

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ได้บัญญัติให้มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ช่วยเหลือ นายอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยทั่วถึงกันทุกตำบล หมู่บ้าน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาคณะกรณต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้านในการประนีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ให้อำนาจไว้ ทั้งคดีแพ่งทุกประเภท และคดีอาญาประเภทความผิดอันยอมความกันได้ ในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้ง ในท้องที่หมู่บ้าน และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎร เพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ

ปัจจุบันสถานการณ์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านถูกกระทบกระเทือนเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจ และสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติ สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ประกอบกับมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและ สारวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและ สारวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น

ในเขตเทศบาลตำบลใด ที่หมดความจำเป็นที่ต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา”

แต่เดิมมาในเขตเทศบาลตำบล หรือในเขตสุขาภิบาล ก็ยังคงมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างไม่มีปัญหาใด ๆ แต่ครั้งเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้มีการยกฐานะเทศบาลตำบลให้เป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เหตุใดจึงได้กำหนดให้มีการยกเลิกไม่ให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ดังกล่าวก็มีได้ระบุถึงสาเหตุไว้ชัดเจน ผู้วิจัยพบเพียงแต่ว่ามีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 48 เดวิสดี วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า เมื่อพ้นกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ให้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่น ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง วรรคสองบัญญัติว่าในกรณีที่เทศบาลตำบลใดมีทั้งนายกเทศมนตรี และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นในเขตเทศบาลตำบลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวผู้ศึกษาเข้าใจว่าผู้ร่างกฎหมายคงมีเจตนาจะให้นายกเทศมนตรีมาทำหน้าที่ทุกอย่างแทนกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านและให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้านทุกประการ แต่มีเงื่อนไขคือจะต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงเสียก่อนซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2496) ออกตามความในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดอำนาจหน้าที่ที่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีจะต้องกระทำแทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านไว้แล้วประกอบด้วย 2 ข้อ คือ

(1) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 ข้อ 13 ข้อ 14 และข้อ 15

แต่ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ.2551) ได้ยกเลิกความในมาตรา 27 ในฉบับนี้แล้ว และให้ใช้มาตราที่แก้ไขใหม่นี้แทน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีได้มีกฎกระทรวง กำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่อย่างเดียวกับกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ตามมาตรา 27 ดังกล่าวแต่อย่างใด

(2) อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ตามมาตรา 35 ข้อ 1 คือ เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ หน้าที่ตาม มาตรา 38 คือให้ดูแลคนเดินทาง ซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้ มีที่พักตามควร หน้าที่ตาม มาตรา 40 คือต้องร่วมมือและช่วยเหลือนายอำเภอ ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่น อันอยู่ในตำบลนั้น

จากกฎกระทรวงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลเมืองแล้ว ผู้ร่างกฎหมายมีเจตนาจะให้ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด ในกฎกระทรวง แต่เนื่องจากว่า อำนาจหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอำนาจที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่อาจกำหนดให้มีอำนาจเช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น อำนาจตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา ซึ่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ไม่มีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกำหนดให้มีอำนาจเช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้

การยกเว้นไม่ให้มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ทำให้บทบาทกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ เปลี่ยนแปลงไป ไม่สามารถปฏิบัติงานภายใต้อำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ได้ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นก็ได้มีการบัญญัติให้เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครมีอำนาจเช่นว่านั้น ครอบคลุมทุกด้านเหมือนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้นเมื่อมีการยุบเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเมือง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จึงมีปัญหาทางกฎหมายคือไม่สามารถนำกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาใช้บังคับในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครได้ และหากอนาคตข้างหน้าเทศบาลตำบลทุกแห่งมีการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองทั้งหมดพร้อมกันทั่วประเทศ ก็จะไม่มีความจำเป็น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน ปฏิบัติหน้าที่ เท่ากับเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ทั้งนี้ ทั้งที่พระราชบัญญัตินี้ได้มีการตราขึ้นมาก่อนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 เป็นเวลาถึง 39 ปี

อนึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 นี้มีผลให้ไม่มีคณะกรรมการหมู่บ้านที่จะปฏิบัติหน้าที่ประนีประนอมข้อพิพาทตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ

ปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 จึงไม่สามารถนำข้อบังคับนี้มาใช้ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครได้ คล้ายกับเป็นการยกเลิกข้อบังคับนี้ไปโดยปริยาย

ปัจจุบันมีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีการถ่ายโอนภารกิจเพื่อกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยิ่งทำให้ดูเหมือนว่า บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ช้ำซ้อนกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ซึ่งหากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้วนั้นอำนาจหน้าที่ระหว่างกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้ซ้ำซ้อนกันเลย ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 11 พ.ศ.2551) มาตรา 27 บัญญัติว่า “ผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นหัวหน้าราษฎรในหมู่บ้านของตน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้านนั้น”

หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 บัญญัติว่า “พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจมีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญาได้”

แต่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มิได้มีบทบัญญัติใดที่ให้เทศบาลหรือนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนพนักงานเทศบาลมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาเลย

สำหรับเทศบาล เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทยปัจจุบัน การปกครองรูปแบบเทศบาล เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ดำเนินการปกครองตนเอง เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ตั้งขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 โดยเริ่มต้นจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) ขึ้น มีวิวัฒนาการเรื่อยมา จนถึงปี พ.ศ.2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ.2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิมทั้งหมด

หน้าที่ของเทศบาลได้ระบุไว้ใน มาตรา 50 กล่าวคือ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้คือ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติหน้าที่ของเทศบาล

หน้าที่ตามมาตรา 51 ที่เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ได้ในเขตเทศบาลคือ ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เทศพาณิชย์

แม้ว่ามาตรา 50 จะระบุว่า มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนก็มีใช้ว่า จะมีหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 เช่นเดียวกันกับ กำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เมื่อพิจารณาอย่างผิวเผินเหมือนกับว่าเทศบาลจะมีอำนาจคล้ายกับกำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน แต่ความจริงแล้วไม่เหมือนกัน เช่น เมื่อนายกเทศมนตรีพบเห็นบุคคลกระทำความผิดอาญา ซึ่งหน้าที่ไม่สามารถจับกุมด้วยตนเองได้ เพราะมิใช่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต้องทำการร้องทุกข์ / กล่าวโทษ ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งต่างจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจทำการจับกุมได้เลย เป็นต้น ส่วนเทศบาลก็มีหน้าที่บำรุงรักษา ทางบกทางน้ำ รักษาความสะอาด จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิงให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ซึ่งมีได้ซ้ำกับหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด

อนึ่งในด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและในหมู่บ้าน ทางราชการจำเป็นต้องอาศัยกำนันและผู้ใหญ่บ้านช่วยเป็นหูเป็นตาให้แก่เจ้าหน้าที่ของบ้านเมืองอยู่ เช่นเดิม เช่นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในพื้นที่ การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่แพร่ระบาดลงสู่ตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่ เป็นแหล่งข่าวอย่างดีให้กับทางราชการ และใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าราชการ พร้อมกันนั้นยังมีบทบาทสำคัญในด้านการประสานการพัฒนาท้องถิ่นที่ควบคู่ไปกับการพัฒนาท้องถิ่น โดยการประสานข้อมูลปัญหาความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลหรือองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยจะต้องทำหน้าที่ในฐานะผู้ประสานการพัฒนาเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่ตำบลและหมู่บ้านต่อไป แม้ว่าจะมีการยกฐานะเทศบาลตำบลให้เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครก็ตาม

จากที่ กล่าวมาข้างต้นนี้ เมื่อมีการยกเลิกตำแหน่ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แล้ว จึงพอสรุปเป็นประเด็นปัญหาโดยย่อได้ดังนี้คือ

1. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขัดกับการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากไม่มีบุคคลากรฝ่ายปกครองคือ กำนันและ ผู้ใหญ่บ้าน ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นการควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้าน ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ การอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ การจัดประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง การป้องกันรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เมื่อไม่มี กำนันและผู้ใหญ่บ้าน จึงเท่ากับเป็นการยกเลิกกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ไปโดยปริยาย และยังไม่มียกกฎหมายใดระบุให้อำนาจกับเทศบาลในการรักษาความสงบเรียบร้อยเช่นเดียวกันกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นที่มาของการเกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยต่าง ๆ เกิดปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ฯลฯ

2. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขัดกับข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจในการประณีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยมีข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ให้อำนาจไว้โดยมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งทุกประเภท และความผิดคืออาญาบางประเภทที่ยอมความกันได้ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประณีประนอมข้อพิพาทและข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้านหรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน

เมื่อมีการยกฐานะเทศบาลตำบลใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและ สारวัตรกำนันในท้องที่นั้นและให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและ สारวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องที่นั้น จึง

เท่ากับว่าในหมู่บ้านนั้นไม่มีคณะกรรมการหมู่บ้านด้วย ทำให้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ไม่สามารถนำมาใช้บังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ เมื่อเกิดปัญหาข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งในชุมชนก็จะส่งผลให้มีคดีความมาสู่ศาลมากขึ้นแทนที่จะได้ระงับหรือยุติคดีความหรือข้อพิพาทดังกล่าวตั้งแต่ในชั้นของหมู่บ้าน เพราะกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยประณีประนอมข้อพิพาททั้งความแพ่งและความอาญา เมื่อมีการยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองแล้วมิให้มีการแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลเมืองทำให้ไม่มีคณะผู้ไกล่เกลี่ย ประณีประนอมข้อพิพาทต่อไปและเกี่ยวกับอำนาจในการประนอมข้อพิพาทนี้ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่เทศบาลในการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด

3. มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ขัดกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เพราะในส่วนของการบริหารราชการในระดับอำเภอ จะต้องบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีกระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งการบริหารงานในหน้าที่ของนายอำเภอดังกล่าวยังมีส่วนภูมิภาคขนาดเล็กกรองลงมาประกอบด้วย ตำบลและหมู่บ้าน โดยมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม สั่งการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายหรือตามข้อสั่งการนั้น เมื่อมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถื่นนั้นและให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถื่นนั้น จึงเท่ากับว่าในหมู่บ้านนั้นไม่มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน ในการช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม สั่งการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายหรือตามข้อสั่งการนั้น เป็นเหตุให้การบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคขาดประสิทธิภาพไม่สามารถสนองตอบตามนโยบายของรัฐบาลได้

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องหยิบยกปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมืองขึ้นมาเพื่อศึกษาโดยนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ หน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองมาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบกับกรปฏิบัติงานในหน้าที่ เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพให้ทั้งฝ่ายบริหาร

ราชการส่วนภูมิภาคคือ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่กับฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนสนับสนุนและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันอย่างใกล้ชิด เพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมต่อหมู่บ้าน / ชุมชน ต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง
2. เพื่อศึกษาประวัติ วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาล
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย อำนาจและ หน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเทศบาล ทั้งของไทย และของต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง

### สมมติฐานของการศึกษา

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติมิให้มีการใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองเป็นปัญหาทางกฎหมายคือไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่พระพุทธศักราช 2457 ได้ เพราะไม่มีบุคลากรของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ เช่น การอำนวยความสะดวกเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การรับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อน ทุกข์ สุข และความจำเป็นของราษฎรในหมู่บ้านแจ้งต่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือการควบคุมราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ฯลฯ และขัดกับการบังคับใช้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 เนื่องจากกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง มีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในหมู่บ้าน ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาข้อ



พิพาทในหมู่บ้านจึงไม่มีคณะผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ยุติลงในชั้นหมู่บ้านตามข้อบังคับดังกล่าว ทั้งยังขัดกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในการนำนโยบายข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามนโยบายหรือข้อสั่งการนั้น เพื่อให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และมีการบังคับใช้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 และการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาคเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เพื่อให้ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลเมืองได้มีส่วนร่วมและสนับสนุนซึ่งกันและกันในการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในหมู่บ้าน/ตำบลต่อไป

### ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในประเด็นเฉพาะบทบาท อำนาจหน้าที่ของกำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กับ อำนาจหน้าที่ของเทศบาลเมือง เพื่อกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อพี่น้องประชาชน

### วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ใช้วิธี ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary research) โดยจะศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน และกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยศึกษาประวัติความเป็นมา หลักการ และแนวคิด เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งของไทยและของต่างประเทศ เป็นการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำราวิชาการ บทความข่าวสารและวารสารต่าง ๆ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง
2. ทำให้ทราบประวัติ วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเทศบาลเมือง
3. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและเทศบาล ทั้งของไทย และของต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจและหน้าที่ของ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง
5. ทำให้ทราบแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจและหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง