

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

การจัดการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นได้เริ่มต้นมาตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งทรงมีพระราชดำริให้มีการฟื้นฟูการปกครองระดับหมู่บ้านที่มาแต่เดิมขึ้นใหม่เพราะทรงเล็งเห็นว่าการปกครองในระดับนี้จำเป็นและสำคัญยิ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับราษฎรมากที่สุด โดยทรงให้มีการทดลองจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ขึ้นที่อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) โดยให้ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านแทนการแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน นับแต่นั้นเป็นต้นมาทางรัฐบาลจึงได้มีการจัดระเบียบการปกครองตำบล หมู่บ้าน ตามหัวเมืองต่าง ๆ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ต่อมาในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้บังคับแทน และได้มีการใช้สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน (สำนักบริหารการปกครองท้องที่. ออนไลน์. 2555)

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับแรก พ.ศ. 2457 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ เพิ่มเติมอีก 9 ฉบับ (จิตรรา สมบัติรัตนานนท์. 2553 : 83-87) โดยการแก้ไขแต่ละฉบับมีสาระสำคัญดังนี้

1. พระราชบัญญัติการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 18 คือ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีอายุไม่เกิน 60 ปี ที่ดำรงตำแหน่งให้คงอยู่ต่อไป แต่ถ้าผู้ใดไม่สามารถที่จะบริหารราชการได้ก็ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

2. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2489 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 5 คือ ให้กำนันผู้ใหญ่บ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป

3. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 18 คือ ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และให้อยู่ในตำแหน่งตามวาระของตำแหน่งเดิม กล่าวคือ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ช่วยผู้ใหญ่บ้านในการรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้ายภายในเขตหมู่บ้าน โดยให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านร่วมกันพิจารณาคัดเลือกได้ไม่เกิน 5 คน

4. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516 การแก้ไขมีสาระสำคัญที่มาตรา 12 คือ การกำหนดคุณสมบัติผู้ใหญ่บ้านให้มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น

หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น แต่ปรากฏว่าบางหมู่บ้าน ซึ่งเป็นท้องที่กัณดาร ชายแดนหรือเป็นท้องถื่นที่มีชาวเขาอยู่อาศัย ประชาชนยังไม่สามารถเลือก ผู้ใหญ่บ้านที่มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเร่งรัดพัฒนาจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยยกเว้นหรือลดหย่อนพื้นความรู้ของผู้ใหญ่บ้านในบางท้องที่ได้

5. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2525 การแก้ไขมีสาระสำคัญ คือ เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้เพราะตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านปัจจุบัน ไม่ต้องรับผิดชอบ ด้านการปราบปรามอาชญากรรมรวมทั้งอาจจะแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านที่เป็นผู้ชายได้ นอกจากนี้ การให้ผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้นเป็นผู้ใหญ่บ้านได้นั้นก็เพื่อกำหนดมิให้ข้าราชการ การเมืองเป็นผู้ใหญ่บ้านให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

6. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2527 การแก้ไขมีสาระสำคัญ คือเนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 ได้กำหนดจำนวนทุนทรัพย์ ในการเปรียบเทียบความแพง ค่าธรรมเนียมหมายเรียกและคำร้องรวมกัน ค่าธรรมเนียม ทำใบยอม ไว้ในอัตราที่ยังไม่เหมาะสมกับค่าของเงินตรา และภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันจึงมีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนทุนทรัพย์และอัตราค่าธรรมเนียมใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

7. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2532 การแก้ไขมีสาระสำคัญ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ กำหนดคุณสมบัติและคุณสมบัติต้องห้าม ของผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่าต้องไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือ นักบวช ทำให้ ผู้ใหญ่บ้าน ต้องออกจากตำแหน่งถ้าอุปสมบทหรือบรรพชา เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้กำนันและ ผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิอุปสมบทหรือบรรพชาได้ เช่นเดียวกับข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงแก้ไข ให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิลาอุปสมบท หรือ บรรพชาได้เป็นเวลาติดต่อกันไม่เกิน 120 วัน และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

8. พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญ คือ กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และกำหนดคุณสมบัติรวมถึงลักษณะต้องห้ามเพิ่มเติมอีก ซึ่งแต่เดิมกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีอายุตั้งแต่ 25 ปี บริบูรณ์ แต่ไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งระยะเวลาการดำรงตำแหน่งนานที่สุด 35 ปี ประกอบกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามยังไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับ สภาพการณ์ปัจจุบัน

จากพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวจะพบว่ามีเนื้อหา ร่วมกันซึ่งถือว่าเป็นตัววางกรอบการปกครองท้องที่ไว้ดังนี้

1. หมู่บ้านรวมกันประมาณ 20 หมู่บ้านให้ถือเป็นหนึ่งตำบล โดยใช้ลำห้วย หนอง คลอง บึง หรือสิ่งใดเป็นหมายเหตุของตำบลนั้น แต่ถ้าหากไม่มีให้จัดหลักปักหมายเหตุเพื่อบอกเขตของตำบลนั้น ๆ

2. ในหนึ่งตำบลให้มีกำนัน 1 คน มีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น คณะกรรมการตำบล 1 คณะประกอบด้วย กำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการตำบลโดยตำแหน่ง และครูประชาบาลในตำบล 1 คน กรรมการหมู่บ้าน ผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้คัดเลือกแล้วรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญไว้เป็นหลักฐาน

3. ในการประชุมคณะกรรมการตำบลนั้นจะต้องมีกรรมการตำบลไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนจึงจะครบองค์ประชุม โดยให้กำนันเป็นประธานการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมากแต่ถ้าหากว่ามีคะแนนเท่ากันนั้น กำนันซึ่งเป็นประธานจะออกเสียงอีกเสียงหนึ่งเพื่อชี้ขาด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทั้ง 8 ฉบับ ยังกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ทางราชการดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา
3. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร โดยการทำบัญชีและนำราษฎรไปเสียภาษี
4. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทำบัญชีทะเบียนบ้าน
5. มีหน้าที่ในการประกาศนโยบายของรัฐแก่ชาวบ้านและรายงานเหตุการณ์ต่อ

ทางราชการ

9. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แตกต่างจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่ผ่านมา ทั้ง 9 ฉบับไว้หลายประการที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแทนที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และการกำหนดอายุในการดำรงตำแหน่งได้ขยายให้ดำรงตำแหน่งอยู่ถึงอายุหกสิบปีบริบูรณ์ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ในอดีตซึ่งระบุไว้ให้เป็นไปตามวาระคือ 5 ปี เนื่องจาก พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ได้มีมติของคณะรัฐมนตรีเพิ่มเงินเดือนกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามระเบียบการบริหารงานของราชการ

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จะพบว่ากฎหมายให้สิทธิประโยชน์แก่คนที่ดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านแตกต่างจากอดีตที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิประโยชน์และอำนาจไม่มากนัก ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จึงเป็นที่ดึงดูดให้คนสนใจลงสมัครเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านกันเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดปรากฏการณ์ซื้อสิทธิขายเสียงกันอย่างรุนแรงในกระบวนการเลือกตั้ง เช่น ค่าใช้จ่ายในการซื้อเสียงครั้งละเป็นหลักพันบาทขึ้นไปในเขตตำบลตะกาดเจ้า อำเภอนาทม จังหวัดจันทบุรี นับเป็นตำบลที่มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านมาเป็นเวลานาน แต่การเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในอดีตที่ผ่านมา พบว่ามีการทุจริตซื้อเสียงยังไม่แพร่หลายมาก เนื่องจาก ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ได้เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินมีเงินเดือนและมีวาระอยู่ในตำแหน่งแค่ 5 ปี แต่หลังจากมีการใช้พระราชบัญญัติท้องที่ปี พ.ศ. 2551 พบว่ามีการทุจริตซื้อเสียงการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างเด่นชัด ผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ดังกล่าวที่สำคัญคือ การซื้อสิทธิขายเสียงมีผลต่อการไม่ปฏิบัติหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างเต็มที่แต่ไม่สามารถทนได้จนกว่าจะครบอายุ 60 ปี ดังนั้นจึงมีการเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในการแก้ไขกฎหมายจากการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากอายุ 60 ปีหรือเกษียณอายุมาเป็นวาระละ 5 ปี จนร่างพระราชบัญญัติผ่านวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2555 แต่ความหมายเช่นนั้นก็ถูกต่อต้านจากกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยอาศัยชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น นครราชสีมา เชียงใหม่ อุดรธานี เพชรบูรณ์ สิงห์บุรี

โดยหลักการในระบอบประชาธิปไตยนั้น ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการคงไว้หรือเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 อย่างแท้จริงคือเสียงของประชาชน ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาเบื้องต้นว่าประชาชนรู้เรื่องการทุจริตเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันหรือไม่มากนักเพียงใด ผู้ศึกษาจึงสนใจทำวิจัย เรื่อง รูปแบบและกระบวนการทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในการรับรู้ของประชาชน : กรณีศึกษาประชาชนในเขต ตำบลตะกาดเจ้า อำเภอนาทม จังหวัดจันทบุรี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อรูปแบบและกระบวนการทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551 ในเขตตำบลตะกาดเจ้า อำเภอนาทม จังหวัดจันทบุรี
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการรับรู้ของประชาชนที่มีต่อรูปแบบและกระบวนการทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในตำบลตะกาดเจ้า อำเภอนาทม จังหวัดจันทบุรี

ประโยชน์ของการวิจัย

1. กรณีศึกษาการเลือกตั้งในตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี จะช่วยเพิ่มพูนองค์ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้ง
2. การรับรู้ของประชาชนต่อรูปแบบและกระบวนการทุจริตซื้อเสียงในการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี จะเป็นโครงการนำร่องไปสู่การเคลื่อนไหวต่อพระราชบัญญัติท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาการเลือกตั้งในเขตพื้นที่ตำบลตะกาดเจ้า อำเภอกำแพง จังหวัดจันทบุรี ระยะเวลาในการวิจัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 - 2554 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา

นิยามศัพท์เฉพาะ

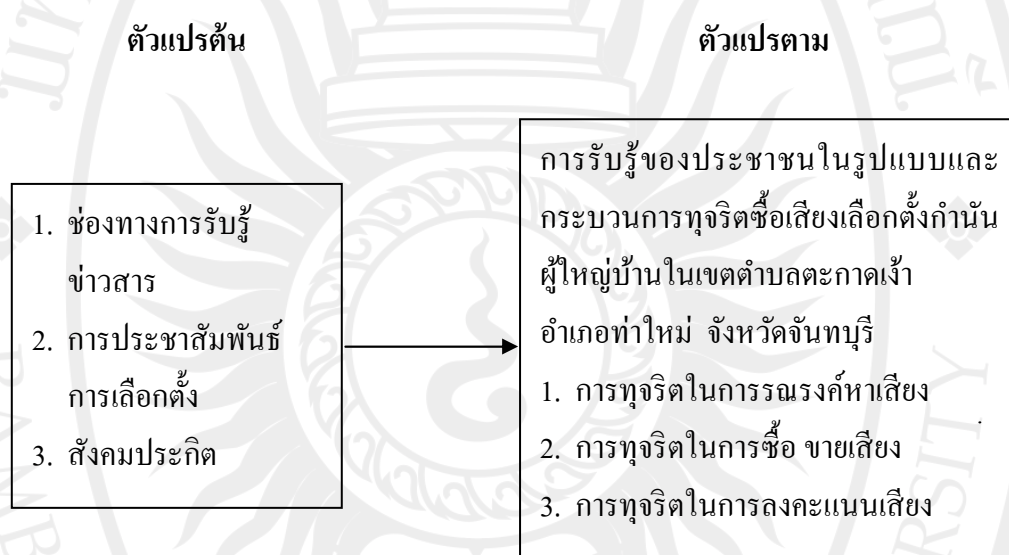
เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลผู้วิจัยจะกำหนดนิยามศัพท์เฉพาะไว้ ดังนี้

1. ช่องทางการรับรู้ข่าวสาร หมายถึง สื่อกลางของกระบวนการรับรู้ข่าวสาร เช่น สิ่งพิมพ์ ญาติสนิท ห้วคเแนน วิทยู เพื่อนบ้าน และโทรทศน์
2. การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง หมายถึง การสื่อสารในวงกว้างระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรและกลุ่มประชาชนเป้าหมาย โดยใช้แผ่นพับ หนังสือพิมพ์ วิทยู หอกระจายข่าว และโทรทศน์
3. สังคมประกิตทางการเมือง หมายถึง กระบวนการกล่อมเกลทาทางการเมืองที่เกิดจากเครือข่ายของชุมชนและประสพการณ์การเข้าร่วมในกระบวนการเลือกตั้ง
4. การทุจริตหาเสียง หมายถึง การกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งในรูปแบบการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กนักเรียน การทำบุญกับวัด การทำโครงการพัฒนา การทำโครงการจัดอบรม การจัดแข่งขันกีฬา การจัดเลี้ยง การเปิดบัญชีที่ร้านค้า การแจกเงินรายบุคคล การแจกเงินซื้อเสียงทั้งครอบครัว การแจกสิ่งของรายบุคคล การแจกสิ่งของแก่ครอบครัว การขายสินค้าแก่ชาวบ้านในราคาถูก และ การแจกวัสดุให้นำไปสร้างสาธารณะประโยชน์
5. การทุจริตซื้อขายเสียง หมายถึง พฤติกรรมการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งในรูปแบบการเสนอเงื่อนไขที่จะพัฒนาหมู่บ้าน การเล่นเกมพนันผู้สมัคร การใช้บัตรผี การซื้อตัวผู้สมัคร หรือการซื้อห้วคเแนนของกลุ่มแข่ง

6. การทุจริตลงคะแนนเสียง หมายถึง การกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งในรูปแบบการทำรายชื่อซ้ำซ้อน การทำชื้อตจากทะเบียนบ้าน การสอได้คะแนนก่อนการเปิดหีบ การสอได้คะแนนระหว่างการดำเนินการลงคะแนน การค้คะแนนก่อนปิดหีบเลือกตั้ง การแก้งอ่านคะแนน หมายเลขผู้สมัครผิด การทำบัตรเสีย และ การลงและรวมคะแนนผิด

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยนำมากำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

สมมุติฐานในการวิจัย

จากกรอบแนวคิดในการวิจัยจะกำหนดตัวแปร 2 ประเภท คือ ตัวแปรต้น และตัวแปรตาม ตัวแปรต้น ได้แก่ การรับรู้ข่าวสารในการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน มี 3 ประการ คือ ช่องทางการรับรู้ข่าวสาร การประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง สังคมประกิต

ตัวแปรตาม ได้แก่ รูปแบบและกระบวนการทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในการรับรู้ของประชาชนในเขตตำบลตะกาดเจ้า อำเภอท่าใหม่ จังหวัดจันทบุรี ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ การทุจริตในการณรงค์หาเสียง การทุจริตในการซื้อ ขายเสียง การทุจริตในการลงคะแนนเสียง ในการรับรู้ดังกล่าวจะแบ่งระดับออกเป็น 5 ระดับ คือ รับรู้มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย และน้อยที่สุด