

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกำนันและ ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง

กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการปกครองที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน และมีบทบาทสำคัญมาอย่างต่อเนื่อง เป็นที่เคารพศรัทธาของประชาชนเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการในการช่วยบำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชน อีกทั้งเป็นหูเป็นตาให้แก่ฝ่ายบ้านเมืองในการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ต่าง ๆ แต่เดิมมาในเขตสุขาภิบาล หรือในเขตเทศบาลตำบล ก็ยังคงมี กำนัน และผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างไม่มีปัญหาใด ๆ แต่ครั้งเมื่อมีการยกฐานะท้องถิ่นใด ๆ ขึ้นเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เหตุใดจึงได้กำหนดให้มีการห้ามมิให้มีการแต่งตั้ง กำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน และให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง ผู้ศึกษาได้สืบค้นข้อมูลจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 25/2482 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันศุกร์ที่ 24 มีนาคม พ.ศ.2481 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ในวาระที่ 2 แต่ไม่พบว่ามีการแก้ไขของกรรมาธิการ หรือมีการอภิปรายถึงบทบัญญัติของมาตรา 4 แต่อย่างใด จึงไม่ทราบถึงเหตุผลของการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ให้มีการแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาล ต่อมาผู้ศึกษาได้สืบค้นข้อมูลจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 พบว่าได้มีบทบัญญัติในหมวดที่ 5 บทบัญญัติเฉพาะกาลมาตรา 61 วรรคท้าย บัญญัติให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ตำบล และสารวัตรกำนันเป็นพนักงานเทศบาลอยู่ในความบังคับบัญชาของคณะมนตรีตำบล และมาตรา 63 บัญญัติว่าภายใต้บังคับแห่งมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ ท่านว่าให้คงใช้บทพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 และบทกฎหมายอื่นว่าด้วยการปกครองท้องที่และว่าด้วยการสุขาภิบาลตามที่เป็นอยู่ในเวลานี้ไปจนกว่าจะได้มีบทพระราชบัญญัติใหม่มาใช้แทน พิจารณาจากบทบัญญัติในสองมาตราที่กล่าวมาเข้าใจว่าผู้ร่างกฎหมายคงมีเจตนาจะให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลและอยู่ในบังคับบัญชาของคณะมนตรีตำบล แต่ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยตัดกำนัน ผู้ใหญ่บ้านออกเสีย และบัญญัติให้เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 หรือกฎหมายอื่นในมาตรา 39 และต่อมา

ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 4 ยังคงห้ามมิให้มีการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในเขตเทศบาลเหมือนเดิม และมีบทบัญญัติให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรและได้กำหนดขึ้นไว้ โดยกฎกระทรวง ตามมาตรา 41 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 กำหนดห้ามแต่งตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เฉพาะท้องถื่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน บรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 48 เดวิสติ จากบทบัญญัติตามความในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงได้ออกกฎกระทรวง กำหนดให้นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่

(1) ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พุทธศักราช 2457 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พระพุทธศักราช 2486 (ข้อ 1) ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวมานี้ ถ้าสมควรที่จะต้องปรึกษาหรือช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กับกำนันนายตำบลก็ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้าน ซึ่งได้มอบไว้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้ (ข้อ 2) ถ้าความทุกข์ภัยเกิดแก่ลูกบ้าน ซึ่งจะต้องขอความป้องกันจากรัฐบาล เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะนำความแจ้งต่อพนักงานปกครอง ตั้งแต่กำนัน นายอำเภอ เป็นต้นขึ้นไปโดยลำดับ (ข้อ 3) ถ้ารัฐบาลจะประกาศหรือจะสั่งราชการอันใดให้ราษฎรทราบ เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะรับข้อความอันนั้นไปแจ้งแก่ลูกบ้านของตนให้ทราบ (ข้อ 5) ถ้าผู้ใหญ่บ้านรู้เห็นเหตุการณ์แปลกประหลาดอันใดเกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน หรือในลูกบ้านของตน ซึ่งอาจจะเป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่ราชการบ้านเมืองก็ดี แก่ประชาชนในที่นั้นก็ดี ยกตัวอย่างข้างฝ่ายโทษดังรู้เห็นว่ามีคนมีทรัพย์สินของแปลกประหลาดอันน่าสงสัยว่า เป็นของที่ได้มาทางโจรกรรมก็ดี หรือว่าถ้าเห็นผู้คนล้มตาย หรือมีบาดแผลอันควรสงสัยว่า จะมีผู้อื่นกระทำเอาโดยทุจริต หรือไปกระทำโดยทุจริตต่อผู้อื่นแล้วจึงเกิดเหตุขึ้นก็ดี เหล่านี้เป็นต้น ให้รับนำความแจ้งแก่กำนันนายตำบลของตน (ข้อ 6) ถ้ามีคนจรแปลกหน้านอกสำมะโนครัวหมู่บ้านนั้นเข้ามาอาศัย ถ้าเห็นว่าไม่ได้มาโดยสุจริตให้เอาตัวผู้นั้นส่งกำนันนายตำบลของตน (ข้อ 9) ควบคุมดูแลลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะต้องพึงกระทำตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ (ข้อ 10) ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลาสงบ (ข้อ 11) ทำการอบรมสั่งสอน หรือชี้แจงข้อราชการแก่ราษฎรในกรณีให้เรียกราษฎรมาประชุมได้ตามครั้งคราวที่

สมควร (ข้อ 12) บำรุงและส่งเสริมอาชีพของราษฎรในทางเกษตรกรรม พาณิชยกรรม และ อุตสาหกรรม (ข้อ 13) ตรวจตราและรักษาประโยชน์ในการอาชีพของราษฎร และ (ข้อ 15) จัดการ ป้องกันโรคติดต่อ หรือโรคระบาดซึ่งเกิดขึ้น หรือจะเกิดขึ้นในหมู่บ้านเพื่อมิให้ติดต่อลูกหลานมากไป

(2) อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35 (ข้อ 1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในตำบลของตน ต้องแจ้งความต่อกรมการอำเภอให้ทราบ มาตรา 38 ให้ กำนันดูแลคนเดินทางซึ่งไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นผู้ร้ายให้ได้มีที่พักตามควร และมาตรา 40 กำนันต้องตรวจจัดการรักษาสัตว์ซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในตำบลนั้น เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ เป็นต้น แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457

ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับแต่เนื่องจากว่า อำนาจหน้าที่ ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นอำนาจที่มีบัญญัติไว้ใน กฎหมายหลาย ๆ ฉบับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่อาจกำหนดให้มีอำนาจ เช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น อำนาจตามพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา ที่กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ มีอำนาจในการสืบสวนคดีอาญา ซึ่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ไม่มีสถานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกำหนดให้มี อำนาจเช่นเดียวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้

การศึกษาบทบาทอำนาจ หน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านทำให้ทราบบทบาท และ อำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และที่มีได้กำหนดไว้ว่ามีความเป็นมาอย่างไร และปัจจุบัน เป็นอย่างไร รวมทั้งการศึกษาอำนาจ หน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันว่ามีอำนาจหน้าที่ ใด ๆ จะมีความซ้ำซ้อนกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือไม่ และ ปัจจุบันมีกฎหมายต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลง ฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้ได้ทราบ ข้อเท็จจริงว่า อำนาจหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้านบางอย่างได้เปลี่ยนแปลงไป มีการศึกษากฎหมายหลายประการที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบ และยังมีบทบาทหน้าที่ของกำนัน และ ผู้ใหญ่บ้านบางประการที่ต้องรับผิดชอบและจำเป็นจะต้องเน้นหนัก เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับ สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งจากการศึกษาสรุปได้ดังนี้

เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับเทศบาลเมือง

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเมืองพอสรุปข้อแตกต่างกันได้ดังนี้

1. อำนาจและหน้าที่ของกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

จะเน้นหนักไปทางด้านการปกครองและการรักษาความสงบเรียบร้อยในฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเน้นหนักไปทางด้านการอำนวยความสะดวก การไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทในหมู่บ้าน การช่วยเหลือประชาชนที่ประสบสาธารณภัย การเป็นสื่อกลางหรือเป็นตัวแทนระหว่างประชาชนกับทางราชการ หรือทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนเพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและให้ความช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาคือไป เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับตำบล หมู่บ้าน รวมทั้งช่วยเหลืองานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เข้ามาปฏิบัติงานในพื้นที่

2. อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเมือง

จะเน้นหนักไปในทางการจัดทำบริการสาธารณะ การพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษา การสงเคราะห์ประชาชน การควบคุมอาคาร การผังเมือง การสาธารณสุข โภค สาธารณูปการต่าง ๆ การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การสาธารณสุข การอนามัย การรักษาพยาบาล การบำรุงรักษา การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ

อาจกล่าวได้โดยย่อ ๆ ก็คือ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจเน้นไปที่การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวก การปกครอง การทะเบียนราษฎร และที่สำคัญคือการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลในระดับหมู่บ้าน แต่เทศบาลเมืองจะมีภารกิจเน้นหนักไปที่การพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจุบันได้มีการระบุและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน หากแต่เห็นว่าจะเป็นการสอดคล้อง และส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกันในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อความสุข ความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ในเขตเทศบาลเมืองเป็นอย่างดี เช่นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำหน้าที่จัดเวรยามในการออกตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องที่ ส่วนเทศบาลเมืองก็สนับสนุนยานพาหนะ และน้ำมันเชื้อเพลิงในการออกตรวจ แต่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับ

แต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะท้องถิ่นใด เป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้ว ห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้นและให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันพ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น

ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา”

บทบัญญัติดังกล่าว ได้มีข้อความที่ห้ามมิให้มีการแต่งตั้ง กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งจากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2497 ดังกล่าวยังเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขซึ่งมีประเด็นสำคัญดังนี้

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขัดกับการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากการห้ามมิให้มีการแต่งตั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาลเมือง ทำให้ไม่มีบุคลากรของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การปกครองควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้านให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ การอำนวยความสะดวกและเป็นธรรม และดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การสร้างความสามัคคีและความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน การส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่ การจัดประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเพื่อชี้แจงข้อราชการจากอำเภอ และรับทราบปัญหา ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อประสานกับส่วนราชการต่าง ๆ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การแก้ไขปัญหา หรือช่วยเหลือราษฎร การป้องกันและรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 แต่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติไม่ให้มีการแต่งตั้งกำนัน และ ผู้ใหญ่บ้าน จึงเท่ากับเป็นการยกเลิกกฎหมายพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 ไปโดยปริยาย และในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 48 เติวีสถิติ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ก็ยังไม่ครอบคลุมกับอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลเมืองในการรักษาความสงบเรียบร้อยเช่นเดียวกับ

พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เนื่องจากว่าเป็นอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ หลายฉบับ แม้ว่ามาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 จะระบุให้เทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ก็มีใช้ว่าจะมีหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 17 เช่นเดียวกันกับกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน เช่น เมื่อนายกเทศมนตรีพบเห็นบุคคลกระทำความผิดอาญาซึ่งหน้า ก็ไม่มีอำนาจจับกุมได้ เพราะมิใช่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ต้องแจ้งความ/ร้องทุกข์/กล่าวโทษ ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งต่างจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านที่สามารถทำการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้เลย

เมื่อทางราชการไม่มีบุคลากรของรัฐที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล / หมู่บ้านจึงอาจเป็นสาเหตุให้อาชญากร กล้าที่จะกระทำความผิดมากขึ้น เป็นที่มาของการเกิดปัญหาความไม่สงบเรียบร้อย ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติด ฯลฯ

ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ขัดกับการบังคับใช้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ที่ระบุให้อำนาจแก่คณะกรรมการหมู่บ้านในการประณีประนอมข้อพิพาทในระดับหมู่บ้าน โดยมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีแพ่งทุกประเภท และความผิดคดีอาญาบางประเภทที่ยอมความกันได้ ที่ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงให้คณะกรรมการหมู่บ้านประณีประนอมข้อพิพาท และข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในหมู่บ้าน หรือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในหมู่บ้าน ซึ่งคณะกรรมการหมู่บ้านดังกล่าวได้มีบทบัญญัติของมาตรา 28 ตรี แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน ได้ระบุให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยตำแหน่ง เมื่อมีการยกฐานะเทศบาลตำบลใดเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครแล้วตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น จึงเท่ากับว่าในหมู่บ้านนั้น ไม่มีคณะกรรมการหมู่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457ด้วย ทำให้ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประณีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ไม่สามารถนำมาใช้บังคับตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนก็ไม่สามารถหาข้อยุติ

ปัญหาดังกล่าว เป็นเหตุให้มีคดีความมาสู่ศาลมากขึ้น สร้างงานสร้างภาระให้แก่ศาลมากขึ้น เพราะขาดผู้ประสานใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในชุมชน เพราะกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาททั้งความแพ่ง และความอาญา เมื่อมีการยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมืองแล้วมิให้มีการแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ในเขตเทศบาลเมือง ทำให้ไม่มีคณะผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอม ข้อพิพาทต่อไป และเกี่ยวกับอำนาจในการประนีประนอมข้อพิพาทนี้ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจแก่เทศบาลในการดำเนินการดังกล่าวแต่อย่างใด ข้อขัดข้องหรือข้อจำกัดดังกล่าวจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่จะต้องนำมาวิเคราะห์และหยิบยกให้เห็นเพื่อหามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ปัญหาในการขัดกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ขัดกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน โดยเฉพาะในส่วนของการบริหารราชการในระดับอำเภอ จะต้องบริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งการบริหารงานในหน้าที่ของนายอำเภอดังกล่าว ยังมีส่วนภูมิภาคขนาดเล็กรองลงมา ประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้าน โดยมีกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม สั่งการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายหรือตามข้อสั่งการนั้น

อนึ่งกำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง เป็นตัวแทนของทางราชการในการบริหารงานต่าง ๆ มิใช่แต่เป็นตัวแทนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามสายการบังคับบัญชาเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวแทนของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่เข้าไปปฏิบัติงานในท้องที่ระดับตำบล หมู่บ้านอีกด้วย เมื่อมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ได้บัญญัติห้ามมิให้ใช้กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่บัญญัติถึงการแต่งตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในท้องถิ่นนั้น และให้บรรดาบุคคลที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งและหน้าที่เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น จึงเท่ากับว่าในหมู่บ้านนั้นไม่มีกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในการช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม สั่งการให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบายหรือตามข้อสั่งการนั้น

กล่าวโดยสรุปถึงสถานะของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เปรียบเทียบกับ สถานะของนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มีสถานะเป็น “กึ่งข้าราชการกึ่งตัวแทนประชาชน” กล่าวคือ ผู้ใหญ่บ้าน เป็นตัวแทนของประชาชนในหมู่บ้าน มาจากการเลือกของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านนั้น แล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งเป็นผู้ใหญ่บ้านและผู้ใหญ่บ้านด้วยตนเอง เลือกผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเป็นกำนัน เสนอนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกำนัน ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถสั่งการผู้ใหญ่บ้านได้ โดยผ่านกำนัน และนายอำเภอ มีวาระการดำรงตำแหน่งจนกระทั่งอายุครบ 60 ปี (เกษียณอายุราชการ) สำหรับผลตอบแทนที่ผู้ใหญ่บ้านได้รับจากราชการคือค่าตอบแทนเป็นเงินประจำเดือน และสิทธิพิเศษต่าง ๆ ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การรักษาพยาบาล การเบิกค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสถานะของนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แล้วจะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือนายกเทศมนตรี จะมีลักษณะเป็นนักการเมืองสูงกว่า เพราะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี

นักการเมืองมักจะมีลักษณะแข่งขันกันอย่างสูงในการเลือกตั้งเข้าสู่ตำแหน่ง มักมีการแบ่งพรรค แบ่งพวก เกิดความแตกความสามัคคีกันเอง การปฏิบัติงานต้องเอาใจประชาชนที่เป็นฐานคะแนนของตนเป็นที่ตั้ง เพื่อหวังผลในการเลือกตั้งคราวหน้า ดังนั้นเมื่อประชาชนที่เป็นฐานคะแนนดังกล่าวได้กระทำผิดกฎหมายหรือละเมิดเทศบัญญัติของเทศบาล นายกเทศมนตรี ก็จะเพิกเฉยไม่กล้าดำเนินการใด ๆ กับบุคคลดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็นจุดอ่อน หรือข้อบกพร่องของการเป็นนักการเมือง ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีสถานะเป็นกึ่งข้าราชการ จะปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาจากนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถดำเนินการกับผู้กระทำผิดกฎหมายได้เต็มที่ตรงไปตรงมาไม่ต้องห่วงฐานคะแนนเสียง เพราะมีวาระการดำรงตำแหน่งจนกระทั่งอายุครบ 60 ปี จึงเป็นจุดแข็งของระบบราชการ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลอยู่ 2,078 แห่ง แยกเป็นเทศบาลตำบล 1,901 แห่ง เทศบาลเมือง 150 แห่ง และเทศบาลนคร 27 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 7 ตุลาคม 2554) ในส่วนของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครครบ 1 ปี แล้วก็จะไม่มีการแต่งตั้ง กำนันหรือผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไป ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษามีความกังวลว่าในอนาคตข้างหน้า หากประเทศไทยมีการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และต่อไปเทศบาลตำบลยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองทั้งหมดทั่วประเทศ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็จะไม่มียกต่อไป การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยจะเป็นไปอย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ จะมีใครเป็นผู้ช่วยเหลือในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ตลอดจนการนำนโยบายของรัฐบาล ข้อตั้ง

การของนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติในระดับตำบล หมู่บ้าน ให้บรรลุผล จริงอยู่อาจจะกล่าวว่าให้เทศบาลเมืองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นผู้ดำเนินการแทน แต่อย่าลืมว่ายังมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ซึ่งยังไม่ได้ระบุให้อำนาจไว้ ประกอบกับ ผู้บริหาร และสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นนักการเมืองมีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นของตนเอง

หากรัฐบาลเป็นพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ตรงกันข้ามกับพรรคการเมืองของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น อย่างนี้แล้วจะเชื่อฟัง หรือจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ และจะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ หรือเต็มกำลังความสามารถหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่นการแก้ไขปัญหาผู้ประสบอุทกภัยในเขตกรุงเทพมหานคร และในเขตจังหวัดรอบปริมณฑลใน พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมานี้ ผู้อำนวยการในการแก้ไขปัญหาผู้ประสบอุทกภัย เป็นรองนายกรัฐมนตรีที่สังกัดพรรคเพื่อไทย แต่ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครมาจากผู้ที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นฝ่ายค้านของรัฐบาลนี้ การปฏิบัติงานที่ผ่านมามักจะเกิดปัญหาในการประสานงานอยู่เสมอ การสั่งการทุกครั้งต้องสั่งการเป็นหนังสือแทนที่จะสั่งการด้วยวาจาได้เหมือนเช่นข้าราชการอื่น ๆ เป็นเหตุให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน บางครั้งมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนต้องปฏิบัติทันทีไม่ว่าจะเป็นห้วงเวลาใด จะดีก หรือยามวิกาลเพียงใด ข้าราชการส่วนภูมิภาคอื่น ๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ทันที ไม่มีการโต้แย้งแต่อย่างใด ซึ่งในความเห็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะเกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแน่นอน หากไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

อนึ่งปัจจุบัน ได้มีกระแสจากนักการเมืองการปกครองหลายท่านมีแนวคิดว่าจะให้มีการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองมากขึ้น โดยยุบเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งหมด คงให้มีแต่เพียงการปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เท่านั้น โดยให้ส่วนท้องถิ่นอยู่ในการกำกับดูแลของส่วนกลาง สำหรับเรื่องการคงอยู่ของราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ นั้น รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความเห็นว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ หากการกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลแล้วย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 1 ระบุว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นต้นกำเนิดของการกำกับดูแลที่สำคัญของรัฐเหนือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปด้วยความถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยผ่านการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการกำกับดูแล