประมาณของหมู่บ้าน ข้อขัดแย้งทางท้องถิ่น กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านบางรายอยู่ครบวาระแต่ยังคงบริหารต่อเนื่อง ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกับกลุ่มประชาชนหรือฝ่ายการเมืองท้องถิ่น

ปัญหาที่พบในทางปฏิบัติ ผลจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหลายครั้งสะท้อนให้เห็นว่าการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งยังขาดความชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง ทำให้เกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ความไม่ต่อเนื่องของโครงการพัฒนาชุมชน โครงการระยะยาวบางโครงการถูกขัดจังหวะเมื่อผู้ดำรงตำแหน่งเปลี่ยน ส่งผลให้ประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรลดลง และบางครั้งโครงการถูกละเลยความขัดแย้งระหว่างหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นกับอำนาจส่วนกลาง การหมุนเวียนผู้ใหญ่บ้านตามวาระ

อาจสร้างความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง ส่งผลต่อความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของประชาชน

ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบ่อยครั้งอาจลดความเชื่อมั่นต่อผู้นำชุมชนและระบบการปกครองท้องถิ่น ประชาชนอาจไม่เห็นความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา

กฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดอำนาจหน้าที่และเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และกระบวนการต่อวาระ คำพิพากษาศาลฎีกา ให้แนวทางตีความบทบัญญัติและการปฏิบัติจริง เอกสารทางวิชาการและรายงานวิจัย วิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไข

พัฒนาการของบทบัญญัติ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งผ่านกฎหมายหลายฉบับสะท้อนถึงความพยายามในการปรับระบบให้สอดคล้องกับบริบทสังคมและหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น

ระบบดั้งเดิม ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 60 ปี ทำให้เกิดความต่อเนื่องและการสืบทอดประสบการณ์ กำหนดวาระ 5 ปี เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเพิ่มระบบตรวจสอบ การปรับปรุงตามประชาธิปไตยท้องถิ่น

ผลกระทบแม้ระบบใหม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วม แต่เกิดปัญหาความไม่ต่อเนื่องและความไม่มั่นคงของตำแหน่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน (และกฎหมายท้องถิ่น) กำหนดตำแหน่งข้าราชการประจำ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (รวมถึง พ.ร.บ. อบต., พ.ร.บ. เทศบาล) กำหนดบทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ระเบียบหรือประกาศกรมการปกครอง เรื่องการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงวาระการดำรงตำแหน่ง โดยทั่วไป กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นตำแหน่งแต่งตั้งหรือเลือกโดยประชาชนในหมู่บ้านและอยู่ในความดูแลของอำเภอ แต่ยังไม่ได้เป็นข้าราชการประจำในลักษณะเดียวกับเจ้าหน้าที่ราชการทั่วไป

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายว่าด้วยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงมีความสำคัญ เนื่องจากจะช่วยให้เข้าใจถึงพัฒนาการของกฎหมาย วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง และนำไปสู่การเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่น ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของสังคมไทยในยุคปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ทั้งในด้านกฎหมายและการปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งต่อระบบการปกครองท้องถิ่นและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
4. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นและสภาพสังคมไทย

สมมติฐานการวิจัย

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามบทบัญญัติกฎหมายปัจจุบันมีความไม่ชัดเจนและไม่ต่อเนื่องซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่นกาเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติกฎหมายหลายครั้งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นกับอำนาจส่วนกลาง การปรับปรุงบทบัญญัติให้ชัดเจน โปร่งใส และมีระบบประเมินผลจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่นและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในผู้นำชุมชน

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาพัฒนาการและบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน วิเคราะห์ปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ทั้งด้านกฎหมายและผลกระทบเชิงปฏิบัติ ศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาและงานวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์
2. ขอบเขตด้านพื้นที่และกลุ่มเป้าหมาย การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) ไม่จำกัดพื้นที่เฉพาะอำเภอหรือจังหวัด แต่เน้นการวิเคราะห์หลักการทางกฎหมายและนโยบายการปกครองท้องถิ่น ครอบคลุมตั้งแต่ การบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 จนถึงปัจจุบัน

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็น การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และ การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เพื่อศึกษากฎหมาย วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น และเสนอแนวทางแก้ไขกฎหมาย

1. แหล่งข้อมูล

1.1 แหล่งข้อมูลหลัก (Primary Sources พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 มาตรา 12 คำพิพากษาศาลฎีกา ที่เกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

1.2 แหล่งข้อมูลรอง (Secondary Sources) งานวิจัยทางวิชาการ บทความทางกฎหมาย และเอกสารประกอบการสอน หนังสือหรือรายงานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและระบบราชการ

2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล การค้นหาเอกสารกฎหมายจากฐานข้อมูลราชกิจจานุเบกษา และเว็บไซต์ของกระทรวงมหาดไทย การรวบรวมคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง การศึกษาวิจารณ์งานวิชาการเพื่อทำความเข้าใจปัญหาและแนวทางแก้ไข

3. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์เชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) โดยเน้นการตีความ บทบัญญัติของกฎหมายและคำพิพากษา ระบุปัญหา ข้อขัดแย้ง และผลกระทบของวาระการดำรงตำแหน่ง สังเคราะห์แนวทางการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายตามหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นและการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยเรื่อง ปัญหากฎหมายว่าด้วยการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการทางกฎหมาย วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และประเมินผลกระทบต่อระบบการปกครองท้องถิ่น ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1. พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการปกครองระดับชุมชนที่มีบทบาทสำคัญต่อการเชื่อมโยงระหว่างรัฐและประชาชน โดยมีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างราชการกับราษฎร ดูแลความสงบเรียบร้อย และสนับสนุนการพัฒนาชุมชน สำหรับบทบัญญัติทางกฎหมายที่เป็นรากฐานของตำแหน่งนี้คือ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ซึ่งระบุอำนาจหน้าที่ เงื่อนไข และวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

เดิมผู้ใหญ่บ้านสามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปี ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานและความมั่นคงในการปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายครั้งสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการสร้างระบบที่สอดคล้องกับบริบทการเมืองและหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้เกิดความแตกต่างระหว่างระบบเดิมที่เน้นความต่อเนื่องและประสบการณ์ของผู้นำชุมชน กับระบบใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและการหมุนเวียนของผู้นำ

ผู้วิจัยมีข้อคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี จึงต้องมีการแก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน

ให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและความเหมาะสม คือ มาตรา 12 เดิมให้ กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีวาระไม่ชัดเจน จึงเสนอแนะให้แก้ไขโดยให้บัญญัติว่า “กำนันและผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่ง 5 ปี และสามารถต่อวาระได้ ไม่เกิน 1 ครั้ง หากได้รับการประเมินผลงานและความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น”

1.2 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 ต้องบัญญัติเพิ่มเติมเงื่อนไขการต่อวาระไว้ในมาตรา 12 ว่า ต้องได้รับการ ประเมินผลงานและความเหมาะสม ต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล โดยเพิ่มขึ้นตอนการตรวจสอบคุณสมบัติ ก่อนต่อวาระ ให้มี คณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติและผลงาน ตรวจสอบเรื่อง คุณธรรม จริยธรรม การปฏิบัติหน้าที่ และประวัติดูจรรยา

2. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง

2.1 ความไม่ต่อเนื่องและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งแบบ 5 ปี ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบางกรณี เช่น การต่อวาระของผู้ใหญ่บ้านที่กำลังดำรงตำแหน่ง การส่งต่อโครงการพัฒนาชุมชน หรือการจัดการงบประมาณประจำปี เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้ผู้บริหารระดับท้องถิ่นบางครั้งเกิดความสับสนในการตัดสินใจ

2.2 ความขัดแย้งระหว่างหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและอำนาจส่วนกลางบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวาระการดำรงตำแหน่งมักสร้างความขัดแย้งระหว่างสิทธิในการเลือกตั้งหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน กับอำนาจกำกับดูแลของส่วนกลาง ในบางกรณี การแต่งตั้งหรือสืบทอดตำแหน่งเกิดความไม่เป็นธรรม ส่งผลต่อความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของประชาชน

2.3 ผลกระทบต่อประสิทธิภาพการบริหารงาน วาระการดำรงตำแหน่งที่จำกัดเวลาและความไม่ชัดเจน ทำให้การบริหารโครงการระยะยาว เช่น โครงการพัฒนาหมู่บ้าน การจัดการน้ำ การพัฒนาสาธารณูปโภค และการติดตามงบประมาณ ถูกขัดขวางหรือเกิดความไม่ต่อเนื่อง นอกจากนี้ การสืบทอดความรู้และประสบการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้าก็ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่

3. การวิเคราะห์เชิงปัญหา ผลการวิเคราะห์พบว่า ปัญหาหลักมาจาก ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติและการเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยครั้ง ซึ่งสะท้อนถึงความไม่มั่นคงของนโยบายของรัฐ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งควรสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นและสร้างความสมดุลระหว่างการรักษานโยบายต่อเนื่องกับการบริหารราชการส่วนกลาง

นอกจากนี้ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่ชัดเจนอาจส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างชุมชนที่มีผู้นำชุมชนที่มีประสบการณ์สูงและชุมชนที่หมุนเวียนผู้นำเร็วเกินไป ทำให้ประสิทธิภาพการบริหารงานท้องถิ่นแตกต่างกัน

4. ข้อเสนอแนะเชิงวิเคราะห์ ควรปรับปรุงบทบัญญัติให้ชัดเจน ระบุระยะเวลา การต่อวาระ และกระบวนการสืบทอดตำแหน่งอย่างชัดเจน จัดตั้งกลไกประเมินผลและตรวจสอบผลงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การบริหารงานต่อเนื่อง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและความโปร่งใสในกระบวนการเลือกตั้งหรือประเมินผลงาน สร้างสมดุลระหว่างการรักษานโยบายต่อเนื่องและการบริหารราชการตามนโยบายรัฐ

พัฒนาการทางกฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่ง เดิมผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ 60 ปี ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบบการปกครองท้องถิ่นและหลักประชาธิปไตย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อความต่อเนื่องและประสิทธิภาพการบริหารงาน

ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งความไม่ชัดเจนและความไม่ต่อเนื่องของบทบัญญัติก่อให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติราชการ ความขัดแย้งระหว่างหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่น (การมีส่วนร่วมของประชาชน) กับอำนาจส่วนกลาง ผลกระทบต่อความต่อเนื่องของงานพัฒนาหมู่บ้านและตำบล เช่น การบริหารโครงการระยะยาว การติดตามงบประมาณ และการสร้างความไว้วางใจของประชาชน ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและนโยบาย ควรปรับปรุงบทบัญญัติของ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ให้ชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยท้องถิ่นจัดตั้งกลไกการประเมินผลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างเป็นระบบ สร้างสมดุลระหว่างการรักษาขนบธรรมเนียมท้องถิ่นหลักนิติธรรมและการบริหารราชการ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 - พ.ศ. 2551

ฉบับ	ข้อความของมาตรา	ลักษณะการดำรงตำแหน่ง
เดิม (พ.ศ. 2457)	“ให้ราษฎรในตำบลเลือกบุคคลผู้หนึ่งเป็นกำนัน และให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกบุคคลผู้หนึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ ให้ดำรงตำแหน่งอยู่จนกว่าจะตาย ลาออก หรือถูกถอดถอน”	ตลอดชีพ
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2542	“กำนันและผู้ใหญ่บ้านให้ดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง และอาจได้รับเลือกตั้งใหม่ได้”	วาระ 5 ปี (เลือกตั้งซ้ำได้)
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551	“กำนันและผู้ใหญ่บ้านให้ดำรงตำแหน่งอยู่จนกว่าจะตาย ลาออก หรือถูกถอดถอน”	ตลอดชีพ (กลับมาเหมือนเดิม)

อภิปรายผล

จากผลการวิจัยพบว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่มั่นคงของนโยบายและบทบัญญัติกฎหมาย

ความไม่ต่อเนื่องนี้ส่งผลกระทบต่อความสามารถในการบริหารราชการท้องถิ่นและความเชื่อมั่นของประชาชนในผู้นำชุมชน

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551 แม้จะมีข้อดีในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและสร้างระบบตรวจสอบ แต่ก็มีข้อจำกัด เช่น การขาดความต่อเนื่องของโครงการพัฒนาหมู่บ้าน การส่งต่อความรู้และประสบการณ์จากผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้า และผลกระทบต่อความมั่นคงของการบริหารราชการท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังพบความขัดแย้งระหว่างหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่นกับอำนาจของรัฐส่วนกลางในบางกรณี การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่ชัดเจนอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลต่อความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบการปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยท้องถิ่น เป็นสิ่งจำเป็น นอกจากนี้ การสร้างกลไกตรวจสอบและประเมินผลการดำรงตำแหน่งอย่างเป็นระบบจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการท้องถิ่นและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

ตารางที่ 2 สรุปปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน พร้อมข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ผลกระทบ	ข้อเสนอเชิงนโยบาย / แนวทางปฏิบัติ
ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไม่ชัดเจน	วาระผู้ใหญ่บ้าน/กำนันมีกระบุ “ไม่เกิน 5 ปี” แต่ไม่ชัดเจนว่านับจากวันใด	เกิดความสับสนในการนับวาระ อาจมีการดำรงตำแหน่งเกินกำหนด	กำหนดวันเริ่มต้น-สิ้นสุดวาระชัดเจนในกฎหมายหรือระเบียบกรมการปกครอง
การต่อวาระซ้ำ	บางพื้นที่ต่อวาระโดยไม่มีกรอบเวลา ทำให้ดำรงตำแหน่งเกินกำหนด	ความชอบด้วยกฎหมายของการบริหารหมู่บ้านไม่ชัดเจน	ระบุชัดเจนว่าการต่อวาระต้องทำอย่างไรและมีเงื่อนไขใดบ้าง
การเลือกตั้ง/แต่งตั้งใหม่ล่าช้า	ขั้นตอนการคัดเลือกใหม่ซ้ำ เกิดการว่างเว้นตำแหน่ง	การบริหารงานหมู่บ้านติดขัด ลงนามเอกสารราชการหรือจัดการงบประมาณไม่ได้	กำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนสำหรับการเลือกตั้ง/แต่งตั้งใหม่หลังวาระสิ้นสุด

ตารางที่ 2 (ต่อ)

ประเด็นปัญหา	รายละเอียด	ผลกระทบ	ข้อเสนอเชิงนโยบาย / แนวทางปฏิบัติ
สิทธิและหน้าที่ ระหว่างวาระ ค้างอยู่	ผู้ใหญ่บ้าน/กำนันครบ วาระแต่ยังบริหารต่อ	ขัดแย้งทางกฎหมาย อาจถูกฟ้องร้อง	กำหนดมาตรการให้สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมี ผู้แทนใหม่ถูกต้องตาม กฎหมาย
ข้อพิพาททาง ท้องถิ่น	การดำรงตำแหน่งเกิน วาระหรือการเลือกตั้งไม่ เป็นไปตามระเบียบ	เกิดข้อขัดแย้งใน ชุมชน ส่งผลต่อความ สงบเรียบร้อย	ให้หน่วยงานอำเภอเป็น ตัวกลางวินิจฉัยข้อพิพาทและ สร้างความเข้าใจแก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1.1 ให้ปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้ชัดเจนและเหมาะสมกับหลักการประชาธิปไตยท้องถิ่น

1.2 ต้องแก้ไข มาตรา 12 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านให้มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ห้าปี และอาจดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกันระบบเดิมที่ “ดำรงตำแหน่งยาวหรือใกล้ชิดตลอดชีพขาดการหมุนเวียนอำนาจ ไม่สอดคล้องหลักประชาธิปไตย สอดคล้องแนวคิดตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่เน้นการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบอำนาจ

การสิ้นสุดวาระของกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระต้องเว้นระยะเวลาไม่น้อยกว่าวาระหนึ่งจึงจะมีสิทธิสมัครอีก

1.3 ต้องเพิ่มเติมในมาตรา 12/1 ให้การแต่งตั้งและถอดถอนกำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย โดยให้ราษฎรในหมู่บ้านหรือตำบลเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง

ให้คณะกรรมการตรวจสอบประจำอำเภอมิอำนาจกลั่นกรองคุณสมบัติผู้สมัคร และกำกับดูแลความสุจริตโปร่งใสในการเลือกตั้ง

ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมดเข้าชื่อเพื่อถอดถอนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านได้ ข้อเสนอแก้ไข กำหนดให้มี “การประเมินผลทุก 2 ปี” ใช้เกณฑ์ เช่น ความ

โปร่งใสผลงานพัฒนาพื้นที่ ความพึงพอใจของประชาชน เหตุผล แม้มีวาระ แต่หาก “ไม่มีการประเมินระหว่างวาระ” อาจเกิดการละเลยหน้าที่ สร้างกลไกตรวจสอบเชิงรุก (proactive accountability)

1.4 ต้องเพิ่มเติมใน มาตรา 12/2 ให้มีการจัดตั้งกลไกติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน โดย ต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนและนายอำเภอทุกปี ต้องผ่านการประเมินผลการทำงานทุกสองปี หากไม่ผ่านการประเมินสองครั้งติดต่อกันให้พ้นจากตำแหน่งให้มีการเปิดเผยรายงานและผลการประเมินต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใส ข้อเสนอแก้ไข ให้ประชาชนสามารถ “เข้าชื่อถอดถอน” ได้ กำหนดสัดส่วน เช่น 20–30% ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีการลงมติถอดถอนในระดับชุมชน เหตุผล ระบบเดิมให้รัฐเป็นผู้ควบคุมเป็นหลัก ประชาชนมีบทบาทจำกัด สอดคล้องหลัก “อำนาจเป็นของประชาชน” ผลดีและการแก้ปัญหา แก้ปัญหา “ตรวจสอบไม่ได้ในทางปฏิบัติ” เพิ่มอำนาจให้ประชาชนโดยตรง สร้างแรงกดดันให้ผู้ดำรงตำแหน่งต้องรับผิดชอบ ลดปัญหาการใช้อิทธิพลในพื้นที่

1.5 ต้องเพิ่มเติมใน มาตรา 12/3 ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านต้องเข้ารับการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการปกครองท้องถิ่น อย่างน้อยทุกสองปี ข้อเสนอแก้ไข ผู้พ้นตำแหน่งแล้วสามารถกลับมาดำรงตำแหน่งได้ แต่ต้อง “เว้นวรรค 1 วาระ” ห้ามดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินที่กำหนด เหตุผล ป้องกัน “การผูกขาดอำนาจระยะยาว” แต่ยังเปิดโอกาสให้ “คนมีประสบการณ์” กลับมาได้ สร้างสมดุลระหว่าง ความต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลง ผลดีและการแก้ปัญหา แก้ปัญหา “อำนาจสะสมยาวเกินไป” ลดเครือข่ายอิทธิพลในพื้นที่ ยังรักษาความรู้และประสบการณ์ของผู้นำเดิม ทำให้ระบบมีทั้ง “ความยืดหยุ่นและความยุติธรรม”

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 ให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีระบบถ่ายทอดองค์ความรู้และประสบการณ์จากผู้ที่พ้นตำแหน่งแล้วไปสู่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งใหม่ เพื่อสร้างความต่อเนื่องและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารท้องถิ่น

2.2 ระบุเงื่อนไข การต่อวาระ และข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจนสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจส่วนกลางและท้องถิ่น

2.3 กำหนดอำนาจในการแต่งตั้ง เลือกลง และตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย ลดความขัดแย้งระหว่างระบบราชการส่วนกลางกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น

2.4 จัดตั้งกลไกประเมินผลและตรวจสอบ มีระบบติดตามและประเมินผลงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างต่อเนื่อง สร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

2.5 กำหนดแนวทางการฝึกอบรมและสืบทอดความรู้ สนับสนุนการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้า เพื่อให้การบริหารราชการท้องถิ่นต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

2.6 กำหนดนโยบายการบริหารราชการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและกระบวนการต่อวาระให้ชัดเจนเพื่อสร้างความมั่นคงในการบริหารงานท้องถิ่น

2.7 ใช้นโยบายสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและความมีส่วนร่วมของประชาชน สนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของผู้นำท้องถิ่น จัดโปรแกรมฝึกอบรมและเสริมสร้างความรู้ให้กับกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และแนวปฏิบัติที่ดีระหว่างชุมชน สร้างกลไกติดตามและประเมินผลการบริหาร

2.8 จัดระบบตรวจสอบและประเมินผลงานของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างต่อเนื่อง ใช้ผลการประเมินเพื่อปรับปรุงนโยบายและการบริหารในอนาคต สนับสนุนความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลาง

2.9 ส่งเสริมการประสานงานระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและท้องถิ่นในการวางแผนและดำเนินโครงการพัฒนาชุมชน สร้างความสมดุลระหว่างการรักษาดำเนินการตามนโยบายรัฐ

2.10 ส่งเสริมความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งหรือประเมินผลงานผู้นำท้องถิ่น

2.11 เพิ่มความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของประชาชนในระบบการปกครองท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง.(2565).*บทบาทและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน*. กระทรวงมหาดไทย.
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457. (2457). ราชกิจจานุเบกษา.
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2551. (2551). ราชกิจจานุเบกษา.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา.
สมชาย ใจดี. (2560). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
สุรีย์ แสงทอง. (2562). การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์*, 45(2), 25–40.

Brown, T. (2018). *Decentralization and local governance*. Routledge.

Smith, J. (2019). *Local governance and administrative reform*. Oxford University Press.