

## บทที่ 4 ผลการดำเนินงาน

จากการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคม ส่งผลให้วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ และกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง ตำบลแม่ณะ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็น สุขอนามัย การศึกษา โดยเฉพาะวิถีชีวิตและวัฒนธรรม ซึ่งในอดีตก่อนย้ายมาอยู่ที่ตั้งปัจจุบัน กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ และกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง มีวิถีชีวิตเรียบง่าย ไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ แต่มีวิถีชีวิตและวัฒนธรรมเป็นของตนเองผ่านการถ่ายทอดจากรุ่นสู่รุ่น จนกระทั่งมีการย้ายถิ่นฐานลงมาอยู่ร่วมกับสังคมเมือง มีการเปลี่ยนอาชีพและวิถีการดำเนินชีวิตเพื่อพัฒนาไปเป็นสังคมเมืองเช่นกัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีทั้งวัฒนธรรมที่สูญหายไป และวัฒนธรรมที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อให้เข้ากับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ทั้ง 2 กลุ่มชาติพันธุ์ ต่างก็พอใจในวิถีชีวิตปัจจุบันมากกว่าวิถีชีวิตแบบดั้งเดิม เนื่องจากมีสิ่งอำนวยความสะดวกมากกว่า แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้นในปัจจุบัน เพียงแค่คิดว่าดีกว่าแต่ก่อนเท่านั้น

จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า วิถีชีวิตและสภาพสังคมในปัจจุบันของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง ซึ่งอาศัยอยู่ร่วมกันในบ้านสันป่าเกี๊ยะ ยังมีความเป็นวัฒนธรรมดั้งเดิมมากกว่ากลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ ย่อมบ้านป่าโหลว อาจเป็นเพราะบ้านสันป่าเกี๊ยะอยู่ห่างจากตัวอำเภอยางชุมน้อยกว่าบ้านป่าโหลว และถนนที่ใช้เดินทางไปบ้านสันป่าเกี๊ยะเป็นไปอย่างลำบาก ส่งผลให้กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ เปลี่ยนวิถีชีวิตของตนเองไปสู่สังคมเมืองได้มากกว่า วัฒนธรรมดั้งเดิมจึงคงเหลืออยู่น้อยกว่า

### 1. จารีตประเพณีกฎหมาย และการเปลี่ยนแปลงของจารีตประเพณีกฎหมายและสังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ และกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง ตำบลแม่ณะ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ

#### 1.1 วิถีชีวิตและจารีตประเพณีกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ในอดีต

1.1.1 กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ ตำบลแม่ณะ อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ จากการเก็บข้อมูล โดยการสัมภาษณ์อดีตผู้ใหญ่บ้านหมู่ 11 แม่เมะ คือนายวงศ์ แก้วใจมา ซึ่งย้ายตามบิดามาอาศัยอยู่บ้านแม่เมะเมื่อครั้งยังเด็ก เล่าให้ฟังถึงชีวิตวัยเด็กว่า บิดาขึ้นมาเก็บใบเมี่ยง ลูกตาว (ลูกซิด) จนกระทั่งสร้างเพิงพักชั่วคราว ละเมือต้องใช้เวลาในการเก็บใบเมี่ยงมากขึ้นจึงตัดสินใจครอบครัวย้ายมาด้วย เพื่อความสะดวกในการเก็บใบเมี่ยง จนกระทั่งมีครอบครัวอื่น ๆ ย้ายตามมาจนกลายเป็นบ้านแม่เมะในปัจจุบัน ต่อมาเมื่อมีการเก็บใบเมี่ยงและลูกตาวมากขึ้นจึงมีการจ้างแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์ โดยในขณะนั้นมีกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่มาหางานทำรับจ้างทั่วไป ชาวบ้านแม่เมะจึงจ้างกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่เก็บใบเมี่ยงและลูกตาว โดยกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่เหล่านั้น ก็ได้ไปสร้างที่พักอาศัยห่างออกไปจากบ้านแม่เมะซึ่งก็คือหอย่อมบ้านป่าโหลวในทุกวันนี้

กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ ในหอย่อมบ้านป่าโหลว เดิมทยอยกันมาเพื่อรับจ้างชาวบ้านแม่เมะ แม้ปัจจุบันจะมีราว 40 หลังคาเรือน มีประชากรราว 200 กว่าคน ส่วนใหญ่มีอาชีพรับจ้างชาวบ้านแม่เมะในการเก็บใบเมี่ยงและลูกตาว ไม่ถึงขนาดจะเป็นหมู่บ้าน ไม่ได้มีระบบการปกครองเป็น

กิจจะลักษณะ มีปัญหาอะไรจะใช้ระบบผู้อาวุโสไกลเกลี่ยตกลงกันเสียมากกว่า ไม่มีการจดบันทึก กฎเกณฑ์หรือระเบียบประเพณีไว้แต่ใช้วิธีทำสืบทอดกันมา จะมีเพียงการเลี้ยงผีเสื้อบ้าน เป็นการให้ความเคารพ ขอขมาต่อเจ้าที่เจ้าทาง หรือการเลี้ยงผีขุนน้ำอันเป็นการขอขมาต้นน้ำลำธาร ซึ่งทำเป็นประจำทุกปี

### 1.1.2 วิถีชีวิตและจารีตประเพณีกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์ม้งในอดีต

กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง ได้อพยพย้ายมาจากบริเวณเมืองแหง หรืออำเภอฝาง มายังบริเวณ ดอยหลวงสร้างหมู่บ้านอาศัยร่วมกันเรียกหมู่บ้านไต่ยะ ซึ่งต่อมาได้ย้ายกันมาเป็นกลุ่มทั้งหมู่บ้าน จากการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ผู้ใหญ่บ้านคือนายสรารุติ เริงไม ทราบว่าปู่ย่าตายายย้ายจากหมู่บ้าน ไต่ยะเข้ามาสร้างหมู่บ้านสันป่าเกี๊ยะเมื่อราว 80 กว่าปีมาแล้ว ซึ่งปัจจุบันคือ หมู่ 12 ปางโฮ้ง (สันป่าเกี๊ยะ) โดยกลุ่มชาติพันธุ์ม้งจะอยู่รวมกันเป็นสายตระกูล มีความแน่นแฟ้นกันทางเครือญาติ จึงทำให้มีระบบการสืบสอดอำนาจและความรู้จากรุ่นสู่รุ่น ดังจะเห็นได้จากความเชื่อที่กลายเป็นเสมือนกฎหมายหมู่บ้านว่า ถ้าตระกูลไหนไม่เคยเป็นผู้นำก็จะไม่สามารถมาเป็นผู้นำได้ โดยปัจจุบันตระกูลเริงไม เป็นผู้ใหญ่วillage มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง โดยผู้ใหญ่บ้านคนแรกคือบิดาของ นายสรารุติ เริงไม ต่อมาก็เป็นอา และเป็นนายสรารุติ เริงไม เป็นรุ่นที่ 3 ซึ่งก็ได้รับการร้องขอให้เป็นผู้ใหญ่บ้านจากชาวบ้านสันป่าเกี๊ยะ เนื่องจากเป็นผู้สืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษ

ซึ่งวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ม้งในอดีตนั้น ยึดอาชีพปลูกฝิ่นเป็นหลัก เนื่องจากฝิ่นเป็นพืชที่ได้ราคาสูงปลูกง่าย ดั้งเดิมการปลูกสร้างบ้านกลุ่มชาติพันธุ์ม้งจะปลูกคร่อมกับพื้นดิน โดยใช้พื้นดินเป็นพื้นเรือน ไม่มีการทำพื้นไม้หรือคอนกรีต วัสดุที่ใช้สร้างบ้านจะเป็นวัสดุที่หาได้ง่ายในหมู่บ้าน ฝายบ้านจะเป็นไม้ลักษณะเป็นแผ่นซึ่งได้มาจากการตัดต้นไม้ทั้งต้น แล้วนำมาเลื่อยออกเป็นแผ่น ๆ ไม่มีการตัด หรือตกแต่งให้ปลายไม้เรียบเสมอกัน บางบ้านก็อาจนำไม้ไผ่มาผ่าซีกแล้วนำมาขัดหรือสานให้เป็นแผ่นแล้วแปะเป็นฝายบ้าน ไม้ที่ใช้เป็นเสาบ้านจะต้องเป็นไม้เนื้อแข็ง และจะต้องเป็นไม้ที่มีลักษณะตรงตลอดทั้งต้น เพราะตามความเชื่อดั้งเดิมของกลุ่มชาติพันธุ์ม้งเกี่ยวกับเสากลางบ้านจะเป็นที่สิงสถิตย์ ของผีเสาเรือน จะต้องไม่มีรอยหรือปุ่มนูนต้องเรียบตลอดทั้งต้น สำหรับวัสดุที่ใช้ทำหลังคาบ้าน พบว่ามีหลายแบบ ได้แก่ หญ้าคา แผ่นไม้ที่ได้จากการใช้ขวานถากเป็นแผ่น ๆ ลักษณะภายในบริเวณบ้านประกอบด้วยส่วนที่เป็นห้องนอน ห้องเก็บเมล็ดพันธุ์พืช โดยมากจะเป็นข้าวและข้าวโพด เตาไฟใหญ่ โดยปกติแล้วจะใช้เป็นที่สำหรับประกอบอาหารทั้งของสมาชิกในครอบครัวและสัตว์เลี้ยง นอกจากนี้ยังใช้เป็นสถานที่สำหรับรับรองแขก และใช้ประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ อีกด้วย ในอดีตที่บริเวณนี้ใช้เป็นที่พักสำหรับต้มเหล้าและย้อมผ้าใยกล้วย

## 1.2 การเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและจารีตประเพณีกฎหมายของกลุ่มชาติพันธุ์

### 1.2.1 กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ หมู่ 11 แม่เมาะ

หลังจากที่เริ่มเข้ามาจับจองเก็บใบเมี่ยงและลูกต้าว วิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ ซึ่งทยอยกันเข้ามารวมตัวเป็นหย่อมบ้านป่าโหลวนั้น ค่อย ๆ รับวัฒนธรรม ธรรมเนียม ประเพณี ไปจากชาวบ้านแม่เมาะ โดยเฉพาะการปฏิบัติตัวต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหมู่บ้านของบ้านแม่เมาะ

แม้ต่อมาจะมีกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่เพิ่มขึ้น แต่ก็คงเหลือจารีตประเพณีดั้งเดิมไว้น้อยมาก โดยที่ยังทำกันอยู่เป็นประจำเหลืออยู่เพียงไม่กี่อย่าง โดยเฉพาะเด็กรุ่นใหม่จะไม่สนใจในพิธีกรรมดั้งเดิมโดยมองว่าเป็นความมั่งงายและไม่จริง ที่ประเพณีกินวอยังคงมีอยู่ถึงทุกวันนี้เพราะเป็นประเพณีที่มีความสนุกสนานเด็ก ๆ ชอบและมาร่วมประเพณีประกอบกับ องค์การบริหารส่วนตำบลส่งเสริมให้เป็นกิจกรรมท่องเที่ยว แต่แท้จริงแล้วเด็กรุ่นใหม่และเทศบาลตำบลไม่เข้าใจว่าประเพณีกินวอไม่ใช่แค่งานเลี้ยงปีใหม่เท่านั้น แต่เป็นประเพณีในการบวงสรวงเจ้าป่าเจ้าเขาที่ทุกคนในครอบครัวต้องมาร่วมกันแล้วขอพรจากเจ้าป่าเจ้าเขาให้ปกป้องรักษาหมู่บ้านและชาวบ้านทุกคน ส่วนงานเลี้ยงนั้นเป็นเพียงผลต่อเนื่องจากการที่ทุกคนได้อยู่กันพร้อมหน้าพร้อมตาเท่านั้น แต่กลับประชาสัมพันธ์ว่าเป็นงานปีใหม่ของชนเผ่า เหลือเพียงแค่การกินการเต้นเท่านั้น

จากการสัมภาษณ์ชาวบ้านป่าโหลว ทุกวันนี้มีรายได้จากการทำการเกษตรไม่เพียงพอต่อการใช้ชีวิต ปัจจุบันเก็บเมี่ยง ลูกตำลึง ปลุกข้าวโหด กระเทียม กะหล่ำปลี สลับกันไป มีรายได้ราว 200,000-300,000 บาทต่อปี เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วบางปีแทบไม่มีกำไรเลย เพราะต้องจ่ายค่าปุ๋ยค่ายาค่าเมล็ดพันธุ์ เงินส่วนที่เหลือก็นำไปซื้อสิ่งอำนวยความสะดวก มนุษย์ทุกคนย่อมจะมีความรักสบายเป็นพื้นฐาน จะกะเกณฑ์ให้ชาวบ้านอยู่อย่างสมถะแต่คนในเมืองอยู่อย่างสบายเห็นจะไม่ถูกต้อง ดังนั้นชาวบ้านเหล่านี้จึงพยายามทุกวิถีทางในการที่จะมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ทัดเทียมกับคนในเมือง ซึ่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีโครงการเข้ามาให้ความช่วยเหลือแต่ส่วนใหญ่ไม่ใช่โครงการที่ยั่งยืน เคยมีเจ้าหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแนะนำให้ชาวบ้านทำที่พักแบบโฮมสเตย์ ชาวบ้านก็ไปกู้เงินมาทำโฮมสเตย์แต่กลับไม่มีระบบการหาและการบริการลูกค้า ปัจจุบันจึงไม่มีนักท่องเที่ยวมาใช้บริการและต้องเลิกกิจการไปพร้อมหน้ากันใหญ่ ซึ่งต่างไปจากสมัยที่ยังอยู่บนดอยแม้ไม่มีเครื่องอำนวยความสะดวกก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ทำไร่นามีเหลือสามารถแบ่งปันกันได้ แต่ในปัจจุบันไม่ใช่ไม่แบ่งปันแต่ไม่มีเหลือจะให้แบ่งปันกันต่างหาก ต่างคนต่างต้องทำงานเพื่อให้ได้ผลผลิตมากที่สุด วิถีชีวิตจึงเปลี่ยนไปสู่สังคมเมืองที่ต่างคนต่างทำงานหารายได้ให้กับครอบครัวโดยมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันน้อยลงเรื่อย ๆ

จากการเก็บข้อมูลกลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ หย่อมบ้านป่าโหลวมีความกลมกลืนไปกับชาวบ้านแม่แะ อาจเนื่องด้วยต้องอยู่ภายใต้กฎของบ้านแม่แะและเดิมพวกของตนเป็นเพียงลูกจ้างของชาวบ้านแม่แะ จึงไม่จำเป็นต้องใช้จารีตประเพณีดั้งเดิมที่สืบทอดกันมา ประกอบกับการที่ชาวบ้านเปลี่ยนวิถีชีวิตไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น ส่งผลให้มีความเป็นปัจเจกมากขึ้น ความเป็นสังคมดั้งเดิมที่อยู่ร่วมกันเสมือนครอบครัวลำหู่ขนาดใหญ่จึงค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไป กลายเป็นครอบครัวปัจเจกมากขึ้น

### 1.2.2 กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง หมู่ 12 ปางโง้ง (สันป่าเกี๊ยะ)

เนื่องด้วยพื้นที่หมู่ 12 ปางโง้ง (สันป่าเกี๊ยะ) อยู่ห่างจากอำเภอเชียงดาวค่อนข้างไกล ประกอบกับถนนที่ใช้เดินทางไปยังบ้านสันป่าเกี๊ยะส่วนใหญ่ยังมีสภาพเป็นถนนดิน และไม่ใช่ทางผ่านที่สามารถเดินทางไปยังที่อื่นต่อไปได้ จึงทำให้บ้านสันป่าเกี๊ยะมีนักท่องเที่ยวหรือคนภายนอกเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับค่อนข้างน้อย จะมีก็แต่สิ่งอำนวยความสะดวกที่คนในหมู่บ้านลงมาติดต่อดีๆ ขายนำขึ้นไป ส่งผลให้ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับวิถีชีวิตเป็นส่วนใหญ่เช่น อาคารบ้านเรือนที่เปลี่ยนแปลงไป

จากเดิมเคยอยู่กันแบบง่าย ๆ ใช้วัสดุตามธรรมชาติ โดยลักษณะการสร้างบ้านเรือนที่เปลี่ยนแปลงไป จากเดิม จากหลังคาบ้านที่เดิมที่ใช้หญ้าคา หรือไม้ซีกก็เปลี่ยนเป็นมุงด้วยกระเบื้องอย่างดี ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับฐานะของเจ้าของบ้าน บ้านที่มีฐานะค่อนข้างยากจนก็เป็นหลังคาสังกะสี ตัวบ้านและพื้นบ้าน จากเดิมตัวบ้านที่เคยใช้ไม้ทั้งต้นแล้วเลื่อยเป็นแผ่น ๆ หรือใช้ไม้ไผ่สานแล้วแปะเป็นฝาม่าน ก็เปลี่ยนเป็นก่อด้วยอิฐ ปูนหรือสร้างด้วยไม้ทั้งหลัง โดยมีลักษณะของการผสมผสานของวัสดุ บางครอบครัวก็สร้างด้วยปูน มีการเพิ่มความสวยงามให้กับบ้านประตูและหน้าต่างด้วยการแกะสลักไม้ หรือติดลูกไม้ตามชายคาบ้านบางครอบครัวมีการติดมุ้งลวด เหล็กตัด รวมถึง ฝาม่าน ส่วนพื้นบ้านที่เดิมที่เป็นพื้นดิน ก็มีการทำพื้นคอนกรีตแล้วปูด้วยเสื่อน้ำมัน บางบ้านที่ฐานะค่อนข้างดีก็จะปูพื้นด้วยกระเบื้องอย่างดีที่มีลวดลายและสีสรรสวยงาม

แต่เกือบทุกหลังคาเรือนยังคงมีการอนุรักษ์ความเชื่อแบบดั้งเดิมของชาติพันธุ์ตนเอง ในเรื่องการบูชาสิ่งศักดิ์สิทธิ์ตามความเชื่อแบบดั้งเดิม ได้แก่ การบูชาหิ้งสี่ลั้ง หรือ ท่าแห้ง ซึ่งจะติดตั้งอยู่ที่บริเวณข้างฝาของบ้าน จากการสอบถาม ผู้อาวุโสของหมู่บ้านทราบว่าหิ้งสี่ลั้ง นี้ติดอยู่ ณ ตำแหน่งเดิม ห้ามมิไม่ให้มีการเคลื่อนย้าย แม้ว่าจะมีการสร้างบ้านเป็นแบบสมัยใหม่ก็ตาม การบูชาผีประตู ผีเตาไฟเล็ก ก็ยังมีให้เห็นอยู่ เฉพาะเสากลางบ้านนี้จะมีเฉพาะบางครอบครัวเท่านั้น ที่ยังคงเก็บเสาของบ้านเดิมเอาไว้ จากการสอบถาม พบว่าบ้านที่ยังคงรักษาสิ่งศักดิ์สิทธิ์เหล่านี้เป็นบ้านของผู้ที่เป็นผู้นำตามความเชื่อและเป็น ผู้ประกอบพิธีกรรมสำคัญ ๆ ของหมู่บ้าน

นายสรารุฒิ เริงไม ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 12 ปางไธ้ง (สันป่าเกี๊ยะ) ยังเล่าต่อไปอีกว่า ด้วยสภาพสังคมในปัจจุบันทำให้ชาวบ้านต้องพยายามดิ้นรนหาเงินทองให้มากขึ้น ซึ่งอาชีพหลักคือการทำเกษตรแต่ราคาพืชผลกลับถูกพ่อค้าคนกลางกดไว้ และในตำบลก็ไม่มีสหกรณ์การเกษตรทำให้แต่ละคนต่างอยากขายพืชผลของตนเอง จึงกลายเป็นการขายตัดราคาตัวเองยิ่งทำให้ราคาตกต่ำลงไปอีก บางครั้งต้องยอมขายขาดทุนดีกว่าปล่อยทิ้งให้เสียหายหนักกว่า ปรึกษากับทางองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ความว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้ สำหรับเรื่องกฎข้อบังคับของหมู่บ้านเคยร่างไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วติดไว้ที่ศาลากลางหมู่บ้าน แต่ปัจจุบันก็เสื่อมสภาพไปตามกาลเวลา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 หมู่บ้าน กำลังเปลี่ยนแปลงจากกลุ่มชาติพันธุ์ไปสู่สังคมเมือง ประเพณีดั้งเดิมต่าง ๆ กำลังเลือนหายไปตามกาลเวลา แม้หมู่ 12 ปางไธ้ง (สันป่าเกี๊ยะ) จะสามารถรักษาจารีตที่เคยมีมาแต่ก่อนไว้ได้ ณ ปัจจุบัน แต่ก็เริ่มมีการเปลี่ยนความคิดความเชื่อตามจำนวนคนที่เพิ่มมากขึ้น ตามความเจริญของวัตถุ และการสื่อสารอย่างไร้ขีดจำกัดในปัจจุบัน ซึ่งทั้ง 2 หมู่บ้านมีความต้องการที่จะร่างระเบียบหมู่บ้านให้เป็นลายลักษณ์อักษรและครอบคลุมในทุกเรื่องมากกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ สะท้อนให้เห็นว่าแม้จะรักษาจารีตประเพณีดั้งเดิมไว้ได้ แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตให้เข้ากับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

### 1.3 จารีตประเพณีกฎหมายในปัจจุบันของกลุ่มชาติพันธุ์

#### 1.3.1 กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ หมู่ 11 แม่เมะ

กลุ่มชาติพันธุ์ลาหู่ ได้ยอมรับกฎหมายหมู่บ้านของ หมู่ 11 แม่เมะ เป็นกฎของตนเองด้วย ในฐานะหย่อมบ้านป่าไหลของหมู่ 11

กฎหรือข้อห้ามของหมู่ 11 แม่เฒ่า ในปัจจุบันที่ถูกพัฒนามาสภาพพื้นที่ของหมู่บ้าน

1. ห้ามบุคคลภายในและภายนอกหมู่บ้านบุกรุกป่าไม่ว่าในกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น
2. ถ้ามีบุคคลใดตัดไม้ในเขตป่าอนุรักษ์จะต้องปลูกปรับ 2,000 บาท / ต้น
3. ห้ามขยายพื้นที่ทำกินในเขตป่าต้นน้ำของหมู่บ้านไม่ว่าในกรณีใด ๆ ทั้งสิ้น หากว่ามีบุคคลใดฝ่าฝืนผู้นั้นต้องยอมให้คณะกรรมการพิจารณาตัดสินเป็นครั้งไป โดยยึดถือกฎระเบียบที่ตั้งไว้ เป็นหลัก

4. ห้ามบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่จะสร้างบ้านจะต้องแจ้งเรื่องให้คณะกรรมการทราบก่อนทุกครั้ง

5. เมื่อมีบุคคลใดทำการเลื่อยไม้เพื่อจำหน่ายออกจากหมู่บ้านเพื่อเป็นสินค้าคณะกรรมการจะดำเนินการจับกุมส่งเจ้าหน้าที่ทันที

6. ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติให้ตัดเตือนผู้กระทำความผิดเมื่อละเมิดป่า ไม้ซึ่งเป็นของ กลางจะต้องยึดไว้ทั้งหมด แล้วให้ถือว่าเป็นของกลางของหมู่บ้านต่อไป และเมื่อผู้ใดยังละเมิดฝ่าฝืนอยู่ให้ดำเนินการจับกุมและให้ปรับเป็น 2 เท่าของราคาไม้

7. กฎว่าด้วยการรักษาไฟป่า ห้ามบุคคลในหมู่บ้านจุดไฟเผาป่าเป็นอันตราย ถ้าผู้ใดเผาป่า เมื่อมีผู้พบเห็นจะต้องปลูกปรับโดยคำนวณจากพื้นที่ที่ไฟเผาเสียหาย ในอัตราปรับ 1 ไร่ / 2,000 บาท

7.1 ในกรณีผู้ใดพบเห็นไฟไหม้จุดใดจุดหนึ่ง ต้องรีบแจ้งให้คณะกรรมการทราบทันที และให้ดำเนินการประกาศให้ไปช่วยดับไฟ กรณีที่ผู้ใดได้ยินหรือรับทราบแล้วไม่ไปดับไฟต้องปลูกปรับ 100 บาท/ครั้ง ยกเว้นกรณีคนแก่ คนชรา และผู้หญิงกรณีเกิดการดับไฟในเวลากลางคืน และการเจ็บป่วย เป็นการสุจริตจริง ๆ

7.2 กรณีที่บุคคลใดย้ายที่อยู่ บุคคลนั้นต้องนำสำเนาทะเบียนบ้านมาแสดงต่อคณะกรรมการก่อน กรณีที่มีผู้ฝ่าฝืนนำไม้ย้ายไปเพื่อการจำหน่ายทางคณะกรรมการจะประชุมพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายข้อบังคับที่ตั้งไว้โดยทันที

### 1.3.2 กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง หมู่ 12 ปางไธ้ง (สันป่าเกี๊ยะ)

เคยมีการร่างกฎหมายหมู่บ้านไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้สูญหายไปตามกาลเวลา เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง ยังยึดถือในประเพณีดั้งเดิมมากกว่าอ่านกฎหมายบ้าน จากการสัมภาษณ์นาย สรรวุฒิ เรืองไม่ ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 12 ปางไธ้ง (สันป่าเกี๊ยะ) ทำให้ทราบถึงจารีตประเพณีที่ใช้เป็นกฎหมายหมู่บ้าน ดังนี้

1. ใช้ระบบอาวุโส สืบทอดจากรุ่นพ่อสู่รุ่นลูก โดยในสันป่าเกี๊ยะจะมีตระกูลใหญ่อยู่ 3 ตระกูล ซึ่งเคยทำหน้าที่ผู้นำมาตั้งแต่อดีต คือตระกูลเรืองไม่ ตระกูลแซ่หาง และ ตระกูลแซ่ลี ดังนั้นตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านจึงมักจะสืบทอดจากพ่อสู่ลูกในตระกูลเหล่านี้ไปด้วย

2. สังคมของกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง นับถือญาติฝ่ายบิดา หมายความว่า ผู้ชายจะมีฐานะเป็นหัวหน้าครอบครัวหรือตระกูล เมื่อมีการแต่งงานฝ่ายหญิงจะต้องไปอยู่บ้านฝ่ายชาย นับถือพ่อ แม่

และเครือญาติ รวมทั้งศิบรรพบุรุษของฝ่ายชาย ดังนั้นกลุ่มตระกูลแซ่ที่มีจำนวนลูกชายมาก จะทำให้มีเสถียรภาพและมีอำนาจในการปกครองชุมชนไปโดยปริยาย

### 3. ระบบการใช้พื้นที่ทำกิน

ระบบที่ 1 เป็นระบบการปลูกพืชแบบหมุนเวียนและการทำไร่เลื่อนลอย สลับเป็นแนวยาวตามความลาดเทของพื้นที่ มีพืชตระกูลถั่วเป็นแนวไม้พุ่มคลุมดินปลูกเป็นแนว ตามความลาดเท ระยะห่างประมาณ 3 เมตร เพื่อป้องกันการชะล้างพังทลาย ของดิน และเพื่อบำรุงดิน มีไม้ผล สลับในพื้นที่โดยเลือกปลูกจากพืชเดิมที่เคยปลูก ประกอบด้วยความเหมาะสมด้านระดับความสูง อุณหภูมิ ปริมาณน้ำฝน และความอุดมสมบูรณ์ของดิน พืชไร่ที่ปลูกได้แก่ ข้าวไร่ กะหล่ำปลี ผักกาด มันฝรั่ง แครอทและถั่วแดง ไม้พุ่มตระกูลถั่วได้แก่ กระถิน และถั่วมะแฮะ ไม้ผลได้แก่ ส้ม บัวย ท้อ กาแฟ ชา กบิลินจี ไม้ใช้สอย ได้แก่ ไม้ ยูคาลิปตัส และไม้ก่อ ให้ปลูกเป็นแนวกันลมรอบพื้นที่หรือในที่ว่าง การทำไร่เลื่อนลอยและการปลูกพืชหมุนเวียน การทำนา ทำสวนและทำไร่ร่นาสวนผสม กลุ่มชาติพันธุ์ม้ง นิยมทำในพื้นที่ที่เป็นไร่ซากหรือไร่เหล่าของระบบการทำไร่เลื่อนลอยและการปลูกพืชแบบหมุนเวียน ดั้งเดิมเคยหมุนเวียนราว 6 - 7 ปีต่อครั้ง แต่ในปัจจุบันมีประชากรเพิ่มขึ้นรอบการหมุนเวียนลดระยะเวลาลงเหลือเพียง 2 - 3 ปี เท่านั้น สภาพปัจจุบันจึงไม่เหมาะกับการทำไร่เลื่อนลอยและการปลูกพืชหมุนเวียนแบบดั้งเดิมต่อไป

ระบบที่ 2 ระบบนี้มีการปลูกพืชหลาย ๆ ชนิดประกอบด้วย ส้ม บัวย ท้อ ชา กาแฟ และลิ้นจี่ ในลักษณะผสมผสานในแปลง มีไม้ใช้สอยได้แก่ ไม้ ยูคาลิปตัส และไม้ก่อ โดยปลูก เป็นแนวกันลม โดยเริ่มพัฒนาจากการปลูกพืชไร่แบบเดิมมาเป็นการปลูกพืชแบบระบบที่ 1 แต่มีไม้ผลเป็นหลักมากกว่าระบบที่ 1 ในระยะเริ่มแรกไม้ผลยังเล็กอยู่กลุ่มชาติพันธุ์ม้งจะใช้พื้นที่ปลูกพืชไร่ เมื่อไม้ผลเจริญเติบโตขึ้นก็จะลดพื้นที่ปลูกลง จนกระทั่งไม้ผลเจริญเติบโตเต็มที่จึงเลิกการปลูกพืชไร่ จนพัฒนาเป็นป่าไม้ผลธรรมชาติ ซึ่งมีลักษณะของการลอกเลียนแบบระบบนิเวศป่าธรรมชาติ คือมีไม้หลายชนิดอยู่ในพื้นที่ ตามความเหมาะสมของปริมาณแสงแดดที่พืชต้องการ มีการหมุนเวียนของธาตุอาหารและลดปริมาณศัตรูพืชโดยการควบคุมโดยพืชเอง

4. การใช้ทรัพยากรป่าไม้ โดยมีจัดแบ่งพื้นที่ของป่าออกเป็นเขต ได้แก่ เขตพื้นที่สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย เขตพื้นที่ป่าใช้สอย เช่น พื้นที่ทำกินหรือสำหรับการเกษตร ไม้ที่พบเป็นไม้จำพวกกลน ก่อ และเกี๊ยะ และเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ได้แก่ บริเวณที่เป็น ป่าต้นน้ำ ป่าหวงห้าม และป่าช้า โดยจะห้ามแผ้วถาง หรือตัดไม้โดยเด็ดขาด ในเขตป่าอนุรักษ์

5. ห้ามล่องล่ำเข้าไปในอาณาบริเวณของผู้อื่น หรือเข้าไปจับจองที่ดินที่มีเจ้าของแล้ว หากเกิดกรณีดังกล่าว จะต้องมีการเสียผีและต้องทำพิธีกรรมเช่นไหว้ผีให้กับอีกฝ่าย

6. เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะใช้ระบบการไกล่เกลี่ยจากผู้ใหญ่บ้าน โดยผู้เสนอข้อพิพาทจะต้องนำไก่ และเหล้ามาทำพิธีเช่นไหว้บรรพชนก่อน ผู้ใหญ่จึงทำการเรียกคู่กรณีมาไกล่เกลี่ยกัน แต่หากมีครั้งที่ 2 จะไม่ทำการไกล่เกลี่ย ให้ดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป

7. ห้ามขายบ้านหรือที่ดินให้คนนอกหมู่บ้าน เนื่องจากกลุ่มชาติพันธุ์ม้งอาศัยร่วมกันด้วยความสัมพันธ์แบบเครือญาติ จึงไม่ต้องการรับคนนอกเข้ามาอยู่ร่วมด้วย

แม้ทั้ง 2 หมู่บ้าน จะมีกฎหมายบ้านเป็นของตนเอง แต่แท้จริงแล้วกฎหมายบ้านนี้ไม่ได้มีสถานะบังคับตามกฎหมายแต่อย่างใด เพราะหากไม่ปฏิบัติตามก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง เป็นแต่เพียงบทลงโทษทางสังคมเท่านั้น จะเห็นได้จากมีกฎเรื่องการห้ามเสพห้ามขายยาเสพติดแต่จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย ปัญหาเสพติดก็ยังคงมีอยู่และคณะกรรมการหมู่บ้านก็ไม่สามารถจัดการได้ เมื่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ได้ความว่าชาวบ้านไม่ให้ความร่วมมือ เมื่อตำรวจมาถึงที่เกิดเหตุก็เหลือแต่ของกลางผู้กระทำความผิดก็หนีไปเรียบร้อยแล้ว แสดงให้เห็นว่ากฎหมายบ้านหาได้มีความเข้มแข็งในการบังคับใช้อย่างจริงจัง

## 2. องค์ความรู้ทางด้านกฎหมายท้องถิ่น

### 2.1 การจัดทำเทศบัญญัติของเทศบาลตำบล

เทศบัญญัติของเทศบาลตำบล จัดเป็นกฎหมายปกครองที่มีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 60 ได้กำหนดให้เทศบาลสามารถออกเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมายได้ เพื่อใช้บังคับในเขตพื้นที่ของตน ดังนั้น เทศบาลจะสามารถออกข้อบัญญัติใดได้บ้างจำต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลนั้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังนี้

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

(5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

(6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม

(7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

และเทศบาลยังมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุข
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์



- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ทั้ง 2 พระราชบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของเทศบาล จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

ทั้ง 12 หน้าที่นี้ ส่งผลให้เทศบาลตำบลแม่ณะ สามารถตราเทศบัญญัติได้ ไม่ขัดกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เนื่องจากตามมาตรา 50 (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล แสดงว่าหากมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้ทำเพิ่มเติมก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่นนั้นด้วย และมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ใช้คำขึ้นต้นว่า “ให้เทศบาล ...” ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลจึงยังคงอ้างอิงอาศัยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้

การเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถทำได้โดย 1. นายกเทศมนตรี 2. สมาชิกสภาเทศบาล 3. ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล

หากสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติ ภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

## 2.2 เทศบัญญัติของเทศบาลตำบลแม่นะ

จากการศึกษาเทศบัญญัติของเทศบาลตำบลแม่นะ มีดังนี้

1. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พ.ศ. 2557
2. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2557
3. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ พ.ศ. 2557
4. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2557
5. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย พ.ศ. 2557
6. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมเหตุรำคาญ พ.ศ. 2557
7. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ พ.ศ. 2557
8. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมสถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร พ.ศ. 2557
9. เทศบัญญัติ ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมกิจการตลาด พ.ศ. 2557

จะให้ได้ว่าเทศบัญญัติทั้ง 9 เรื่อง ของเทศบาลตำบลแม่นะ มีลักษณะเดียวกันกับเทศบัญญัติของตำบลอื่น ๆ คือ เป็นนโยบายจากส่วนกลางและมีเนื้อหาสาระคล้ายคลึงกัน ไม่มีเทศ

บัญญัติเรื่องใดที่มาจากความต้องการของชุมชน เทศบัญญัติทั้ง 9 เรื่อง เป็นนโยบายจากส่วนกลางที่ตรงกับความประสงค์ของชุมชนเสียมากกว่า จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยหมู่ 11 แม่แะ และหมู่ 12 ปางไธ้ง (สันป่าเกี๊ยะ) ต่างมีกฎหมายบ้านในเรื่องการใช้ทรัพยากรป่าไม้ แต่ก็มีผลบังคับเพียงแคในระดับหมู่บ้าน ไม่ได้มีผลบังคับใช้ได้เป็นกฎหมายอย่างจริงจัง ทั้งที่พื้นที่ตำบลแม่แะส่วนใหญ่มีสภาพเป็นป่า และมีพื้นที่ซ้อนทับอยู่กับทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าด้วย

### 3. แนวทางการนำวัฒนธรรมกฎหมายมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายท้องถิ่น

#### 3.1 ความเป็นไปได้ในการนำวัฒนธรรมกฎหมายมาเป็นกฎหมายท้องถิ่น

อาจกล่าวได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มครั้งแรกในประเทศไทยตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ที่ได้ริเริ่มทดลองจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ในปี พ.ศ. 2440<sup>49</sup> ซึ่งรูปแบบต่างไปจากองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แต่สิ่งที่เหมือนกันคือ รัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะพื้นที่ โดยอาศัยระบบตำบลหรือจังหวัดแล้วแต่ว่าเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร โดยตำบลถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค การจัดตั้งตำบลก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2539 โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ดังนี้

#### 1. กรณีเป็นชุมชนหนาแน่น

- 1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 4,800 คน
- 2) มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 8 หมู่บ้าน
- 3) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

#### 2. กรณีเป็นชุมชนห่างไกล

- 1) มีราษฎรไม่น้อยกว่า 3,600 คน
- 2) มีหมู่บ้านไม่น้อยกว่า 6 หมู่บ้าน
- 3) ชุมชนใหม่ห่างจากชุมชนเดิมไม่น้อยกว่า 6 กิโลเมตร
- 4) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

และที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

ซึ่งการจัดตั้งตำบลนี้ไม่ได้พิจารณาถึงความเหมือนหรือแตกต่างกันในด้านสังคม จารีตประเพณี หรือวัฒนธรรม พิจารณาแต่เพียงพื้นที่และจำนวนประชากรเท่านั้น และเมื่อนำระบบตำบลมาเป็นจุดเกาะเกี่ยวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือนำมาเป็นฐานในการสร้างระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเริ่ม จากคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล คณะกรรมการสภาตำบล แล้วจึงพัฒนา

<sup>49</sup> บุญอริ ยีหมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550) หน้า 66

ต่อเรื่อยมาจนเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอย่างในปัจจุบัน ส่งผลให้ในแต่ละตำบลมีหมู่บ้านที่มีชนเผ่าที่แตกต่างกันจำนวนมาก จารีตประเพณีดั้งเดิมก็มีความแตกต่างกัน ประชาชนในตำบลจึงไม่อาจรวมตัวกันได้ไม่มีจุดเกาะเกี่ยวกันระหว่างคนในตำบล

แม้ระบบตำบลและหมู่บ้านจะเป็นการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเกิดขึ้นจากหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าและไม่ทั่วถึงไปยังทุกพื้นที่ แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างแท้จริงเนื่องจากเป็นระบบที่สร้างขึ้นมาจากราชการส่วนกลางด้วยหวังให้ตำบลและหมู่บ้านเป็นผู้ประสานงานระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminal ต่าง ๆ นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและจัดการระงับปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่น และยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของราษฎรเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดร้อนของราษฎรเพื่อนำเสนอต่อส่วนราชการ<sup>50</sup> จึงไม่ใช่ระบบที่จะตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของคนในชุมชนได้อย่างเต็มที่ แต่เป็นเพียงระบบที่จะทำให้ส่วนกลางสามารถกำหนดนโยบายและจัดการได้ทั่วถึงเสียมากกว่า

ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งต้องการที่จะให้แต่ละท้องถิ่นที่สามารถจัดการตนเองได้เพื่อสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว เหมาะสมและตรงต่อความต้องการของประชาชนมากที่สุด จึงเกิดแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Administration) ขึ้นมาในที่สุด โดยมีแนวคิด 7 มิติ คือ 1. มิติทางสังคม 2. มิติทางชุมชน 3. มิติทางเศรษฐกิจ 4. มิติทางภูมิศาสตร์ 5. มิติทางกฎหมาย 6. มิติทางการเมือง 7. มิติทางการบริหาร ดังนั้น ในปัจจุบันหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลนั่นเอง แต่ถึงกระนั้นก็ตามในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลต่างก็มีปัญหามากมาย โดย รองศาสตราจารย์ ดร.โกวิท พวงงาม ได้กล่าวถึงปัญหา แนวโน้มขององค์การบริหารส่วนตำบล ไว้ที่น่าสนใจว่า<sup>51</sup> “ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ก็ยังมีปัญหาอยู่ โดยปัญหาที่สำคัญคือ การมีขนาดเล็ก ทั้งในแง่ของรายได้น้อยและบุคลากรก็น้อย รวมถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล

หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้สภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบลจำนวนมาก เพราะเกณฑ์การ

<sup>50</sup> บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ, “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457,” สถาบันพระปกเกล้า, [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น\\_พ.ศ.\\_2457#cite\\_note-15](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น_พ.ศ._2457#cite_note-15) (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2564).

<sup>51</sup> โกวิท พวงงาม, “ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล,” สถาบันพระปกเกล้า, <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ประวัติและความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล> (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2564).

ยกฐานะนั้นต่ำมาก โดยสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยปีละ 150,000 บาทก็สามารถยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้แล้ว จึงทำให้ขณะนี้ มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 6,744 แห่ง ด้วยเงื่อนไขที่ต่ำมากในการยกฐานะจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ก็เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 คือมีรายได้ไม่เกิน 3 ล้านบาท โดยมีจำนวนถึง 5,544 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 82 ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีศักยภาพที่ต่ำมากในการพึ่งตนเองด้านการคลัง

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีรายได้น้อยทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ดี ก็จะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ และส่งผลต่อเนื่องไปถึงศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนตำบล แม้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างมาก แต่ด้วยปัญหาด้านการพึ่งตนเองด้านการคลัง จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

นอกจากองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีปัญหาเรื่องของรายได้แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังประสบปัญหาทางด้านบุคลากร โดยที่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและความรู้ทางการบริหารจัดการองค์กร ทำให้การปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลประสบปัญหา คือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน นอกจากนี้ในส่วนของพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ประสบปัญหา คือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดความรู้ความสามารถทางการปฏิบัติงาน คนที่มีความรู้ความสามารถส่วนใหญ่ก็ไม่ต้องการที่จะเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากระบบการบริหารบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ทัดเทียมกับส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง และบริษัทเอกชนทั่วไป การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดึงคนที่มีความสามารถเข้ามาร่วมงานได้ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดพนักงานที่มีความรู้และความสามารถ และพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนก็มีทัศนคติที่ไม่ตรงกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้การทำงานไม่สอดคล้องกันหรือไม่สามารถประสานงานกันได้ดี

ในด้านของปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น 1 ประชาชนทั่วไปยังไม่เข้าใจโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งส่งผลถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ติดตามการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้การที่ประชาชนไม่เข้าใจถึงบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เกิดความคาดหวังที่ไม่ถูกต้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีหน้าที่เช่นเดียวกับส่วนราชการ

จึงมีข้อเรียกร้องให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับส่วนราชการโดยไม่เข้าใจว่าข้อเรียกร้องนั้นอยู่นอกเหนืออำนาจ 2 หน้าที่และศักยภาพด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อมีข้อเรียกร้องจำนวนมากของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้รับการตอบสนอง ก็นำมาซึ่งการเสื่อมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ต้องเร่งระดมสรรพกำลังของราชการแต่ละส่วนให้ชัดเจนว่าใครทำอะไรแล้วประชาชนสัมพันธ์ประชาชนให้เข้าใจ”

แต่ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า แม้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นความจริงอย่างมีต้องสงสัย แต่สาเหตุของปัญหาที่แท้จริงนั้นไม่เพียงแค่อุปสรรคด้านการคลังและบุคลากรเท่านั้น ปัญหาที่แท้จริงที่สำคัญที่สุดคือการขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น หากเราพิจารณาปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล โดยเริ่มต้นจากเจตนารมณ์ในการสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการกระจายอำนาจเพื่อสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 วัตถุประสงค์เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้จัดการบริการสาธารณะในท้องถิ่นของตนเอง หากพิจารณาให้ดีจะเห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมเพียงแค่การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นไม่ได้เข้าใจในบริบท หน้าที่และความสำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลเลย จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัยประชาชนไม่ได้มองว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลเป็นของพวกเขา แต่ยังคงมองว่าเป็นส่วนราชการที่ไม่ต่างจากอำเภอซึ่งผิดไปไกลจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการกระจายอำนาจปกครอง กล่าวคือ ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองน้อยมากเมื่อพิจารณาจากแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะแบบเป็นทางการหรือแบบไม่เป็นทางการ แม้ในทางทฤษฎีจะมองว่าองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กและใกล้ชิดประชาชนที่สุด แต่ประชาชนยังมองว่าห่างไกล แม้ในปัจจุบันการจัดตั้งตำบลจะลดขนาดลงและมีตำบลเกิดขึ้นมากมายก็ตาม แต่ในแต่ละตำบลกลับมีความหลากหลายด้านจารีตประเพณีและวัฒนธรรม โดยเฉพาะในตำบลที่ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ

ดังนั้น แม้องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลจะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดที่มีอำนาจตามกฎหมายให้ออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบัญญัติ ซึ่งมีผลเป็นกฎหมายปกครองสามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบัญญัติในปัจจุบันกลับเป็นข้อบัญญัติที่รับนโยบายมาจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีเนื้อหาในเรื่องเดียวกัน น้อยมากที่จะมีข้อบัญญัติที่เกิดขึ้นจากตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนอย่างแท้จริง

แม้กระนั้น ในบางชุมชนก็มีการเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อประโยชน์ของชุมชนอย่างแท้จริง เช่นในกรณีของประชาชนในย่านพักอาศัยบริเวณวัดอุโมงค์ ตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ได้ยื่นหนังสือเพื่อขอให้ระงับและห้ามการสร้างอาคารสูงใน

บริเวณดังกล่าว จนกระทั่งนำไปสู่การยื่นคำร้องขอออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในปี 2550<sup>52</sup> แต่เกิดปัญหาขึ้นด้วยกันหลายอย่างในกรณีนี้ก็คือ กระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นการตราข้อบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 โดยกระบวนการตราจำเป็นต้อง ผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว ยังต้องส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้วจึงส่งให้คณะกรรมการควบคุมอาคารพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ร่างดังกล่าวยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารระดับชาติ ด้วยเหตุผลว่า ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุมอาคารและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรี<sup>53</sup> ประเด็นสำคัญที่ทำให้การดำเนินการล่าช้าไม่ได้มีเพียงกระบวนการตราข้อบัญญัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากเทศบาลตำบลสุเทพมีประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนประมาณ 60,000 คน เทศบาลตำบลสุเทพได้ออกหนังสือเชิญประชาชนที่อาศัยในบริเวณพื้นที่วัดอุโมงค์ 3,000 ฉบับ ให้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อบัญญัติ ปรากฏว่ามีผู้มาร่วมรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้เพียง 100 กว่าคนเท่านั้น<sup>54</sup> จึงเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงความเป็นเจ้าของ ยังคงมองว่าเทศบาลเป็นเพียงหน่วยงานราชการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับพวกตน โดยถือว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลในการดำเนินการ

ความเป็นไปได้ในการนำมาเป็นกฎหมายท้องถิ่น ตำบลแม่นะ อำเภอเชียงดาว จังหวัดเชียงใหม่

ตำบลแม่นะ ประกอบไปด้วย 13 หมู่ แต่ละหมู่ประกอบไปด้วยประชากรต่างชาติพันธุ์มาอยู่รวมกัน ประกอบไปด้วย 1. ชาวล่าหู่ 2. ชาวม้ง 3. คนเมือง (ชาวล้านนา) ซึ่งแต่ละชาติพันธุ์ต่างก็มีจารีตประเพณีที่แตกต่างกันไป แต่ทุกหมู่บ้านต่างมีกฎหมายบ้านเป็นของตนเอง บางหมู่บ้านเป็นลายลักษณ์อักษรบางหมู่บ้านไม่เป็นลายลักษณ์อักษร จากการเก็บข้อมูลของผู้วิจัย หมู่ 11 แม่แม่ มีกฎหมายบ้านเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ใช้บังคับเฉพาะในหมู่ 11

ในกรณีของ หมู่ 12 ปางไธสง (สันป่าเกี๊ยะ) แม้จะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ม้ง แต่ก็ยึดถือจารีตประเพณีดั้งเดิม ซึ่งรายละเอียดก็แตกต่างไปจากหมู่ 11 แม่แม่

แต่จะเห็นได้ว่า ทั้ง 2 หมู่ ต่างมีกฎหมายบ้านในเรื่องของการใช้ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกิน โดยสาระสำคัญเหมือนกันคือ ใช้ที่ดินที่ถืออย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด และร่วมกันใช้ประโยชน์จากป่า พร้อมกับการดูแลอนุรักษ์ป่าไปพร้อม ๆ กัน แม้รายละเอียดจะแตกต่างกันก็ตาม

### 3.2 แนวทางการนำวัฒนธรรมกฎหมายมาบัญญัติเป็นกฎหมายท้องถิ่น

<sup>52</sup> “ตึกสูงชอยวัดอุโมงค์ ปัญหาหมอกหมมจากฝั่งเมืองไร้ทึค”, <https://www.citizenthaipbs.net/node/10120> (สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2564)

<sup>53</sup> “ข้อพิพาท การคัดค้านตึกสูงในชุมชนวัดอุโมงค์”, <http://dispute.exteen.com/20090921/entry-11> (สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2564)

<sup>54</sup> “ข้อพิพาท การคัดค้านตึกสูงในชุมชนวัดอุโมงค์”, <http://dispute.exteen.com/20090921/entry-5> (สืบค้นวันที่ 29 มีนาคม 2564)

เนื่องจากการที่เทศบาลตำบลในปัจจุบันยังถือว่ามีขนาดใหญ่เกินไป ซึ่งก็คือมีประชากรที่ต้องดูแลจำนวนมาก มีหลากหลายชาติพันธุ์และวัฒนธรรม มีความหลากหลายทางความคิดและแนวปฏิบัติ ประกอบกับตัวเทศบาลตำบลความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน อาทิ เช่น ด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร ทำให้ในปัจจุบันแนวโน้มในการที่จะนำจารีตประเพณีและวัฒนธรรมกฎหมายมาบัญญัติเป็นเทศบัญญัติเป็นเรื่องที่มีความเป็นไปได้น้อย ด้วยความหลากหลายทางจารีตประเพณีและวัฒนธรรมกฎหมายในตำบลเดียวกัน ตำบลจึงยังมีขนาดใหญ่เกินกว่าที่จะทำให้ประชาชนทั้งหมดในตำบลมีความรู้สึกผูกพันเป็นหนึ่งเดียวกัน ดังนั้น แนวทางการนำวัฒนธรรมกฎหมายมาบัญญัติเป็นกฎหมายท้องถิ่น จึงควรมีลักษณะ ดังนี้

### 3.2.1 ผลประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่

ตำบลแม่ะ มีผลประโยชน์ร่วมกันในการอนุรักษ์ป่า เนื่องจากเป็นแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติ และยังเป็นป่าต้นน้ำ หากมีแนวทางการบริหารจัดการร่วมกันที่ดี จากชุมชนจะสามารถอนุรักษ์ป่าไปพร้อมกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรได้ ดังจะเห็นได้จากทั้ง หมู่ 11 แม่ะ และหมู่ 12 ปางไธ้ง (สันป่าเกี๊ยะ) ต่างก็มีกฎหมายบ้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดูแลรักษาป่าและพื้นที่ทำกินคล้ายคลึงกันในสาระสำคัญ ดังนั้น แทนที่จะปล่อยให้แต่ละหมู่บ้านไปออกกฎหมายของแต่ละหมู่บ้านซึ่งไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมายได้อย่างจริงจัง ควรพิจารณานำกฎหมายบ้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการดูแลป่าดังกล่าว มาร่วมกันทำเป็นเทศบัญญัติ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้อย่างแท้จริง ย่อมทำให้มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับดีกว่ากฎหมายบ้าน

แต่การจะพิจารณาดราเทศบัญญัติต้องคิดถึงพื้นที่ทั้งหมด จำนวน 13 หมู่ ซึ่งบางหมู่อาจไม่ได้สนใจในเรื่องการอนุรักษ์ป่า เนื่องจากตัวของตนเองอาจไม่ได้มีพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็จะมีปัญหาต่อจำนวนประชากรเวลาต้องทำประชาพิจารณ์

### 3.2.2 การยอมรับให้กฎหมายบ้านมีสถานะภาพตามกฎหมาย

เนื่องจากปัจจุบันหมู่บ้านนับได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุด ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นมาตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ตามหลักการแล้วนับได้ว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมาตามหลักการแบ่งอำนาจ ไม่ได้มาตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งรับผิดชอบทั้งตำบลกลับกลายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงนับได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าราชการส่วนท้องถิ่นเสียอีก ส่งผลให้ประชาชนไม่รู้สึกถึงการมีส่วนร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่ควร

แม้ในหมู่บ้านเดียวกันจะยังคงมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์และวัฒนธรรมอยู่บ้าง แต่ก็อยู่ในระดับที่สามารถพูดคุยตกลงกันได้ มีความสามารถที่จะหาจุดผลประโยชน์ร่วมกันได้ง่ายกว่าในระดับตำบล ระดับการดูแลและพัฒนา ก็สามารถทำได้ง่ายกว่าและทั่วถึงกว่าในระดับตำบล จารีตประเพณีและวัฒนธรรมกฎหมายก็สามารถดำรงอยู่ได้และได้รับการยอมรับ ดังจะเห็นได้ว่าแต่ละหมู่บ้านต่างก็มีกฎเป็นของตนเอง แต่กฎหมายบ้านนั้นหาได้มีสภาพบังคับอย่างแท้จริงไม่ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านก็ไม่ได้มีโทษแต่อย่างใดและไม่มีใครสามารถบังคับให้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายบ้านได้

ดังนั้น จึงควรยอมรับให้กฎหมายบ้านมีสถานะที่ใช้บังคับได้ตามกฎหมายอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน จึงควรปรับปรุงระบบกฎหมายให้หมู่บ้าน



สามารถออกข้อบัญญัติหมู่บ้านขึ้นได้เอง เพื่อให้ประชาชนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมและความเป็นเจ้าของชุมชนของตนเอง และเมื่อชุมชนดีขึ้น เข้มแข็งขึ้น สามารถเลี้ยงตนเองได้ ก็จะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

หากรัฐสามารถยอมรับกฎหมายหมู่บ้าน ประชาชนย่อมสามารถเข้าถึงส่วนราชการได้โดยง่ายและมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มขึ้น สร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกต่อชุมชนของตนเอง ชุมชนก็จะเข้มแข็งขึ้นสามารถเป็นรากฐานในการพัฒนาชาติบ้านเมืองอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในอนาคตได้

