

สถานะทางกฎหมายของกฎหมายหมู่บ้าน
ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

LEGAL STATUS OF THE VILLAGE RULES
UNDER THE LOCAL GOVERNMENT ACT, BE 2457

นิล พันธุ์คงชื่น¹

Niel Pankongchune²

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ 202 ถ.ช้างเผือก ต.ช้างเผือก อ.เมือง จ.เชียงใหม่ 50300¹

Chiang Mai Rajabhat University, 202 Chang Puak Road, Chang Puak Sub-district, Mueang District,

Chiang Mai Province 50300¹

บทคัดย่อ

หมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุดตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองแต่กลับไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการกำหนดระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านได้ ส่งผลให้ระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านที่กำหนดขึ้นไม่มีสถานะตามกฎหมายเป็นแต่เพียงการยอมรับของประชาชนในหมู่บ้านเท่านั้น เมื่อมีผู้ไม่ปฏิบัติตามหรือละเมิดระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านผู้นั้นก็ไม่ได้มีความรับผิดชอบตามกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งที่หมู่บ้านเหล่านี้ส่วนใหญ่จะมีแนวทางปฏิบัติ วัฒนธรรม จารีตประเพณีสืบทอดต่อกันมา แต่เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปส่งผลให้แนวปฏิบัติ วัฒนธรรม จารีตประเพณีเหล่านั้นต้องมีการปรับเปลี่ยนไป ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ทำให้เกิดนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้น และยังบัญญัติให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถกำหนดระเบียบหมู่บ้านจัดสรรเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรรได้ ทำให้กฎกติกาการอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านจัดสรรถูกรับรองให้มีผลตามกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดความรับผิดชอบตามกฎหมายขึ้น จะเป็นการดีกว่าหรือไม่หากหมู่บ้านสามารถนำแนวปฏิบัติ วัฒนธรรม จารีตประเพณีที่สืบทอดต่อกันมานี้ มากำหนดเป็นระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านที่มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในหมู่บ้านลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อชุมชนร่วมกัน ทำให้การบริหารจัดการหมู่บ้านมีประสิทธิภาพมากขึ้น

คำสำคัญ : กฎหมายหมู่บ้าน, สถานะ, ชุมชน, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

¹ อาจารย์ภาควิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

ABSTRACT

Village is the smallest administrative unit under the Local Government Act, B.E. 2457. Although it is part of local governing, it has no law giving authority to issue village rules. As a result, these rules have no legal status and be merely accepted by the villagers. No liability arises from violating the rules even though most of these villages have their own guidelines, cultures and traditions. Changes in the society might affect the guidelines, cultures and traditions and make them faded away. At the same time, when the Land Allocation Act, B.E. 2543 was enacted, housing estate juristic person has been made existed. The law also allows a housing estate juristic person to set its housing estate rules relevant to public utilities utilization, living within the estate and road traffic. This gives village rules legal effects and violating of the rules cause the violator to have legal liability. It would be better if such guidelines, cultures and traditions can be made into enforceable village rules to increase quality of life development potential for the villagers, reduce social inequality and build up mutual responsibility for the community and it would result in better village management efficiency.

KEYWORDS: Village Rules, Status, Community, Local Government Act Buddhist Era 2457

บทนำ

เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมย่อมเกิดปัญหาขึ้นหลากหลาย ดังนั้นมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อจัดการแก้ปัญหาเหล่านั้นไม่ให้ลุกลามจนกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม ดังภาษิตกฎหมายในภาษาละตินที่ว่า “Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi ius. Ergo ubi homo, ibi ius” ซึ่งแปลความได้ว่า “ที่ใดมีมนุษย์ที่นั่นมีสังคม ที่ใดมีสังคมที่นั่นมีกฎหมาย ดังนั้น ที่ใดมีมนุษย์ที่นั่นมีกฎหมาย”

ดังนั้น กฎระเบียบสำหรับการควบคุมดูแลจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกสังคม ในบทความนี้จึงมองขนาดของสังคมผ่านระบบการปกครองของประเทศไทย โดยหน่วย

ปกครองที่เล็กที่สุดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายคือหมู่บ้าน ซึ่งตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 7 ข้อ 1 บัญญัติว่า “ศัพท์ว่า บ้านนั้น หมายความว่า เรือนหลังเดียวหรือหลายหลังก็ตาม ซึ่งอยู่ในเขตที่มีเจ้าของเป็นอิสระส่วน 1 นับในพระราชบัญญัตินี้ว่า บ้าน 1 ห้องแถวและแพ หรือเรือซึ่งจอดประจำอยู่ที่ใด ถ้ามีเจ้าของหรือผู้เช่าครอบครองเป็นอิสระต่างหากห้อง 1 หลัง 1 ลำ 1 หรือหมู่ 1 ในเจ้าของหรือผู้เช่าคน 1 นั้น ก็นับว่าบ้าน 1 เหมือนกัน” และมาตรา 8 บัญญัติว่า “บ้านหลายบ้านอยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้าน 1 ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่การ

ปกครองเป็นประมาณ” ดังนั้น คำว่า “หมู่บ้าน” จึงหมายถึง ท้องที่ที่รวมบ้านหลายบ้านให้อยู่ในความปกครองอันเดียวกันและมีประกาศจัดตั้งเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าปกครอง (พจนานุกรม, 2554) ในประเทศไทยมีหมู่บ้านทั้งหมด 75,032 หมู่บ้าน (กรมการปกครอง, 2560) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐประจำอยู่ในแต่ละหมู่บ้านเพียง 3 คน คือผู้ใหญ่บ้าน 1 คน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน แต่ละหมู่บ้านมีขนาดแตกต่างกันออกไป หมู่บ้านที่มีขนาดเล็กที่สุดมีประชากรมากกว่า 200 คน จนถึงจำนวนหลักพันคน หมู่บ้านเหล่านี้ส่วนใหญ่มักอาศัยอยู่มาตั้งแต่รุ่นปู่ย่าหรือรุ่นพ่อแม่ แม้กระทั่งย้ายมาอยู่กันทั้งชนเผ่า ส่งผลให้มีความสัมพันธ์ร่วมกัน ดังนั้น หมู่บ้านจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์พื้นฐานในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

“กฎหมู่บ้าน” จึงหมายถึงระเบียบ แนวปฏิบัติ ในการอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขในหมู่บ้าน แต่กฎหมู่บ้านนั้นกลับไม่มีผลใช้บังคับในทางกฎหมาย จึงเป็นที่น่าสนใจว่าหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องที่ที่ผู้คนอาศัยอยู่มาตั้งแต่รุ่นปู่ย่า และมีแนวปฏิบัติ วัฒนธรรม จารีตประเพณีเป็นของตนเองกลับไม่สามารถมีกฎหมายหมู่บ้านที่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ในขณะที่เดียวกันหมู่บ้านจัดสรรที่คนเพิ่งมารวมตัวกันเป็นรุ่นแรกกลับสามารถกำหนดระเบียบที่มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้เขียนจึงเขียนบทความวิชาการนี้ โดยเก็บข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือ วารสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาสถานะทางกฎหมายของกฎหมู่บ้าน เพื่อหาแนวทางพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน

เนื้อเรื่อง

หมู่บ้านเป็นสังคมหนึ่งที่มีผู้มาอาศัยอยู่รวมกันย่อมมีปัญหาก่อเกิดขึ้นไม่ว่าเพิ่งมาอยู่ร่วมกันหรืออยู่ร่วมกันมานานแล้วก็ตาม กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเหล่านั้น แต่มุมมองของประชาชนกลับคิดว่ากฎหมายเป็นเรื่องไกลตัวเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ใช่เรื่องของประชาชน ส่งผลให้รัฐต้องรับภาระหนักในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ จนท้ายที่สุดยังไม่สามารถจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น กฎหมายจึงกลายเป็นการมุ่งควบคุมอาชญากรรม โดยไม่ใส่ใจการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชน ซึ่งถือว่าเป็น “ความยุติธรรมทางสังคม” ที่สำคัญ ที่คู่ขนานกับ “ความยุติธรรมทางอาญา” โดยถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นมืออาชีพ ในท้ายที่สุดก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาอาชญากรรมใด ๆ และไม่สามารถทำให้คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้นได้ จึงทำให้เกิดแนวความคิดเรื่อง “ยุติธรรมชุมชน” (Community Justice) โดยให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐและของกระบวนการยุติธรรมมากขึ้น ทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความร่วมมือจากภาคประชาชนเพิ่มสูงมากขึ้น ภาพขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เคยเป็นภาพลบกลับกลายเป็นบวก อาชญากรรมที่ไม่เคยมีผู้ใดแจ้งเบาะแส จึงมีการแจ้งเบาะแสเพิ่มมากขึ้น ทำให้การอำนวยความสะดวกมีประสิทธิภาพมากขึ้น จนทำให้อาชญากรรมลดลงอย่างเป็นรูปธรรม

(สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, 2556) แต่แนวความคิดเรื่องยุทธธรรมชุมชนนี้ยังอยู่ในช่วงกำลังพัฒนาตัวเอง โดยแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมปรากฏอยู่ตามแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม (2548-2551) ในยุทธศาสตร์ “ยุทธธรรมถ่วงหน้าประชามีส่วนร่วม” หน่วยงานต่าง ๆ สังกัดกระทรวงยุติธรรมได้เปิดช่องให้ชุมชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ 10 ช่องทาง (สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์, 2556) ดังนี้

1) เป็นแนวร่วมในชุมชนที่จะร่วมมือกันในการดำเนินกิจกรรมรูปแบบต่าง ๆ ที่เป็นการเสริมสร้างความยุติธรรม ความเป็นธรรม และความสงบเรียบร้อยในชุมชน

2) ให้ความช่วยเหลือดูแลให้คำแนะนำและแก้ปัญหาในเบื้องต้นกับผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพ หรือแก่ผู้ที่ต้องการคำแนะนำเบื้องต้นทางด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

3) การลดข้อพิพาทความขัดแย้งในชุมชน

4) การป้องกันอาชญากรรมในชุมชน

5) แจ้งข่าวแจ้งเบาะแสและให้ความร่วมมือในด้านนิติวิทยาศาสตร์

6) เพาะวังแจ้งข่าวแจ้งเบาะแสทางคดีความหรือการกระทำความผิดกฎหมายใด ๆ

7) การแก้ไขฟื้นฟูและช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้กระทำผิด

8) ให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ที่ได้รับความเสียหายและผลกระทบจากอาชญากรรม

9) จัดตั้งและดำเนินการในศูนย์ยุทธธรรมชุมชนเพื่อเป็นจุดเชื่อมโยงของหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมในพื้นที่

10) บทบาทอื่น ๆ ที่กระทรวงยุติธรรมพิจารณาแล้วว่าเหมาะสมต่อการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของชุมชน

ผู้เขียนเห็นว่าแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรมนี้ผ่านไปถึง 10 ปี แล้วแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จตามที่คาดหวังไว้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรคือ การที่ประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ด้วยยังคงความคิดเดิมคือกฎหมายเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ใช่เรื่องของประชาชน การมีมุมมองแบบนี้เป็น การมองแบบ “ปัจเจก” ไม่ใช่มุมมองแบบ “สังคม” หรือ “ชุมชน” ที่อยู่ร่วมกัน ดังนั้นจึงควรสร้างมุมมองแบบสังคมหรือชุมชน โดยเริ่มจากการสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของของชุมชนของตนเอง เมื่อมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของแล้วความรู้สึกว่าเป็นเรื่องของตนเองก็จะเกิดขึ้น แล้วทำให้เกิดความรักความห่วงใยในชุมชน แต่การสร้างความรู้สึกนั้นให้เกิดขึ้นในใจของคนในชุมชนทุกคนเป็นเรื่องยาก

เนื่องด้วยหมู่บ้านตามระบบการปกครองท้องที่ เริ่มต้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งพระองค์ทรงต้องการปรับปรุงระบบการปกครองท้องที่ ได้ทรงมีรับสั่งว่า “เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำนันแขวง ตามบ้านนอกหรือหัวเมือง เวลานั้นเป็นบ้าน ๆ กำนันแขวงอยู่บ้างแล้ว การที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น เห็นว่าควรจะอนุโลมจัดท้องที่ คล้ายคลึงกับที่เราจัดมีอยู่บ้างแล้วบางเมืองคือ กำหนดหลาย ๆ เจ้าบ้านที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่ม ๆ หนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้าน ในกลุ่มนี้เรียกว่า “หมู่บ้าน” แล้วให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครอง

คนหนึ่ง หลาย ๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากน้อยพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น “ตำบล” ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล หลาย ๆ ตำบลรวมเป็นแขวงหรืออำเภอหนึ่ง การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่ เป็นตำบล เป็นอำเภอเช่นนี้คงมีเลืกบ้างใหญ่บ้างต้องถือเอาภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก” (นรเศรษฐ์ นาคภัทรพงศ์, สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ปิยนาค บุนนาค, 2555) ด้วยทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับ “หมู่บ้าน” จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยได้ทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยให้ราษฎรเลือก ผู้ใหญ่บ้าน แทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมือง ต่อมาจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งถือเป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฉบับแรกของประเทศไทย จนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน (สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง, 2561)

โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 8 ได้กำหนดให้บ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่อันหนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้าน 1 ลักษณะที่กำหนดหมู่บ้านตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือความสะดวกแก่การปกครองเป็นประมาณ คือ ข้อ 1 ถ้าเป็นที่มีคนอยู่รวมกัน

มาก ถึงจำนวนบ้านน้อย ให้ถือเอาจำนวนคนเป็นสำคัญประมาณราว 200 คน เป็น 1 หมู่บ้าน ข้อ 2 ถ้าเป็นที่ผู้คนตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกันถึงจำนวนคนจะน้อย ถ้าและจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า 5 บ้านแล้ว จะจัดเป็น 1 หมู่บ้านก็ได้

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งหมู่บ้านไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 ดังนี้

กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 1,200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 240 บ้าน

2) เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมี จำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

1) เป็นชุมชนที่มีราษฎรไม่น้อยกว่า 600 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 120 บ้าน

2) เมื่อแยกหมู่บ้านใหม่แล้ว หมู่บ้านใหม่จะต้องมีราษฎรไม่น้อยกว่า 200 คน หรือมีจำนวนบ้านไม่น้อยกว่า 40 บ้าน

3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร

4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการหมู่บ้าน สภาตำบล หรือสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

โดยหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 มาตรา 9 กำหนดให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง และมีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง หมู่บ้านละ 2 คน มีอำนาจหน้าที่ปกครองบรรดาราชราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้าน ตามมาตรา 10 ซึ่งผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะตามมาตรา 27 ดังนี้

1) อำนวยความเป็นธรรมและดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน

2) สร้างความสมานฉันท์และความสามัคคีให้เกิดขึ้นในหมู่บ้าน รวมทั้งส่งเสริมวัฒนธรรมและประเพณีในท้องที่

3) ประสานหรืออำนวยความสะดวกแก่ราษฎรในหมู่บ้านในการติดต่อหรือรับบริการกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) รับฟังปัญหาและนำความเดือดร้อนทุกข์สุขและความต้องการที่จำเป็นของราษฎรในหมู่บ้าน แจ้งต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การแก้ไขหรือช่วยเหลือ

5) ให้การสนับสนุน ส่งเสริม และอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่หรือการให้บริการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ควบคุมดูแลราษฎรในหมู่บ้าน ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ โดยกระทำให้เป็นตัวอย่างแก่ราษฎรตามที่ทางราชการได้แนะนำ

7) อบรมหรือชี้แจงให้ราษฎรมีความรู้ความเข้าใจในข้อราชการ กฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ในการนี้สามารถเรียกราษฎรมาประชุมได้ตามสมควร

8) แจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัด ป้องกันภัยอันตรายอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย

9) จัดให้มีการประชุมราษฎรและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

10) ปฏิบัติตามคำสั่งของกำนันหรือทางราชการและรายงานเหตุการณ์ที่ไม่ปกติซึ่งเกิดขึ้นในหมู่บ้านให้กำนันทราบ พร้อมทั้งรายงานต่อนายอำเภอด้วย

11) ปฏิบัติตามภารกิจหรืองานอื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือตามที่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานอื่นของรัฐ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอมอบหมาย

โดยผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญาตามมาตรา 28 เป็นการเฉพาะอีก ดังนี้

1) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมาย เกิดขึ้นหรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ต้องแจ้งความต่อกำนันนายตำบลให้ทราบ

2) เมื่อทราบข่าวว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น หรือสงสัยว่าได้เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่ใกล้เคียง ต้องแจ้งความต่อผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านนั้นให้ทราบ

3) เมื่อตรวจพบของกลางที่ผู้ทำกระทำผิดกฎหมายมีอยู่ก็ดี หรือสิ่งของที่สงสัยว่าได้มาโดยกระทำผิดกฎหมาย หรือเป็นสิ่งของสำหรับใช้ในการกระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับสิ่งของนั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

4) เมื่อปรากฏว่าผู้ใดกำลังกระทำผิดกฎหมายก็ดี หรือมีเหตุควรสงสัยว่า เป็นผู้ที่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ดี ให้จับตัวผู้นั้นไว้และรีบนำส่งต่อกำนันนายตำบล

5) ถ้ามีหมายหรือมีคำสั่งตามหน้าที่ราชการ ให้จับผู้ใดในหมู่บ้านนั้น เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะจับผู้นั้น และรีบส่งต่อกำนันหรือกรรมการอำเภอตามสมควร

6) เมื่อเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ออกหมายสั่งให้ค้นหรือให้ยึด ผู้ใหญ่บ้านต้องจัดการให้เป็นไปตามหมาย

และในทุกหมู่บ้านพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ตามมาตรา 28 ตรี ประกอบด้วยผู้ใหญ่บ้านเป็นประธาน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้าน ผู้นำหรือผู้แทนกลุ่มหรือองค์กรในหมู่บ้าน เป็นกรรมการหมู่บ้านโดยตำแหน่ง และกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากผู้ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกเป็นกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า 2 คน แต่ไม่เกิน 10 คน ทั้งนี้วรรคสองของมาตรา 28 ตรี กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ช่วยเหลือแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน เกี่ยวกับกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย หรือระเบียบ

แบบแผนของทางราชการ หรือที่นายอำเภอมอบหมาย หรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ และในวรรคสามกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

ผู้เขียนเห็นว่าการบริหารจัดการหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นี้เป็นการปกครองแบบแนวตั้ง กล่าวคือเป็นการให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นหลักในการรับผิดชอบชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน คอยแจ้งข่าวสารจากทางราชการไปยังผู้อยู่อาศัยและประสานรับข้อร้องเรียนจากผู้อยู่อาศัยเพื่อแจ้งไปยังหน่วยงานที่เหนือกว่าเพื่อแก้ไขปัญหา โดยคณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เพียงแค่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้าน รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน และบริหารจัดการกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านเท่านั้น ทั้งผู้ใหญ่บ้านและกรรมการหมู่บ้านไม่มีอำนาจในการออกกระเปียบหรือกฎหมายหมู่บ้าน แม้ผู้ใหญ่บ้านจะมีอำนาจปกครองแต่ก็เป็นอำนาจแบบทางารที่ ต้องดำเนินคดีกับประชาชนตามกฎหมาย ส่งผลให้ประชาชนมองว่าสาธารณูปโภคทั้งหมดรวมทั้งชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ได้มองว่าเป็นเรื่องส่วนรวมของคนในชุมชนตนเอง ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อสร้างและดูแลสาธารณูปโภค รวมถึงจัดเจ้าหน้าที่จำนวนมากเพื่อดูแลความเป็น

อยู่ของประชาชนทั้งหมด โดยที่หมู่บ้านเหล่านี้หลายหมู่บ้านถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานนับแต่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) กว่าร้อยปีมาแล้ว และอีกหลายหมู่บ้านก็ถูกจัดตั้งตามกันมาเรื่อย ๆ จนถึงปัจจุบัน แต่หากสังเกตให้ดีจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจัดตั้งหมู่บ้านนี้ไม่ใช่เป็นการรวมตัวประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการที่ประชาชนเคยอยู่รวมกันมาก่อนแล้วจึงมีการตั้งระบบหมู่บ้านขึ้นมาภายหลังต่อมาเมื่อหมู่บ้านขยายตัวขึ้นก็สามารถแบ่งออกเป็นหมู่บ้านใหม่ขึ้นมาได้โดยลักษณะนี้ผู้อาศัยหรือประชาชนในหมู่บ้านจะอยู่มาตั้งแต่ตนเกิดมีความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านมาอย่างยาวนานในหลาย ๆ หมู่บ้านมีแนวปฏิบัติ วัฒนธรรม จารีตประเพณีร่วมกัน

แต่ก็เป็นที่น่าแปลกใจว่าหมู่บ้านตามระบบการปกครองท้องที่ที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนานและมีแนวปฏิบัติ วัฒนธรรม จารีตประเพณีร่วมกันนี้ กลับไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการกำหนดระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านกับผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้าน จะมีปรากฏก็เพียงแค่ใน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2551 ข้อ 32 ที่กล่าวถึงหน้าที่ของคณะทำงานด้านต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการและผู้ใหญ่บ้าน โดยเฉพาะคณะทำงานด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย มีหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การส่งเสริมอุดมการณ์และวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยให้แก่ราษฎรในหมู่บ้าน การส่งเสริมดูแลให้ราษฎรปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน การสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท การตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายในหมู่บ้าน การคุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้าน การป้องกันบรรเทาสาธารณภัยและภัยอันตรายของหมู่บ้าน และงานอื่นใดตามที่ประธานกรรมการหมู่บ้านหรือคณะกรรมการมอบหมาย

แต่กลับไม่มีข้อใดกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้านไว้เลย เพียงกล่าวถึงไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย จึงเห็นชัดว่ากฎหมายไม่ได้ประสงค์จะให้หมู่บ้านสามารถมีระเบียบหรือกฎเป็นของตนเองได้ แต่กลับรับรองถึงความมีอยู่ของกฎหมายบ้านไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาว่าแท้จริงแล้วกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมายหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่หมู่บ้านส่วนใหญ่มีระเบียบหรือกฎหมายของตนเองที่ผู้อาศัยในหมู่บ้านร่วมกันกำหนดขึ้น แต่กลับไม่มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย หากจะมองว่าเป็นสัญญาระหว่างผู้อาศัยในหมู่บ้าน แล้วคนที่ไม่ได้ร่วมประชุมด้วยสัญญานี้จะมีผลผูกพันเขาได้หรือไม่ หรือหากจะมองผ่านทฤษฎีสัญญาประชาคมว่าผู้อาศัยส่วนใหญ่ได้ตกลงกำหนดระเบียบของหมู่บ้านขึ้นแล้วแม้คนอื่นไม่ได้ตกลงด้วยก็สามารถบังคับใช้ได้ หากมองเช่นนี้ ก็จะทำให้เกิดปัญหาว่าแล้วการที่มอบอำนาจให้รัฐไปนั้น

ไม่ใช่สัญญาประชาคมหรือ หรือมอบไปเพียงบางส่วนเหลืออีกส่วนไว้มอบให้กับหมู่บ้าน จึงเป็นไปไม่ได้ที่กฎระเบียบของหมู่บ้านในปัจจุบันจะมีผลบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย แน่หน่อนว่าการอยู่ร่วมกันย่อมจะต้องมีปัญหาเกิดขึ้นหากจะให้ทุกเรื่องจบด้วยวิธีการทางกฎหมายโดยการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้อาศัยด้วยกันเองย่อมจะทำให้ชุมชนหรือหมู่บ้านอยู่กันอย่างไม่สงบสุขเสียมากกว่า

หากนำแนวคิดเรื่อง “สิทธิชุมชน” มาพิจารณาประกอบ จะเห็นว่าหมู่บ้านเองก็เป็นชุมชนหนึ่งเช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เคยนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ซึ่งมีเหตุผลในการเสนอว่า โดยที่ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นหน่วยทางสังคมพื้นฐานซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของประชาชนมีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม แต่ปัจจุบันเกิดปัญหาการละเมิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในด้านต่าง ๆ จำนวนมากและมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น อันเกิดจากการไม่ยอมรับสิทธิชุมชนและการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิชุมชน ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายสิทธิชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองสถานภาพและสิทธิชุมชนขั้นพื้นฐานในด้านต่าง ๆ ของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิชุมชน กลไกการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิทธิชุมชน การวินิจฉัยสิทธิชุมชน โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชนประการสำคัญ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายด้านสิทธิชุมชน ในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

(คปก.), 2558) ดังนี้

1) กำหนดขอบเขตนิยามคำว่า “ชุมชน” “ชุมชนท้องถิ่น” และ “ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” ซึ่งจะเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ ดังนี้

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมโดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกัน

“ชุมชนท้องถิ่น” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมโดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น

“ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม” หมายความว่า กลุ่มบุคคลที่มีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อมโดยมีความสำนึกรับผิดชอบหรือผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันในพื้นที่หรือท้องถิ่น โดยยังคงดำรงวิถีชีวิต จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาหรือวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมหรือแบบพื้นบ้านสืบทอดกันมา

2) กำหนดหลักการพื้นฐานสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยรับรองสถานภาพทางกฎหมายของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมให้เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับนิติบุคคลโดยทั่วไป ซึ่งจะทำให้ชุมชนเกิดสิทธิและหน้าที่ เช่น สิทธิในการทำนิติกรรม ก่อตั้งสัญญา ครอบครองทรัพย์สิน ฯลฯ ในนามของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น และชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้ และกำหนดให้เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้บังคับแก่

การใช้สิทธิชุมชนใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามหลักเจ้าของรวมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) สิทธิชุมชน โดยกำหนดให้ ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ซึ่งมีลักษณะตามนิยามที่กำหนดไว้ มีสิทธิในการจัดการ หรือมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน อีกทั้งยังกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิในการครอบครอง เป็นเจ้าของ หรือใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรในอาณาบริเวณที่ใช้ เคยใช้ หรือได้รับตามจารีตประเพณี

4) การคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิชุมชน โดยกำหนดให้กฎ กติกา ระเบียบหรือข้อตกลง ซึ่งออกโดยชุมชนให้มีผลใช้บังคับได้

5) การไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท โดยกำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาททั้งในกรณีข้อพิพาทระหว่างชุมชนกับชุมชน ชุมชนกับบุคคล และชุมชนกับหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทก่อนจะนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการในชั้นศาล

ผู้เขียนเห็นว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. นับได้ว่าเป็นการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจังและก้าวกระโดด แต่อาจเป็นก้าวที่ไกลมาก เพราะชุมชนสามารถที่จะบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติได้ จนถึงกรณีมีสิทธิในการครอบครองเป็นเจ้าของ หรือใช้ประโยชน์จาก

ที่ดินและทรัพยากรในอาณาบริเวณที่ใช้ เคยใช้ หรือได้รับตามจารีตประเพณี ซึ่งเป็นความแตกต่างจากแนวคิดดั้งเดิมที่ทรัพยากรเป็นสมบัติของชาติกล่าวคือเป็นของทุกคนในชาติร่วมกัน รัฐเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการบริหารจัดการ หรือเป็นเจ้าของได้ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เป็นแม่บทของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวถูกยกเลิก เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต้องกลับไปทบทวนอีกครั้ง

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ 1) อนุรักษ์ พื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงาม ทั้งของท้องถิ่นและของชาติ 2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ...” และมาตรา มาตรา 57 ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐต้อง 1) อนุรักษ์ พื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย 2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้อง

ให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทำให้ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. ที่ผ่านการทบทวนแล้วสามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้และมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาชุมชน แต่หากพิจารณาคำนิยาม “ชุมชน” ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่ากินความอย่างกว้าง และอาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เช่น หมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นนับเป็นชุมชนหรือไม่ หมู่บ้านจัดสรรนับเป็นชุมชนได้หรือไม่ แล้วใครเป็นสมาชิกชุมชน ผู้แทนชุมชนที่ เป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในลักษณะเดียวกับนิติบุคคลคือใคร แท้จริงแล้วหมู่บ้านทุกหมู่บ้านล้วนเป็นชุมชน เนื่องจากผู้คนในหมู่บ้านมีวิถีชีวิตซึ่งสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม หรือสิ่งแวดล้อม แม้ภายในหมู่บ้านเองก็อาจมีได้หลายชุมชน จะเป็นการดีหรือไม่ หากมอง 1 หมู่บ้านเป็น 1 ชุมชน แล้วกำหนดให้แต่ละหมู่บ้านสามารถกำหนดระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านของตนเองได้โดยมีผลใช้บังคับตามกฎหมายอย่างแท้จริง

ดังนั้น หากหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นที่สามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ และการจราจรในหมู่บ้านของตนเอง รวมถึงระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยร่วมกันอย่างผาสุกได้ย่อมจะเป็นการดี ประกอบกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน หลาย ๆ หมู่บ้านประกอบไปด้วยกลุ่มชนชาติพันธุ์ต่าง ๆ ซึ่งมีวิถีชีวิตเป็นของตนเอง มีวัฒนธรรม จารีตประเพณีของตนเอง แต่กำลัง

เลือนหายไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม (นิล พันธุ์คงชื่น, 2561) วิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีตประเพณีเหล่านี้ สามารถนำมากำหนดเป็นระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านได้ในฐานะที่เป็นระเบียบการอยู่อาศัยร่วมกันจะทำให้หมู่บ้านมีความเข้มแข็งขึ้น และหากหมู่บ้านสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลางบางประการได้ เช่น เครื่องเล่นในสนามเด็กเล่น เครื่องออกกำลังกายในสวนสาธารณะ ย่อมจะเป็นการดีสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้าน แต่หมู่บ้านไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดได้

แต่หากมาพิจารณาถึงหมู่บ้านอีกประเภทหนึ่งซึ่งไม่เกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นก็คือ หมู่บ้านจัดสรร กลับมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้บริหารจัดการโดยมีอำนาจตาม พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 48 ดังนี้ “เพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค
- (2) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรร
- (3) เรียกเก็บเงินค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคในส่วนที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีหน้าที่บำรุงรักษาจากสมาชิก
- (4) ยื่นคำร้องทุกข์หรือเป็นโจทก์ฟ้องแทนสมาชิกเกี่ยวกับกรณีที่กระทบสิทธิหรือประโยชน์ของสมาชิกจำนวนตั้งแต่สิบรายขึ้นไป

(5) จัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อสวัสดิการของสมาชิก หรือจัดสรรเงินหรือทรัพย์สินเพื่อสาธารณประโยชน์

(6) ดำเนินการอื่นใดให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง หรือข้อบังคับของคณะกรรมการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินการตาม (1) (2) และ (5) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก”

ผู้เขียนเห็นว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภค การอยู่อาศัยและการจราจรภายในที่ดินจัดสรรได้ แม้ในปัจจุบันจะมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรจำนวนไม่มากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนโครงการจัดสรรที่ดิน แต่หมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว สามารถดำเนินการกำหนดระเบียบขึ้นมาบังคับใช้ได้ ซึ่งหากผู้อาศัยไม่ปฏิบัติตามอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีให้รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่ดินเองไม่ปฏิบัติตามระเบียบของหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ ได้ ส่งผลให้ผู้อาศัยทุกคนมีมุมมองว่าหมู่บ้านจัดสรรนั้นคือชุมชนของตนเองที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อทรัพย์สินส่วนกลางของทุกคนร่วมกัน โดยระเบียบของหมู่บ้านจัดสรรนั้น พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 มาตรา 48 วรรคสอง ได้บัญญัติให้การกำหนดระเบียบหมู่บ้านจัดสรรต้องได้รับความเห็นชอบจากมติที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก ซึ่งหมายถึงการประชุมของผู้อาศัยร่วมกันทุกคน ดังนั้นการใดที่มองว่าจะทำให้หมู่บ้านจัดสรรของตนเองดีขึ้นได้

สามารถอยู่ร่วมกันกับผู้อื่นได้อย่างปกติสุขก็สามารถนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกเพื่อขอมติกำหนดเป็นระเบียบของหมู่บ้านจัดสรรได้ และหากใครเห็นวาระระเบียบเรื่องไหนไม่ดีไม่เหมาะสมก็อาจขอแก้ไขระเบียบนั้นได้ แล้วระเบียบนี้จะมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย เพราะกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ส่งผลให้ผู้อาศัยทุกคนต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนระเบียบจะต้องมีความรับผิดชอบเกิดขึ้นตามกฎหมายนั่นเอง

ผู้เขียนเห็นว่าจุดกำเนิดของหมู่บ้านจัดสรรกับหมู่บ้านตามระบบการปกครองท้องถิ่นนั้นต่างกัน หมู่บ้านจัดสรรเกิดขึ้นจากที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนแล้วนำมาแบ่งเป็นแปลงย่อยเพื่อขายให้กับประชาชนที่ต้องการที่อยู่อาศัย โดยใช้สิทธิจากความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ที่บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอย และจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” และเมื่อทำการแบ่งที่ดินเป็นแปลงเจ้าของกรรมสิทธิ์ย่อมจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินให้กับประชาชนคนใดก็ได้

โดยการจัดสรรที่ดินนี้เริ่มต้นประมาณปี พ.ศ. 2500 มีการจัดสรรที่ดินแบ่งขายเป็นแปลงย่อยพร้อมสาธารณูปโภคบางอย่าง เช่น ไฟฟ้า ประปาและถนน ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเป็นยุคที่เรียกว่า “ยุคที่ดิน

จัดสรร” (กิตติยา คักดีศรีมณีกุล, 2550) แต่เป็นเพียงการจัดสรรที่ดินยังไม่รวมถึงปลูกสร้างช่วงเวลาต่อมาจึงมีการจัดสรรบ้านพร้อมที่ดินโดยบรรษัทข้ามชาติจากสหรัฐอเมริกาสองรายเข้ามาาร่วมทุนกับบริษัทในประเทศไทย สร้างหมู่บ้านมิตรภาพ ที่ซอยอ่อนนุชขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2510 และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก จึงกล่าวได้ว่าเป็น “ยุคเริ่มต้นของบ้านจัดสรร” ซึ่งกฎหมายที่ควบคุมการจัดสรรที่ดินในยุคนั้นยังบัญญัติไม่ครอบคลุม ทำให้เกิดปัญหาขึ้นกับทรัพย์สินส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้จัดสรรนำทรัพย์สินส่วนกลางไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวโดยอ้างความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือไม่ดูแลปล่อยให้เสื่อมโทรม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดิน และประโยชน์ของประชาชนผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ป้องกันการทุจริตฉ้อโกงของผู้จัดสรรที่ดิน อีกทั้งยังกำหนดมาตรการต่าง ๆ สำหรับการควบคุมสาธารณูปโภค แต่ยังเกิดปัญหามากมายไม่ว่าด้านการไม่ดูแลรักษาสาธารณูปโภค ทำให้เกิดปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมและกฎหมายไม่มีสภาพบังคับ หรือไม่มีบทลงโทษแก่ผู้จัดสรรที่ดินได้ หรือปัญหาจากการที่ผู้จัดสรรไม่ยอมโอนให้เป็นสาธารณประโยชน์เพราะอาจขัดผลประโยชน์ที่ผู้จัดสรรได้รับ หรือปัญหาจากการที่ผู้จัดสรรต้องการโอนสาธารณูปโภคให้แก่หน่วยงานของรัฐเป็นสาธารณประโยชน์ แต่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถดูแลรับผิดชอบได้เพราะขาดงบประมาณ และแม้ผู้จัดสรรจะโอนให้กับผู้ซื้อหรือผู้อยู่อาศัยซึ่งไม่สามารถโอนให้ผู้อื่นได้ แม้ว่าหมู่บ้านนั้นจะมี

คณะกรรมการหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้น แต่ไม่มีกฎหมายรองรับและให้สิทธิในการบริหารจัดการของคณะกรรมการหมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นนี้ (กิตติยา คักดีศรีมณีกุล, 2550)

รัฐบาลพยายามหาทางแก้ไขปัญหานั้นกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2543 มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ออกใช้บังคับกำหนดให้โครงการจัดสรรต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคตามที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกำหนด โดยมีทั้ง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบถนนและทางเท้า สวน สนามเด็กเล่นหรือสนามกีฬา ซึ่งสาธารณูปโภคเหล่านี้ต้องตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และเมื่อมีการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้ว ระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นและการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. 2545 ข้อ 12 กำหนดไว้ว่า “ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เมื่อได้จดทะเบียนโอนทรัพย์สิน และส่งมอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบตามบัญชีในข้อ 5 (1) ให้แก่นิติบุคคล

หมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมาย
อื่นแล้ว”

ผู้เขียนเห็นว่าสาธารณูปโภคทั้งหลาย
อาทิ เช่น ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบ
การระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบถนน
และทางเท้า สวน สนามเด็กเล่นหรือสนาม
กีฬา เป็นต้น ย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคล
หมู่บ้านจัดสรร อำนาจในความเป็นเจ้าของ
กรรมสิทธิ์ย่อมครอบคลุมไปถึงทรัพย์สิน
ส่วนกลางทั้งหมดที่กล่าวมา นิติบุคคลหมู่บ้าน
จัดสรรสามารถจัดการกับทรัพย์สินส่วนกลาง
ได้ในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์ แต่ต้องไม่ขัดกับ
ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ เช่น ไม่สามารถ
ไปยกเลิกภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดิน
จัดสรรได้ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติ
การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ได้บัญญัติให้มี
นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งมีสภาพเป็นบุคคล
ตามกฎหมายมีสิทธิและหน้าที่อย่างบุคคล
ธรรมดาจะพึงมีได้ตามกฎหมาย โดยการจั
ตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีแนวคิด (กิตติยา
ศักดิ์ศรีมณีกุล, 2550) ดังนี้

1) แนวคิดทางด้านนโยบายกระจาย
อำนาจบริหาร นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็น
รูปแบบการกระจายอำนาจบริหาร เป็นวิธีการ
ที่รัฐมอบอำนาจให้มีการปกครองในส่วน
ท้องถิ่นของตนเอง

2) แนวคิดทางด้านการมีส่วนร่วม ซึ่ง
ผู้อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรมีหลากหลายอาชีพ
การศึกษา ฐานะทางการเงินและพื้นฐานของ
ครอบครัว การบริหารหรือจัดการหมู่บ้าน
จัดสรรให้มีประสิทธิภาพ จึงต้องอาศัยการ

ร่วมแรงร่วมใจกันและยอมรับกันได้ของคน
ทุกฝ่าย

3) แนวคิดทางด้านผลประโยชน์
บุคคลจะไม่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการรวมหมู่
ขนาดใหญ่ นอกเสียจากว่าจะเห็นผลประโยชน์
ของการมีส่วนร่วมนั้น ดังนั้น ผลประโยชน์ส่วน
บุคคลคือแรงจูงใจ และเป็นปัจจัยที่สำคัญ
ให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เมื่อทรัพย์สิน
ส่วนกลางเป็นกรรมสิทธิ์ของนิติบุคคลหมู่บ้าน
จัดสรร จึงหมายความว่า เป็นของผู้อาศัย
ในหมู่บ้านจัดสรรทุกคนร่วมกัน ทุกคนจึงมี
ผลประโยชน์ร่วมกันในทรัพย์สินนั้น

จากแนวคิดดังกล่าวจึงทำให้
เกิดนิติบุคคลบ้านจัดสรรขึ้นครั้งแรกใน
พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
ซึ่งมีวัตถุประสงค์ ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ
(ภชฤทธิ์ นิลสนิท, 2552) ดังนี้

1) ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้
ทันสมัยเหมาะสม โดยการยกเลิกประกาศของ
คณะปฏิวัติและให้มาใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้
แทน

2) คัดกรองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจาก
ผู้จัดสรรที่ดิน เพื่อให้ได้สิทธิในที่ดินจัดสรร
และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษา
สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ

3) สนับสนุนการดำเนินธุรกิจการ
จัดสรรที่ดิน โดยการกระจายอำนาจการอนุ
ญาตและการควบคุมดูแลการจัดสรรที่ดินไปสู่
ระดับจังหวัด และกำหนดเวลาในการพิจารณา
อนุญาตให้แน่นอน

ผู้เขียนเห็นว่าผลจากการตราพระราช
บัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ตามมาตรา

43 – 47 แม้จะไม่ได้บัญญัติบังคับให้ทุกหมู่บ้านจัดสรรต้องมีนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ตาม แต่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็เป็นทางเลือกใหม่เพื่อการดูแลสาธารณูปโภคและชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อาศัยในหมู่บ้านจัดสรรของตนเอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาหมู่บ้านจัดสรรในอดีตที่มีการปล่อยปละละเลยทรัพย์สินส่วนกลาง และป้องกันผู้จัดสรรที่ดินทุจริตนำทรัพย์สินส่วนกลางไปเป็นประโยชน์ของตนเอง โดยมาตรา 43 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป ซึ่งผู้จัดสรรจะพ้นจากหน้าที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อเมื่อ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร มาตรา 45 บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาพร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา 46 ได้บัญญัติให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมีคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรรเป็นผู้ดำเนินการกิจการของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตาม

กฎหมายและข้อบังคับของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายใต้การควบคุมดูแลของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก และมาตรา 47 บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายที่เป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ในกรณีที่มีที่ดินจัดสรรแปลงย่อยที่ยังไม่มีผู้ใดซื้อหรือได้โอนกลับมาเป็นของผู้จัดสรรที่ดิน ให้ผู้จัดสรรที่ดินเป็นสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร

จึงอาจกล่าวได้ว่านิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเป็นเจ้าของสาธารณูปโภคในหมู่บ้านจัดสรรทั้งหมด สามารถบริหารจัดการได้ตามระเบียบที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกำหนดขึ้นเองได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกทำให้สาธารณูปโภคได้รับการดูแลอยู่เสมอ เพราะเป็นหน้าที่ของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรซึ่งเจ้าของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็คือสมาชิกและสมาชิกก็คือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรทุกรายเท่ากับเป็นหน้าที่ของทุกคนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในหมู่บ้านจัดสรรต้องช่วยกันดูแลสาธารณูปโภคและปฏิบัติตามระเบียบของหมู่บ้านจัดสรรเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สาธารณูปโภคการอยู่อาศัยร่วมกันและการจราจรภายในที่ดินจัดสรร โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่เข้ามาควบคุมหรือรองบประมาณจากทางราชการในการดูแลปรับปรุงสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ซึ่งในปัจจุบันจากสถิติการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 – 2561 มีจำนวนทั้งหมด 1,475 นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ทั่วประเทศ (สำนักงานส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน, 2561)

ผู้เขียนเห็นว่าการที่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรสามารถกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้

ประโยชน์สาธารณะ การอยู่อาศัยร่วมกัน และการจรรยาบรรณในที่ดินจัดสรรได้เองและมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายได้ ย่อมส่งผลให้ชุมชนหมู่บ้านจัดสรรได้รับความร่วมมือจากสมาชิกเพราะระเบียบเหล่านั้นก็เป็นสมาชิกที่ร่วมกันกำหนดขึ้นมา สมาชิกทุกคนจะคอยสอดส่องดูแลทรัพย์สินส่วนกลางและหามาตรการที่ตนเองจะไม่ถูกล่วงล้ำสิทธิจากสมาชิกคนอื่นด้วยการเสนอกำหนดระเบียบสำหรับการอยู่อาศัยร่วมกันในชุมชนหมู่บ้านจัดสรร แน่หนอนว่าอย่างไรเสียเมื่อมีคนมาอยู่ร่วมกันเป็นจำนวนมากย่อมจะมีปัญหาเกิดขึ้น แต่เมื่อมีระเบียบหมู่บ้านแล้วก็สามารถทำให้การพูดคุยระหว่างสมาชิกกันเองมีแนวโน้มที่ดี เพราะระเบียบนี้ก็เปรียบเสมือนสัญญาที่ร่วมกันทำขึ้นมา แต่หากมีการตั้งใจที่จะไม่เคารพหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบโดยไร้เหตุผลบางครั้งก็จำเป็นต้องอาศัยอำนาจกฎหมายในการดำเนินคดีอย่างเป็นทางการ ซึ่งระเบียบหมู่บ้านจัดสรรนี้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ในการกำหนดขึ้น ย่อมมีสภาพบังคับได้ตามกฎหมาย ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายก็ต้องรับฟังและนำระเบียบหมู่บ้านจัดสรรไปใช้ในการพิจารณาคดีด้วย

เมื่อพิจารณาหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นที่เปรียบเทียบกับหมู่บ้านจัดสรรที่สามารถออกระเบียบใช้บังคับภายในหมู่บ้านของตนเองได้ ทำให้สามารถพูดคุยกันถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และหาแนวทางการแก้ปัญหาซึ่งสามารถอ้างอิงระเบียบหมู่บ้านจัดสรรได้ โดยไม่มีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายในขณะเดียวกันหมู่บ้านตามระบบปกครอง

ท้องถิ่นกลับมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกฎระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้าน เหตุเพราะกฎหมายไม่ได้รองรับให้ออกระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านได้ หากผู้อาศัยทุกคนยินยอมที่จะปฏิบัติตามระเบียบนั้นย่อมเป็นการดี แต่หากไม่ยอมปฏิบัติตามระเบียบหรือกฎหมายหมู่บ้านจะอย่างไร เพราะกฎหมายบ้านนี้ไม่ได้มีผลบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด จะไม่เป็นการดีกว่าหรือ หากกฎหมายบัญญัติรับรองระเบียบข้อบังคับของหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นให้สามารถบังคับใช้ได้เช่นเดียวกับระเบียบหมู่บ้านจัดสรร

แม้หมู่บ้านจัดสรรกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีความแตกต่างกันในหลายเรื่อง ดังนี้

1) เรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็นระบบบำบัดน้ำเสีย ระบบถนนและทางเท้า สวน สนามเด็กเล่นหรือสนามกีฬา เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนมาแต่เริ่ม ต่างกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งเหล่านั้นเป็นของรัฐ

2) เรื่องพื้นที่ พื้นที่ของหมู่บ้านจัดสรรจะมีขนาดที่ชัดเจนและมีรั้วรอบขอบชิดต่างกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่มีรั้วรอบหมู่บ้าน และในหลาย ๆ ไม่มีสัญลักษณ์แบ่งอาณาเขตที่ชัดเจน

3) เรื่องลักษณะของที่อยู่อาศัย ในหมู่บ้านจัดสรรพื้นที่ส่วนใหญ่จะถูกใช้ประโยชน์จนเกือบหมดจะเหลือเพียงบางแปลงที่ยังไม่มีผู้อาศัย ต่างกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นหลายแห่งยังเหลือที่ดินที่ไม่ถูกใช้ประโยชน์อีกมาก

4) เรื่องการอยู่อาศัย หมู่บ้านจัดสรร ส่วนใหญ่ผู้อาศัยมักจะเป็นรุ่นแรกหรือรุ่นที่สอง จึงยังคงมีความสัมพันธ์กันอย่างจำกัด ต่างกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นซึ่งมักจะอยู่กันมาหลายรุ่น บางหมู่บ้านมีประวัติศาสตร์เป็นของตนเอง มีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมของตนเอง

ด้วยความต่างกันระหว่างหมู่บ้านจัดสรรกับหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 ประการ ประกอบกับหลักในการเกิดขึ้นของหมู่บ้านกับหมู่บ้านจัดสรรก็ต่างกัน จะให้อำนาจหน้าที่การกำหนดระเบียบของนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมาเทียบเคียงใช้กับการกำหนดระเบียบของหมู่บ้านตามระบบปกครองท้องถิ่นที่ย่อมเป็นไปได้

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 และมาตรา 57 เปิดโอกาสให้บุคคลและชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ชนบทธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ รวมถึงจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล และยังยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น หากต้องการให้ชุมชนเข้มแข็งดูแลตนเองได้ก็ควรจะบัญญัติกฎหมายให้เข้ากับสภาพสังคม โดยพิจารณาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายเพื่อสร้างความกลมกลืน ตามทฤษฎีวิศวกรรมสังคม (Social Engineering Theory) ของ รอสโค พาวด์ (Roscoe Pound) (สมัยศ. เชื้อไทย, 2550) ถ้าเปรียบกฎเป็นเครื่องจักรของสังคม

และนักกฎหมายเป็นวิศวกร นักกฎหมายก็ต้องทำการปรับเครื่องจักรของสังคมคือใช้กฎหมายทำหน้าที่ปรุงแต่งสังคมให้ดีขึ้น ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบกับหลักวิศวกรรม วิศวกรก่อนออกแบบก่อสร้างยังต้องตรวจสอบสภาพดินในแต่ละที่ นักกฎหมายเองก่อนจะพิจารณากฎหมายก็ต้องตรวจสอบสังคมที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้ เพราะดินแต่ละพื้นที่ต่างกัน ฉะนั้น สภาพสังคมในแต่ละชุมชนก็ต่างกัน ฉะนั้น

สรุป

แม้ในปัจจุบันเกือบทุกหมู่บ้านมีกฎระเบียบของหมู่บ้านแต่กลับไม่มีสถานะทางกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 ไม่ได้ให้อำนาจผู้ใหญ่บ้านหรือคณะกรรมการหมู่บ้านที่จะออกกฎระเบียบเพื่อใช้บังคับในหมู่บ้าน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้ควรพิจารณาเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน พ.ศ. โดยกำหนด ดังนี้

- 1) กำหนดให้แต่ละหมู่บ้านเป็นชุมชน
- 2) กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจกำหนดกฎหมายหมู่บ้านเกี่ยวกับการอยู่อาศัยร่วมกัน วัฒนธรรม หรือจารีตประเพณีท้องถิ่น
- 3) กำหนดให้มีการประชุมประชาชนในหมู่บ้านเกินกึ่งจำนวนของประชากรทั้งหมดเพื่อพิจารณากำหนดหรือยกเลิกกฎหมายหมู่บ้านร่วมกัน
- 4) กำหนดกลไกการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาทที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายหมู่บ้าน

5) กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้มีอำนาจจัดการแทนประชาชนในหมู่บ้านในการดำเนินคดีเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายหมู่บ้าน

6) กำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนกลางบางประการ เช่น ศาลาหมู่บ้านหรือสนามกีฬาหมู่บ้าน เป็นต้น และให้มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้ที่มาละเมิดสิทธิในทรัพย์สินส่วนกลางนั้น

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. (2560). *ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง ประกาศ ณ วันที่ 13 มีนาคม 2560*. สืบค้นจาก <https://www.dopa.go.th/news/cate3/view1398>
- กิตติยา ศักดิ์ศรีมณีกุล. (2550). *นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรกับผลในทางกฎหมายภายหลังการจดทะเบียนจัดตั้ง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต).
- นรเศรษฐ์ นาคภักดิ์พงศ์, สัญญา สัญญาวิวัฒน์, ปิยนาง บุนนาค. (2555). การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. *วารสารพฤกษกรรมศาสตร์*, 18(2), 143.
- นิล พันธุ์จัน. (2561). *วัฒนธรรมกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์กับการเปลี่ยนแปลงของสังคม : กรณีศึกษา กลุ่มสี่หอ ตำบลเวียงใต้ และกลุ่มมุเซอ ตำบลแม่เนาเติง อำเภอปาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน*. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่.
- ภษฤทธิ นิลสนิท. (2552). สิทธิในการไม่สมาคม: ศึกษากรณีการลาออกจากสมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร. *ตุลพาท*, 56(2), 137.
- สมชาติ เขี่ยมอนุพงษ์ (2556). *ยุติธรรมชุมชนคืออะไร*. สืบค้นจาก http://khonkaen.moj.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=18:com&catid=12:knowledge&Itemid=136
- สมยศ เชื้อไทย. (2550). *นิติปรัชญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักบริหารการปกครองท้องที่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (2561). *การปกครองท้องที่*. สืบค้นจาก <http://pab.dopa.go.th/mmnu1.html#village>
- สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2561). *สถิติปริมาณการออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตั้งแต่ พ.ศ. 2546-พ.ศ. 2560*. สืบค้นจาก https://www.m-society.go.th/ewt_news.php?nid=22335
- สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2561). *ข้อมูลการจัดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร*. สืบค้นจาก <http://www.dol.go.th/estate/Pages/default.aspx#>