

บทที่ 3

พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย กลไกกฎหมายและช่องทางที่เกี่ยวข้อง เพื่อการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการใช้กฎหมายเพื่อตรวจสอบการทำงาน และการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ รวมไปถึงมีกระบวนการที่ประชาชนสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายหรือระเบียบราชการกำหนดขึ้นเพื่อการนั้น โดยในส่วนแรกจะได้กล่าวถึงพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเสียก่อน ซึ่งกำเนิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นเกิดจากแนวคิดของผู้ปกครองในบ้านเมืองที่เห็นความจำเป็นในการตั้งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนมาตั้งแต่ต้น ฉะนั้นในระยะแรกกระบวนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจากภาคประชาชนในบางครั้งแม้จะมีกฎหมายรองรับ แต่ประชาชนก็อาจจะเห็นว่าไม่ใช่เรื่องใกล้ตัวหรือเกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวัน อีกทั้งยังเห็นว่าเป็นหน้าที่ของทางฝ่ายบ้านเมืองที่จะต้องเป็นผู้จัดการดำเนินการเอง แต่ปัจจุบันพัฒนาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ดำเนินการมายาวนานพอสมควร และมีกฎหมายมาเกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ ประชาชนสามารถนำกฎหมายเหล่านี้มาเป็นเครื่องมือและกลไกในการตรวจสอบการทำงานและป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งในส่วนที่สอง จึงจะได้กล่าวถึงกฎหมายและกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้องในการเป็นกลไกทางกฎหมายและช่องทางในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้โดยภาคประชาชน โดยกลไกทางกฎหมายและช่องทางในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แบ่งระดับได้เป็นกลไกทางกฎหมายและช่องทางในระดับท้องถิ่น กลไกทางกฎหมายและช่องทางในระดับชาติ และช่องทางด้านกฎหมายอื่นๆ ดังต่อไปนี้ คือ

(1) การร้องเรียนต่อองค์กรในระดับท้องถิ่น ได้แก่ การร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผู้ร้องเรียน โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

(2) การร้องเรียนต่อองค์กรระดับชาติ ได้แก่ การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.)การร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ(ป.ป.ท.) การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และการใช้สิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพื่อตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การร้องเรียนต่อหน่วยงานราชการอื่นๆในท้องถิ่น ได้แก่ การร้องเรียนไปที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในท้องถิ่นที่ประชาชนผู้ร้องเรียนเห็นว่าเกี่ยวข้องในการเข้ามาแก้ไข ปัญหา เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานโยธาธิการจังหวัด เป็นต้น และการร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมประจำอำเภอและจังหวัด และในส่วนของ การใช้ช่องทางกฎหมายอื่นๆ เพื่อการตรวจสอบ ได้แก่ การใช้สิทธิเพื่อเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องเรียนด้วยบัตรสนเท่ห์ไปที่หน่วยงานที่เป็นผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การชุมนุมประท้วงโดยอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63

3.1 รูปแบบและพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ประเทศไทยมีพัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลานานกว่า 100 ปี โดยเริ่มจากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของสุขาภิบาลในสมัยของรัชกาลที่ 5 และได้มีพัฒนาการมาโดยตลอดจนกระทั่งปัจจุบันที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยอยู่ 5 รูปแบบ คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในขั้นตอนนี้จะได้อธิบายถึงพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ดังต่อไปนี้

3.1.1 เทศบาล

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรก คือ สุขาภิบาล ได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2440 (ร.ศ. 116) โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการประกาศใช้พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 ต่อจากนั้นอีก 8 ปี จึงได้มีการประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นอีกแห่งหนึ่งที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งตามประวัติศาสตร์กล่าวว่รัชกาลที่ 5 ทรงเสด็จประพาสเมืองสมุทรสาครและทรงทอดพระเนตรเห็นถึงความสกปรกไร้ระเบียบของถนนหนทางและตลาดเมืองท่าฉลอม ทรงเห็นว่าไม่ปลอดภัยต่อประชาชนและอาจเป็นแหล่งแพร่โรคภัย จึงทรงมีพระราชดำริที่จะจัดการปกครองในด้านสุขาภิบาลขึ้น เพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชนและรัฐบาลไม่ต้องจ่ายเงินในท้องพระคลัง แต่การปกครองในรูปแบบนี้ต้องอาศัยความนิยม ความ

พอใจ และความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ โดยสุขาภิบาลท่าลอมได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 ซึ่งรูปแบบการบริหารงานของสุขาภิบาลท่าลอมเป็นรูปแบบคณะกรรมการที่มาจากกำนันและผู้ใหญ่บ้าน และใช้ภาษีโรงเรือนในเขตสุขาภิบาลมาใช้ในการบำรุงท้องที่ หลังจากจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลได้ 2 ปี ก็เป็นที่ประจักษ์ว่าประชาชนได้รับประโยชน์ จึงได้ขยายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลไปตามท้องที่ต่างๆ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ และบำรุงรักษาทางสัญจรไปมาให้สะดวกยิ่งขึ้น โดยได้จำแนกสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับเมืองจัดขึ้นในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของเมือง และสุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดตั้งขึ้นในท้องที่ซึ่งมีประชาชนหนาแน่นอยู่ในเฉพาะตำบล ซึ่งการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นไม่ได้ใช้วิธีการเลือกตั้งตัวแทนประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร แต่ใช้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้บริหารทั้งสิ้น ต่อมาในปีพ.ศ.2476 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล และเปลี่ยนสถานะสุขาภิบาลเดิมที่มีอยู่ 35 แห่งเป็นเทศบาลซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถื่นรูปแบบใหม่ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดระเบียบการจัดตั้งและบริหารงานเทศบาล และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกกฎหมายเก่าให้มีการพัฒนายิ่งขึ้น โดยมีการแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยการจัดตั้งเทศบาลแต่ละประเภทนั้นจะจัดตั้งโดยถือเกณฑ์รายได้ จำนวนราษฎร และความเจริญของท้องถิ่นเป็นหลัก เทศบาลมีสถานะเป็นนิติบุคคลการจัดตั้งเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลหรือการยุบเลิกเทศบาลนั้นต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

3.1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถื่นหรือการปกครองท้องถื่นในประเทศไทยได้มีการพัฒนาการมาโดยตลอด โดยหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 โดยให้จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่สำคัญและใหญ่ที่สุดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาสูงสุดและบริหารงานตามที่ส่วนกลางมอบหมายมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถื่นอีกสถานะหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ซึ่งมีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดแยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาค โดยให้มีข้าราชการเป็นของตนเอง เรียกว่า “ข้าราชการส่วนจังหวัด” ได้รับเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น นอกจากนี้จังหวัดยังมีทรัพย์สินส่วนจังหวัด ซึ่งหมายความว่า ทรัพย์สินที่จังหวัดหามาได้โดยตรง และไม่ต้องส่งเป็น

งบประมาณรายได้ของแผ่นดิน ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แยกออกจากการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างชัดเจนจากเดิมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสถานะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ได้มีการพัฒนาให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ

3.1.3 เมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง คือ เมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ต่างไปจากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น เพราะเป็นการนำระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนครมาใช้ในการจัดรูปองค์กรและกลไกการบริหาร ซึ่งเรียกว่า รูปแบบสภาและผู้จัดการ (Council-Manager Form) มาใช้ ซึ่งหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสภาผู้จัดการนั้น คือ การนำเอานักบริหารมืออาชีพที่มีความสามารถสูงและประสบการณ์มากเข้ามาบริหารกิจการของท้องถิ่น โดยเป็นการลอกเลียนแบบการบริหารงานธุรกิจเอกชน โดยเปรียบท้องถิ่นเป็นเสมือนบริษัทที่บริหารงานเพื่อความผาสุกแก่ประชาชนที่เปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นและให้ผู้ถือหุ้นเลือกตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่กำหนดนโยบาย อันได้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ตัวแทนของผู้ถือหุ้นจะไม่ทำหน้าที่บริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองแต่จะไปจ้างบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถมาบริหารท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า ปลัดเมืองพัทยา โดยให้ได้รับค่าจ้างและปฏิบัติงานตามวาระที่กฎหมายกำหนด แต่สภาเมืองพัทยามีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนปลัดเมืองพัทยา รวมทั้งมีอำนาจที่จะควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ แผน นโยบายของเมืองพัทยา

3.1.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครนั้นจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 โดยการรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และให้เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” มีเจตน์จำนงเพื่อให้การปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการปกครองจังหวัดอื่นๆ ดำเนินการไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับนโยบายของราชการส่วนกลางในอันที่จะปูทางไปสู่การจัดรูปการปกครองเป็นนครหลวงต่อไป แต่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ก็ได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518 แทน ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการปกครองและการบริหารโดยให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง มิได้มีฐานะ

เป็นจังหวัดตามรูปแบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีฐานะเป็นข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 โดยมีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานคร และมีสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายสภานิติบัญญัติ สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ซึ่งกรุงเทพมหานครนั้น ถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใหญ่โตกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ทั้งในแง่ของประชากร บุคลากร และงบประมาณ (อุทัย หิรัญโต, 2530: 215-245)

3.1.5 องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุดท้ายซึ่งมีมาก่อนการปกครองรูปแบบอื่นๆ และมีความเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2539ก.: 3-4) คือ การปกครองระดับหมู่บ้านและตำบลที่ก่อตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2435 และได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมามากกว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ โดยในอดีตได้มีการจัดรูปแบบการบริหารระดับตำบล 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 เกิดจากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เดินทางไปเยือนสหรัฐและยุโรปในปี 2498 และเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยยังมีข้อจำกัด และในเขตชนบทยังไม่มีการปกครองท้องถิ่น ซึ่งควรมีการปรับปรุง จึงได้มีการออกคำสั่งที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล และหมู่บ้านกำหนดให้จัดตั้งสภาตำบลภายใน 3 เดือน โดยให้คณะกรรมการตำบลประกอบด้วย กำนันท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้น ไม่น้อยกว่า 2 คน และให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย ส่วนสภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หมู่บ้านละ 2 คน (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2539ก.: 7)

รูปแบบที่สอง องค์กรบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีรายได้และรายจ่ายของตนเอง สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลโดยอิสระ ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาตำบลและคณะกรรมการตำบล ซึ่งสภาตำบล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน และกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ส่วน

คณะกรรมการตำบลประกอบด้วยกำนันตำบลท้องถิ่นที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบลหรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2539ก. : 8)

รูปแบบที่สาม สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เกิดจากการที่รัฐบาลเห็นว่าคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ไม่เหมาะสมที่จะใช้กับบางตำบลเนื่องจากเป็นช่วงการต่อสู้ทางอุดมการณ์ทางความคิด และรัฐบาลส่วนกลางเกรงว่าคอมมิวนิสต์จะอาศัยการเลือกตั้งเข้ามายึดอำนาจในการปกครองท้องถิ่นตามยุทธศาสตร์ป่าล้อมเมืองของเหมา เจ๋อตุง (สถาบันพระปกเกล้า, 2544 :16) จึงได้ให้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 ให้ใช้บังคับเฉพาะตำบลที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ คือ ตำบลส่วนใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนตำบลอื่นๆ ให้ใช้ระเบียบบริหารส่วนตำบลและหมู่บ้านตามคำสั่ง 222/2499 ต่อไป โดยรูปแบบการบริหารตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275/2509 นี้ เป็นการบริหารตำบลในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลเป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง นอกจากนี้ยังประกอบด้วยครูประจำตำบลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประจำตำบลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วยกัน การบริหารงานของสภาตำบล นอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวแล้วสภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันขึ้นมาหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบลซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยนั้นก็เพื่อให้การปกครองในระดับตำบลที่มีความเจริญและมีรายได้ระดับหนึ่งได้มีการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาในปี 2515 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกยุบเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวยังคงให้สภาตำบลมีอยู่ต่อไป (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2552 : ออนไลน์)

หลังจากเหตุการณ์ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือ พฤษภาคมมิพ ได้เกิดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองในหลาย ๆ ด้าน และด้านหนึ่ง คือ การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2539ก. : 10) โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีการแบ่งตำบลออกเป็น 2 ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ สภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบล

ประกอบด้วยสมาชิก คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการได้แก่ข้าราชการที่ทำงานในตำบลนั้นซึ่งแต่งตั้งโดยนายอำเภอ ประเภทที่สอง คือ การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาทสามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยในประเภทที่สองนี้ได้แบ่งงานเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภาองค์การฯ) กรรมการได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนฝ่ายบริหารเรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกสภาองค์การฯ 4 คน ซึ่ง 6 คนนี้มาจากการเลือกของสภาองค์การฯ (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2539ข : 14-15)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 285 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และในกลางปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2546 โดยได้มีการยกเลิกชื่อเรียก คณะกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร ให้ใช้ชื่อ คณะผู้บริหาร และชื่อเรียก ประธานกรรมการบริหาร เปลี่ยนเป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานกรรมการบริหารเปลี่ยนเป็น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อเรียกข้อบังคับตำบลเป็น ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และยกเลิกไม่ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเลขานุการคณะผู้บริหาร

การปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลครั้งสำคัญ เกิดขึ้นอีกครั้งในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2546 หลังจากมีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเมื่อกลางปี พ.ศ. 2546 แต่เป็นการแก้ไขในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น ความจริง ได้มีความพยายามในการเสนอให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมาแล้วครั้งหนึ่ง โดยวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาโดยได้แก้ไขให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่เมื่อร่างกฎหมายกลับมาสภา

ผู้แทนราษฎรปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยและได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบ แต่ความเคลื่อนไหวจากหลายฝ่ายที่ต้องการให้มีการแก้ไขที่มาให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นยังไม่หยุดนิ่ง สาเหตุที่สำคัญของการเคลื่อนไหวนี้เกิดจากการเปิดช่องไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 ซึ่งกล่าวถึงองค์ประกอบ ที่มาของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาได้ 2 ทาง ทางแรก มาจากมติของสภาท้องถิ่น ทางที่สองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่องก็ได้มีความเคลื่อนไหวให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2542-2543 โดยองค์กรที่ออกมาเคลื่อนไหวในช่วงดังกล่าวคือ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้อ้างถึงปัญหาของโครงสร้างเดิมที่เป็นอยู่ที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่นทำให้ขาดความเป็นอิสระและต้องพึ่งพิงเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาท้องถิ่นและไม่มี ความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งทำให้การขับเคลื่อนนโยบายไม่มีการต่อเนื่องและมักจะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารท้องถิ่นอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหันมาให้ความสำคัญกับสภามากกว่า การให้ความสำคัญของประชาชน จนนำไปสู่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลโดยตรง ความสำเร็จของฝ่ายเทศบาลเป็นการทำให้เกิดการเคลื่อนไหวในฝ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่ายบริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และในที่สุดปลายปี พ.ศ. 2546 ก็มีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทย เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ คือ การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น (ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า, 2552 : ออนไลน์)

3.2 รูปแบบกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีการกระทำที่ไม่โปร่งใสหรือมีพฤติกรรมที่ทุจริต เฉพาะปีงบประมาณ 2552 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมากที่สุด จำนวนถึง 47 เรื่อง โดยแบ่งเป็นการร้องเรียนขององค์การบริหารส่วนตำบล 24 เรื่อง เทศบาล 19 เรื่อง และองค์การ

บริหารส่วนจังหวัด 4 เรื่อง และเรื่องที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ การทุจริต มีการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง มีการเลือกปฏิบัติ / กีดกันแก่งัดดำเนินการ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2551: ออนไลน์) จึงทำให้เห็นได้ว่า ถึงแม้จะมีกระบวนการในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของประชาชน แต่ก็ไม่ได้เป็นเครื่องประกันถึงการบริหารงานที่โปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสิ่งที่จะเป็นเครื่องประกันความโปร่งใสในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนเข้ามาเป็นหูเป็นตาช่วยป้องกัน และตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการทุจริตหรือพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ไม่ให้เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง และช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นก็มีกฎหมายให้การรองรับไว้หลายประการ โดยสามารถแบ่งได้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และช่องทางในการตรวจสอบอื่นๆ ดังนี้

3.2.1 การใช้กลไกทางกฎหมายระดับท้องถิ่นเพื่อการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนหรือการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ประชาชนสามารถใช้ช่องทางในระดับท้องถิ่นเพื่อการร้องเรียนและตรวจสอบ ซึ่งในส่วนของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนั้น ประกอบด้วยการร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของผู้ร้องเรียน โดยอาศัยสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่ให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ฯลฯ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในท้องถิ่นอยู่หลายประการ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ทางด้านกายภาพของประชาชนที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการใช้วิธีการ

ร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมอำเภอหรือจังหวัดตามอำนาจหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 02192 /ว 349 ลงวันที่ 29 มกราคม 2550 เรื่อง แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาร้องทุกข์/ ร้องเรียน ก็ถือว่าเป็นช่องทางหนึ่งในการร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในการควบคุม ดูแลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จึงเป็นอำนาจของกระทรวงที่จะเข้ามาดูแลปัญหาของประชาชนโดยผ่านช่องทางของศูนย์ดำรงธรรมได้ ซึ่งการใช้กลไกทางกฎหมายทั้ง 2 อย่างนั้นถือว่าเป็นกลไกทางกฎหมายในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาเดือดร้อนหรือร้องเรียนเรื่องอื่น ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องได้ ตามที่จะได้อธิบายดังต่อไปนี้

3.2.1.1 การร้องเรียนโดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ตามที่แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ได้ระบุถึงการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281-290 โดยกำหนดให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในเรื่องการกำกับดูแลนั้นให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีการไต่สวนตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก ซึ่งตามหลักเกณฑ์ของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551 ข้อที่ 6.5 เรื่อง แนวทางการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน/ภาคประชาสังคมและการตรวจสอบติดตามประเมินผล ก็ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามาดูแลแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน และให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชนด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2551: 1, 22)



นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายเรื่อง อาทิเช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกระจายอำนาจกำหนดไว้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2542: 53) ซึ่งเรื่องความเดือดร้อนที่ประชาชนมักจะร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตที่กฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา และถ้าหากประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาก็สามารถที่จะยกขึ้นมาเป็นมูลเหตุในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และ ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ พ.ศ. 2551 ก็ไม่ได้มีการกำหนดตัวบทกฎหมายที่ชัดเจนในการระบุถึงวิธีการขั้นตอนในการดำเนินการของฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน หรือกำหนดวิธีการร้องเรียนปัญหาไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับประชาชนผู้เดือดร้อน ดังนั้น กระบวนการดำเนินงานของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทั้งฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายประชาชน ก็จะใช้วิธีการทำเป็นหนังสือร้องเรียนและหนังสือสั่งการเป็นหลักในการดำเนินงานทั้งการร้องเรียนปัญหาและการสั่งการให้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหา

3.2.1.2 การร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมตามหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 02192 /ว 349

ในกรณีที่ประชาชนต้องการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมตลอดถึงจากการปฏิบัติงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และจากเจ้าหน้าที่ข้าราชการ และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ สามารถร้องเรียนต่อ “ศูนย์ดำรงธรรม” ได้ โดยนโยบายของกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ตามวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบใน

ภาคราชการยุทธศาสตร์ที่ 7 การวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรมและธรรมาภิบาล กำหนดให้มีกลไกหรือช่องทางรับข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และคำชมเชยจากประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและวาระแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย จึงได้ปรับปรุงและพัฒนาระบบการดำเนินการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้มีประสิทธิภาพโดยการจัดทำ “โครงการดำรงธรรมนำไทยใสสะอาด” เพื่อเพิ่มช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และปรับปรุงกระบวนการจัดการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ให้มีมาตรฐานรวดเร็วและเป็นธรรม รวมทั้งได้มีการปรับโครงสร้างให้มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบดำเนินการเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ ได้แก่ สำนักตรวจราชการและเรื่องราวยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยมอบหมายให้หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบดูแลงานเรื่องราวยุติธรรมของกระทรวงมหาดไทยด้วย โดยกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 02192 /ว 349 ลงวันที่ 29 มกราคม 2550 เรื่อง แนวทางการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญในเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยมอบหมายให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบงานศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด และให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบงานด้านปกครองเป็นผู้รับผิดชอบ กำกับ ดูแล ศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอย่างชัดเจน มีการปรับปรุงช่องทางการร้องเรียนร้องทุกข์เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริการแก่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น เช่น มีระบบ Call center หมายเลข 1567 มีการจัดทำฐานข้อมูลเรื่องราวยุติธรรม โดยกระทรวงมหาดไทยได้เน้นย้ำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ โดยให้ดำเนินการจัดตั้งชุดเฉพาะกิจเคลื่อนที่เร็วในการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ในศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด โดยกระทรวงมหาดไทยจะนำผลการดำเนินการแก้ไขเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์มาเป็นข้อพิจารณาในการบริหารงานบุคคลในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดและรองผู้ว่าฯ และจังหวัดต้องให้ความสำคัญกับเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ที่ส่งมาจากสำนักราชเลขาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน โดยให้รายงานผลให้ทันตามห้วงเวลาที่กำหนด (เว็บไซต์การจัดการความรู้ของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ม.ป.ป.: ออนไลน์) ซึ่งการร้องเรียนโดยผ่านศูนย์ดำรงธรรมนี้ ประชาชนสามารถร้องเรียนด้วยตนเอง ณ ศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย หรือที่ศาลากลางจังหวัดทุกจังหวัดและที่ว่าการอำเภอทุกแห่ง หรือจะส่งหนังสือร้องเรียนก็ได้ โดยการร้องเรียนผ่านศูนย์ดำรงธรรมนี้น่าจะเป็นช่องทางในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีในอีกช่องทางหนึ่ง เนื่องจาก ศูนย์ดำรงธรรมนี้มีสำนักงานอยู่ที่สำนักงานจังหวัดในทุกจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค

สามารถรับเรื่องและดำเนินการกระจายข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามา
ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ได้

3.2.2 กลไกทางกฎหมายและองค์กรในระดับชาติเพื่อการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

กลไกทางกฎหมายและองค์กรในระดับชาติที่มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้นมีหลายประเภท แต่ในที่นี้จะได้อธิบายถึงองค์กรที่มีบทบาทโดยตรงในการ
ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนสามารถที่จะร้องเรียนหน่วยงานเหล่านั้น
เพื่อให้เข้ามาตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้ศึกษานี้ประกอบด้วย ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
(ป.ป.ท.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน และการใช้สิทธิตรวจสอบโดยอาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติข้อมูล
ข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 โดยในขั้นตอนนี้จะได้อธิบายถึงที่มาและอำนาจหน้าที่ของแต่ละ
องค์กร ดังนี้

3.2.2.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ศาลปกครองเป็นองค์กรรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่มีการจัดระบบไว้เป็นอย่างดี โดยจะมีวิธีการ
พิจารณาโดยรวบรัด เปิดเผย บุคคลภายนอกมีสิทธิเข้ารับฟังการพิจารณาได้ คู่กรณีฝ่ายผู้เสียหาย
และฝ่ายส่วนราชการจะมีทนายหรือตัวแทนไปแถลงเหตุผลสนับสนุนการกระทำของตน คำวินิจฉัย
ของศาลปกครองจะกระทำในรูปแบบคำพิพากษาพร้อมด้วยเหตุผลของคำวินิจฉัย และคำพิพากษา
ศาลปกครองจะปิดประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน (อมร จันทรสมบูรณ์, อ้างถึงใน สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537: 11) ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ประการสำคัญ คือ การสั่งเพิกถอน
มติ คำสั่ง คำวินิจฉัย กฎที่ฝ่ายปกครอง อาทิเช่น คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ผู้บังคับบัญชา
นายกเทศมนตรี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตาม
พระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายปกครองนั้นออกมาเกินอำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้อง ศาลปกครองนั้น
เกิดจากแนวคิด “นิติรัฐ” (Legal state) ที่บรรดาประเทศต่างๆ ที่มีระบอบการปกครองแบบเสรี
ประชาธิปไตยต่างยึดถือโดยที่รัฐได้ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำใดๆ ขององค์กร
เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าล่วงล้ำ
เข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง และองค์กรฝ่าย
ปกครองจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งการควบคุมตรวจสอบนั้นจะตรวจสอบในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง แต่ไม่ได้ก้าวล่วงไปถึงการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538 : 52) ซึ่งรูปแบบของศาลปกครองที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ นั้นมี 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ “ระบบศาลเดี่ยว” และ “ระบบศาลคู่”

(ก) ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง โดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบอังกฤษ ฯลฯ

(ข) ระบบศาลคู่ คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองที่มีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษา และองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ซึ่งระบบศาลปกครองรูปแบบนี้จะใช้ในกลุ่มของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เยอรมัน ฟินแลนด์ เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538 : 53-54)

ซึ่งวิวัฒนาการของการพิจารณาคดีปกครองในประเทศไทยนั้นมีมานานแล้ว โดยสามารถมองย้อนไปถึงยุคสมัยสุโขทัยที่พระมหากษัตริย์ทรงออกมาพิจารณาวินิจฉัยคดีร้องทุกข์ของประชาชนผู้เดือดร้อนที่มาสั่นกระดิ่งที่ทางบ้านเมืองจัดไว้ให้เพื่อร้องทุกข์ในเรื่องต่างๆ หรือที่ได้รับการตัดสินคดีแล้วแต่ประชาชนเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความยุติธรรมก็มีร้องทุกข์กับกษัตริย์ แต่เมื่อมาถึงสมัยอยุธยาได้มีการเปลี่ยนรูปแบบการปกครองจากระบบ “พ่อปกครองลูก” เป็นระบบ “สมบูรณาญาสิทธิราชย์” ก็ได้เปลี่ยนจากการออกมารับเรื่องร้องทุกข์ของกษัตริย์โดยตรงเป็นให้อำนาจฝ่ายปกครองซึ่งเป็นพระบรมวงศานุวงศ์หรือบุคคลใกล้ชิดที่ทรงวางพระหฤทัยว่าเป็นผู้มีความรู้ และซื่อสัตย์สุจริต หรือปุโรหิตผู้ใหญ่มาทำหน้าที่แทน ต่อมาเมื่อคดีมีมากขึ้นก็ได้จัดตั้งคณะลูกขุนสังกัดกรมลูกขุน จากนั้นจึงแยกตุลาการที่สังกัดกรมลูกขุนให้มาสังกัดกรมต่างๆ ซึ่งเรียกว่า ศาลของกรมหรือศาลของกระทรวง และให้อธิบดีของกรมหรือเสนาบดีกระทรวงต่างๆ เข้ามีส่วนร่วมในการดูแลและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับหน่วยงานของตน ซึ่งคดีส่วนใหญ่จะเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาที่เกี่ยวกับกรมหรือกระทรวง สำหรับคดีปกครองหรือคดีที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้จะมีอยู่บ้างแต่ก็เป็นการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวไม่ใช่

การฟ้องหน่วยงานฝ่ายปกครองโดยตรง เช่น การอุทธรณ์หรือฟ้องตัวตุลาการหรือผู้พิพากษาที่พิจารณาพิพากษาคดีไม่เป็นธรรม เป็นต้น (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542 : 350) จนกระทั่งถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน” ขึ้นในปี พ.ศ. 2417 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดินและในการร่างกฎหมายกับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อนในลักษณะเดียวกันกับ “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State) หรือ “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Conseil d’Etat) ของกลุ่มประเทศยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และลักเซมเบิร์ก เป็นต้น ซึ่งสถาบัน “เคาน์ซิลออฟสเตต” ของกลุ่มประเทศดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการ คือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่เป็นศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลโดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้มีดำริจัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย “คดีปกครอง” (ข้อพิพาททางปกครองระหว่างรัฐกับราษฎร) แต่เกรงจะถูกแทรกแซงจากประเทศตะวันตกซึ่งได้ทำสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของตนในขณะนั้นจึงไม่เรียกว่า “ศาลปกครอง” แต่ได้ตั้งสถาบัน “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้นมาแทน โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่รัฐบาล กับมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา “คดีปกครอง” ตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการกฤษฎีกาเดิมเสียใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตาม “ระบบร้องทุกข์” ซึ่งตามระบบนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถเสนอแนะต่อรัฐบาลให้พิจารณาสั่งการทางบริหารเพื่อเยียวยาให้แก่ผู้ร้องทุกข์ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังสามารถอาศัยข้อมูลที่ได้รับการร้องทุกข์ของราษฎรมาศึกษาวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ และเสนอแนะต่อรัฐบาลให้กำหนดแนวทางในการแก้ไขหรือป้องกันเหตุแห่งการร้องทุกข์ในทำนองเดียวกันไม่ให้เกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีปกครองและขอบเขตการพิจารณาคดีปกครอง และขอบเขตของการพิจารณาคดีปกครองของสถาบันที่จะทำหน้าที่ศาลปกครองในอนาคตให้รัฐบาล หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลทั่วไปได้รู้จักและคุ้นเคย ก่อนที่จะมีการ

จัดตั้งศาลปกครองในระยะต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537 : คำนำ) ซึ่งแนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองได้เกิดขึ้นมาโดยตลอดโดยมีการเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครองในรัฐธรรมนูญของไทยหลายครั้งแต่ก็ไม่บรรลุผล อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2534 ซึ่งรวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 พ.ศ. 2538 ซึ่งได้กำหนดให้มีศาลปกครองแต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ รวมทั้งไม่ได้กำหนดเวลาในการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จไว้ด้วย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในมาตรา 276-280 บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับศาลปกครองไว้ด้วย เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล พร้อมทั้งกำหนดเวลาการจัดตั้งศาลปกครองให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องตรากฎหมายลูกออกมาให้แล้วเสร็จตามเวลาดังกล่าวจึงมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้รูปแบบศาลปกครองของไทยเป็นระบบศาลคู่ มีโครงสร้างศาลปกครองที่เป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรม แบ่งเป็น 2 ชั้นศาล ได้แก่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมโดยเน้นพิจารณาคดีหรือข้อพิพาททางปกครองและต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2542 : 393-394) ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครอง หรือคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองไทยไว้ ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ หรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง โดยในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังนี้

1) ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็น “ผู้มีสิทธิฟ้องคดี” ได้แก่ ผู้ที่เดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน หรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้มีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมกับความเห็นต่อศาลปกครองได้

2) ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า “การแก้ไขเยียวยา ก่อนฟ้องคดี” ในกรณีที่มิถูกกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการนั้นแล้ว และได้มีการสั่งการตามกฎหมาย หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด

3) ในการฟ้องคดีนั้นจะต้องฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น การฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องฟ้องภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ในการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติกรล่าช้าจะต้องฟ้องภายใน 90 วัน หลังจากพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับคำชี้แจงแล้วแต่เห็นว่าไม่สมเหตุสมผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น หรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จะต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

ในการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว ถ้าหากศาลปกครองเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยที่ศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ

ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้ และในกรณีที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ออกคำสั่งเห็นว่าคำสั่งนั้นสามารถฟ้องคดีปกครองได้ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการและระยะเวลาในการยื่นคำฟ้อง ไว้ในคำสั่งนั้นด้วย (วุฒิสาร ตันไชย, 2548 : 77-78) และในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแก่กรณี
- 2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- 3) สั่งให้ชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ งดเว้นการกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- 4) สั่งให้ปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น
- 5) สั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยในกรณีที่มีคำพิพากษาให้ชำระหนี้หรือส่งมอบทรัพย์สิน เมื่อบุคคลที่ได้รับการพิพากษาไม่ปฏิบัติตามศาลปกครองมีอำนาจสั่งบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ (วิรัช วิรัช นิภาวรรณ, 2542 : 382-383)

3.2.2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2542

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์การตรวจสอบการทุจริตที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้เป็นองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ครอบคลุมไปถึงองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ และให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระภายใต้กระบวนการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการตรวจสอบการทุจริตตามรูปแบบของ ป.ป.ช. ในปัจจุบันนี้ได้เริ่มมีการพัฒนามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 ที่ได้มีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยและหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายพิเศษฉบับแรกที่วางโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากเดิมที่ใช้ระบบปกติ คือ การตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งประสบปัญหาและอุปสรรคข้อบกพร่องในการตรวจสอบ เช่น ไม่ได้ได้รับความร่วมมือในการสืบสวน สอบสวนจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพราะอาจจะเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานทำได้ลำบาก หรือผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในวงราชการก็จะมีการใช้อำนาจขัดขวางการตรวจสอบ หรือมีการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 นี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการในการสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาลที่ถูกบุคคลทั่วไปหรือรัฐมนตรีร้องเรียนว่าประพฤติผิดวินัย หรือหย่อนความสามารถ และเรื่องที่ถูกร้องเรียนนั้นเป็นโทษทางวินัยที่ถึงขั้นปลดออกและไล่ออก โดยคณะกรรมการมีอำนาจออกหมายเรียกพยานหลักฐานได้ในระหว่างการสอบสวนอาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการสั่งพักงานผู้ที่ถูกกล่าวหาไว้ก่อนได้ และเมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงก็ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษต่อไป และต่อมารัฐสภาได้มีมติยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวและได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 โดยกำหนดตัวผู้ที่มีอำนาจพิจารณาสอบสวนลงโทษตามลำดับชั้น มีการกำหนดฐานความผิดโดยให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร้ายแรงผิดปกติและไม่สามารถพิสูจน์ที่มีของความร้ายแรงนั้นได้ ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริต ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ถูกประกาศใช้ระยะหนึ่งก็ถูกยกเลิกไป เนื่องจากรัฐบาลมีความเชื่อว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยมาตรการพิเศษได้ดำเนินการไปแล้วสักระยะหนึ่งแล้วการทุจริตก็จะลดลงตามลำดับ จนกระทั่งไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการพิเศษนั้นอีกต่อไปแล้วสามารถกลับไปใช้มาตรการตรวจสอบตามปกติ ตามประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และการดำเนินการทางวินัยได้เช่นเดิม แต่ปรากฏว่าการทุจริตไม่ได้ลดลงอย่างที่รัฐบาลคาดไว้ จึงได้มีความพยายามสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตอย่างต่อเนื่อง (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547 : 23-26) โดยในปี พ.ศ. 2492 ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการ

ปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้ของรัฐ พ.ศ. 2503 (นวน้อย ตรีรัตน์ และคนอื่นๆ, 2547 : 63)

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและลดหน่วยงานรวมทั้งการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยการรวมภารกิจของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวยุทธกิจและคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษี (ก.ต.ภ.) เข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศคณะปฏิวัติ ที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และคณะกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยมีเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอำนาจของคณะกรรมการ ก.ต.ป. นั้นมีกว้างขวางมาก เนื่องจาก สามารถตรวจค้นและจับกุมบุคคลที่สงสัยว่ากระทำความผิดได้ และได้มีการใช้อำนาจเหล่านี้เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐในการกระทำที่มิชอบแทนที่จะใช้เพื่อเป็นกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ ในยุคที่ประชาธิปไตยแบ่งบานคณะกรรมการ ก.ต.ป. จึงได้ถูกยกเลิกไปเมื่อมีการเรียกร้องประชาธิปไตย 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และรัฐบาลยุคนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นในวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวยังไม่ทันได้ดำเนินงาน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกยกเลิกไปด้วย และเมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเป็นสมัยที่สองจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นมาใหม่ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น และแม้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะได้ผลดีในระดับหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. นั้นตกอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 2 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นและไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระได้ ทำให้คณะกรรมการเกิดความเกรงใจที่จะตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการระดับสูงที่มีส่วนในการแต่งตั้งตนเองเข้ามาเป็นกรรมการ ป.ป.ป. และกระบวนการสืบสวน สอบสวนการทุจริต และวินิจฉัยความผิดของข้าราชการทุกระดับใช้กระบวนการเดียวกัน โดยไม่มีการคำนึงถึงสถานะ

อิทธิพล และอำนาจของผู้ที่ถูกสอบสวน และข้าราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. ก็มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงขาดความเป็นอิสระในการทำงานและอาจถูกแทรกแซงได้ ทำให้การสืบสวนสอบสวนไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินการตามกฎหมาย ป.ป.ป. ยังมีช่องว่าง เช่น การจะสอบสวนความผิดของข้าราชการและนักการเมืองที่พ้นจากตำแหน่งเกิน 1 ปีไปแล้วทำไม่ได้ และมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบความร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบบัญชีว่าถูกต้องหรือไม่ จึงมีการแสดงบัญชีทรัพย์สินอันเป็นที่เกิดขึ้น และเมื่อจะสอบสวนก็พ้นระยะเวลาสอบสวนไปแล้ว เป็นต้น (นวนน้อย ตรีรัตน์ และคนอื่นๆ, 2547: 63-64)

ด้วยความที่การตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจรัฐเป็นสิ่งที่สำคัญ เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยให้เป็นองค์กรอิสระและเป็นกลางตามรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2540 : มาตรา 297-298) เพื่อให้การตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพ และปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ อาทิเช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ฯลฯ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการพนักงานท้องถิ่น พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เป็นต้น อำนาจการตรวจสอบการทุจริตและการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป ออกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การขอให้ศาลออกหมายจับหมายค้น และการชี้มูลความผิดทางวินัยและอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตอันนำไปสู่การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อรองรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตโดยเฉพาะ (สุรพล นิติไกรพจน์ และคนอื่นๆ, 2547: 52-53) เมื่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกโดยคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้คงไว้ซึ่งการมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ต่อไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, 2550 : มาตรา 246-251) ซึ่งช่องทางในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีหลายช่องทาง ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คือ

- ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง
- ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา
- มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน
- มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ หรือกระทำความผิดทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่
- มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 : มาตรา 43)

3.2.2.3 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2551

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 (3) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 (3) ได้กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใหม่ ให้ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป กรณีรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรง

ตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือภารกิจของคณะกรรมการป.ป.ช. และให้รัฐบาลมีกลไกของตนเองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ จึงได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือป.ป.ท. ขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2551 เป็นต้นไป (นพดล เพชรสว่าง, เอกสารประกอบการบรรยาย: 2552) โดยมีการแบ่งการทำหน้าที่ในการดูแลป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระหว่างป.ป.ช. กับ ป.ป.ท. โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือป.ป.ช. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไปจนถึงฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือป.ป.ท. นั้น มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการตั้งแต่ระดับ 8 ลงไปจนถึงระดับท้องถิ่น โดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการและปราบปรามการทุจริต โดยเป็นศูนย์กลางทั้งการป้องกันและปราบปราม และการประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ฝ่ายบริหารสามารถบูรณาการการดำเนินการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ให้บังเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ท. เป็นองค์กรในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยคณะกรรมการป.ป.ท. ประกอบไปด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน กรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาและเลขาธิการคณะกรรมการป.ป.ช. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและมีเลขาธิการป.ป.ท. เป็นเลขานุการของของคณะกรรมการป.ป.ท. โดยกรรมการป.ป.ท. ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งช่องทางในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น สามารถดำเนินการได้โดยเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือกล่าวหาว่ามีการทุจริตไม่โปร่งใสเกิดขึ้น หรือเมื่อมีเหตุต้องสงสัยว่ามีการทุจริตหรือเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมอบหมายให้ดำเนินการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ : ออนไลน์)

3.2.2.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

พ.ศ. 2542

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Ombudsman) เป็นองค์กรที่นานาชาติประเทศจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติในการช่วยขจัดความเดือดร้อนของประชาชน ที่เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภท โดยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงจากร้องเรียนและดำเนินการแก้ไขปัญหาคือเรื่องร้องเรียนด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม ซึ่งหลักทั่วไปของวิธีการตรวจสอบ คือ การรับเรื่องร้องเรียนที่มาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองมาพิจารณาแล้วสรุปรายงาน โดยมีการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาคือหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและอาจเสนอต่อประชาชนทั่วไป ซึ่งการเสนอรายงานดังกล่าวจะเป็นการโน้มน้าวความคิดของประชาชนโดยส่วนรวม อันจะก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและมีผลทำให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปแก้ปัญหาคือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2548 : 105) ซึ่งตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือ Ombudsman นี้ มีต้นกำเนิดมาจากประเทศสวีเดน นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1809 โดยทำหน้าที่เป็นผู้แทนของฝ่ายรัฐสภา ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำหรือฝ่ายบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาระหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รับฟังและตรวจสอบข้อกล่าวหาของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไต่ถาม รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอต่อรัฐบาลเพื่อพิจารณา โดยอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วไม่มีอำนาจในการลงโทษ จะไม่เข้าไปแก้ไขปัญหาคือที่เกิดขึ้นโดยตรง แต่จะใช้วิธีการชักชวนโน้มน้าวมติมหาชนเพื่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้นำปัญหาคือไปดำเนินการแก้ไขอีกทีหนึ่ง (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2550 : 1) สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนปี 2540 ด้วยความที่ประเทศไทยมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary system) ซึ่งหมายถึงว่า สภามีอำนาจสูงสุด (Supremacy) สถาบันนิติบัญญัติเป็นที่มาของฝ่ายบริหารและเป็นผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร เช่น โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ออกพระราชบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายทั่วไป การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การตั้งเป็นกรรมาธิการเฉพาะกิจ เป็นต้น แต่ยังคงองค์กรควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารที่น่าจะมี สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงได้รับการพิจารณาจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งประเทศไทยมีองค์กรตรวจสอบภายใน (Internal Auditor) จำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นของฝ่ายบริหารสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ยังคงองค์กรตรวจสอบภายนอก(External Auditor) ที่มี

คุณภาพเพื่อจะควบคุมฝ่ายบริหารหรือระบบราชการที่เป็นหน่วยปฏิบัติการปกครองประเทศ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549 :12)

ต่อมา เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (ค.ป.ค.) ได้ทำการยึดอำนาจ และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี 2540 โดยได้มีประกาศ ค.ป.ค. ฉบับที่ 14 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ต่อไป เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยก ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ขึ้นและประชาชนได้ลงมติประชามติรับ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 จึงเป็นผลให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ทำหน้าที่ต่อไป โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ด้วยอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไปและมีหน้าที่ตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งทำให้องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เหมาะสมที่จะเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป จึงได้บัญญัติปรับเปลี่ยนชื่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสียใหม่ เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยได้ให้อำนาจหน้าที่ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล การติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นว่ามี ความจำเป็น ตลอดจนการ พิจารณาสอบสวนได้ด้วยตนเองโดยไม่มีคำร้องเรียน หากกรณีดังกล่าวมี ผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชน ส่วนรวมหรือเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2551: ออนไลน์) โดยพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ดังนี้

1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน เรื่อง ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม

2) จัดทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ทั้งรายงานเฉพาะเรื่อง และรายงานประจำปี

3) เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามข้อ 1 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4) เสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

5) แจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เมื่อเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาดังกล่าว แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุก 3 เดือน

6) ขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นส่งหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุเอกสารหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา และสามารถให้หัวหน้าหน่วยงานดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา รวมทั้งขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ยังสามารถออกตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนนั้น

7) ออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2550 : 2-5)

โดยช่องทางในการขอรับบริการหรือการใช้สิทธิในการร้องเรียนนั้น ประชาชนที่ประสบเหตุได้รับความเดือดร้อนหรือพบเห็นการใช้อำนาจอย่างไม่ชอบธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อความเสียหายแก่ตนเองหรือส่วนรวม สามารถร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยตนเองหรือมอบหมายให้คนอื่นดำเนินการแทนได้ โดยสามารถร้องเรียนทั้งโดยการทำเป็นหนังสือ ร้องเรียนที่มีการระบุที่อยู่ของผู้ร้องเรียนที่ถูกต้องไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยต้องมีข้อมูลหลักฐานสนับสนุนการร้องเรียน มีการใช้ถ้อยคำที่สุภาพในการร้องเรียน และต้องมีการลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน หรือการร้องเรียนด้วยวาจาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภากำหนด นอกจากนี้ คณะกรรมการทั้งของวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาได้เช่นเดียวกัน (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2549 : 23)



3.2.2.5 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในการปกครองระบบประชาธิปไตยนั้น จุดสำคัญประการหนึ่ง คือ การให้บทบาทที่กว้างขวางแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง (Participatory democracy) โดยประชาชนต้องมีสิทธิรับรู้ (Rights to know) ในความเป็นไปของการปกครอง ว่าในขณะนี้การปกครองได้ดำเนินการในเรื่องใดไว้อย่างไร เพื่อประชาชนจะได้ติดตามตรวจสอบ และใช้สิทธิใช้เสียงในการปกครองนั้นได้อย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะเพื่อการวิพากษ์วิจารณ์ การออกความเห็นในการจัดพิจารณาพิจารณา การประท้วงแสดงพลังความต้องการ ตลอดจนการใช้สิทธิเลือกตั้ง (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, ม.ป.ป.: ออนไลน์) ในกรณีที่ประชาชนเกิดความสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถที่จะใช้สิทธิในการตรวจสอบและรับรู้ โดยอาศัยอำนาจตามที่พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการและหน่วยงานของรัฐไว้ 8 เรื่อง คือ

- 1) สิทธิได้รู้ (มาตรา 7) เปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ ได้แก่ โครงสร้างและการจัดการองค์กร สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ และวิธีการดำเนินงาน สถานที่ติดต่อขอรับข้อมูลข่าวสาร กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือเวียนที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎเพื่อให้ผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง
- 2) สิทธิตรวจสอบ (มาตรา 9) รับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ โดยหน่วยงานของรัฐต้องจัดข้อมูลให้สามารถตรวจสอบได้ในเรื่องต่อไปนี้ คือ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน นโยบาย แผนงาน โครงการ และงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีที่กำลังดำเนินการ คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่มีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน สัญญาร่วมทุนกับเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยกฎหมาย ข้อมูลข่าวสารอื่นๆ เช่น ประกาศประกวดราคา ประกาศสอบราคา ผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างประจำเดือน
- 3) สิทธิขอดู (มาตรา 11) ประชาชนสามารถขอข้อมูลข่าวสารราชการอื่นๆ นอกเหนือจากข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่หรือจัดไว้ให้ตรวจสอบตามมาตรา 7 โดยหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารนั้นให้แก่ผู้ขอภายในเวลาอันสมควร เว้นแต่จะขอจำนวนมากหรือขอบ่อยครั้งโดยไม่มีเหตุอันควร และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวต้องเป็นข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่แล้ว และพร้อมที่จะให้ได้ไม่ใช่ว่าการต้องจัดทำ วิเคราะห์ จำแนก รวบรวมขึ้นใหม่

4) สิทธิได้รับสำเนาและขอให้รับรองสำเนาถูกต้อง (มาตรา 11) บุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสาร โดยที่หน่วยงานของรัฐอาจออกหลักเกณฑ์เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้

5) สิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (มาตรา 17) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่ากรเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งให้ผู้นั้นเสนอคำคัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด และผู้ได้รับแจ้งมีสิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนั้นได้ โดยทำเป็นหนังสือถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ

6) สิทธิร้องเรียน (มาตรา 13) หากประชาชนเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร หรือไม่จัดข้อมูลข่าวสารไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ หรือไม่จัดหาข้อมูลข่าวสารให้ หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือไม่ได้รับการอำนวยความสะดวก ประชาชนมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้โดยคณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

7) สิทธิอุทธรณ์ (มาตรา 18) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย ประชาชนสามารถยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้ เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

8) สิทธิรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของตน (มาตรา 25) ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตนเองจากหน่วยงานของรัฐที่ควบคุมข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ได้ และถ้าพบว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลดังกล่าวไม่ถูกต้องตามที่จริง ก็มีสิทธิยื่นคำขอเป็นหนังสือให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลนั้นได้ (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, 2549: 40-42)

ซึ่งการใช้สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กระบวนการในการใช้สิทธิต้องเริ่มจากในระดับท้องถิ่นก่อน คือ การที่ประชาชนไปขอตรวจสอบข้อมูลของทางราชการที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง และสามารถเปิดเผยได้ตามที่กฎหมายได้กำหนดสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการและหน่วยงานของรัฐไว้ 8 เรื่องนั้น และถ้าหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลตามที่ต้องการ ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้เปิดเผยข้อมูลของเจ้าหน้าที่รัฐโดยผ่านคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งเป็นคณะกรรมการในระดับส่วนกลางหรือระดับชาติที่จะทำหน้าที่วินิจฉัยว่าข้อมูลใดเปิดเผยได้หรือไม่ได้ และมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยข้อมูลที่คณะกรรมการเห็น

ว่าสามารถเปิดเผยได้ และผู้ที่ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นมีความผิดและจะต้องได้รับโทษในทางอาญาร่วมด้วย

3.2.3 การใช้ช่องทางอื่นๆ เพื่อการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากการร้องเรียนไปที่หน่วยงาน องค์กรในระดับท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังสามารถใช้ช่องทางอื่นๆ ในการร้องเรียนหรือมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งช่องทางอื่นๆ นั้นประกอบด้วย การเข้าชื่อเพื่อใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งบัตรสนเท่ห์ไปยังผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการชุมนุมประท้วงโดยสันติโดยอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ตามที่จะได้อธิบายดังต่อไปนี้

3.2.3.1 การใช้สิทธิถอดถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปก็สามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนได้ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. 2542 นี้ ได้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการถอดถอนไว้กว้างมาก โดยไม่ได้ระบุเหตุแห่งการถอดถอนไว้ เพียงแต่ระบุไว้ว่าถ้าประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปก็สามารถใช้สิทธิในการถอดถอนได้ โดยมาตรา 6 ได้กำหนดรายละเอียดประกอบในการยื่นคำร้องเพื่อถอดถอนไว้ คือ

1) ต้องมีการระบุ ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้

2) ต้องมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ใด หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์จะให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนนั้น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดจนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

3) ต้องมีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4) ต้องมีคำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3.) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

และในกระบวนการเข้าชื่อถอดถอนนั้น จำนวนของประชาชนผู้เข้าชื่อเพื่อถอดถอนมีความสำคัญโดยในมาตรา 5 ได้กำหนดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนโดยถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนี้

- ท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ถือตามจำนวนในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นครั้งหลังสุดที่ใช้สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

- ท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

- ท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

- ท้องถิ่นที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกินกว่าหนึ่งล้านคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคนของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนั้น มาตรา 7 กำหนดไว้ว่าต้องยื่นคำร้องไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องแล้วให้ดำเนินการจัดส่งคำร้องไปให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ที่ถูกร้องขอให้ลงคะแนนเสียงถอดถอนภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจัดทำคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว หรือเมื่อครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องให้ทราบแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือวันครบกำหนด แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อไป พร้อมทั้งจัดส่งคำร้องตามมาตรา 5 และคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาถ้าหากมีไปให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งด้วย และถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหรือบุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ให้แจ้งแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายนั้นด้วย เพื่อจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยให้ประกาศกำหนดวันลงคะแนนเสียงไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.2.3.2 การร้องเรียนโดยวิธีการส่งบัตรสนเท่ห์ไปยังผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การร้องเรียนด้วยบัตรสนเท่ห์นั้นเป็นช่องทางหนึ่งในการร้องเรียนและตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีมติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0206/ว 218 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2541 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องราวร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำผิดวินัยไว้ ดังนี้

- 1) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการ ในเบื้องต้นให้ถือเป็นความลับทางราชการ หากเป็นบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้งตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น
- 2) ส่งสำเนาเรื่องราวกล่าวโทษข้าราชการโดยปิดชื่อผู้ร้อง หรือสำเนาบัตรสนเท่ห์ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวโทษทำการสืบสวนทางลับว่ามีมูลความจริงเพียงใดหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการณ์ไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยจึงจะยุติเรื่องได้ ทั้งนี้ ให้รีบดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาที่ได้รับเรื่องราวทราบ
- 3) ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ได้รับเรื่องราวฯ แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบในทางลับ หลังจากที่ได้รับการร้องทุกข์ และภายหลังการสืบสวนในเวลาอันสมควร
- 4) ถ้าปรากฏว่ามีความจริงอันเป็นกรณีความผิดกฎหมายบ้านเมืองให้ดำเนินการทางอาญา ถ้าปรากฏมีมูลความจริงเป็นกรณีผิดทางวินัย ให้ดำเนินการสอบสวนหรือตั้งกรรมการสอบสวนไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
- 5) ให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจสั่งการที่สมควรเพื่อคุ้มครองผู้ร้องและพยานอย่าให้ต้องรับภัยหรือความไม่ชอบธรรม ซึ่งอาจเนื่องมาจากการร้องเรียนหรือการเป็นพยานนั้น
- 6) ในการดำเนินการตามขั้นตอนสืบสวนในทางลับเพื่อหาข้อเท็จจริง หากเจ้าหน้าที่ผู้สืบสวนในทางลับได้กระทำการละเมิดต่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลภายนอก และความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำในหน้าที่ แม้มิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2541. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0206/ว 218)

3.2.3.3 การชุมนุมประท้วงโดยอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2550 มาตรา 63

การชุมนุมประท้วงตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 นั้น แยกเป็น 2 คำ คือ คำว่า “ชุมนุม” หมายถึง การรวมกัน ส่วนคำว่า “ประท้วง” หมายถึง กระทำการ หรือแสดงกิริยาอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการคัดค้านเพราะไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจอย่างยิ่ง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, 2546: 368; 660) การชุมนุมประท้วงจึงหมายถึง การรวมตัวกันของประชาชนที่เป็นการแสดงออกถึงการคัดค้านหรือแสดงความไม่พอใจในเรื่องใด เรื่องหนึ่ง การชุมนุมประท้วงนั้นเป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ให้การรับรองไว้ในมาตราที่ 63 โดยการชุมนุมประท้วงเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถกระทำได้ ถ้าหากเป็นการชุมนุมโดยปราศจากอาวุธ และการชุมนุมประท้วงนี้ก็จะเป็นอีกช่องทางอย่างหนึ่ง ซึ่ง จัดว่าเป็นรูปแบบการตรวจสอบแบบไม่เป็นทางการ แต่เป็นรูปแบบที่ประชาชนสามารถเลือกที่จะ นำมาใช้ในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ในกรณีที่มีการดำเนินการตาม ช่องทางกฎหมายอื่นๆ ไม่ได้รับการตอบสนอง หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามที่ประชาชน คาดหวัง

ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยมีความประสงค์ที่จะศึกษาถึงการรับรู้และความต้องการในการ นำเอากลไกทางกฎหมายและช่องทางที่มีอยู่ และประชาชนเองก็สามารถที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือ ในการสร้างการมีส่วนร่วม เพื่อเป็นกลไกและช่องทางในการตรวจสอบ ควบคุมการทำงาน และ ป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะศึกษาว่าประชาชนรับรู้และเข้าใจกฎหมาย ที่มีอยู่หรือไม่เพียงใด และประชาชนตระหนักในสิทธิของตนเองในการที่จะได้รับการปฏิบัติที่ โปร่งใส รวดเร็ว และเป็นธรรมจากการให้บริการและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และถ้าหากประชาชนได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง หรือได้รับการปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติอันเป็นเหตุให้ตนเองได้รับความเสียหาย การทำงานที่ล่าช้า รวมไปถึงเมื่อได้ทราบว่ามี พฤติกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนจะเลือกใช้กลไกและ ช่องทางในทางกฎหมายใดบ้าง เพื่อให้ตนเองได้รับความยุติธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเพื่อนำมาใช้ในการตรวจสอบและแก้ปัญหาในเรื่อง ความไม่โปร่งใสและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น