

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญที่จะสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน และเป็นตำแหน่งที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับราษฎร ย่อมทราบว่ารราษฎรในท้องที่ของตนมีความประสงค์สิ่งใด ควรดำเนินการปกครองหรือนำรุงส่งเสริมอาชีพด้วยวิธีใด ราษฎรในหมู่บ้านตำบลของตนจึงจะบังเกิดความสุข กำนัน ผู้ใหญ่บ้านคนใดประพฤติดี มีความซื่อสัตย์ สุจริต ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรมชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนก็ย่อมได้รับการยกย่อง เป็นที่นับถือของราษฎร แต่ถ้ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ประพฤติคนไม่เหมาะสม ถือพรรณถือพวก กดขี่ข่มเหงราษฎร ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริต ขาดความยุติธรรมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการในทางปกครองและสร้างความเดือดร้อนให้กับราษฎร ดังพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2505

“...ท่านเป็นผู้ที่ได้ร่วมทุกข์ร่วมสุขกับราษฎรในท้องที่ของท่านอย่างใกล้ชิด ย่อมเข้าถึงชีวิต จิตใจ และความต้องการของเขาเหล่านั้นได้ดีกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกล

ราษฎรย่อมหวังพึ่งท่าน เมื่อมีความเดือดร้อน ฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงหวังว่าท่านทั้งหลายจะเอาใจใส่ดูแลความเป็นอยู่ของเขาให้มาก และทำตัวเองให้เป็นที่พึ่งแก่เขา สมกับที่เขาไว้วางใจเลือกท่านเป็นหัวหน้า จึงพยายามบำเพ็ญตนให้สมกับตัวอักษรหน้าหมวกเครื่องแบบของท่านที่ว่า บำบัดทุกข์ บำรุงสุข”

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2536 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ได้กล่าวถึงตำบลและหมู่บ้านมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกับจังหวัดและอำเภอ เนื่องจากมิได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติงานประจำอยู่ คงมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ โดยได้รับเงินค่าตอบแทนจากรัฐ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ตำบลและหมู่บ้านมิได้เป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากเป็นหน่วยงานปกครองท้องที่ และมีฐานะเป็นส่วนภูมิภาคโดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ เพื่อประโยชน์แห่งการบริหารราชการแผ่นดินในระดับพื้นฐานขนาดเล็ก โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่หลักของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไว้คือ การปกครองท้องที่ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และหมู่บ้าน การป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดอาญา รวมถึงการดูแลทุกข์ สุข ให้ความช่วยเหลือราษฎร การ

ตรวจตราคนแปลกหน้าเข้ามาในท้องที่ และการดูแลทรัพย์สินอันเป็น สาธารณประโยชน์เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะมอบหมายให้ท้องถิ่นรับผิดชอบปกครองตนเอง โดยที่รัฐเป็นเพียงผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของทางราชการเท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ที่มีขึ้นมา พ.ร.บ.เปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ที่มีขึ้น ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่เข้าใจว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสององค์กรนี้ซ้ำซ้อนกัน โดยอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจซ้ำซ้อนกับอำนาจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหมดความสำคัญ และความจำเป็นไปในที่สุด

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยภายหลังการใช้พระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542 ซึ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นมีสถานภาพเป็นทั้งเจ้าพนักงานของรัฐและเป็นผู้แทน หรือหัวหน้าประชาชนในหมู่บ้านด้วย หากทุกฝ่ายเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านตรงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของราษฎร สังคมและราษฎรจะได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสัมพันธภาพอื่นๆ ในสังคมจะราบรื่นและดีขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของกำนันผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1. ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ประชาชนได้เลือกเข้ามาเพื่อดูแลความสงบสุขและสร้างความเจริญแก่ตำบลหมู่บ้าน โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นผู้นำชุมชนที่มีอำนาจและอิทธิพลต่อชุมชนอย่างมาก โดยผู้วิจัยมุ่งศึกษากำนันผู้ใหญ่บ้านเฉพาะอำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ โดยมุ่งศึกษาว่าภายหลังปี พ.ศ. 2537 ที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นั้น กำนันผู้ใหญ่บ้านเข้าใจถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตน และมีความซ้ำซ้อนกับอบต.หรือไม่

2. การวิจัยครั้งนี้ จะมุ่งศึกษา บทบาทและหน้าที่ และการปฏิบัติงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2536 ประกอบกับพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457

3. การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หมายถึง ความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน

บทบาท หมายถึง พฤติกรรมที่ถูกคาดหวังโดยตนเองและผู้อื่น สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องปฏิบัติ ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ได้นิยามบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านไว้คือ บทบาทในฐานะผู้มีหน้าที่ในการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

อำนาจ หมายถึง สิ่งที่ถูกหมายมอบหมายให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถปฏิบัติได้ โดยไม่เป็นการละเมิดต่อบุคคลอื่น

หน้าที่ หมายถึง กิจที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติจะต้องได้รับโทษฐานละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่

กำนัน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับตำบล และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

ผู้ใหญ่บ้าน หมายถึง หัวหน้าหน่วยการปกครองในระดับหมู่บ้าน และเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย

ภายหลังปี พ.ศ. 2537 หมายถึง ภายหลังที่ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และเป็นผลให้เกิดองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น ก่อให้เกิดความสับสนในบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กับองค์การบริหารส่วนตำบล

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้เข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนเอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้อง ครบถ้วน ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้
2. เพื่อให้หน่วยงานระดับการปกครองท้องถิ่น ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานส่วนท้องถิ่นต่อไป